

- RAPPORT SUR LES MODES DE GESTION -

Objet

Gestion et exploitation de deux structures multi-accueils situées à  
Sierentz et Landser

## **Introduction**

Saint-Louis Agglomération a été créée le 1er janvier 2017 par la fusion des deux Communautés de communes "Porte du Sundgau" et "Pays de Sierentz" et de la Communauté d'Agglomération des "Trois Frontières".

Depuis 2017, Saint-Louis Agglomération a confié par une délégation de service public la gestion de deux multi-accueil :

- le Multi-accueil Les Trois Cygnes située à Landser ;
- le Multi-accueil Les Lucioles située à Sierentz.

La concession de service public, actuellement attribué à l'association Les Trois Cygnes, arrivant à son terme le 31 décembre 2026, Saint-Louis Agglomération a entamé une réflexion sur le mode de gestion le plus opportun pour la gestion des deux structures.

Saint-Louis Agglomération doit se prononcer sur le mode de gestion du service public qui lui a été confié. En effet, l'article L1411-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local (...). Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire ».

Ce rapport a donc pour objet de :

- 1/ De rappeler les caractéristiques du service public
- 2/ De présenter les principaux objectifs de Saint-Louis Agglomération
- 3/ De rappeler les caractéristiques des différents modes de gestion possible
- 4/ D'exposer les différents modes de gestion possible et la préconisation pour la gestion future
- 5/ De présenter les principaux éléments du contrat futur

## **1/ Les caractéristiques actuelles du service public**

Saint-Louis Agglomération dispose de quatre multi-accueils dont :

- Multi-accueil Tom Pouce situé à Hagenthal-le-Bas et exploité en régie par Saint-Louis Agglomération ;
- Multi-accueil Les Loustics situé à Ranspach-le-Bas et exploité en régie par Saint-Louis Agglomération ;
- Multi-accueil Les Trois Cygnes située à Landser et dont la gestion est confiée par une concession de service public actuellement à l'association Les Trois Cygnes ;
- Multi-accueil Les Lucioles située à Sierentz et dont la gestion est confiée par une concession de service public actuellement à l'association Les Trois Cygnes.

Concernant les deux multi-accueils dont la gestion est confiée par une concession de service public et faisant l'objet du présent rapport, il est rappelé les caractéristiques suivantes :

<b>Structure</b>	<b>Multi-accueil Les Trois Cygnes à Landser</b>	<b>Multi-accueil Les Lucioles à Sierentz</b>
<b>Adresse</b>	3 rue du Cygne 68440 Landser	55 rue Rogg Hass 68510 Sierentz
<b>Surface</b>	Environ 638 m3	Environ 434 m3
<b>Propriété du bâtiment</b>	SLA (bail emphytéotique administratif avec la commune de Landser)	SLA

Ouverture et horaires	Du lundi au vendredi de 7h à 18h30	
Période de fermeture	Fermé les samedi, dimanche, jours fériés, pont de l'ascension, lundi de Pentecôte, 3 semaines en août 1 semaine pendant les vacances de Pâques en alternance avec Sierentz 1 semaine entre Noël et Nouvel An  3 jours en commun entre les 2 structures pour réunion pédagogique	Fermé les samedi, dimanche, jours fériés, pont de l'ascension, lundi de Pentecôte, 3 semaines en août 1 semaine pendant les vacances de Pâques en alternance avec Sierentz 1 semaine entre Noël et Nouvel An  3 jours en commun entre les 2 structures pour réunion pédagogique
Nombre de places	45	36
Taux d'occupation réel	76,35 % en 2022 81,10 % en 2023 76,34 % en 2024	77,23 % en 2022 80,77 % en 2023 78,04 % en 2024
Nombre de salariés	23 salariées et 1 apprentie (au 31/12/2024)	17 salariées et 2 apprenties (au 31/12/2024)

## 2/ Les principaux objectifs de Saint-Louis Agglomération

Les principaux objectifs de SLA consistent à :

- Offrir le meilleur service aux enfants et à leurs parents, en s'appuyant notamment sur un ensemble de valeurs éducatives ;
- Œuvrer en concertation avec tous les partenaires de la petite enfance ;
- Favoriser l'épanouissement des enfants ;
- Aider les parents à concilier vie professionnelle, sociale et familiale ;
- Garantir un droit de regard sur le fonctionnement tout en se libérant des problématiques de gestion.

