

Recherche sur les pratiques de mutualisation dans le non-marchand bruxellois

Pierre ARTOIS (HUSCI ULB)
Karine BOUSSART (CREBIS/CBCS)
Alexandre DEHON (HUSCI ULB)
Matthias ROSENZWEIG (CREBIS/CBCS)
Magali VERDONCK (DULBEA)

DULBEA POLICY REPORT N°23.04

Avril 2024



Recherche sur les pratiques de mutualisation dans le non-marchand bruxellois

Synthèse du rapport

Contexte de la recherche

Cette recherche est menée à la demande de Iriscare et de la Cocof, en application du point 6 « mutualisations » de l'accord du non-marchand bruxellois 2021-2024 signé par les composantes francophone, bicommunautaire et régionale du gouvernement bruxellois ainsi que par les représentants des interlocuteurs sociaux des secteurs non-marchands. Ce point envisageait notamment « [...] une collaboration avec les acteurs universitaires et associatifs (...) en vue de préparer, de soutenir et d'accompagner la mise en place de mesures temporaires ou structurelles portant sur :

1. la mutualisation de fonctions et de services “supports” (coordination, conseil en prévention, comptabilité, support IT, support GRH, support d’audit interne, communication, formation, nettoyage et petits travaux, diversité, énergie, etc.) ;
2. le renforcement ou la création des mécanismes “équipes mobiles” ;
3. la création de groupements d’employeurs favorisant la mutualisation des compétences et une meilleure intégration des politiques pour les publics ;
4. le travail en réseau ou les collaborations par conventionnement visant à rechercher la multidisciplinarité et l’intersectorialité ;
5. le regroupement physique/immobilier d’opérateurs de première ligne
6. la création de centrales d’achat (matériel IT, disponibles, etc.). »¹

Cette recherche doit permettre « un état des lieux des initiatives existantes dans le secteur non-marchand bruxellois ainsi que de formuler des propositions pour mettre en œuvre des projets de mutualisation »². Ajoutons que le pouvoir adjudicateur a souhaité que les résultats puissent « être exploitables directement par les administrations qui seraient amenées à mettre en œuvre ultérieurement les recommandations apportées »³.

PARTIE 1 – CADRE GÉNÉRAL DE LA RECHERCHE : LA MUTUALISATION DANS LE NON-MARCHAND BRUXELLOIS

Cette recherche se focalise sur les organisations non-marchandes (ASBL⁴, AISBL⁵, fondations privées, fondations d'utilité publique, sociétés mutualistes, ONG) dont l'unité d'établissement est située en Région de Bruxelles-Capitale et appartenant aux secteurs suivants :

¹ Protocole d'accord 2021-2024 du 23 décembre 2021 pour les secteurs non-marchand de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire commune et de la Région de Bruxelles-Capitale.

² Marché public pour une étude sur la mutualisation, p. 8.

³ Ibid., p. 29.

⁴ Association sans but lucratif.

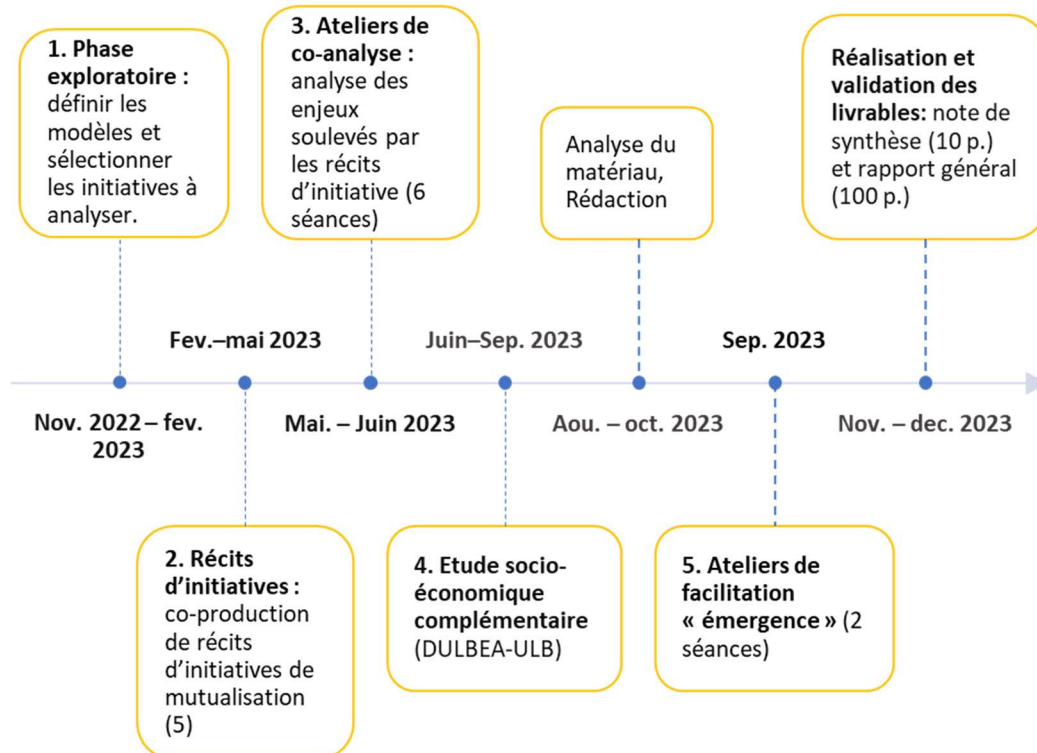
⁵ Association internationale sans but lucratif.

