

LE PARTENARIAT PUBLIC-OSBL DANS LES SERVICES SOCIAUX. Le cas espagnol*

par

Rafael CHAVES et Antonia SAJARDO MORENO
Département d'Economie Appliquée, Université de Valencia

Première version reçue en février 1996; révision finale acceptée en octobre 1996

RÉSUMÉ:** *Cet article examine l'offre de services sociaux dans la région de Valencia (Espagne). L'objectif est double. D'une part, les auteurs analysent le partenariat entre les pouvoirs publics et les OSBL (Organisations à but non lucratif) existant dans cette région, sur base d'une conception systémique du secteur des services sociaux qui distingue trois grandes fonctions (financement, production et distribution, régulation et contrôle). D'autre part, ils s'interrogent sur les arguments théoriques qui peuvent expliquer ce principe de partenariat. Cette seconde partie s'inspire surtout des apports de l'analyse des Nonprofit Organizations.*

1 Introduction

Les Organisations à But Non Lucratif (OSBL) ont historiquement joué un rôle décisif dans le secteur des services sociaux, spécialement en identifiant les nouvelles demandes sociales et en leur apportant des réponses. L'apparition et l'épanouissement de l'activité des pouvoirs publics dans le cadre de l'Etat-providence a ôté aux OSBL leur rôle central en matière sociale. Il est vrai que ce mode d'offre de services

* Les auteurs tiennent à remercier pour leurs commentaires les membres du groupe de travail du CIRIEC-International sur "Les réponses des Associations aux crises de l'emploi et de l'Etat-providence", coordonné par M. Jacques Defourny. Les commentaires de deux referees anonymes ont aussi été très utiles pour l'amélioration de l'article.

** *Abstract at the end of the article; Zusammenfassung am Ende des Artikels; resúmen al fin del artículo.*

sociaux, dont la principale caractéristique est le rôle dominant et même exclusif du secteur public, s'est matérialisé sous des formes très diverses selon les pays. Toutefois, ces vingt dernières années, on a assisté à de profondes transformations sociales et économiques, et à une certaine mise en question (surtout idéologique et politique) de la capacité de l'Etat à faire face aux nouveaux enjeux avec efficacité.

Ce phénomène, assez généralisé en Europe, doit être nuancé en ce qui concerne l'Espagne. Dans ce pays méditerranéen la construction d'un Etat-providence a été très tardive et n'a jamais atteint les niveaux de développement du reste de l'Europe. En matière de services sociaux trois facteurs sont particulièrement importants. En premier lieu, le passage d'un régime politique autoritaire à une démocratie moderne qui garantit un large système de libertés (d'association, de confession,..) et libère le Secteur Public de son caractère antérieur, politisé (lié au Mouvement national) et confessionnel (lié à l'Eglise catholique). En second lieu, la décentralisation géographique du Secteur Public confère des prérogatives exclusives aux nouvelles régions autonomes en cette matière. En troisième lieu, la Constitution espagnole et les normes juridiques établissent la responsabilité publique en matière sociale. Les services sociaux abandonnent leur caractère assistantiel et discrétionnaire pour être définitivement objet de droit subjectif. Du côté de l'offre publique, les différents services existants (aux enfants, aux personnes âgées,..) qui étaient dispersés dans diverses administrations publiques, sont dans un premier temps (années 70) centralisés fonctionnellement, et puis transférés géographiquement vers les gouvernements régionaux autonomes (années 80). Dès lors, ces différents gouvernements, accomplissant leurs prérogatives, ont édifié à l'échelle régionale des systèmes publics de services sociaux dans les cadres juridiques régionaux (lois régionales de services sociaux) (Sajardo, 1995, 1996b). Dans ce nouveau contexte, les OSBL, loin d'être marginalisées, ont été intégrées dans le système comme partenaires des pouvoirs publics.

Dans sa Section 2, cet article vise à analyser la situation actuelle de l'offre de services sociaux en Espagne, et en particulier dans la région de Valencia, en présentant le partenariat existant entre les pouvoirs publics et les OSBL. La méthodologie utilisée repose sur une conception systémique du secteur des services sociaux où trois grandes fonctions peuvent être identifiées: le financement, la production et la distribution ainsi que la régulation et le contrôle.

La Section 3 de l'article s'interroge sur les arguments théoriques qui peuvent expliquer ce principe de partenariat. Cette partie s'appuie

surtout sur l'argumentation issue de l'approche anglo-saxonne des NPO (Nonprofit Organizations). Cette approche propose un modèle mixte d'offre des services sociaux qui repose sur une assignation des dites fonctions à un ou plusieurs secteurs institutionnels : Secteur Public, Secteur des OSBL et Secteur Privé à but lucratif, suivant des critères socialement et économiquement pertinents. Les défaillances respectives de ces secteurs dans chaque fonction seraient compensées par les points forts des autres. Ainsi, le Secteur Public conserverait les fonctions de financement, de régulation et de contrôle, et seulement partiellement les fonctions de production et de distribution, ces dernières étant plutôt prises en charge par les OSBL. Ceci définit un modèle de collaboration interinstitutionnel qui, sans toucher aux côtés positifs du système, permet de pallier les principales défaillances du Secteur Public qui concernent fondamentalement la fonction de production et de distribution et constituent la cible principale des critiques néolibérales.

2 Présence et rôle des OSBL dans les services sociaux dans la région de Valencia (Espagne)

La structure de l'offre des services sociaux dans la Communauté Autonome de Valencia est très semblable à celle des autres régions d'Espagne (cf. Villa, 1993; Vidal, 1994; Aguiar y Perez, 1996). L'analyse suivante décrit les caractéristiques principales de cette offre en mettant en avant les rôles respectifs des trois secteurs institutionnels (Secteur Public, OSBL et Secteur privé à but lucratif) dans chacune des trois fonctions du système des services sociaux, de façon à montrer le partenariat existant entre pouvoirs publics et OSBL.

