

Rapport de fin de projet

Projet Interreg VA Grande Région
« Babylingua – Structure transfrontalière
d'accueil du jeune enfant »

Du 01/01/2017 au 31/08/2023

Structure d'accueil « Kita Salut »,
inaugurée le 06/09/2023 au Mühlenweg
56, D-66130 Sarrebruck

Renseignements:

GECT Eurodistrict SaarMoselle

Tél: 0049 (0)681/ 506-8010

Fax: 0049 (0)681 / 506-8020

E-Mail:

info@saarmoselle.org

www.saarmoselle.org

Bureau de coopération

Sarrebruck, le 06/12/2023



©C.A. SarregueminesConfluences

Nico PALMA, chargé de mission
GECT Eurodistrict SaarMoselle
Décembre 2023

TABLE DES MATIERES

Introduction : genèse et presentation du projet	3
Chapitre 1 – Présentation du projet	5
I - Les partenaires	5
II - Le financement du projet	6
III - Les particularités du projet Interreg	7
Chapitre 2 : Les développements du projet : obstacles et solutions	10
I - Le cofinancement de services publics à l'étranger	10
II - Construction et équipement d'une infrastructure et coopération transfrontalière	13
III – Créer les conditions de fonctionnement de la Kita Salut	16
IV – Communiquer dans le cadre d'une coopération transfrontalière	20
Conclusion	22

INTRODUCTION : GENESE ET PRESENTATION DU PROJET

Dès 2014, à l'occasion du lancement de la nouvelle période de programmation Interreg VA Grande Région (2013), les premières réflexions autour d'un projet de crèche transfrontalière ont vu le jour dans les instances de l'Eurodistrict SaarMoselle (ci-après aussi « Eurodistrict » ou « GECT »). L'idée originelle était de proposer un concept transfrontalier et bilingue pour des structures d'accueil de la petite enfance accueillants des enfants de 3 mois à 6 ans, applicable tant à des structures existantes que futures, sorte de « concept modèle » destiné à promouvoir le bilinguisme. L'objectif, encore valable pour la Kita Salut, était alors de proposer une solution d'accueil bilingue et biculturelle aux parents résidents de part et d'autre de la frontière. Au gré du développement du projet « Babylingua », le périmètre d'application de cet objectif s'est restreint, et est en même temps devenu plus ambitieux, puisque les partenaires se sont concentrés sur une construction nouvelle pour répondre au besoin d'augmenter les capacités d'accueil sur le territoire transfrontalier.

Partant du constat qu'il n'existait pour l'heure aucune offre transfrontalière, bilingue et biculturelle pour les enfants de moins de 3 ans sur le territoire du GECT Eurodistrict SaarMoselle, ce-dernier a interrogé ses membres et leurs communes sur leur souhait de participer à un tel projet. Initialement, trois partenariats ont pu être envisagés : L'Hôpital et Völklingen, la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences et la Ville de Sarrebruck et enfin Morsbach et Großrosseln. Finalement, seuls les deux premiers partenariats ont fait l'objet d'une demande de concours Interreg. Le choix de ne pas intégrer au projet le partenariat Morsbach-Großrosseln a été fait en tenant compte de l'avancement des discussions et surtout dans l'objectif de réduire le budget global du projet Interreg, jugé trop élevé. Au cours du projet, suite à des difficultés politiques et financières, le projet entre L'Hôpital et Völklingen a dû être abandonné. Cet abandon a eu des répercussions sur le montage financier du projet (dont notamment la nécessité de déposer une demande de modification du projet auprès d'Interreg pour acter l'abandon et de solliciter un report partiel des fonds vers le projet restant, mais surtout la mise en échec d'une entente des cofinanceurs sur la base d'une réciprocité France-Allemagne dans la construction et le financement des structures d'accueil).

La Kita Salut est transfrontalière, en premier lieu car elle associe deux collectivités situées de part et d'autre de la frontière, la Ville de Sarrebruck (Sarre, Allemagne. Ci-après « LHS » ou « Sarrebruck ») et la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences (Moselle, France. Ci-après « CASC » ou « C.A. Sarreguemines Confluences »). Elle est transfrontalière ensuite, car au-delà de l'accueil de jeunes enfants du territoire frontalier voisin, le partenariat du projet a souhaité repenser le modèle d'accueil, co-construire l'ouvrage et faire du montage juridique et financier une création originale, solide et durable dans un contexte franco-allemand. La Kita Salut est également bilingue et biculturelle : l'équipe de la Kita est franco-allemande et des solutions ont été trouvées pour garantir un équilibre dans la composition de l'équipe. Les pédagogues auront pour mission d'élaborer le projet pédagogique de la structure en se basant sur des documents-cadres issus de France et de Sarre.