- CP 318 – Services des aides familiales et des aides seniors
- CP 319 – Établissements et services d'éducation et d'hébergement
- CP 327 – Entreprises de travail adapté, ateliers sociaux et maatwerkbedrijven
- CP 329 – Secteur socio-culturel
- CP 330 – Établissement et services de santé
- CP 331 – Secteur flamand de l'aide sociale et des soins de santé
- CP 332 – Secteur francophone et germanophone de l'aide sociale et des soins de santé
- CP 337 – Non-marchand auxiliaire

Nous prenons ainsi en compte les organisations non-marchandes concernées par l'accord du non-marchand bruxellois 2021-2024 et étendons le périmètre à d'autres qui sont subventionnées par la VG, la FWB et l'État Fédéral.

Nous cherchons à répondre à la question suivante : **quelle est la pertinence de la mutualisation pour les organisations non-marchandes à Bruxelles ?** Par pertinence, nous comprenons l'adéquation entre des moyens et des fins. Nous supposons en effet que la mutualisation est mobilisée pour répondre à des besoins non satisfaits. Ce manque peut-être de différents ordres : manque de ressources financières, déficit de professionnalisation de certaines fonctions, manque de liens entre services, etc. Nous analysons donc les raisons qui poussent les organisations non-marchandes à mutualiser, les effets que la mutualisation a sur ces organisations, leurs travailleurs et leurs publics, ainsi que les conditions de mise en œuvre des initiatives de mutualisation.

Nous avons adopté un protocole méthodologique mêlant des approches classiques et des approches collaboratives. Pour cela, nous avons planifié la recherche de la manière suivante :



PARTIE 2 – DÉFINIR LA MUTUALISATION

Le terme de mutualisation ne dispose pas d'une **définition** stabilisée qu'elle soit sociologique, juridique ou institutionnelle. Nous nous sommes donc appuyés sur la littérature académique et professionnelle et sur des entretiens exploratoires avec des personnes impliquées dans des réflexions sur la mutualisation associative en Belgique pour en construire une.

Définition de la mutualisation associative

La mutualisation associative correspond à des moyens (matériels, immatériels et humains) qui sont mis en commun entre plusieurs organisations du non-marchand (ASBL, AISBL, fondation, mutuelle), et éventuellement avec d'autres types d'organisations (société commerciale, administration publique) de manière pérenne et dont le contrôle est assuré collectivement.

La mise en place d'une mutualisation vise à répondre à des besoins actuels et futurs non satisfaits.

Une mutualisation implique que les parties prenantes fassent usage de moyens dans le cadre d'une même activité, ou d'activités analogues, de laquelle résulte une responsabilité commune sur leur usage et leur devenir. Ce qui fait mise en commun n'est pas nécessairement l'existence d'un droit de propriété commune, même si cela peut être également le cas, mais le fait d'avoir un usage partagé et reconnu par chacun du bien en question.

La mutualisation se distingue **d'autres formes de collaboration** que sont l'externalisation (délégation de service à un fournisseur externe à l'organisation), la subordination (centralisation des fonctions stratégiques et du pouvoir décisionnel au sein d'une structure), la fusion (création d'une seule entité juridique) et la mise en réseau ou le partenariat (sans contrôle commun des ressources).

Les **types de ressources** mutualisées sont de cinq ordres.

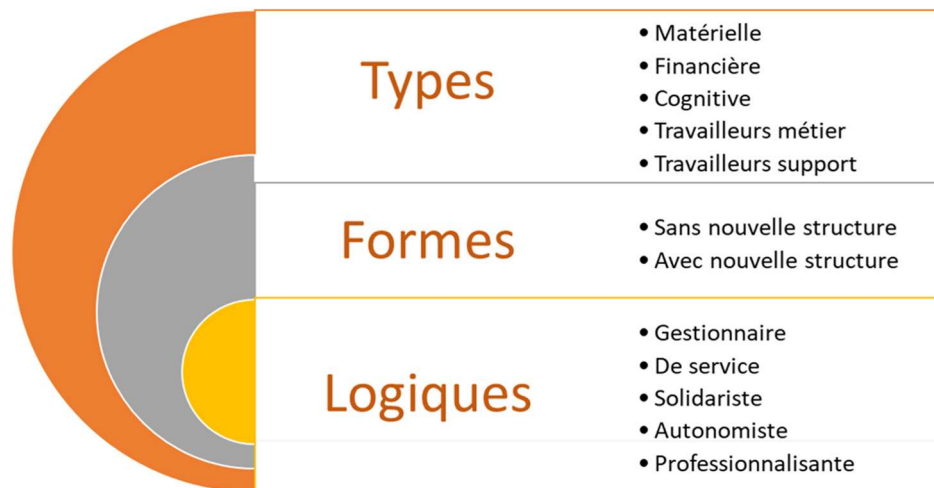
- Matérielles : partage d'espaces physiques, de locaux, mais aussi d'équipement.
- Financière : mise en commun de patrimoine immobilier ou de trésorerie.
- Cognitives : mise en commun de bases de données, de dossiers partagés et de connaissances écrites.
- Humaines - fonctions support : partage de fonctions telles que fonctions comptables, RH, juridiques, informatiques, administratives, d'achat, d'entretien, de prévention et de bien-être au travail.
- Humaines - fonctions métiers : partage de fonctions liées directement au cœur de mission des organisations qui impliquent généralement un contact direct avec le public.

Nos travaux ont permis de dégager **cinq logiques** distinctes qui poussent les organisations à mutualiser. Une même initiative de mutualisation peut poursuivre plusieurs logiques.

- Gestionnaire : des organisations se mettent ensemble pour obtenir des économies d'échelle ou d'autres formes de gains financiers.