2.1 Fonction de régulation

Une rupture dans le mode de régulation du secteur des services sociaux s'est produite durant la période 1980–1995. Les pouvoirs publics ont augmenté leurs interventions dans ce secteur et ont créé simultanément certains mécanismes de concertation et de participation avec les agents présents, en particulier les OSBL. Les différentes régions espagnoles ont progressivement réglementé l'offre de services sociaux soumise essentiellement aux lois régionales. Ce processus législatif décentralisé débuta en 1982, année de la première Loi régionale de services sociaux, celle du Pays Basque. Elle fut suivie par celles de Navarre, Madrid, Murcie, la Catalogne, les Iles Baléares,

Aragón, les Asturies, l'Extremadura, les Iles Canaries, l'Andalousie, la Galice et les deux Castille. Les trois dernières (1989, 1990 et 1991) sont celles de la région de Valencia, la Rioja et Cantabria, respectivement. Dans le cas de la Communauté Autonome de Valencia, la Loi 5/1989 du 6 Juillet relative aux services sociaux (LSSCV), constitue avec d'autres normes juridiques secondaires, le principal outil de régulation et de contrôle de l'offre globale des services sociaux dans cette région. Cette Loi prévoit un système mixte de services sociaux où la participation et la collaboration de l'initiative sociale (OSBL) seraient un axe central (art. 1 de la LSSCV)¹.

Les exigences que fixe la législation aux OSBL peuvent être synthétisées de la façon suivante :

1. Inscription obligatoire au Registre Public des entités et établissements de services sociaux.
2. Nécessité d'une autorisation administrative pour créer, modifier ou déplacer les services ou établissements.
3. Respect obligatoire de certaines règles pour dispenser des services : état des équipements des établissements; type et qualité des ressources humaines utilisées; système de participation et direction (démocratique); structure économique; organisation et gestion; rapport à la Generalitat Valenciana (gouvernement régional) afin de faciliter ses activités de coordination et de lui permettre d'inclure et situer les OSBL dans le cadre de la planification de l'offre des services sociaux. Ces exigences visent essentiellement à garantir un certain niveau de qualité des services sociaux.
4. Droit et obligation des pouvoirs publics d'inspecter les entités publiques et privées de ce secteur et de contrôler le respect des exigences légales.

D'autre part, la Generalitat Valenciana octroie périodiquement (annuellement dans la plupart des cas) des aides publiques, sous forme de subventions ou de conventions. Les organisations bénéficiaires de ce financement public sont officiellement considérées comme membres (partenaires) du Réseau Public des Services Sociaux. Mais ces aides impliquent des exigences supplémentaires pour les entités qui en bénéficient. Enfin, il faut signaler que les partenaires préférés des pouvoirs publics valenciens (du moins jusqu'en 1994) en matière de services sociaux, sont les OSBL et non les entreprises privées à but lucratif (Sajardo, 1996b).

1 Par ailleurs, le Titre IV de la LSSCV régule et promeut la participation du volontariat et de l'initiative sociale.

Tableau 1 – Distribution de l’offre des services sociaux par secteurs

	Secteur Public		Secteur OSBL		S. Privé lucratif		TOTAL	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Entités	296	30,1	658	66,9	30	3	984	100
Etablissements	582	42,5	704	51,4	84	6,1	1370	100

Source: Sajardo (1995).

En ce qui concerne la concertation et la participation des acteurs du secteur des services sociaux, un “Conseil du Bien-être” de la Communauté Autonome Valencienne a été créé en 1985. Cet organisme à caractère consultatif apporte sa collaboration et ses conseils au Secteur Public en matière de services sociaux. Il a par exemple joué un rôle décisif dans le processus d’élaboration de la LSSCV. Il est composé de représentants du gouvernement autonome, des communes et autres entités publiques, des associations de consommateurs, des syndicats, et d’autres OSBL du secteur des services sociaux. Ses fonctions principales sont (Garcés, 1992): la connaissance, l’analyse et l’information en matière de plans d’action et de textes législatifs; la proposition de critères pour le développement de programmes d’action, d’analyse et de promotion des initiatives d’action sociale; la collaboration avec les pouvoirs publics dans les campagnes de diffusion, d’information et de développement des activités liées au bien-être social, à la participation et à l’aide aux différents secteurs sociaux, le soutien à la création de Conseils Sectoriels, et finalement la participation dans le Conseil d’Agrégation des établissements de services sociaux. C’est ainsi que les OSBL jouent un rôle significatif dans la politique sociale de la région de Valencia.

Néanmoins, depuis les élections de 1995, le nouveau gouvernement régional (conservateur) se prépare à modifier ce cadre. Sa proposition de loi régionale de services sociaux favorise la régulation de ce secteur par la concurrence du marché. Elle nuance notamment les “privilèges” des OSBL et favorise la concurrence avec les entreprises à but lucratif; elle déresponsabilise les pouvoirs publics dans ce secteur et réduit substantiellement les pouvoirs de concertation et de participation du nouvel organisme qui remplace le “Conseil du Bien-être”.

2.2 Fonction de production et de distribution

Deux groupes peuvent être distingués au sein de la fonction de production et de distribution de services sociaux. D’une part, les

services capitalistiques intensifs en capital sous forme d'établissements (principalement hébergement et centres de jour), d'autre part, les services intensifs en facteur travail ou services à domicile. Dans les deux cas le secteur des OSBL joue un rôle très important.

En ce qui concerne le premier type de services, le Tableau 1 est très révélateur. Les OSBL concentrent plus de la moitié des établissements de services sociaux. Il faut signaler à ce sujet quelques points importants (Sajardo, 1995). D'abord, au cours de ces dix dernières années, les ressources financières des pouvoirs publics régionaux ont considérablement augmenté, ce qui a permis de réaliser d'importants investissements en infrastructures sociales (établissements), mais ces investissements ont été néanmoins insuffisants pour satisfaire toute la demande. C'est pourquoi en second lieu, avec les ressources restantes, le gouvernement a fait appel à l'initiative privée (OSBL). Il a subventionné la restauration et l'amélioration des établissements (généralement anciens) appartenant aux OSBL, ainsi que le second type de services sociaux, développant le *contracting out*, comme on le verra plus loin. De plus, la gestion d'un nombre réduit mais croissant des nouveaux établissements publics a été prise en charge par des OSBL, et dans certains cas par des entreprises à but lucratif. Enfin, l'initiative privée à but lucratif a fait son apparition dans une branche des services d'hébergement, les résidences pour les personnes âgées, où il existe une certaine demande solvable.

