



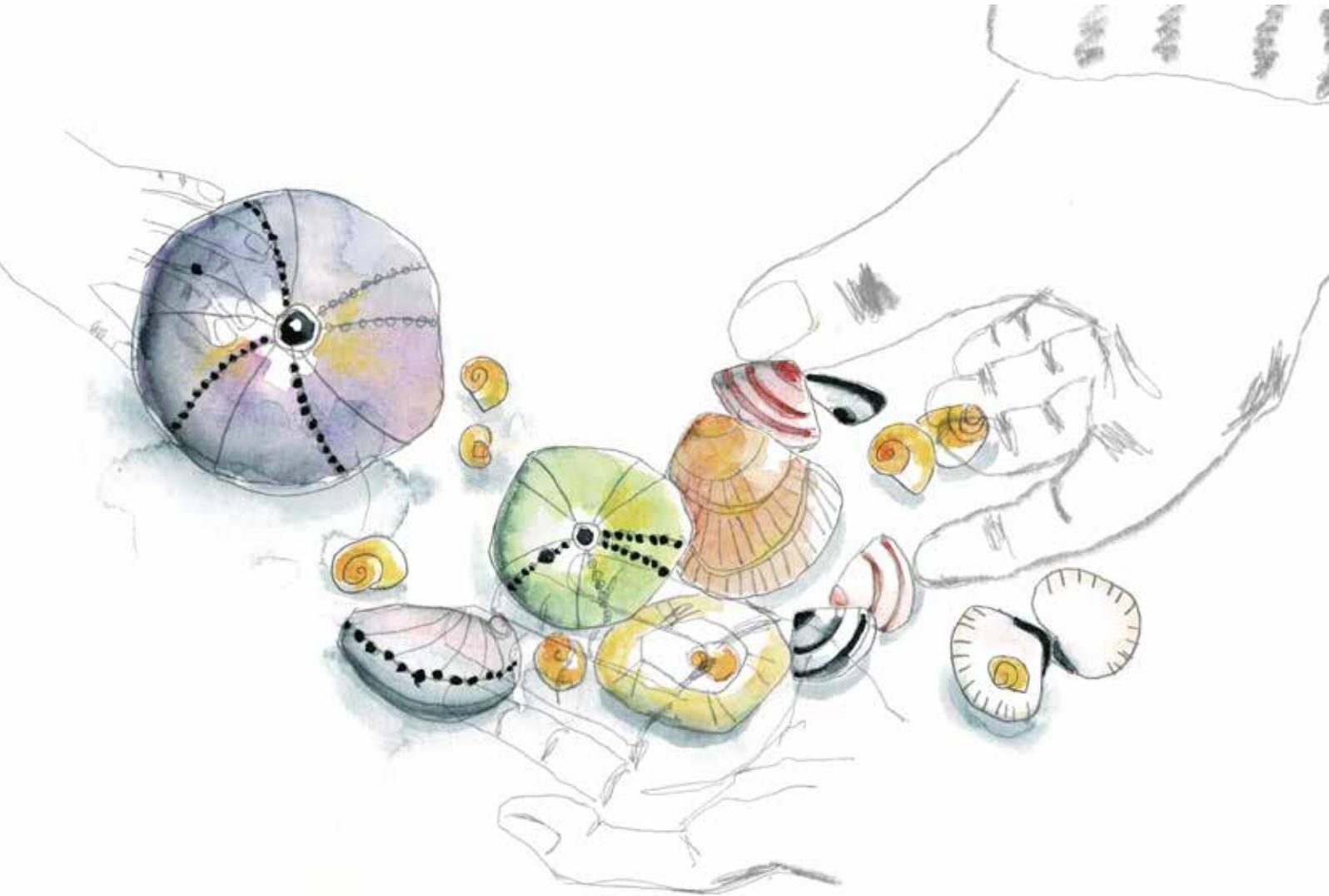
LA MUTUALISATION, UNE RÉPONSE À LA QUESTION DE TAILLE ?