- De service : la mutualisation vise à améliorer la qualité, la quantité ou l'accès des services rendus.
- Solidariste : elle consiste pour des organisations à apporter leur soutien à d'autres organisations en difficulté ou en besoin de développement.
- Autonomiste : les organisations se mettent ensemble afin de renforcer leur autonomie, pour devenir un acteur incontournable, voire un contre-pouvoir aux pouvoirs publics.
- Professionnalisante : la mutualisation est utilisée pour aider à structurer et à définir les fonctions, les pratiques et les valeurs de travailleurs exerçant une même activité. Elle consiste également à confier des tâches à des travailleurs spécialisés.

Notons enfin que la mutualisation peut se faire en mettant en place une structure juridique propre (ASBL faitière, groupement d'employeurs, centrale d'achat) ou en s'appuyant plutôt sur des conventions entre partenaires pour définir les règles et objectifs de partage des ressources. Elle peut également se faire de manière informelle.



PARTIE 3 – IMPACTS ÉCONOMIQUES DE LA MUTUALISATION

Le volet économique de cette recherche pointe les sources potentielles de gains financiers qui peuvent être obtenus grâce à la mutualisation. La source principale de l'analyse est une enquête envoyée aux organisations non-marchandes bruxelloises appartenant au périmètre précédemment établi.

Les dépenses pour lesquelles il existe un potentiel d'économies à réaliser grâce à la mutualisation représentent en moyenne 25,25 % des budgets des organisations non-marchandes. Nous avons considéré que les dépenses d'investissement et de personnel n'étaient pas directement concernées.

Parmi celles concernant les postes de dépenses les plus importants, la **mutualisation des locaux** ne semble pas générer d'avantages financiers évidents. Les réponses indiquent que le loyer par m² a tendance à baisser significativement quand la surface louée augmente, ce qui laisse penser que la mutualisation devrait pouvoir entraîner des économies de loyer. L'analyse montre pourtant le contraire. Ou bien, quand les loyers sont réduits, cela semble se faire au détriment de la qualité.

La piste de **l'achat groupé d'énergie** est, elle, par contre, plutôt prometteuse, mais sous-exploitée. Notre recherche sur les économies potentielles en matière d'énergie grâce à la mutualisation aboutit

à une fourchette allant de 13,5 % à 21 %. Une telle fourchette d'économies potentielles incite à creuser la question. Notons cependant que 25 % des organisations interrogées n'ont pas de vue sur leur consommation d'énergie et n'ont donc aucune incitation à explorer des manières de les réduire.

La **mutualisation des services support** est également prometteuse, bien que seuls 16,2 % des répondants déclarent y avoir eu recours. Pourtant le temps dédié par leur personnel aux services support représente en moyenne 18,2 % du temps de travail de l'ensemble du personnel, ce qui semble une proportion suffisamment importante pour s'intéresser aux moyens de réduire l'importance du temps consacré à des tâches éloignées du métier de base.

Les **centrales d'achat** correspondent à une pratique plutôt bien adoptée, mais avec une marge de progression importante d'environ trois quarts des organisations répondantes. La question des conditions d'accès aux centrales d'achat existantes est certainement à creuser.

Bien que la **mutualisation de trésorerie** puisse, en théorie, générer des économies, elle est difficile à mettre en œuvre, car elle requiert des conditions trop restrictives, dont celle de générer de la trésorerie, ce qui est peu fréquent dans le secteur non-marchand.

Pour toutes les pistes prometteuses, les conditions pour susciter l'adhésion sont l'accès à l'information utile, la simplicité des procédures et une amélioration du rapport qualité/prix. Parfois des éléments juridiques ou législatifs font obstacle, comme un accès trop restrictif aux centrales d'achat ou la limitation de la taille d'un regroupement d'entités en raison d'un plafond de subsides au-delà d'un certain nombre d'ETP.

Dans tous les cas, il convient de s'assurer que les coûts organisationnels de la mutualisation ne dépassent pas les gains qu'elle génère. En ce sens par exemple, le recours à des centrales d'achat existantes représente un coût quasi nul tandis que la mutualisation de services support nécessite un certain investissement (conception, formalisation, coordination, gestion, etc.).

La mutualisation ne permet pas toujours de dégager des moyens financiers, mais elle permet de compenser leur insuffisance et, par exemple, de se mettre en conformité envers une série d'obligations légales négligées jusqu'ici ou de dégager du temps pour réaliser ses missions de base.

PARTIE 4 – RÉCITS D'INITIATIVE DE MUTUALISATION

Nous avons sélectionné plusieurs initiatives de mutualisation comme cas d'étude. Pour chaque initiative, nous avons écrit un « récit » dans lequel nous analysons les raisons qui ont mené les organisations à mutualiser, les conditions de réussite ou d'échec de la mutualisation, l'organisation et le fonctionnement de celle-ci ainsi que ses effets sur les organisations, travailleurs et publics impliqués. La sélection visait à obtenir une diversité des types de mutualisation examinés quant aux moyens mis en commun, à la logique de mutualisation et à la forme juridique choisie.

Pour chaque initiative de mutualisation, nous avons mené trois entretiens avec des personnes engagées dans cette dernière. Nous avons choisi des profils complémentaires qui exercent des rôles différents au sein de la mutualisation. Nous avons également mené deux entretiens complémentaires avec des personnes impliquées dans des initiatives de mutualisation de fonctions support.