Ainsi, il importe de trouver un partenaire :

- Capable de répondre aux besoins identifiés par SLA ;
- Capable d'assurer le bon fonctionnement et la gestion des multi-accueils ;
- Capable de veiller à l'accueil, la santé, la sécurité et le bien-être des enfants confiés ;
- Capable d'optimiser la qualité du service et l'accueil afin de satisfaire le plus de familles possibles ;
- Capable de répondre et de s'adapter aux besoins des familles ;
- Capable de pouvoir accueillir des enfants porteurs de handicap ;
- Capable d'assurer la continuité du service public tout en respectant la réglementation et la sécurité des usagers ;
- Capable de respecter la réglementation relative à l'hygiène et la sécurité des enfants ;
- Capable de s'engager dans une démarche de développement durable ;
- Capable de limiter les futures participations financières de la collectivité.

## 3/ Les différents modes de gestion

Les services publics peuvent être gérés selon différents modes de gestion publique ou privée. Les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour choisir ce mode de gestion.

Dans le secteur de la Petite Enfance, il est possible de distinguer trois grandes familles de modes de gestion :

- un mode de gestion directe ;
- un mode de gestion délégué ;

- un mode de gestion alternatif via un Service sociale d'intérêt économique général (SSIEG)

### **3.1 - La gestion directe en régie**

Dans ce cadre, SLA prend en charge le service de façon complète et assume les risques de l'exploitation. Ainsi, l'organisation et le fonctionnement quotidien du service public mais également le recrutement du personnel sont autant de tâches assurées par la collectivité de façon directe : SLA exploite le service en assumant les moyens techniques, financiers et humains nécessaires à la gestion du service.

La régie directe ainsi instaurée constitue le mode de gestion dans lequel l'implication de la collectivité est la plus importante lui permettant d'exercer une gouvernance intégrale sur le niveau de service et sa mise en œuvre opérationnelle puisqu'elle gère stratégiquement et opérationnellement le service et elle est en relation directe avec l'utilisateur.

Il existe plusieurs modes de gestion en régie :

- (1) Une régie directe simple : il s'agit de la gestion par les moyens propres de la personne publique sans dissociation ni financière ni administrative. Elle n'est possible que pour les services publics administratifs et, par exception pour les services publics industriels et commerciaux.
- (2) Une régie directe avec autonomie financière : il s'agit de la gestion par les moyens propres de la personne publique mais avec une dissociation budgétaire. La régie dispose de son propre budget, annexé au budget général de la personne publique de tutelle.
- (3) Une régie avec personnalité morale : il s'agit de la création d'une personne publique ad hoc à la personne publique à l'initiative du service public, qui dispose de ses propres instances, de ses propres moyens, et d'un budget propre. Ce budget est toutefois annexé au budget général de la personne publique de tutelle.

Elle nécessite cependant un certain savoir-faire de la part des services de l'agglomération. Elle implique également certaines « lourdeurs » pour une collectivité locale :

- la soumission au Code de la Commande Publique dans la mise en œuvre des activités de service,
- la gestion statutaire du personnel et le recrutement dans un secteur en tension ;
- les difficultés liées au management avec un turn-over conséquent à gérer, l'instabilité des équipes, l'impossibilité d'engager une démarche collective sur la durée ;
- la prise en charge de la gestion comptable et de la facturation aux usagers (et le cas échéant des impayés et notamment les procédures spécifiques de recouvrement du comptable public)

Par ailleurs, dans le cadre d'une gestion en régie, la Collectivité assume tous les risques d'exploitation, notamment économiques et financiers, ainsi que la responsabilité civile et pénale dans l'exécution du service public.

### **3.2 - La gestion directe avec l'intervention d'un prestataire dans le cadre d'un marché public de prestations de services**

Dans ce cadre, SLA s'appuie sur un prestataire, après mise en concurrence, pour réaliser les prestations d'exploitation du service préalablement et précisément définies sans lui déléguer la responsabilité de l'organisation et de la gestion du service.

SLA garde l'entière responsabilité :

- du service envers les tiers et les usagers,

- économique et financière, car elle paye l'exploitant directement, finance les dépenses et a en charge le recouvrement des recettes.