*Analyse - Par Matthias Rosenzweig, chargé de recherche (Crebis) et
Karine Boussart, chargée de projet (CBCS)*

Dans le paysage bruxellois, les associations sans but lucratif sont confrontées à de nombreux défis qui peuvent se résumer en deux mots : inflation et déflation. Inflation des coûts, des exigences réglementaires, des charges administratives, du besoin de coordination transversale, des problématiques rencontrées sur le terrain et de leur complexité. Déflation des moyens structurels, de personnel qualifié et stable. Si la réalité est plus nuancée, ces deux mots traduisent pourtant assez bien les écarts qui peuvent exister entre l'objet social de toute asbl et les moyens dont elle dispose pour le réaliser. Cela peut pousser certaines à vouloir grandir pour atteindre une taille critique et

réaliser des économies d'échelle tandis que d'autres vont s'attacher à des solutions de coopération et de mise en commun, comme la mutualisation. Face au déséquilibre entre objet social et moyens, les opérateurs du non-marchand bruxellois se disent attirés par la mise en commun de moyens sous forme de mutualisation qui permettrait des synergies et une répartition des coûts entre asbl¹. Pourtant elle peine à se développer. Alors, se rassembler et mutualiser des moyens entre associations serait-ce une panacée ou un miroir aux alouettes ? Au risque de décevoir, il n'y a pas de réponse simple et unique. Chaque association a ses propres caractéristiques et contexte qui justifieront de solutions différentes par rapport aux défis qu'elle rencontre.

1. Voir les résultats de l'enquête Bruxeo de 2021 sur la mutualisation : https://www.bruxeo.be/sites/00_algol_websites/files/c02/files/media/P202203%20-%20Pr%C3%A9sentation%20Projet%20Mutualisation.pdf (on a seulement ce très long lien web)



L'idée de grandir pour partager les coûts est largement issue du monde marchand en vertu du principe d'économies d'échelle: croître permet de répartir les coûts fixes sur une base plus large et voit en conséquence le prix à l'unité se réduire. **Ce concept s'est infiltré dans le secteur associatif qui a adopté au fil des ans des pratiques managériales issues du secteur marchand (Mertens & Marée, 2015) et de la nouvelle gestion publique, marqué par la recherche d'efficience, d'innovation et de maîtrise budgétaire (Richez-Battesti et al., 2017).** Dans son livre «Small is beautiful - a study of economics as if people mattered» publié en 1973, l'économiste E. F. Schumacher prône, lui, la petite taille pour répondre aux crises et aux enjeux sociétaux et environnementaux. Alors grande ou petite taille, qu'adopter ?

Dans cet article, nous tentons de décoder comment la mutualisation envisage la question de taille, ce qui la distingue d'autres formes de coopération et les tensions qui peuvent naître entre «grandir et faire seul» et «faire ensemble». **Par mutualisation, nous entendons la mise en commun de moyens (humains ou matériels) entre partenaires qui les gèrent collectivement.**

La mutualisation se différencie du réseau ou partenariat par le fait de **constituer une «propriété commune»** (Masson, 2021) et d'être plus engageante pour les partenaires en termes de temps, de financement et d'obligations. Elle se distingue également de la fusion, dans laquelle il n'existe plus qu'une seule entité avec ses instances de décision propres – l'assemblée générale et le conseil d'administration; et de la délégation de ser-

vice qui consiste à confier la réalisation d'une fonction (ex: informatique, comptabilité) à un acteur tiers. Autrement dit, la mutualisation permet un rapprochement entre structures qui nécessite de réfléchir à des modalités de gestion collective tout en préservant, du moins en partie, les cultures organisationnelles de chacun.

Les ressources mises en commun dans une mutualisation peuvent être de plusieurs ordres: espaces physiques (comme des bureaux) ou équipements coûteux, travailleurs (fonctions technico-administratives ou fonctions



métiers en contact direct avec les publics), connaissances (bases de données, répertoires) ou encore trésorerie (avances, dons, garanties).