Notre sélection finale s'est arrêtée sur les initiatives suivantes :

- **CSSI Ribaucare** — Centre social santé intégré regroupant des services issus de plusieurs ASBL au sein d'un même lieu.
- **Numéro vert « Allo ? Aide sociale »** — Centrale d'appel offrant une orientation sociale, initiée par la Fédération des services sociaux (FdSS) et prise en charge par des travailleurs sociaux issus de services sociaux associatifs (CAP, CASG, CAW).
- **Wijkhuis/Maison de quartier Chambéry** — Création d'un groupement d'employeurs afin d'obtenir les subsides nécessaires au financement d'un poste de coordination.
- **Topaz** — tentative de création d'un logiciel de gestion intersectorielle et de mise en commun des dossiers patients-usagers.
- **Fonds de soutien aux maisons médicales** — Création d'un fonds de soutien financier mutualisé pour aider les nouvelles maisons médicales ou celles en difficulté.

Pour les analyses d'initiatives de mutualisation complémentaires, nous avons choisi les suivantes :

- **Fondation des Petits Riens** — mutualisation de patrimoine et de fonctions support entre plusieurs ASBL membres d'un même groupe associatif.
- **Afosoc-Vesofo** — mutualisation de fonctions support et de lieux entre des ASBL paritaires.

Ces cinq récits ainsi que ces deux entretiens complémentaires nous permettent d'avoir un panel diversifié de formes de mutualisation et de types de ressources mutualisées. Certaines initiatives s'inscrivent dans une histoire et un courant d'intervention spécifique, comme c'est le cas du CSSI Ribaucare. Dans celui-ci, nous relevons comment les conditions de mise en œuvre dépendent de la rencontre entre le modèle de l'intégration des soins et de l'aide sociale et les modes de fonctionnement et de prise en charge des publics propres à chacune des organisations participantes. D'autres exemples démontrent à quel degré les modalités de financement des organisations impactent les possibilités, ou les contraintes, de mutualisation des organisations. Le Fonds de soutien aux maisons médicales n'aurait pu se créer dans un secteur qui ne dispose pas des mêmes surplus financiers. Quant au groupement d'employeurs de la maison de quartier Chambéry, il n'a vu le jour qu'en raison des contraintes pesant sur l'utilisation des subventions publiques de l'association. La réussite de la mise en œuvre dépend également du partage de valeurs entre les organisations participantes. Si le numéro vert « Allo ? Aide sociale » parvient à fonctionner malgré ses difficultés, c'est bien en raison d'une volonté partagée des organisations et de leurs travailleurs de garantir l'accès à tous à une aide sociale, accompagné d'un soutien financier public structurel. Quant à Topaz, l'échec provient en partie d'un manque de planification budgétaire et temporelle et de partage de valeurs entre orientations non lucratives et volontés mercantiles.

PARTIE 5 — INCITANTS À LA MUTUALISATION

Les éléments qui incitent les organisations non-marchandes à mutualiser des moyens entre elles peuvent être d'origine externe – liés au contexte socio-économique et politique – ou d'origine interne, en s'appuyant sur les logiques de mutualisation évoquées précédemment.

Face à la complexification des problématiques sociales, deux pistes s'offrent initialement aux organisations non-marchandes : renforcer la polyvalence de leurs intervenants ou développer des équipes davantage pluridisciplinaires. Or, le manque de moyens financiers et la saturation des services limitent leur capacité à poursuivre l'une de ces deux voies. Dans ce contexte, la mutualisation leur offre une troisième voie. Mentionnons aussi comme facteur externe les obligations réglementaires liées aux travailleurs, aux finances, à la protection des données, mais également la communautarisation des

subsidés. L'état des bâtiments peut aussi être un facteur encourageant à trouver un lieu plus accueillant et à en partager les frais.

Les facteurs internes sont liés aux logiques poussant à la mutualisation. Dans certains cas, les organisations non-marchandes mutualisent pour faire face à un manque de financement. Ces dernières ne cherchent pas nécessairement à réaliser des gains financiers en mutualisant. Elles cherchent principalement à améliorer la qualité et l'accès de leurs services à leurs publics. Elles visent également à professionnaliser certaines fonctions, en particulier les fonctions support.

PARTIE 6 – EFFETS DE LA MUTUALISATION

Effets sur les organisations

La mutualisation implique d'associer des structures qui possèdent des modes de gouvernance parfois fort différents. Elle ne remet pas pour autant en cause les modes de gouvernance propres à chaque organisation. La création d'une structure tierce, tel qu'une ASBL faitière ou un groupement d'employeurs permet d'externaliser, du moins en partie, la gouvernance de la mutualisation en dehors des organisations partenaires.

La mutualisation coûte du temps aux organisations. En effet, pour travailler à plusieurs, il faut non seulement du temps pour prendre des décisions, mais également du temps dédié à la coordination entre les entités participantes et ce à différents niveaux : dans les instances de direction, entre coordinateurs de service et entre travailleurs. Sans financement spécifique pour la coordination, cette charge de travail supplémentaire peut venir déformer le travail de terrain.

La mutualisation interroge aussi les identités propres à chaque organisation impliquée. Dans le processus de mutualisation, il y a co-construction d'une nouvelle identité – l'identité mutualisée – et par conséquent une co-existence avec les identités propres à chaque organisation. Le maintien d'une cohésion au sein d'une mutualisation passe avant tout par la mise en place de modalités de décision collective, particulièrement lorsque les organisations ont des identités bien distinctes. Celle-ci est également facilitée quand les organisations partagent des objectifs ou des valeurs proches, tel que le fait de venir en aide à des publics vulnérables. Le partage de pratiques de travail similaires et le partage du public peuvent également y contribuer.