Photo prise lors de la manifestation d'ouverture de la Kita Salut, le 6 octobre 2023 ©EurodistrictSaarMoselle

Pour arriver à ce résultat, il a fallu d'emblée identifier les nombreuses différences, parfois fondamentales, entre les deux systèmes : compétences et financement, appréciation des standards de sécurité et d'hygiène, formation et rémunération du personnel, pédagogies et habitudes de travail, modèle d'occupation des places, etc. Nombre de ces aspects ont été traités dans le cadre du projet Interreg V A Grande Région Babylingua, qui a favorisé de nombreuses rencontres, échanges et négociations entre les partenaires qui ont pu compter sur l'appui des autorités compétentes dans le domaine de la petite enfance.

CHAPITRE 1 – PRESENTATION DU PROJET

I – LES PARTENAIRES

1. Les partenaires financiers

Partenaires financiers :

- **Ville de Sarrebruck** : capitale du Land de Sarre, elle est également son centre économique, culturel et politique. Elle est la voisine directe de plusieurs communes françaises. Elle compte actuellement 180.000 habitants, faisant également d'elle la commune la plus peuplée du Land. Elle participe à la mise en œuvre de la Stratégie France du Land de Sarre en promouvant le bilinguisme dans les structures d'éducation dont elle a la charge. Elle dispose d'un document cadre qui précise le concept d'accueil du jeune enfant pour les 24 crèches dont elle assure la gestion.
- **Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences** : cette intercommunalité de droit français compte 38 communes pour plus de 67.000 habitants avec une commune centre, Sarreguemines, qui approche les 22.000 habitants. La Communauté d'Agglomération permet aux communes de mutualiser leurs compétences et de fédérer leurs énergies. Grâce à la collectivité, elles peuvent mettre en œuvre de grands projets de développement local et proposer des services de qualité à un coût maîtrisé pour les habitants (crèches, transports, déchets ménagers, assainissement, etc.). Plusieurs écoles maternelles bilingues associatives sont implantées sur son territoire. Elle est également responsable de deux crèches.
- **GECT Eurodistrict SaarMoselle** : Le Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT) „Eurodistrict SaarMoselle“ a été créé en 2010. Ses membres sont des collectivités intercommunales françaises et allemandes représentant ensemble plus de 600.000 habitants. L'Eurodistrict SaarMoselle souhaite renforcer l'attractivité de l'agglomération transfrontalière, afin qu'elle puisse se positionner parmi les régions d'Europe et assurer la croissance, l'emploi et la qualité de vie de ses habitants. Il défend les intérêts de la région transfrontalière, facilite la coopération entre les structures existantes sur le territoire et pilote de nombreux projets transfrontaliers. L'Eurodistrict a contribué à plusieurs projets dans la thématique « Interculturalité et bilinguisme », l'un de ses 5 domaines d'activité.

2. Les partenaires stratégiques

Partenaires stratégiques : Ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre, Communauté urbaine de Sarrebruck (Regionalverband)¹, Caisse d'Allocations Familiales de Moselle², Protection Maternelle et Infantile de la Moselle.

Le Ministère et le Regionalverband sont également d'importants cofinanceurs de la structure dans le cadre de leurs compétences légales, tant pour les dépenses d'investissement que de fonctionnement.

II – LE FINANCEMENT DU PROJET

1. Le projet Interreg

Suite à la demande de modification majeure le budget total du projet Interreg était 5.325.670,22 Euro, dont 2.304.538,52 Euro de FEDER. Le budget comprend les dépenses de personnel, le recours à des prestataires externes, des dépenses d'infrastructure et l'achat du premier équipement.

Le versant sarrois portait un financement à hauteur de 2.203.252,68 Euro de fonds propres, répartis entre la Ville de Sarrebruck (1.001.493,87 Euro) en tant que partenaire financier du projet, le Ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre (686.719,32 Euro) et le Regionalverband de Sarrebruck (515.039,49 Euro) en tant que cofinanceurs.

La Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences portait un financement à hauteur de 644.653,87 Euro de fonds propres.

Le GECT Eurodistrict SaarMoselle portait un financement à hauteur de 173.225,15 Euro de fonds propres. Le projet étant au bénéfice de deux collectivités de l'Eurodistrict, et non de tous ses membres, l'Eurodistrict a bénéficié d'un refinancement proportionnel au volume financier des actions des deux collectivités LHS/CASC. Ce refinancement équivaut à 81.037,14 Euro pour la Ville de Sarrebruck et 24.475,50 Euro de la part de la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences pour la période du 01/01/2017 au 31/12/2022. Une compensation financière a également été négociée avec ces deux partenaires pour couvrir les frais de personnel résultants de la coordination du projet en 2023, année non-couverte par des financements Interreg. L'Eurodistrict a accompagné les partenaires durant les sept années de développement de projet et coordonné leurs actions communes.