La mutualisation est un phénomène qui est loin de se limiter au non-marchand ou à la Belgique. On la retrouve d'ailleurs en premier lieu dans le secteur marchand pourtant davantage marqué par des logiques de concurrence. En anglais, elle renvoie au terme de *pooling* qui désigne une mise en commun de ressources, de moyens ou de connaissances. Ce terme est notamment utilisé dans les secteurs de l'industrie et de la grande distribution pour décrire des entreprises qui se réunissent afin de créer des plateformes logistique communes « pour organiser la livraison mutualisée de leurs produits vers leurs clients communs » (Abbad, 2014, p. 44). Du côté non-marchand, le terme de mutualisation a été utilisé dans le secteur public français pour désigner le développement des intercommunalités. Celles-ci permettent aux collectivités locales de « gérer ensemble des services publics locaux » (Delannoy et al., 2004, p. 77) ainsi que de partager

des compétences politiques. Ainsi, « la mutualisation des moyens donne théoriquement la possibilité (aux intercommunalités) de recruter du personnel » ou de mettre en commun du personnel communal déjà existant (Delannoy et al., 2004, p. 84). Des mutualisations sont aussi observables dans les domaines culturels, sportifs et de loisirs mais aussi dans l'enseignement.

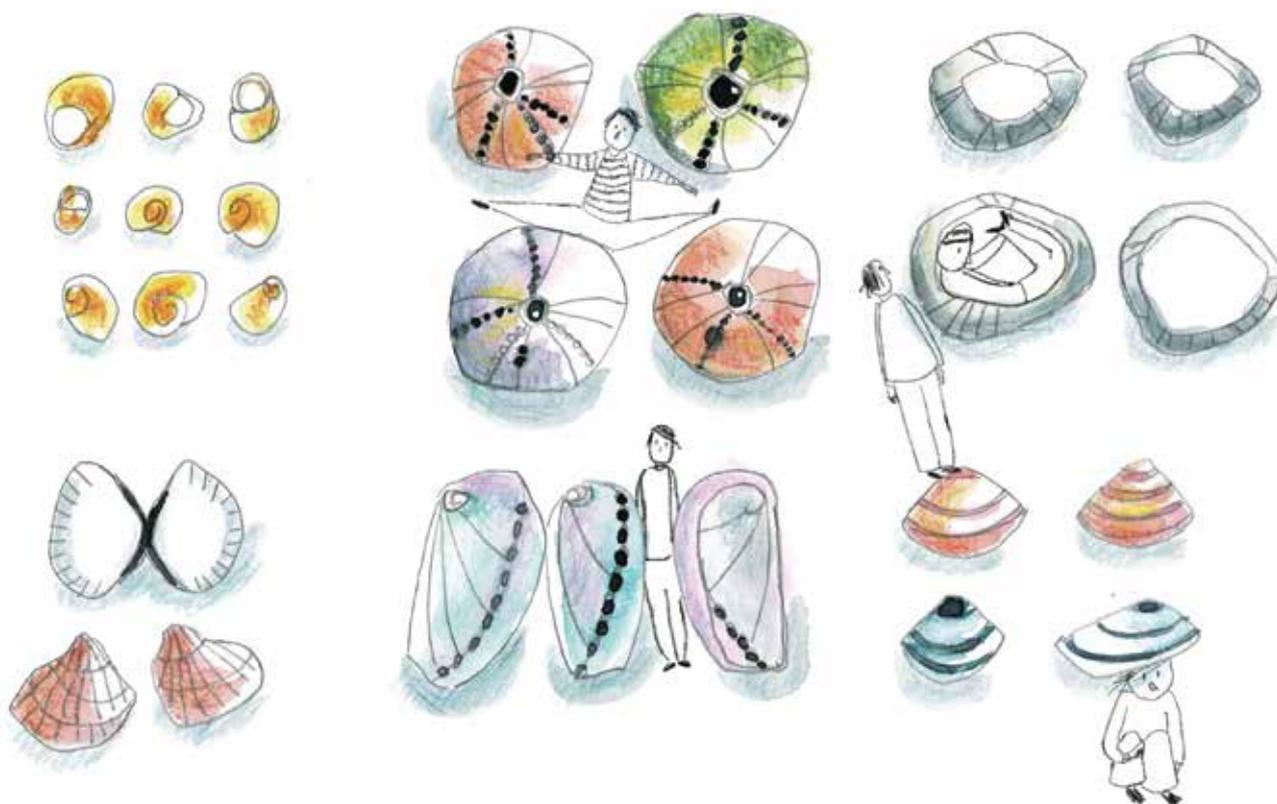
LA MUTUALISATION, VUE DEPUIS BRUXELLES

Dans le secteur social-santé non hospitalier bruxellois, l'intérêt pour la mutualisation résulte principalement de **deux mouvements distincts mais néanmoins liés: celui d'intégration des soins et celui de création de services de support technico-administratifs à destination des ASBL.**

L'intégration des soins

L'intégration des soins est un ancien cheval de bataille d'acteurs du secteur de la santé, notamment ceux issus du « groupe d'étude pour une réforme de

la médecine » (GERM). Ce groupe de réflexion, créé en 1964, cherche à promouvoir un modèle alternatif à celui de la médecine libérale. Il s'oppose également à la centralisation hospitalière en favorisant la création de structures locales reliées entre elles. Le GERM théorise son propre modèle de structure de soins: le centre de santé intégré (CSI) qui permettrait d'organiser l'accès de la population aux soins primaires à une échelle