Enfin, les mutualisations ont des effets sur les ressources des organisations non-marchandes. Au départ, elles impliquent souvent des coûts supplémentaires, notamment lorsqu'il y a création d'une nouvelle structure ou qu'il y a besoin d'engager des travailleurs dédiés. Par la suite, elles ne permettent pas nécessairement des gains financiers, mais incitent en tous cas les organisations à se redistribuer des ressources entre elles. Elles favorisent également la professionnalisation de certaines fonctions. En mutualisant leurs moyens, les organisations non-marchandes peuvent engager plus facilement certains profils, car elles ont ainsi les ressources nécessaires pour offrir des contrats attractifs (temps de travail et rémunération), garantir de meilleures conditions de travail et proposer des projets plus ambitieux.

Effets sur les travailleurs

Certaines mutualisations permettent aux organisations non-marchandes d'offrir de meilleures conditions de travail à leurs salariés. Dans des mutualisations de locaux, des organisations avec peu de moyens peuvent avoir accès à de meilleurs espaces de travail en bénéficiant du soutien d'autres structures pour assurer une partie du coût supplémentaire d'achat ou de location.

Les mutualisations de locaux permettent également aux organisations membres de former une même unité technique d'exploitation. Ceci offre parfois les conditions nécessaires pour atteindre le nombre suffisant de salariés pour former une délégation syndicale et constituer des organes dans lesquels les travailleurs sont représentés (CE, CPPT). Dans les cas où cela est possible, leur présence peut avoir un effet positif sur les conditions de travail et les rémunérations des travailleurs.

Le modèle du groupement d'employeurs permet quant à lui d'offrir un cadre clair et protecteur pour les travailleurs. En effet, ceux-ci disposent d'un contrat et d'un employeur unique. Ils n'ont alors pas à naviguer entre plusieurs contrats à temps partiel. Ce modèle permet donc de lever en partie les ambiguïtés inhérentes à l'exercice d'une fonction au bénéfice de différentes entités. En même temps, il fait face à des limites et des questionnements. Un travailleur d'un groupement d'employeurs peut avoir du mal à développer un sentiment d'appartenance à un collectif de travail dans le cas où il doit intervenir au sein de plusieurs organisations.

Les mutualisations peuvent également avoir des effets sur les pratiques professionnelles. Certaines favorisent en effet le partage de compétences et de connaissances entre travailleurs issus de différentes organisations. C'est notamment le cas des mutualisations de locaux et de fonctions métiers. Dans ces dernières, les travailleurs apprennent à connaître les spécificités d'autres publics et adaptent leurs pratiques pour faciliter l'accès à leurs services. Ces pratiques adaptatives peuvent ensuite se formaliser à travers le temps. Elles nécessitent néanmoins une reconnaissance de la part des équipes et des coordinateurs de services.

La mutualisation des fonctions support facilite quant à elle l'intégration de compétences techniques et administratives au sein du non-marchand. Se mettre ensemble permet ainsi aux organisations non-marchandes d'embaucher du personnel spécialisé qu'elles n'auraient pas pu embaucher seules. Allouer ces fonctions à du personnel spécifique permet de dégager du temps pour se concentrer sur le cœur de métier de l'organisation. La mutualisation des fonctions support peut en contrepartie créer une distance entre les organisations de terrain et les décisions stratégiques les concernant. Si la comptabilité par exemple n'est certes pas le cœur de métier, comment garder un œil attentif sur l'évolution de la santé financière quand cette fonction sort du quotidien des organisations ?

Effets sur les publics

Les mutualisations de lieux, quand elles visent une intégration de l'offre, peuvent renforcer l'accessibilité de certains services et contribuent à assurer la continuité des accompagnements. Elles permettent entre autres d'associer des services bas-seuil à d'autres types de services. Les mutualisations de locaux et de fonctions métiers limitent donc les ruptures dans les parcours d'aide et de soin en maintenant une pluralité de points de contact et en facilitant le passage d'un service à un autre.

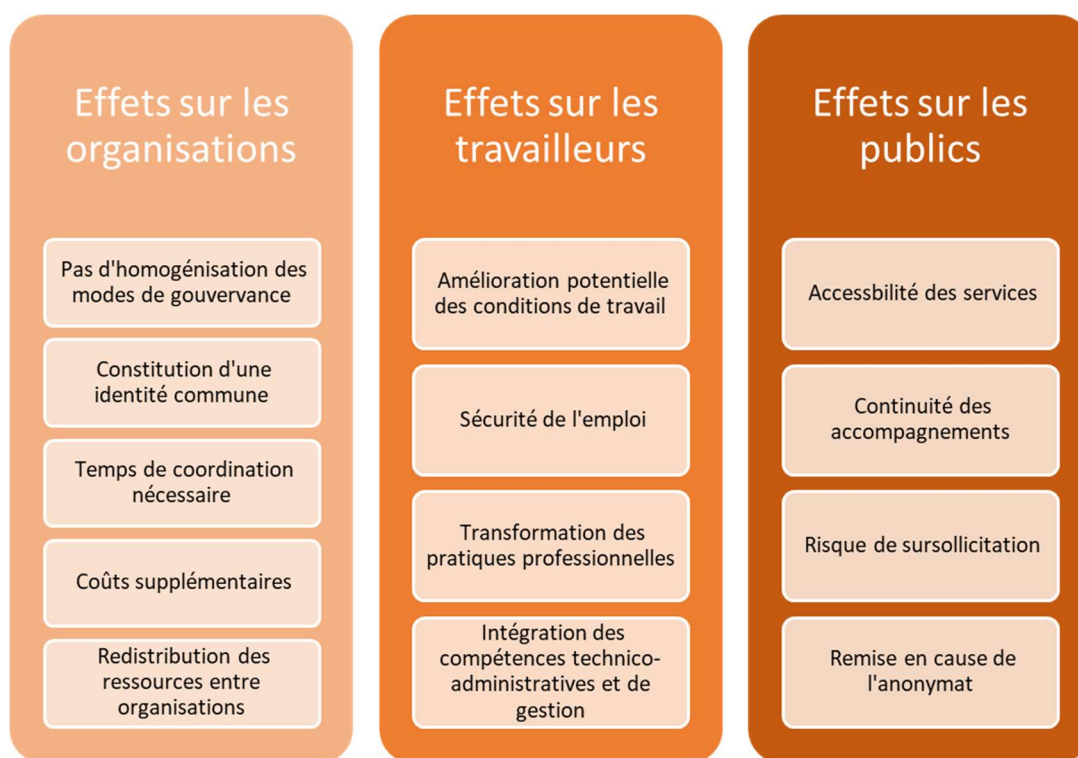
De plus, les mutualisations de locaux permettent de rassembler des publics différents au sein de mêmes espaces ou de mêmes activités, comme c'est le cas des activités communautaires. Mais certains publics, en raison de leurs spécificités, ont des besoins très particuliers qui nécessitent une prise en charge distincte, incompatible avec celle prévalant pour d'autres publics.