Comme la régie, elle assume le risque économique et financier de l'exploitation. Le prix versé par l'administration est la contrepartie immédiate et garantie de la prestation fournie par l'opérateur retenu qui gère la structure. Il est indépendant des résultats de la gestion. Il s'en suit que ses motivations pour la qualité du service sont faibles puisqu'il n'agit in fine que pour le compte de la collectivité et donc un risque de financer une prestation au-delà des besoins. Les relations entre cocontractants sont régies par le contrat, pendant toute sa durée, limitée dans le temps : il est donc nécessaire de définir exhaustivement son besoin.

Il est certes possible de confier au titulaire du marché l'ensemble des opérations de facturation auprès des usagers en mettant en place une régie, mais les recettes resteront acquises à la collectivité et n'intégreront pas les résultats financiers du prestataire.

La véritable différence par rapport à une régie est constituée par le fait que le recours à un marché public de services permet à la collectivité de gérer un service public pour lequel elle ne dispose pas de l'intégralité des moyens techniques ou humains.

### **3.3 - La gestion directe avec l'intervention d'une structure de droit privée contrôlée par la Collectivité dans le cadre d'une Société Publique Locale (SPL)**

La Société Publique Locale (SPL) conformément à l'article L.1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, est une société commerciale privée dont la totalité du capital est détenue par des collectivités territoriale et/ou des groupements de collectivités territoriales. Il faut impérativement au moins deux actionnaires publics qui s'entendent sur la gestion du service public concerné, dont au moins une partie d'entre eux dispose de la compétence du service public concerné.

La SPL est contrôlée directement par le Conseil d'administration, composé d'élus des collectivités actionnaires. Ainsi, les collectivités peuvent recourir à la SPL dans le cadre d'un marché public ou d'une concession, sous conditions, sans procédure ni mise en concurrence préalable (quasi-régie).

Le contrat qui lie la collectivité à la SPL doit sécuriser économiquement cette relation. Le capital social de la SPL est de 37 000 € minimum. La SPL doit assumer les exigences du service public selon une gestion particulièrement encadrée par des objectifs et indicateurs détaillés et précis dans un contrat de prestations intégrées (CPI).

Il convient de bien préciser que le recours à la SPL n'est pas en soi un mode de gestion mais un support de mise en œuvre d'un mode de gestion, qui nécessite un accord politique avec un autre actionnaire public et la mise en œuvre de moyens nécessaire à l'activité de la SPL. De ce fait, à l'heure actuelle, ce ne sera pas étudié.

### **3.3 - La gestion déléguée**

Selon l'article L1121-1 du Code de la Commande Publique, « *Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.*

*La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions*

*d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés ».*

Il y a plusieurs formes de délégation de service public.

1) La concession de service public : la collectivité confère au délégataire la charge de construire et financer les équipements à exploiter.

Ce type de délégation n'est pas adapté dans la mesure où il n'y a pas d'investissements de premier établissement à réaliser ici.

2) La régie intéressée : la collectivité finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'entretien et l'exploitation à un régisseur qui assure la gestion pour le compte de la collectivité. Les opérations de recettes et de dépenses sont intégralement reprises dans un budget annexe de la collectivité délégante. La rémunération du régisseur n'est pas assurée directement par les usagers mais par la collectivité qui lui verse une prime de base forfaitaire, complétée par une prime d'intéressement qui doit inciter le régisseur à améliorer sa gestion et éventuellement par une part de bénéfices. L'intéressement doit être suffisamment déterminant pour que le contrat puisse être qualifié de délégation de service public et non de marché. Le régisseur se borne à exploiter le service avec un degré d'autonomie qui est variable.

La formule de la régie intéressée ne correspond pas à l'objectif de SLA car elle implique que celle-ci assure le financement des dépenses du service.

3) L'affermage : la collectivité publique confie à un exploitant (une personne privée, une association...), l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, par des ouvrages qu'elle lui remet en début de contrat, et en ce moyennant le versement d'une contrepartie (redevance). Le fermier est rémunéré de façon substantielle par les résultats de l'exploitation du service, c'est-à-dire directement par les recettes perçues sur les usagers et doit prendre en charge les frais de personnels, de moyens techniques (charges)...