Les services à domicile, quant à eux, se révèlent des substituts partiels moins exigeants en capital. Leur apparition est relativement récente en Espagne (années 70) et ils s'adressaient initialement à deux populations cibles, les personnes âgées et les handicapés, groupes qui sont encore les plus importants demandeurs. La production de ce type de service requiert un nombre croissant de travailleurs. Aussi pendant les années 80 et surtout les années 90, beaucoup de communes, surtout les plus grandes, au lieu d'augmenter le nombre d'employés publics dans les services sociaux, ont incité ces travailleurs à former des coopératives de travail associé de services sociaux² ou bien ont fait appel à l'offre privée existante (généralement OSBL). Pendant cette même période, le contexte institutionnel (législatif) et les pouvoirs publics ont été beaucoup plus favorables aux OSBL comme partenaires du *contracting out* qu'aux entreprises privées à but lucratif

2 Ce type particulier de coopératives peut avoir un statut non lucratif, et donc bénéficier de nombreux avantages, notamment fiscaux, dans la région de Valencia (Voir *Ley Valenciana de Cooperativas*, 2-III-1995).

Tableau 2 – Distribution des entités et de la titularité des établissements par secteur institutionnel et niveau de service social (1993)

		Secteur Public		Secteur OSBL		Secteur Privé lucratif		TOTAL	
		abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Entités	SSG	293	88,3	38	11,4	1	0,3	332	100,0
	SSE	3	0,5	620	95,1	29	4,4	652	100,0
Etablissements	SSG	140	81,9	31	18,1	0	0,0	171	100,0
	SSE	442	36,9	673	56,1	84	7,0	1199	100,0

Source: Sajardo (1995).

(Sajardo, 1996b). Cependant ces dernières années l'offre lucrative (bien qu'encore minoritaire) a commencé à s'étendre sur deux segments de demande rentable : les demandeurs finaux solvables et les demandeurs intermédiaires, surtout les différentes administrations publiques (communes et gouvernement régional), qui solvabilisent la demande (au sens d'Enjolras, 1995).

Les services sociaux peuvent aussi être classés selon leur niveau d'intervention. Ainsi, on peut distinguer deux types de services : les services généraux ou standardisés s'adressant à tous (SSG) et les services sociaux spécialisés (SSE) destinés à des populations cibles (personnes âgées, handicapés, jeunes, toxicomanes, marginaux, réfugiés, etc.). Suivant ce critère, on constate une division fonctionnelle de l'offre (voir Tableau 2). Le Secteur Public domine dans l'offre de services standardisés, tandis que les OSBL et le Secteur Privé à but lucratif dominant dans l'offre de services spécifiques.

Il est intéressant de subdiviser les services sociaux spécialisés, offerts principalement par les OSBL. On y distingue neuf groupes selon la population cible: 1) famille, enfance et jeunesse; 2) femmes; 3) personnes âgées; 4) handicapés, 5) toxicomanes (drogués, alcooliques et malades du Sida inclus); 6) minorités ethniques; 7) marginaux; 8) prisonniers, ex-prisonniers, immigrants, émigrants, réfugiés et exilés; 9) autres. On peut ainsi constater (voir Tableau 3) une forte concentration des OSBL dans trois sous-secteurs : les personnes âgées (31%), les handicapés (22,2%) et la famille, l'enfance et la jeunesse (12,2%). Les coopératives sont surtout présentes dans l'aide aux handicapés (coopératives d'intégration sociale) et dans les services sociaux généraux (généralement services à domicile) où sont apparues plusieurs coopératives de travail associé (voir plus haut).

Tableau 3 – Distribution des OSBL par forme juridique et sous-secteur

	Ass.		Fed. Ass.		Coop.		Fondations		Autres-S (4)		Autres-R (5)		TOTAL	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
SSG	12	2,8	11	44	5	31,3	1	0,7	4	80	5	15,0	38	5,8
Famille (1)	37	8,5	0	0	3	18,8	25	17,2	1	20	14	43,0	80	12,2
Femmes	7	1,6	0	0	1	6,3	1	0,7	0	0	5	15,0	14	2,1
Pers. âgées	158	36,3	3	12	0	0	36	24,8	0	0	7	21,0	204	31,0
Handicapés	129	29,7	9	36	6	37,5	2	1,4	0	0	0	0	146	22,2
Toxicomanes	41	9,4	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	42	6,4
Minorités (2)	37	8,5	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	38	5,8
Marginaux	5	1,1	0	0	0	0	41	28,3	0	0	1	3,1	47	7,1
Prisonniers (3)	6	1,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0,9
Autres	3	0,7	0	0	1	6,3	39	26,9	0	0	0	0	43	6,5
TOTAL	435	100	25	100	16	100	145	100	5	100	32	100	658	100

Source: Sajardo (1995).

Notes: (1) famille, enfance et jeunesse; (2) minorités ethniques (gitans); (3) prisonniers, ex-prisonniers, exilés, émigrants, immigrants; (4) autres-S: autres OSBL à caractère laïc; (5) autres-R: autres OSBL à caractère religieux.

2.3 Fonction de Financement

Le financement des services sociaux dans la région de Valencia dépend essentiellement du Secteur Public régional. La loi régionale précise en effet que "...la Generalitat allouera, dans les budgets annuels les crédits nécessaires pour financer les différentes prestations et services et pour le soutien des programmes réalisés conjointement avec les OSBL" (art. 21 de la LSSCV). Suite à cette directive, divers mécanismes financiers ont été mis en place pour soutenir le partenariat entre le gouvernement régional, les communes et les OSBL. Les principaux sont les conventions (*convenios*), les subventions (octroyées annuellement) et les accords administratifs (*conciertos administrativos*).