Le regroupement d'organisations dans un même lieu facilite aussi l'identification par les publics de services qu'ils ne fréquentent pas initialement. Mais une structure unique peut à l'inverse causer une confusion chez les publics qui ne parviennent plus nécessairement à distinguer les services et leurs spécificités.

Le regroupement de services peut aussi causer une sursollicitation du public. Autrement dit, il risque de forcer les personnes à fréquenter des services pour lesquels ils ne sont pas en demande. Ils peuvent en effet être réorientés sans leur consentement explicite. Certaines personnes peuvent également vouloir maintenir une séparation entre plusieurs services qu'elles fréquentent afin de se protéger et contrôler les informations qu'elles divulguent à l'un et à l'autre.

Les mutualisations peuvent impliquer des transferts d'informations entre organisations concernant leurs publics respectifs. Le partage des données entre travailleurs limite la perte d'information et les risques de reproduire des accompagnements ou de réaliser des actions contradictoires qui seraient au détriment de la personne suivie. De plus, cela permet aux personnes de déléguer la technicité de certaines situations aux professionnels qui les accompagnent.

Il existe cependant des services qui cherchent à limiter les données disponibles sur leurs publics. Ce sont notamment des services bas-seuil qui travaillent avec des publics se trouvant dans des situations très précaires, en particulier des personnes sans-abris ou des personnes sans-papiers. Dans ces services, c'est l'anonymat qui est de mise.



PARTIE 7 – CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA MUTUALISATION

Les récits d'initiative de mutualisation mettent en lumière plusieurs conditions permettant l'exécution d'un projet de mutualisation, tant pour sa conception que pour son opérationnalisation et son fonctionnement quotidien.

Il convient d'insister tout d'abord sur la nécessité de mener une réflexion aboutie sur le projet de mutualisation avant de s'y lancer. En effet, ce genre de projets absorbe l'énergie et le temps de travail de collaborateurs, peut générer craintes et questionnements et impacte les façons de travailler. Envisager la mutualisation comme un projet qui est planifié rigoureusement et auquel dédier les

ressources nécessaires est un prérequis. Les ressources financières, humaines, temporelles, infrastructurelles doivent être rigoureusement planifiées dès le départ. Une telle préparation atténue les risques d'échec, mais aussi les éventuelles résistances liées au changement.

C'est pourquoi l'ensemble des partenaires à la mutualisation doivent s'aligner sur un objectif réfléchi ensemble, co-construit et partagé. Au-delà des objectifs, ils mènent une réflexion sur leurs valeurs, leur projet social et politique. Il n'est pas question pour les organisations de renier leurs valeurs propres pour en adopter de nouvelles, mais plutôt de s'assurer que les projets des unes et des autres soient compatibles. La mutualisation doit répondre aux intérêts propres et à l'intérêt collectif mutualisé.

Le choix des partenaires est crucial pour l'aboutissement de la mutualisation dont la bonne fin dépendra également des personnes à la manœuvre et des relations interpersonnelles qui se nouent. La confiance et la communication transparente tout au long du processus sont indispensables. Une mutualisation dans laquelle les organisations impliquées se connaissent et partagent des approches ou des valeurs est a priori plus rapide à mettre en place, mais l'entre-soi qui en découle pourrait signifier un moindre impact transformatif sur les pratiques professionnelles ou le service rendu au public.

Notons que l'existence de structures de coordination et de coopération déjà existantes, telles que des fédérations d'employeurs, facilite les mutualisations. Elles assurent en effet l'existence de liens préalables interpersonnels entre partenaires à la mutualisation, garantissent un accès à certaines ressources (expertise, ressources financières) et établissent les bases organisationnelles nécessaires au partage de ressources.

Cette phase préparatoire ne peut faire l'impasse sur un contact avec les autorités subsidiaires pour s'assurer de leur soutien dans le processus et garantir qu'aucune perte d'agrément ou de financement n'aura lieu. Il faut aussi veiller à ce que la direction et le CA valident le projet dès sa conception et prendre soin d'y impliquer les travailleurs.