locale (GERM, 1971). Il vise une approche globale de la santé prenant en compte l'ensemble des déterminants de la santé. En poursuivant les réflexions du GERM, des acteurs du social-santé bruxellois se réunissent à partir des années 2010 autour d'un projet de création d'un nouveau type de structure: le centre social santé intégré (CSSI). L'objectif est ainsi d'étendre le modèle précédent pour assurer l'intégration et la continuité entre soins de santé et aide sociale. Dans sa forme mutualisée, le CSSI consiste à rassembler plusieurs organisations au sein d'un même bâtiment afin de fournir de manière localisée des services social-santé: une maison médicale, un service social, un planning fami-





lia, un service de médiation de dettes, un service d'accompagnement thérapeutique en toxicomanie².

Le partage de services technico-administratifs

Le mouvement vers le partage de services technico-administratifs est porté quant à lui par des directeurs et coordinateurs d'ASBL et des représentants de fédérations associatives qui se réunissent en 2018 pour former « l'association social-santé » (Assoss). Leur constat est le suivant: de nombreuses asbl rencontrent des difficultés pour assurer la gestion administrative et technique de leurs activités. Certaines d'entre elles font donc appel à des services externes pour en assurer la réalisation. Mais ces services sont souvent peu ou mal adaptés aux besoins et aux spécificités du non-marchand. D'autres asbl assurent elles-mêmes ces activités. Mais n'étant pas formées à leur réalisation, elles y passent beaucoup de temps, ceci au détriment de leurs missions premières. Pour répondre à ce problème, Assoss cherche à initier la création de services mutualisés de gestion (administrative, financière, informatique...) ainsi que d'autres types de structures telles que des centrales d'achats ou des mutualisations de trésorerie. Assoss parvient à lancer quelques projets (Top RH, formations RGPD) et est aussi à l'initiative de la tentative de création d'un logiciel intersectoriel de gestion et de base de données usagers-patients (nommé Topaz). Faute de financements pérennes, Assoss est dissoute en 2020. Cette volonté de développer de nouveaux services mutualisés de soutien continue néanmoins à vivre dans le secteur non-marchand.