Les octrois d'aides publiques des années 1991 à 1993 avaient les objectifs suivants : 1) concentrer l'appui économique de la Generalitat Valenciana sur le réseau d'offre de services sociaux, 2) obtenir une transparence des flux de communication et d'information pour permettre une distribution plus équitable et adéquate des ressources économiques, 3) compléter les données économiques et financières du système public d'information et d'organisation des services sociaux, 4) établir un mécanisme de contrôle supplétif des services sociaux afin de garantir l'efficacité de l'offre; 5) assurer une plus grande stabilité des

Tableau 4 – Niveau de dépendance du budget social des OSBL par rapport aux fonds publics reçus, selon les sous-secteurs

	>75%		50–75%		25–50%		<25%		Sans		Total		S/D*
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
SSG	13	43,3	3	10,0	5	16,7	4	13,3	5	16,7	30	100	8
Famille	13	24,5	6	11,3	8	15,1	6	11,3	20	37,7	53	100	27
Femmes	2	22,2	4	44,4	0	0,0	2	22,2	1	11,1	9	100	5
Pers. âgées	18	11,8	26	17,1	23	15,1	27	17,8	58	38,2	152	100	52
Handicapés	30	24,2	19	15,3	16	12,9	19	15,3	40	32,3	124	100	22
Prisonniers	2	50,0	1	25,0	0	0,0	0	0,0	1	25,0	4	100	2
Minorités	17	56,7	2	6,7	2	6,7	0	0,0	9	30,0	30	100	8
Marginaux	1	12,5	1	12,5	1	12,5	1	12,5	4	50,0	8	100	39
Toxicomanes	9	25,0	3	8,3	8	22,2	4	11,1	12	33,3	36	100	6
Autres	0	0,0	1	16,7	0	0,0	1	16,7	4	66,7	6	100	37
Total	105	23,2	66	14,6	63	13,9	64	14,2	154	34,1	452	100	

*Sans données.

Source: Sajardo (1995).

transferts économiques en favorisant progressivement l'accord administratif au lieu de la subvention, en explicitant au maximum les critères d'évaluation des demandeurs d'aides publiques, et en écourtant les délais des procédures administratives pour augmenter l'efficacité des ressources.

Toutefois, à partir de 1994³ la politique du gouvernement régional valencien en matière d'aides publiques au partenariat Secteur Public-OSBL a qualitativement changé. Alors qu'après la parution de la LSSCV de 1989, le mécanisme principal de transfert financier combinait la subvention et la convention (*convenio*), depuis l'octroi de 1994, le système de la convention a presque disparu, à l'avantage de la

3 L'objectif de stabilité des transferts économiques était clair et explicite dans les octrois de 1991 à 1993. Il disparaît, ce qui est très significatif, dans l'octroi de 1994. De même, on peut constater que dans les Annexes (où s'établissent les modules économiques qui doivent être appliqués aux aides aux services sociaux spécialisés) des octrois de 1991 à 1993 on parle de conventions et subventions, tandis que dans l'octroi de 1994 apparaît seulement la subvention.

subvention⁴ qui implique pour les OSBL plus de précarité, de risque et de dépendance financière vis-à-vis du Secteur Public.

Le financement public des activités des OSBL montre leur niveau de dépendance vis-à-vis du Secteur Public. Dans un travail récent (Sajardo, 1995), on a estimé, sur base des données officielles du gouvernement autonome, qu'en 1993 pour la région de Valencia, il représentait 45,3%⁵. Il faut toutefois signaler qu'il existe d'importantes différences dans la distribution interne de ces fonds publics entre les OSBL. Ainsi, seules 298 des 658 OSBL recensées ont bénéficié d'aides. De plus, la dépendance financière varie très fort en fonction de la structure sectorielle interne des OSBL. Les associations et coopératives (ces OSBL sont plus jeunes en moyenne, créées généralement pendant la période démocratique) sont les plus dépendantes. Le Tableau 4 présente en outre les différences par secteur d'activité.

3 Fondements théoriques d'un partenariat entre le secteur public et les OSBL

Dans la plupart des pays industrialisés, les deux secteurs institutionnels non publics (OSBL et secteur privé à but lucratif) jouent un rôle plus ou moins important dans les services sociaux, selon le caractère plus libéral (marchand) ou plus "continental" (public) (Sarasa, 1996) de leur Etat-providence. En général, les pouvoirs publics ont traditionnellement fait appel au secteur privé, surtout aux OSBL, pour compléter ou améliorer l'offre publique. Le cas espagnol n'est pas une exception, comme nous venons de l'expliquer. Dans cette section, nous allons nous interroger sur les arguments théoriques avancés dans la littérature économique (notamment sur les *Nonprofit Organizations*), pour justifier cette collaboration inter-sectorielle.

4 Il faut signaler qu'un argument utilisé par différents cadres supérieurs de la DGSS (Direction Générale des Services Sociaux du gouvernement régional) pour justifier ce changement est que les subventions sont plus flexibles, présentent moins de travers bureaucratiques et accusent moins de retards de paiement aux OSBL que les accords et les conventions.

5 La méthodologie appliquée définissait la dépendance financière comme le rapport entre les dépenses totales en services sociaux déclarées par les OSBL et les fonds publics reçus du gouvernement régional.

L'approche de Salamon est une bonne base de départ (1981, 1986, 1987). Selon cet auteur américain, le partenariat entre le Secteur Public et les OSBL serait un mode mixte d'offre de services sociaux socialement et économiquement adéquat. Comme il existe une forte complémentarité entre les points forts et les faiblesses des deux secteurs, un partenariat entre les deux permettrait de surmonter les points faibles respectifs.

3.1 Défaillances du secteur public et des OSBL

L'analyse économique des Nonprofit Organizations a souvent mis en évidence les points faibles ou les défaillances de l'action publique en matière sociale, surtout au niveau de la fonction de production et de distribution des services. Ce fut d'ailleurs un argument essentiel pour la privatisation sous forme de *contracting out*.

Une première défaillance est d'ordre technique. En effet, le Secteur Public doit toujours se référer à la réglementation et à la hiérarchie, ce qui lui confère un caractère lent (bureaucratique), peu flexible et peu innovateur. Dans certaines circonstances particulières, il est difficile de trouver des réponses adaptées et de détecter de nouveaux besoins sociaux (Gui, 1987).

Un second point faible de l'action publique réside dans son insuffisante capacité à répondre à certains types de demandes très spécifiques en termes qualitatifs et quantitatifs (James, 1987; Weisbrod, 1975, 1988). L'offre publique standardisée et universelle répond difficilement à la demande fort hétérogène en matière de services sociaux.