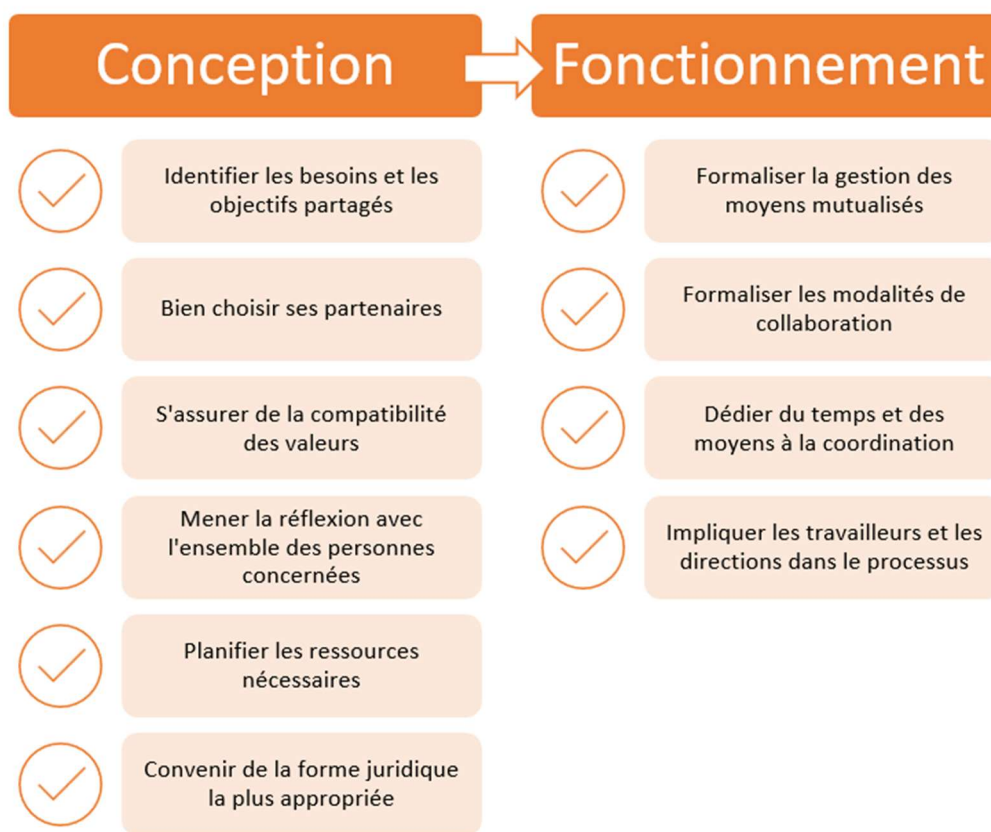
L'initiative de mutualisation demande de la coordination. Les heures de travail attribuées à la fonction de coordination doivent être reconnues, et donc rémunérées, pour ne pas arbitrer entre coordination et travail de terrain. Au-delà du temps à mobiliser, il faut aussi s'entourer des compétences nécessaires dont certaines sont techniques : législation, administration, finance, agrément, informatique...

Des groupes de travail et comités de pilotage peuvent accompagner le processus de mutualisation, auquel cas il importe de définir les rôles et responsabilités de chaque organe et leurs interactions. La gouvernance doit être formalisée au plus tôt.

Enfin, il faut se pencher sur la forme juridique la plus adéquate ; en s'appuyant soit sur des conventions sans créer une entité juridique spécifique, soit en mettant en place une structure telle qu'une ASBL faitière ou un groupement d'employeurs. Cette diversité de manières de mettre en place une mutualisation permet aux organisations, en fonction de leurs besoins, de la taille du projet et des organisations et de leur fonctionnement, de choisir le modèle le plus approprié.

Le fonctionnement quotidien de la mutualisation continue d'exiger des ressources, une gouvernance claire, une communication transparente et l'adéquation de la forme juridique à l'évolution du projet. La gouvernance est intimement liée à la forme juridique que prend la mutualisation. Certaines modalités spécifiques sont à prévoir en cas de mutualisation d'un lieu comme un règlement d'ordre intérieur, des accords sur les accès du public et sur la répartition des frais et les responsabilités des occupants. Enfin, quelle que soit la forme juridique, il convient de travailler en priorité sur la

gouvernance et de la formaliser dans un document accessible à tous, mais également de la revoir régulièrement en fonction de l'évolution du projet.



PARTIE 8 – PISTES D' ACTIONS ET PRINCIPES

Les propositions émanant des ateliers de facilitation « émergence » reconnaissent unanimement l'importance d'une mutualisation efficace, suggérant une orientation collective vers la mise en œuvre d'initiatives communes à partir de six principes.

- **Transparence** : il convient de favoriser des règles claires, une définition nette des enjeux, tout en instaurant une démocratie et une clarté dans les objectifs. Plus encore, tout acteur impliqué est informé des progrès, défis et décisions, qu'il soit travailleur, décideur ou usager.
- **Communauté** : dans un processus de mutualisation, l'accent est mis sur la mise en commun, la valorisation de la diversité et de la complémentarité ainsi que de l'identité propre à chaque intervenant. Il est donc crucial de juger de la complémentarité des partenaires avant de se lancer, de reconnaître et valoriser les atouts de chaque partenaire au sein du processus.
- **Ouverture** : le principe d'ouverture traduit une prise en compte du changement, des particularités des acteurs et d'une diversité inhérente au domaine non-marchand. L'ouverture doit se faire à tous les niveaux, pas seulement fonctionnels, mais aussi concernant la mise en commun des ressources et des connaissances.

- **Élargissement des connaissances** : dans ce cadre, la vision repose sur la mise à disposition, l'acquisition et la diffusion des connaissances pratiques, on pourrait dire des expériences, en matière de mutualisation.
- **Robustesse** : pour qu'un projet de mutualisation fonctionne, il convient de jouer sur un engagement de chaque entité à mobiliser les ressources nécessaires, qu'il s'agisse de compétences, de connaissances ou de techniques. Les processus dégagés doivent être efficaces pour les usagers. Autrement dit, il convient de s'assurer que les publics bénéficient directement des avantages de la mutualisation.
- **Adaptabilité** : les processus de mutualisation doivent pouvoir s'adapter. Ils s'inscrivent dans une démarche évolutive, de modernité et d'agilité. Cela se traduit par la capacité à évoluer selon les besoins et les contextes changeants propres au non-marchand bruxellois.