En dehors d'Assoss, d'autres initiatives de partage de fonctions support entre organisations non-marchandes se sont développées. On peut citer Basic+, un groupement d'employeurs qui réunit plus de 650 organismes dans le domaine de l'éducation et de service à la per-

sonne afin de leur fournir un ensemble de fonctions technico-administratives: comptabilité, conseils en prévention, conseils en énergie, protection des données, aide juridique. Un groupement d'employeurs (GE) permet à des employeurs de se partager des travailleurs. Le travailleur est salarié du GE mais son activité est divisée entre les employeurs qui ont besoin de ses services. Ces derniers doivent se mettre d'accord sur la répartition du temps de travail et contribuent à sa rémunération sur la base de ce prorata. Le GE permet donc de déroger à l'interdiction de mise à disposition de travailleurs. Il serait une solution pour les organisations qui ont besoin de travailleurs spécifiques mais qui ne disposent ni des moyens ni de besoins suffisants pour les embaucher à temps plein ou même à temps partiel. Il répond donc à l'enjeu de professionnalisation et de rationalisation de fonctions support. En même temps, cette forme peut aussi poser question, notamment quant à la manière dont le temps de travail des salariés est réparti entre les membres utilisateurs. De plus, on peut se demander à qui les travailleurs du groupement s'identifient – le groupement ou les organismes utilisateurs – surtout quand ils sont seuls ou peu nombreux. Que ce soit via un GE ou sous une autre forme, le détachement des fonctions support permet de se décharger des fonctions qui ne sont pas au cœur de l'objet social et de gagner en temps de travail pour son public. En contrepartie, cela convoie une perte de maîtrise et de contrôle sur les ressources mais surtout sur le contenu. Si la comptabilité par exemple n'est certes pas le cœur de métier, comment garder un œil attentif sur l'évolution de santé financière quand cette fonction sort du quotidien des associations ?

Certaines organisations choisissent de créer une nouvelle asbl sans nécessairement en faire un groupement d'employeurs. La mise à disposition des salariés de la nouvelle structure peut alors se faire par le biais de conventions de service. D'autres choisissent de confier la ressource mutualisée à l'une des organisations partenaires en établissant des

règles pour assurer son contrôle collectif. Quelle que soit la forme choisie, on constate que la mutualisation implique de considérer le moyen partagé comme appartenant ou étant à disposition de l'ensemble des organisations impliquées.

MUTUALISER POUR UNE ÉCONOMIE D'ÉCHELLE, VRAIMENT ?

Qu'est-ce qui pousse les organisations non-marchandes à mutualiser, au lieu d'externaliser une ressource ou de la prendre en charge eux-mêmes ? **Contrairement à ce que l'on pourrait penser, grandir ou réaliser des économies d'échelle ne figurent pas parmi les raisons prioritaires.** On pourrait postuler que les économies d'échelle sont au cœur du système marchand dont l'objet même est la réalisation de profit et donc la recherche de rentabilité. Les associations, elles, sont dans un autre registre. Leur cœur de métier c'est de répondre à des besoins sociétaux. En conséquence, la plupart des mutualisations que nous avons observées sur le terrain bruxellois ont avant tout pour objectif d'améliorer la qualité ou de faciliter l'accès du service au bénéfice de son public. Par ailleurs, certaines mutualisations visent à renforcer la solidarité entre organisations. C'est le cas des mutualisations de trésorerie dans lesquelles des organisations ayant des surplus financiers viennent en aide à celles qui connaissent des difficultés ou qui n'ont pas encore les ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs besoins. **Des organisations peuvent également se mettre ensemble afin de renforcer leur autonomie, de devenir un acteur incontournable, voire un contre-pouvoir aux pouvoirs publics** (Marival, 2011), soit en se faisant la voix d'une partie du secteur, soit en obtenant une autonomie financière qui permet de se détacher en partie des subsides

2. Référence à l'article du Bis sur le CSSI Ribaucare et article sur site internet: <https://cbcs.be/ribaucare-mutualiser-un-lieu-de-vie-pour-quatre-associations/>.



publics. Finalement certaines mutualisations visent à combler un manquement en termes de compétences professionnelles. Par exemple, une mutualisation de fonctions support a pour objectif de déléguer ces tâches à des travailleurs spécialisés au lieu de les confier à des travailleurs dont ce n'est pas le métier.