Un troisième point faible, partiellement lié au précédent, est le manque de réceptivité de certaines populations cibles à l'action publique en matière sociale. Ainsi, dans certaines sociétés caractérisées par une forte segmentation religieuse, sociale ou politique, l'action du Secteur Public peut s'avérer inefficace, essentiellement en raison de la méfiance qu'elle peut engendrer au sein de certains groupes sociaux. Si une partie de la population (surtout les minorités) perçoit le Secteur Public comme favorable à certains groupes plus puissants ou à certaines factions sociales, elle sera réticente à son action. De plus, dans certaines activités, comme la religion, les arts ou la recherche, selon Ware (1989), l'action directe du Secteur Public peut s'avérer inadéquate. Ainsi, si celui-ci prend clairement parti pour une position ou une faction, il freinera ou empêchera probablement le développement des autres, ce qui serait socialement et éthiquement indésirable.

Une quatrième défaillance du Secteur Public est liée au financement. Avant l'apparition de l'Etat-providence, les pouvoirs publics étaient financièrement faibles et ne pouvaient satisfaire la demande générale. Ce problème s'est à nouveau posé mais, dans une moindre mesure, durant la crise structurelle des pays industrialisés lorsque les pouvoirs publics ont dû détourner une part des ressources économiques destinées aux prestations sociales au profit des politiques de restructuration et de modernisation de leurs économies productives.

Quant aux OSBL, leurs quatre principaux points faibles sont les suivants :

Le problème crucial est celui du financement (ou "insuffisance philanthropique"). Les dons, cotisations des membres et recettes privées des OSBL sont trop souvent insuffisants pour faire face à leurs dépenses en matière sociale.

Pose également problème l'"amateurisme philanthropique", c'est-à-dire le manque de capacité de gestion du personnel, la plupart du temps bénévole, travaillant dans les OSBL. Ce problème est particulièrement aigu dans les petites OSBL.

En troisième lieu, le "particularisme philanthropique", vraisemblablement religieux ou politique, c'est-à-dire la tendance des OSBL à répondre aux intérêts de leurs groupes promoteurs (religieux, économiques, idéologiques ou particuliers), exclut ou marginalise une partie de la population ou au contraire engendre indirectement des résistances ou des refus de la part des autres groupes.

Enfin, les OSBL créent des sentiments et des rapports de dépendance chez les bénéficiaires puisque leurs services résultent souvent du bénévolat (par exemple, de la charité) et non d'un droit subjectif (problème du "paternalisme philanthropique").

3.2 Avantages du partenariat

Dans la mesure où les principaux problèmes que connaissent les OSBL sont d'ordre financier ("insuffisance philanthropique") ou liés à la fonction de régulation ("paternalisme et particularisme philanthropique") et que ceux du Secteur Public relèvent de la fonction de production et de distribution, l'intérêt d'une coopération entre OSBL et Secteur Public est manifeste.

Le Secteur Public apporterait des ressources suffisantes aux OSBL afin de leur conférer une plus grande stabilité économique, celle-ci permettant de professionnaliser les ressources humaines des OSBL.

En outre, la régulation publique par le biais de la législation et du contrôle, atténuerait, voire éliminerait, le particularisme et le paternalisme.

Le partenariat permettrait de bénéficier des points forts des OSBL.

En premier lieu, les OSBL présentent, d'une part, une *flexibilité* qui leur permet de répondre rapidement aux nouvelles demandes sociales, d'autre part, une capacité d'*innovation* pour satisfaire les nouveaux besoins sociaux (fonction de "pionniérisme" selon Berger et Neuhaus, 1977; Kramer, 1981). Les OSBL identifient plus rapidement les nouveaux besoins sociaux grâce aux initiatives des bénévoles ou parce que les intéressés eux-mêmes s'organisent. Dans certains cas, ces organisations (associations, fondations,..) orientent les demandes vers le Secteur Public sous forme de pression sociale (revendication, dénonciation) jusqu'à ce qu'une tutelle publique soit reconnue, sous forme de droit et d'accord financier public (Casado, 1989; Salamon, 1987).

Cette flexibilité d'intervention supérieure des OSBL est aussi liée à leur mode de fonctionnement interne dépourvu d'entraves bureaucratiques ou légales, et caractérisé par un meilleur contact entre les demandeurs et les offreurs (Savas, 1982) et par une plus grande flexibilité des ressources matérielles et humaines. L'existence d'un partenariat permettrait au Secteur public d'établir des priorités dans les dépenses sociales en confiant la réalisation effective des programmes aux OSBL, plus proches des problèmes et des demandes. L'action publique par le biais de la production et de la distribution privées (OSBL) connaîtrait moins de problèmes de gestion (bureaucratie), en évitant certaines contraintes légales ou politiques et en offrant une plus grande flexibilité et une meilleure capacité d'adaptation aux demandes différenciées et/ou nouvelles (Judge et Knapp, 1984).

En second lieu, face au caractère universel et à l'importance des interventions publiques, qui cherchent souvent à développer des économies d'échelle, les OSBL ont une grande capacité de réponse aux demandes sociales plus différenciées ou particulières, fussent-elles de moindre importance (Casado, 1991). Leur taille leur permet de développer des actions plus individualisées, moins standardisées.

Mais les OSBL présentent aussi certains avantages par rapport aux entreprises à but lucratif de sorte que les pouvoirs publics les préfèrent comme partenaires.

Tout d'abord, de nombreux services sociaux se caractérisent par une défaillance du marché liée à l'asymétrie d'information entre

demandeurs et offreurs, par exemple, dans les services aux personnes âgées, à l'enfance ou aux handicapés. Les consommateurs finaux (bénéficiaires) sont incapables de transmettre aux demandeurs (les parents, par exemple) une évaluation précise du niveau et de la qualité des services reçus. L'offre à but lucratif peut facilement tirer profit d'une telle situation, à l'inverse des OSBL qui offriront de meilleurs services en raison de leur caractère non lucratif (Hansmann, 1980), de l'altruisme et du bénévolat d'une grande partie de leur personnel et de leur sensibilité particulière aux problèmes. Ces éléments font d'elles un partenaire de choix pour le Secteur Public. De plus, dans nombre de ces organisations, les demandeurs ont une plus grande capacité de contrôle de la qualité de l'output en raison de leur important pouvoir de décision et de contrôle (contrôle de la production par la demande).