Les travailleurs et représentants des secteurs du non-marchand bruxellois insistent néanmoins sur le fait d'assurer leur indépendance de travail vis-à-vis de l'administration. Si l'administration souhaite dynamiser les projets de mutualisation, il convient de ne pas les rendre contraignants en vue de subventions ou d'agréments, au risque de créer un rejet de la part des organisations de terrain. Un cadre légal incitateur (reconnaissance, temps de coordination, financement) peut donc voir le jour. Mais il est essentiel de ne pas privilégier ou imposer un modèle de mutualisation particulier.

PARTIE 9 – RECOMMANDATIONS

Créer un centre de ressources et d'accompagnement à mutualisation

L'objectif du centre de ressources serait de mettre à disposition des organisations non-marchandes bruxelloises un accompagnement juridique, administratif et de gestion de projet pour la mise en place d'initiatives de mutualisation, de leur conception à leur fonctionnement effectif. L'accompagnement doit notamment aider les organismes impliqués à définir leurs objectifs, à choisir le format de mutualisation adapté, à construire les modalités de décision collective et à assurer la viabilité économique à long terme de la mutualisation.

Ce service serait **presté à titre gratuit**. Son financement serait assuré par une enveloppe issue de la mesure de soutien aux initiatives de mutualisation prévue par l'ANM bruxellois 2021-2024. Dans ce cas, ce service se limiterait aux organisations non-marchandes qui disposent d'un agrément de la Cocof, de la Cocom ou de la Région de Bruxelles-Capitale pris en compte dans ce même ANM.

Le centre de ressources disposerait au départ de **3 ETP**, dont un 1 ETP avec un profil juridique, 1 ETP de soutien administratif et 1 ETP gestionnaire de projet. Au vu des autres fonctions qu'exercerait ce personnel, il serait capable d'accompagner **entre 10 et 20 projets par an**.

En dehors des accompagnements, le centre de ressources pourrait réaliser des formations autour de la mutualisation, ainsi que créer des outils à destination des organisations non-marchandes.

Dans un premier temps, la charge de travail du centre de ressources ne justifierait pas la création d'une structure juridique propre. C'est pourquoi il paraît plus raisonnable **de lancer le centre de ressources comme un service intégré à une structure existante** et de ne l'autonomiser comme une entité juridique à part entière qu'une fois qu'il a fait la preuve de son utilité et que la demande le justifie. Pour cela, quatre orientations sont envisageables :

- héberger le centre de ressources au sein d'une administration publique ou d'un OIP compétent pour le non-marchand bruxellois ;
- intégrer ce centre de ressources à une organisation qui soutient déjà le non-marchand, dispose d'une visée intersectorielle et possède les moyens (organisationnels, en espaces de travail) pour accueillir ce personnel supplémentaire ;
- constituer un réseau d'experts en mutualisation qui peuvent être sollicités pour effectuer des accompagnements de projets ;
- créer une nouvelle structure, soit un groupement d'employeurs ou une ASBL paritaire (dans le cas où finalement la création d'une nouvelle structure s'avèrerait pertinente).

Apporter un soutien direct aux organisations non-marchandes

Sur la base de la mesure « mutualisations » des ANM bruxellois 2021-2024, il est possible d'envisager l'attribution de **bourses de soutien à la mise en place d'initiatives de mutualisation**. Ces bourses peuvent être de différents montants qui dépendent alors des ressources financières et du volume de travail nécessaire pour mener à bien le projet.

Les administrations publiques peuvent également créer un **système de garantie** à destination des organisations non-marchandes afin qu'elles puissent obtenir un crédit auprès d'institutions financières.

Les pouvoirs publics peuvent également prévoir un **incitant financier pour faciliter un accompagnement par les pairs**. Il s'agit de fournir une rémunération aux organisations ayant mené avec succès des projets de mutualisation afin qu'elles partagent leurs connaissances et jouent le rôle de mentor auprès de structures démarrant des projets.

Ils peuvent également assurer un **soutien financier à long terme** de certaines initiatives de mutualisation qui n'ont pas pour objectif de réaliser des gains financiers, mais qui visent davantage à améliorer la qualité, la quantité ou l'accessibilité des services fournis aux publics.

Les pouvoirs publics peuvent **assouplir certains critères** associés aux agréments et aux appels à marchés publics, notamment **en ce qui concerne les objectifs à atteindre en matière de nombre et de types de bénéficiaires à accompagner**.

Créer un guide pour les initiateurs de mutualisation

Nous recommandons de **réaliser un vade-mecum destiné au secteur non-marchand** dans lequel les différentes pistes de mutualisation sont décrites, avec des informations très concrètes pour faciliter l'opérationnalisation d'initiatives de mutualisation.

Sa réalisation serait assurée par le centre de ressources pour la mutualisation et, à défaut, par un intervenant tiers possédant une expertise sur la mutualisation. Celle-ci nécessite une **analyse documentaire approfondie**, mais également des **analyses juridiques et économiques**. Elle pourrait aussi faire l'objet d'un processus de concertation avec des représentants d'organisations non-marchandes impliquées dans des processus de mutualisation et avec des représentants des membres signataires des ANM bruxellois. Le vade-mecum s'appuierait également sur les résultats de cette recherche.