SLA reste néanmoins la personne organisatrice, la concédante et, à ce titre, contrôle l'activité de l'exploitant, la qualité du service rendu. Dans ce cas de figure, la gestion des deux mutli-accueils sont entièrement pris en charge par un tiers, selon des modalités prédéfinies dans la convention de délégation (tarifs, horaires d'ouverture, règlement du service, ...) qui lie l'exploitant à la collectivité. SLA reste la « personne organisatrice », bénéficie d'un droit de contrôle, mais les décisions courantes de gestion sont prises par le délégataire, qui exploite le service à ses risques et périls.

Enfin, les contrats de délégation de service public ne sont pas soumis à l'obligation d'allotissement.

### **3.4 – Le service social d'intérêt économique général (SSIEG)**

Le Service social d'intérêt économique général (SSIEG) se caractérise par une gestion partenariale d'un service : la collectivité impose uniquement des obligations de service public (OSP) à la structure mandatée.

La structure mandatée reçoit en retour une compensation financière pour la réalisation des obligations liées au service. Cette compensation n'est versée qu'en remboursement et sur présentation des justificatifs liés aux dépenses réellement imputables à la réalisation du service. Cela nécessite de la part de la collectivité un contrôle régulier et approfondi, généralement sous la forme d'un audit externe.

Le SSIEG n'emporte pas de conséquence sur le statut du personnel qui sera sous statut de la structure qui l'emploie.

Le SSIEG nécessite une définition précise du partage de responsabilité en la collectivité qui a pour seule mission de définir la stratégie et les OSP, et la structure mandatée qui elle doit assurer la gestion quotidienne et opérationnelle du service.

### **3.5 - Le recours à une convention d'objectifs et de moyens**

Une association peut également se voir confier la gestion de multi-accueils le biais d'une convention d'objectifs et de moyens, ce type de partenariat repose impérativement sur l'initiative d'une association et ne peut consister en une commande de prestations.

S'agissant d'un soutien financier à une action initiée et menée par une association poursuivant ses propres objectifs et sa propre activité, ce montage - incompatible avec la volonté de la collectivité de conserver une maîtrise du niveau de service - ne sera pas étudié.

### **4/ Comparatifs des différents modes de gestion possible et préconisation de la « délégation de service public par affermage »**

Mode de gestion	Régie directe simple	Régie directe par marché public	Délégation de service public par affermage	Délégation de service public par régie intéressée	Mandatement SSIEG
Définition	Gestion directe du service par la collectivité sur son budget et avec son personnel	Gestion directe du service dont l'exécution de prestations est confiée à un opérateur économique, moyennant un prix versé par la collectivité correspondant au coût des prestations	Gestion déléguée du service à un opérateur économique agissant à ses risques et périls, grâce à des ouvrages remis par la collectivité en contrepartie d'une redevance et moyennant une rémunération substantiellement liée aux résultats d'exploitation	Gestion déléguée du service à un opérateur économique agissant en association avec la collectivité, grâce à des ouvrages remise gracieusement par la collectivité et moyennant une rémunération versée par la collectivité sous forme d'intéressement	Gestion partenariale du service avec un opérateur économique mandatée agissant à ses risques et périls, et moyennant un remboursement versée par la collectivité sous forme de compensation plafonnée pour mission de service publique
Gouvernance de la collectivité	Intégrale	Intégrale	Partielle	Quasi-intégrale	Quasi-intégrale
Mode de financement	Sur le budget propre de la collectivité (recettes tirées des redevances usagers et participations CAF)	Sur le budget propre de la collectivité (recettes tirées des redevances usagers et participations CAF)	Directement et substantiellement lié aux résultats d'exploitation (redevances perçues sur les usagers, participations CAF) complété par une compensation financière de la collectivité	Sur un budget annexe de la collectivité et substantiellement lié aux résultats d'exploitation (part fixe et part variable substantielle sous forme d'intéressement)	Directement et substantiellement lié aux résultats d'exploitation (redevances perçues sur les usagers, participations CAF) complété par une compensation financière de la collectivité
Responsabilité civile et pénale	Supportée par la collectivité	Supportée en partie par l'exploitant hors dommages causés par le fonctionnement des ouvrages	Supportée entièrement par l'exploitant	Supportés par l'exploitant y compris dommages causés par le fonctionnement des ouvrages mais seulement en cas de non-respect des obligations d'exploitation	Supporté entièrement par le mandaté
Gestion comptable et financière	Intégralement assurée par la collectivité	Intégralement assurée par la collectivité	Intégralement assurée par l'exploitant	Conjointement par la collectivité et l'exploitant	Conjointement par la collectivité et l'exploitant