En outre, les OSBL présentent certains avantages en matière d'efficacité économique, non pas de type organisationnel ou professionnel (voir le problème d'amateurisme philanthropique), mais plutôt du fait de la capacité des OSBL à capter, d'une part, des ressources inutilisées ou sous-utilisées, en particulier, des ressources humaines (bénévolat) et matérielles (donations), et d'autre part, à fonctionner à un coût inférieur de celui du Secteur Public. Ce dernier aspect s'explique surtout par la récompense plus psychologique que monétaire liée au travail (bénévole) dans ces organisations et par le type de travailleurs (souvent jeunes en période de formation ou d'apprentissage "sur le terrain") et de contrats de travail (plus précaires que dans le Secteur Public) (James, 1987; Defourny, 1994).

Les OSBL améliorent le fonctionnement du système en développant des activités telles que l'intégration sociale et professionnelle de groupes défavorisés, de marginaux ou d'exclus du marché du travail (emploi des handicapés, ex-prisonniers, etc.), en participant à l'épanouissement des personnes bénéficiaires mais aussi des bénévoles, et en jouant le rôle d'intermédiaire entre la société civile et les pouvoirs publics.

Enfin, d'autres avantages peuvent être tirés du partenariat. Indirectement, ce partenariat permet au Secteur Public non seulement d'accomplir ses obligations traditionnelles en matière de services sociaux mais aussi de satisfaire d'autres besoins spécifiques ou nouveaux en les reconnaissant comme droits et sans engendrer un accroissement des dépenses. Les OSBL peuvent supporter une partie du coût des services sociaux par un prix réduit ou des cotisations, situation très délicate ou difficile à réaliser par le Secteur Public; elles peuvent aussi employer des ressources inutilisées (bénévoles, donations) que le Secteur Public ne pourrait pas mobiliser. Ces deux

facteurs permettent aux pouvoirs publics de consacrer des fonds à d'autres activités économiques, par exemple la restructuration et la modernisation du secteur productif national. Les OSBL constituent ainsi un mécanisme post-keynésien pour faire face à la crise (Vienney, 1986). Elles engendrent un "effet multiplicateur" des ressources publiques en matière sociale. Dans ce cadre, il est important de souligner qu'une partie des OSBL fonctionnait déjà avec ses propres infrastructures, ce qui limite donc les investissements du Secteur Public (Wing, 1990).

Grâce à des aides publiques de type financier et fiscal aux OSBL, le Secteur Public encourage les demandeurs à s'adresser à ces organisations. La révélation de leurs préférences et demandes s'en trouve ainsi facilitée et la satisfaction des besoins sociaux optimisée (Weisbrod, 1988).

Dans certaines sociétés où l'action publique directe fait l'objet d'une résistance plus ou moins forte, le partenariat devient presque une nécessité. Agir de façon indirecte, par l'intermédiaire des OSBL, devient ainsi l'unique mode d'action effectif pour le Secteur Public.

Le partenariat favorise aussi la décentralisation des actions publiques en matière sociale, facilitant la participation et l'implication des citoyens non seulement dans l'offre des services sociaux mais aussi dans l'élaboration de la politique sociale (Kramer, 1981). Cette situation réduit la distance (psychologique) ou l'éventuelle hostilité du citoyen à l'égard du Secteur Public. Elle développe la responsabilité, la coopération et la sensibilisation aux problèmes sociaux, favorise la cohésion sociale et établit un rapport direct entre l'offre et la demande. La régulation du secteur des services sociaux devient ainsi plus participative et démocratique.

3.3 Limites du partenariat

L'offre mixte de services sociaux exposée plus haut présente à son tour des limites, du moins théoriques. La littérature (Kramer, 1981; Judge, 1983; Salamon, 1987; James, 1987; Wing, 1990; Aquina, 1992) en distingue trois principales: 1) la difficulté de gestion et d'organisation du partenariat, 2) les difficultés de contrôle de l'agent (ici les OSBL), et enfin 3) le risque de déresponsabilisation des pouvoirs publics en matière de protection sociale.

La décentralisation de la production sociale vers les nombreuses OSBL de tailles, structures, caractéristiques et origines très différentes, exige des pouvoirs publics le développement de nouveaux modes de travail, d'organisation et généralement, de direction des

programmes d'action sociale. Des difficultés surgissent donc dans l'application de la politique sociale, surtout au niveau de la direction et de la coordination. Les responsables publics doivent modifier leurs structures de gestion et de planification, et former le personnel tant du Secteur Public que des OSBL à la relation de partenariat si l'objectif réel est d'exploiter tous les avantages de la coopération. Il devient en fait très difficile d'arriver à des accords globaux car il est peu probable (ou difficile) de satisfaire tous les intérêts en jeu (ceux du Secteur Public et des multiples OSBL). Il existe en outre des divergences entre les modèles d'action du Secteur Public et ceux des OSBL eux-mêmes fort hétérogènes. Cette situation accentue la complexité et la difficulté de rationalisation et de coordination de la politique sociale.

Les pouvoirs publics risquent aussi de se trouver dans une position délicate quant à leurs responsabilités en matière de bien-être social, en raison du difficile contrôle de l'activité de l'agent. Ce contrôle doit s'exercer à deux niveaux : au niveau économique (respect du contrat et audit financier de l'OSBL) et au niveau des programmes (respect de la qualité et de la quantité dans la fourniture du service social) (Judge, 1983). En effet, dans le partenariat interinstitutionnel, l'exécution effective de la production et de la distribution des services sociaux relève des OSBL, très autonomes et maîtresses de leurs actions vis-à-vis du Secteur Public. Bien que des systèmes de contrôle de type incitatif puissent être mis en place, les OSBL sont souvent soucieuses de leur autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics et résistent à leur contrôle ou à leur encadrement comme des organismes quasi-publics, ce qui limite le contrôle. Les pouvoirs publics se trouvent donc dans une situation critique puisque la responsabilité des services sociaux leur incombe alors qu'ils ne les contrôlent pas entièrement.