Si mutualiser permet de répondre à ces objectifs (service, solidarité, compétences professionnelles, économies d'échelle), cela peut également engendrer des tensions. Nous en avons déjà mentionné quelques-unes par rapport au détachement de fonctions support. Il faut tout d'abord reconnaître que faire aboutir un projet de mutualisation prend du temps, temps qui sera peut-être pris au détriment de la réalisation de l'objet social de l'association et qui ne sera pas nécessairement regagné une fois la mutualisation mise en place. En effet, celle-ci implique bien souvent des besoins de coordination importants. C'est donc une première tension qu'il faudra veiller à équilibrer : temps dédié à la mutualisation et temps dédié au public, avec une contrainte de moyens.

TRAVAILLER ENSEMBLE, SOURCE DE TENSIONS POTENTIELLES...

La mise en commun suppose de s'accorder sur les façons de travailler ensemble et de partager les ressources. Des pratiques professionnelles vont se frotter l'une à l'autre et ne seront pas toujours en harmonie. Si cela peut être riche, cela peut aussi faire naître des questionnements sur ses pratiques et conduire à une révision inconfortable de ces dernières. Dans un CSSI, par exemple, une maison médicale au forfait qui définit son public en fonction de son ancrage

territorial³ doit se positionner par rapport aux procédés des partenaires du CSSI qui pratiquent le bas seuil. Il pourrait en résulter un modèle conciliant alors ancrage territorial et acceptation d'un public tout venant.

Ce point mène directement à une troisième source potentielle de tension liée à l'identité des associations partenaires de la mutualisation. Chaque partenaire a une identité, une histoire, une culture propre qu'il devra arriver à concilier avec l'identité des partenaires de la mutualisation et l'identité nouvelle de la mutualisation elle-même. Si les asbl tiennent à leurs cultures associatives propres, ce n'est pas tant parce qu'elles sont réfractaires au changement mais **parce qu'elles craignent que les mouvements de rapprochement puissent entraîner une uniformisation de leurs pratiques professionnelles**. Or, chacune d'entre elles défend un mode d'intervention qu'elle considère comme adapté aux spécificités de son public. Elles ne souhaitent pas que la mutualisation se fasse au détriment de la qualité du service rendu.

Enfin, notons non pas une tension mais **un questionnement lié tant à la mutualisation qu'au fait de vouloir grandir : l'uniformisation et le poids politique**. La richesse du paysage associatif naît de sa diversité mais c'est aussi peut-être sa faiblesse. Trop petit pour peser politiquement ? En mutualisant les voix de chacune, les chances d'être entendus s'accroissent mais cela devient une voix unique au lieu d'une multiplicité de voix (Latour, 2002). Y a-t-il là un risque d'uniformisation des voix ? on en revient aussi à la question d'identité, de pouvoir garder son unicité, sa spécificité tout en s'associant à d'autres pour atteindre des objectifs communs.

3. Il s'agit là d'une obligation légale des maisons médicales au forfait. Dans ce modèle, la maison médicale est rémunérée par les mutuelles de santé sur la base des personnes inscrites chez elle. Mais ces patients inscrits doivent majoritairement résider dans un certain périmètre géographique autour de la maison médicale.

UN «SURPLUS» COOPÉRATIF

La mutualisation n'est certes pas une formule magique qui résout tous les problèmes que rencontrent les associations. On constate néanmoins que les mutualisations permettent à l'ensemble des partenaires d'acquiescer un **«surplus coopératif»** (Deniau, 2014, p. 43) qui apporte de la valeur à l'ensemble et à la somme des parties. Ceci peut se traduire dans l'amélioration des conditions de travail, dans l'accès à des services de soutien adaptés aux besoins de l'associatif ou à des ressources financières tout en améliorant les services rendus aux usagers.