Maîtrise du budget de la collectivité	Point faible (aux risques et périls de la collectivité)	Point faible (aux risques et périls de la collectivité qui doit rémunérer le prestataire peu importe les résultats)	Point fort (aux risques et périls de l'exploitant)	Point faible (risques d'exploitation partagés entre la collectivité et l'exploitant)	Point fort (aux risques et périls du mandaté)
Personnel	Personnel de la collectivité sous statut de la FPT	Personnel de l'exploitant avec obligation de prise du personnel du titulaire	Personnel de l'exploitant avec obligation de prise du personnel du titulaire	Personnel de l'exploitant avec obligation de prise du personnel du titulaire	Personnel du mandaté avec obligation de prise du personnel du titulaire
Moyens techniques	Moyens techniques dont patrimoine de la collectivité	Moyens techniques de l'exploitant et patrimoine mis à disposition gracieusement dans le cadre du marché	Moyens techniques de l'exploitant et patrimoine mis à disposition en contrepartie d'une redevance	Moyens techniques de l'exploitant et patrimoine mis à disposition gracieusement dans le cadre du contrat	Moyens techniques du mandaté et patrimoine pouvant être mis à disposition en contrepartie d'une redevance

NB : En rouge les points insatisfaisants, en orange les points moyennement satisfaisants et en vert les points très satisfaisants.

En conséquence, compte tenu de l'ensemble des éléments présentés précédemment, il est proposé d'opter pour une gestion des deux multi-accueils de Saint-Louis Agglomération dans le cadre d'une délégation de service public par affermage, qui permettra :

- Le transfert du risque d'exploitation et des responsabilités liées à la gestion du service à un opérateur économique,
- Une maîtrise des coûts d'exploitation et une visibilité budgétaire avec une contribution financière fixée et connue sur la durée du contrat,
- Une gouvernance partagée du service déléguée par la collectivité avec la mise en place d'une instance de pilotage partenariale,
- La garantie d'un service de qualité par la sélection d'un opérateur expérimenté au terme d'une procédure permettant la négociation avec les candidats,
- Des objectifs de performance pour améliorer la fréquentation du service.

## **5/ Présentation des principaux éléments du contrat futur**

### **Type de contrat**

Concession de type délégation de service public relevant des articles L. 1411-1 et suivants et R. 1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales et aux dispositions de la troisième partie du Code de la commande publique (articles L. 3000-1 et suivants, R. 3111-1 et suivants).

### **Périmètre de la délégation**

La gestion et l'exploitation de deux multi-accueils Les Trois Cygnes située à Landser et Les Lucioles située à Sierentz.

### **Durée du contrat**

Cinq (5) ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027 (soit jusqu'au 31 décembre 2031)

### **Economie générale du contrat**

La rémunération du concessionnaire sera substantiellement liée aux résultats de l'exploitation de l'équipement ; à ce titre le concessionnaire sera autorisé à percevoir des recettes auprès des usagers et des participations de la CAF.

Compte tenu des sujétions particulières de service public portant notamment sur l'application du barème national des participations des familles définies par la CAF pour la fixation des tarifs appliqués aux usagers et sur un conventionnement avec la CAF du Haut-Rhin, la collectivité versera une contribution financière aux contraintes de service public composée d'une part fixe mais avec une clause de reversement d'une partie des bénéfices.

Le concessionnaire sera responsable de l'exploitation des services qu'il assure, ainsi que de toutes les conséquences dommageables qui pourraient en résulter.

Le concessionnaire devra contracter l'ensemble des assurances lui permettant de couvrir les risques inhérents à l'activité.

Dans la mise en œuvre du contrat, le concessionnaire devra veiller à :

- valoriser les structures ;
- assurer un taux d'occupation réel proche de 70% ;
- limiter la facturation d'heures non consommées par les usagers ;

- respecter le principe de l'intangibilité du niveau de compensation du concédant sur la durée du contrat ;
- être force de proposition envers le concédant afin d'envisager, si pertinent, un agrément modulé des équipements ;
- assurer les travaux, des réparations et des renouvellements des équipements mis à disposition qui lui incombent ;
- assurer un reporting régulier au concédant, notamment par la remontée trimestrielle de données d'activités.

**Estimation de la valeur du contrat**

8 500 000 €