Enfin, il faut mentionner le risque d'atténuation progressive de la responsabilité publique (déresponsabilisation) dans les activités développées par les OSBL. Ainsi, le Secteur Public peut être tenté de réduire ses interventions dans les services offerts par les OSBL. Si la diminution de l'activité publique est compensée par celle des OSBL, le résultat global peut être quantitativement (mais pas forcément qualitativement) équivalent. Si la compensation n'est pas proportionnelle, le niveau de bien-être social diminuera, c'est-à-dire qu'on assistera à une régression sociale.

4 Conclusions

L'offre de services sociaux dans la région de Valencia fait clairement l'objet d'une répartition fonctionnelle entre le Secteur Public et le Secteur Privé (OSBL). Le premier se réserve la fonction de régulation et de contrôle afin de garantir la qualité et la quantité des services fournis à la société valencienne. Il permet par ailleurs une certaine participation des acteurs sociaux (OSBL), notamment comme informateurs et conseillers, dans l'élaboration de la politique sociale. La fonction financière est, elle aussi, fondamentalement publique. Le gouvernement régional contrôle la plupart des ressources du secteur et décide de leur affectation à l'offre (production) publique ou privée. Dans ce dernier cas, divers mécanismes accordant des ressources publiques aux OSBL ont été mis en place, ce qui a permis aux OSBL de continuer à produire des services et indirectement à beaucoup d'entre elles de survivre. D'autre part, comme la partie théorique le propose, l'existence des OSBL permet d'utiliser d'autres ressources (sous forme de dons, cotisations, travail bénévole) qui, bien que réduites par rapport aux ressources publiques, auraient été difficilement mobilisées autrement.

C'est dans la fonction de production et de distribution que le partenariat Secteur Public-OSBL apparaît le plus clairement, et que l'on peut vérifier certaines hypothèses théoriques. En premier lieu, il existe une division fonctionnelle des services selon les populations cibles. Ainsi, les services universels ou standardisés relèvent plutôt du Secteur Public en raison de ses avantages (économies d'échelles, etc.) tandis que les services plus fragmentés ou spécifiques, émanant de demandes sociales nouvelles ou particulières, sont à charge des OSBL en raison de leur plus grande flexibilité et de leur capacité à répondre plus rapidement et de façon plus différenciée aux demandes.

Ensuite, les pouvoirs publics, du moins jusqu'à 1995, préféraient nettement les OSBL aux entreprises privées à but lucratif comme partenaires dans la production (dans le *contracting out* de services à domicile et dans la gestion d'établissements publics). Cette situation n'est pas la conséquence d'actions *ad hoc* ou du hasard; elle résulte d'un long débat politique qui s'est finalement traduit dans un texte législatif: la loi régionale des services sociaux.

Les limites du partenariat proviennent, sans doute, tout d'abord, de la qualité du partenaire OSBL, qui, bien que dynamique, est encore très jeune et accuse une forte faiblesse économique et sociale (on ne prend pas en compte ici les OSBL indépendantes, plus anciennes, économiquement stables, et généralement liées à l'Eglise catholique,

très réticentes à s'introduire dans la logique du système public de services sociaux). Elles sont également dues aux difficultés de gestion du partenariat, c'est-à-dire de la coordination et du contrôle des actions sociales et de la mise en place de mécanismes stables d'affectation des ressources. La dépendance des OSBL vis-à-vis des ressources publiques et les réticences de certains pouvoirs publics à perdre des parcelles de pouvoir sont deux éléments qui rendent cette gestion difficile. De plus, les relations informelles, personnelles et de confiance et un certain clientélisme sont sûrement des facteurs éclairants à ce sujet.

REFERENCES

- AGUIAR F. et PEREZ M., 1996, "Aproximación al sector voluntario andaluz en el ámbito de los servicios sociales", En Sarasa S. y Moreno L. (Comp), 1996, *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, C.S.I.C.-Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 215-238.
- ANHEIER H. et SEIBEL W., 1990, eds, *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, W. de Gruyter, Berlin.
- AQUINA H. J., 1992, "A Partnership Between Government and Voluntary Organizations: Changing Relationship in Deutch Society", En Gidron B., Kramer R., et Salamon L., Eds, 1992, *Government and the Third Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 57-74.
- BERGER P. et NEUHAUS J., 1977, *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*, The American Enterprise Institute, Washington.
- CASADO D. et al., 1989a, *Organizaciones voluntarias e intervención social*, Ed. Acebo, Madrid.
- , 1991, "Las organizaciones voluntarias en cinco países europeos". En Casado, D. et al., Ed, *Organizaciones voluntarias en Europa*, Ed. Acebo, Madrid, 13-21.
- CHAVES R. et SAJARDO A., 1995, "The role of the Third Sector in the Spanish Welfare Policy: The Valencian Case", *II Conference of I.S.T.R.*, México.
- , 1996, *El Tercer Sector desde la teoría económica del Nonprofit Organizations. Contenidos y limitaciones*, Mimeo, Universitat de Valencia, Valencia.

- DEFOURNY J. et MONZÓN J. L., Dir, 1992, *La Economía Social. Entre Economía Capitalista y Economía Pública*, CIRIEC-España-INFES, Valencia.
- DEFOURNY J., 1994, “Tres enfoques económicos clásicos de las asociaciones”, *CIRIEC-España, Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa*, n° 16, juin, 121–146.
- GARCÍA ROCA J., 1994, “Bienestar y protección social”, en A.A.VV. *La Comunitat Valenciana en l'Europa Unida. Documents d'Area*, Presidencia de la Generalitat Valenciana, Valencia, 245–304.
- GARCÉS J., 1992, *Administración social pública*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- GIDRON B., KRAMER R. et SALAMON L., 1992, Eds, *Government and the Third Sector*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- GUI B., 1987, “Productive Private Nonprofit Organizations: a conceptual framework”, *Annals of Public and Co-operative Economics*, 415–434.
- HANSMANN H., 1980, “The role of Nonprofit enterprise”, *Yale Law Journal*, vol. 89, n° 5, 835–901.
- JAMES E., 1987, “The Nonprofit Sector in Comparative Perspective”, In Powell W., Ed., *The Third Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven and London, 396–415.
- JOHNSON N., 1990, *El Estado de Bienestar en Transición*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- JUDGE K., 1983, “Adquisición pública de atención social: confirmación británica de la experiencia norteamericana”, En *Primeras jornadas d'economía del serveis socials*, Mayo, Generalitat Catalana – Col·legi d'Economistes Catalanes—Obra social Caixa, Barcelona, 267–282.
- JUDGE K. and KNAPP M., 1984, “Efficiency in the Production of Welfare: the Public and Private Sectors Compared”, *PSSRU*, Discussion Paper 331/3.
- KRAMER R., 1981, *Voluntary Agencies in The Welfare State*, University of California Press, Berkeley, California.
- KUHNLE S. et SELLE P., Eds, 1992, *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*, Avebury, Aldershot, England.
- NOTICIAS de la Economía Pública, Social y Cooperativa, 1995, n° 13, número especial *Economía Social y Servicios Sociales*, CIDEA-IPFC, Valencia.