Des réponses restent encore en suspens concernant la mutualisation qui est **une pratique encore peu étudiée et répertoriée en Belgique**. On la trouve pourtant sous différentes formes dans le secteur non-marchand. Grandir ou mutualiser n'est ni une panacée, ni un miroir aux alouettes, c'est un mouvement qui génère des tensions qu'il faut pouvoir gérer et équilibrer tout au long du processus. La mutualisation offre également une diversité de solutions aux asbl pour répondre aux enjeux de gestion et de prise en charge des publics. **Mais elle ne répond pas aux problèmes de sous-financement de certains secteurs**. Reste à voir si la mutualisation peut apporter de changements conséquents dans l'organisation du non-marchand bruxellois et si elle s'avère une alternative pertinente à la création de grosses structures. La mutualisation permet donc, sous certaines conditions, d'accéder au meilleur des deux mondes : rester petit et proche du terrain tout en grandissant.

Pour faire un peu plus la lumière sur la question et réaliser des projets, une étude mandatée par la COCOF et IRISCARE ainsi qu'un appel à projet pour des initiatives de mutualisation devraient paraître en 2024, financé dans le cadre des accords du non-marchand bruxellois 2021-2024.



BIBLIOGRAPHIE

Abbad, H. (2014) **«La gestion mutualisée des approvisionnements : Mythe ou réalités ?»**, *Logistique & Management*, 22(2), p. 41-50.

Delannoy, M.-A., Rieu, J., & Pallez, F. (2004) **«Intercommunalité : Une réforme qui cherche ses objectifs»**, *Politiques et management public*, 22(2), p. 75-93.

Deniau, M. (2014) **«Etude exploratoire sur les nouvelles pratiques de mutualisation ou de coopération inter-organisationnelles dans le secteur culturel»**, Ministère de la culture et de la communication, Département des études, de la prospective et des statistiques.

GERM (1971) **«Pour une politique de la santé»**, *La revue nouvelle*.

Latour, B. (2002) **«Si l'on parlait un peu politique ?»**, *Politix*, 15(58), p. 143-165.

Marival, C. (2011) **«Associations de solidarité et stratégies de reconnaissance : une diversité de réponses associatives aux pressions institutionnelles»**, *Revue internationale de l'économie sociale: Recma*, 322, p. 62-79.

Masson, F. (2021) **«La propriété commune»**. LGDJ.

Mertens, S., & Marée, M. (2015) **«Où se situent les associations ? Les enjeux des frontières poreuses»**, *Les Politiques Sociales*, 1(1-2), p. 17-31.

Richez-Battesti, N., Petrella, F., & Marival, C. (2017) **«Risques et potentialités des restructurations interassociatives»**, *RECMA*, 2(344), p. 41-57.

POUR EN SAVOIR PLUS

Artois, P. (2018) **«La pluralité des professionnalisations au sein de l'intervention sociale»**, *Empan*, n° 109(1), 27-35.

Banoun, A., & Rochette, C. (2017) **«Le gestionnaire public au cœur de logiques contradictoires : Le cas des centres de services partagés»**, *Revue Française de Gestion*, 43(266), 11-30.

Eurofound. (2016) **«New forms of employment : Developing the potential of strategic employee sharing»**, Publications Office of the European Union.

Henry, P. (2021) **«Mutualisation et collégialité dans les associations culturelles employeuses en France»**, 27 p., Opale.

Loubat, J.-R. (2016) **«Plates-formes de services. Un nouveau modèle d'organisation pour l'action médico-sociale»**, *Gestions hospitalières*, n°557.

Moriau, J. (2022) **«Les quatre étapes de la gestion publique du secteur associatif à Bruxelles (1945-2015)»**, dans *Cent ans d'associatif en Belgique... Et demain ?* (p. 159-169). Agence Alter Editions.

Sourisseau, R. (2010) **«Groupements d'employeurs et associations artistiques et culturelles : Enjeux Et expériences»** (p. 98). Opale - Cnar Culture.

Torres, K., & Trindade-Chadeau, A. (2018) **«Partager l'emploi associatif : Les groupements d'employeurs non marchands»** (50; Cahiers de l'action, p. 93). INJEP.

ULB HUSCI. (2019) **«Rapport final, Projet regroupement»**, 73 p.

Wagener, M., & Laloy, D. (2017) **«Le secteur de l'aide sociale et des soins de santé ambulatoire»**. CERSO.