- , 1996, n.º 20, número especial, *Los organizaciones no lucrativos y la economía social*, CIDEK-Dirección General de Economía Social, Valencia.
- OSBORNE E., 1993, "The Role of Voluntary Organizations in Innovation in Social Welfare Services", Conference *Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector*, C.I.E.S., Barcelona.
- POWELL W., 1987 (Eds), *The Third Sector. A Research Handbook*, Yale University Press, New Haven and London, 396–415.
- SAJARDO A., 1994, "Entidades No Lucrativas, Economía Social y Estado de Bienestar", *CIRIEC-España, Revista de debate sobre economía pública, social y cooperativa*, n.º 16, 147–186.
- , 1995, *Las ENLs en el Sector de Servicios Sociales. Análisis de su existencia y rol. Una primera aproximación al caso de la Comunidad Valenciana*, Thèse de Doctorat, Departement d'Économie Appliquée, Université de Valencia, Valencia.
- , 1996a, *Análisis económico del sector no lucrativo*, Tirant lo Blanc, Valencia.
- , 1996b, "Économie sociale et services sociaux en Espagne", *Revue des Etudes Coopératives, Mutualistes et Associatives*, n.º 261, 58–67.
- , 1996c, "La colaboración entre el sector público y el sector privado en materia de política social. El caso de la Comunidad Valenciana", *Revista de Fomento Social*, n.º 51, 119–140.
- SALAMON L., 1981, "Rethinking public management: Third party government and changing forms of public action", *Public Policy*, n.º 29, 255–275.
- , 1986, "Government and voluntary sector in an era of retrenchment: the american experience", *Journal of Public Policy*, n.º 6, 1–20.
- , 1987, "Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third Party of Government Relations in the Modern Welfare State", *Journal of Voluntary Action Research*, Vol. 16 n.º 2, 29–49.
- SALAS J., 1983, "El régimen económico de la acción concertada", *Revista de Administración Pública*, n.º 56, 437–456.
- SAVAS E., 1982, *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*, Chatham House, New Jersey.
- SARASA S., 1996, "La sociedad civil en la Europa del Sur. Una perspectiva comparada de las relaciones entre Estado y asociaciones altruistas", En Sarasa S. y Moreno L. (Comp), 1996, *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, C.S.I.C.-Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 157–186.

- SUBIRATS J., 1992, "Administración y mercado", *Información Comercial Española*, n° 712, Décembre, 33–42.
- TOMAS J. A., 1997, "Prospects for Social Economy in A Changing World", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68:2 (forthcoming).
- VIDAL I., 1994, "Les entitats sense ànim de lucre en la gestió dels serveis socials a Catalunya", En 6 P. et Vidal I., Eds, *Delivering Welfare. Repositioning Nonprofit and Co-operative in Western European States*, C.I.E.S, Barcelona.
- VIENNEY C., 1986, *Les activités, les secteurs et les règles des organisations de l'économie sociale*, Université de Paris 1, Paris
- VILLA M., 1993, "Política social y prestació de serveis socials: l'optica del dret", *Conference Well-being in Europe by strengthening Third Sector*, C.I.E.S., Barcelona.
- WARE A., 1989, *Between Profit and State*, Polity Press, Oxford.
- WEISBROD B., 1988, *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, London.
- WING M., 1990, "Relations Between Government and Nonprofit Organizations", In Connors T. D., Eds, *The Nonprofit Organizations Handbook*, McGraw-Hill, New York.
- WOLCH J., 1990, *Government and Voluntary Sector in Transition*, The Foundation Center, New York.

Partnership between public sector and NPO in social services. The Spanish case

The article considers the social services supply in the Spanish area of Valencia. The objective is double. First the authors analyse what describes the partnership between public sector and NPO in this area, by using a systemic conception of the social services sector where three main functions can be identified (financing, production and distribution, and regulation). Secondly they search for theoretical arguments explaining this partnership principle. This second section is mainly based on the NPO approach.

Partnerschaft zwischen dem öffentlichen Sektor und Nonprofit-Organisationen im Bereich sozialer Dienstleistungen. Der spanische Fall

Der Beitrag behandelt das Angebot an sozialen Dienstleistungen im Gebiet von Valencia in Spanien. Die Zielsetzung ist eine doppelte: Erstens analysieren die Autoren das, was in dieser Region als Partnerschaft zwischen dem öffentlichen Sektor und Nonprofit-Organisationen (NPO) bezeichnet wird, unter Anwendung eines System-Konzepts für den Sektor der sozialen Dienstleistungen, bei dem drei Hauptfunktionen festgestellt werden können (Finanzierung; Produktion und Verteilung; Regulierung). Zweitens suchen die Autoren nach theoretischen Argumenten, die dieses Partnerschaftsprinzip erklären. Der zweite Teil basiert hauptsächlich auf dem NPO-Ansatz.

Colaboración entre poderes públicos y OSBL en los servicios sociales. El caso de España

Este artículo analiza la oferta de servicios sociales en la región de Valencia (España). El objetivo es doble. Por una parte, se analiza la existencia de un principio de colaboración entre los poderes públicos y las OSBL (Entidades sin ánimo lucrativo) en esta región desde una concepción sistémica del sector de servicios sociales la cual diferencia tres funciones claves (financiación, producción y regulación). Por otra parte se estudian los argumentos teóricos que pueden justificar este principio de colaboración. Esta segunda parte se apoya fundamentalmente en las aportaciones del enfoque Nonprofit Organization.