2. Le financement total de l'infrastructure

La structure comprend une crèche (enfants de 0 à 3 ans) et un jardin d'enfants (enfants de 3 à 6 ans). Seule la crèche est couverte par le projet Interreg. L'infrastructure coûte au total environ 10 millions d'euros. La part FEDER pour l'infrastructure s'élève à 1,2 million d'euros (cofinancement à 35% sous Interreg V). La CASC contribue, sur la partie crèche, à hauteur de près de 500.000,00 Euro sur fonds propres. Le Ministère de l'Éducation et de la Culture du

¹ Le Ministère et le Regionalverband sont également d'importants cofinanceurs de la structure dans le cadre de leurs compétences légales, tant pour les dépenses d'investissement que de fonctionnement.

² La CAF57 a été sollicitée pour un financement des frais de fonctionnement pour les places françaises.

Land de Sarre, le Regionalverband Saarbrücken et la Ville de Sarrebruck se répartissent les coûts d'investissement restants selon le ratio 40/30/30.

Conformément à la convention relative au fonctionnement signée en 2023, les réparations, l'entretien et les investissements nouveaux pour la partie crèche seront répartis entre la LHS et la CASC à 11/33^e pour les travaux qui concernent exclusivement la crèche et à 11/133^e pour les travaux qui concernent indistinctement la crèche et le Kindergarten.

3. Le financement des frais de fonctionnement

Les problématiques liées aux flux financiers qui traversent les frontières sont abordées au chapitre 2. Les partenaires ont décidé de répartir les frais de fonctionnement au prorata des places occupées. Le Land de Sarre ne finance une place inoccupée que pendant 3 mois, après quoi les coûts reviennent à 100% à charge du porteur de la structure.

Pour des raisons pédagogiques, une fois la place occupée, l'enfant occupe la place jusqu'à sa sortie définitive de la structure. Or, la Sarre est en pénurie de places de crèche et pourrait donc tout à fait occuper les trente-trois places de cette structure. Afin de toujours pouvoir accueillir des enfants du territoire de la CASC, en cas de besoin, et ainsi maintenir le caractère transfrontalier de la structure, il a donc été décidé de maintenir un contingent minimal de 3 places disponibles pour la CASC, charge à elle d'en supporter les coûts si la place devait ne pas être occupée pendant une période supérieure à 3 mois.

III – LES PARTICULARITES DU PROJET INTERREG

1. Refacturation entre les partenaires

La ville de Sarrebruck assurant la maîtrise d'ouvrage, la CASC n'intervient pas directement dans les opérations de construction. Aucune facture liée à la construction ne lui est donc adressée par les prestataires. Afin qu'elle puisse valoriser ses dépenses (participation aux frais d'investissement), la Ville de Sarrebruck applique à la CASC un taux d'utilisation de 1/3 ou 1/7^{eme} des dépenses pour les dépenses correspondant au nombre de groupes de crèche (1/3) ou de la structure totale (1/7^e) attribués au versant français. La structure comporte effectivement 7 groupes d'enfants, dont 3 groupes de 11 enfants pour la partie crèche. Le prorata 1/7^{eme} renvoie donc aux 11 places réservées aux enfants de France. La LHS refacture ensuite ce montant à la CASC qui paye la facture de la LHS et c'est ce paiement qu'elle valorise auprès d'Interreg. Ce mode de fonctionnement, peu pratique et peu habituel dans le cadre d'Interreg, était toutefois la seule option disponible et a fait l'objet de clauses particulières dans la convention FEDER.

2. Abandon de projets et demande de modification majeure

Si l'on devait résumer le projet par une chanson, nul doute que « I Will Survive », titre disco phare des années 1970, viendrait à l'esprit de nombre de participants du projet. Sur trois projets de crèche transfrontalière, deux ont en effet été abandonnés. Le premier, en amont de la soumission du projet Interreg suite à une évaluation plus précise des besoins et au manque d'infrastructure susceptible d'accueillir le projet, le deuxième en cours de projet en raison de difficultés politiques et financières. Si l'abandon du projet entre Morsbach et Grossrosseln n'a

pas eu de répercussion majeure sur le projet Interreg, l'abandon du projet entre L'Hôpital et Völklingen a eu plusieurs conséquences :

D'une part, il a fallu réévaluer les coûts du projet. Les partenaires ont notamment sollicité auprès d'Interreg un report des fonds attribués au projet abandonné vers le projet de la Kita Salut. L'Eurodistrict a donc préparé une demande de modification majeure en ce sens portant sur : le retrait des partenaires concernés par la crèche Völklingen-L'Hôpital, le transfert d'une partie du cofinancement Feder du projet abandonné vers le projet subsistant, ainsi qu'une demande de prolongation du projet Kita Salut. Cette demande, dont la préparation a nécessité 6 mois de travail, a finalement été acceptée par l'Autorité de Gestion du Programme en 2021. L'une des demandes du Secrétariat Conjoint était notamment de démontrer qu'aucun projet alternatif ne pouvait émerger. Il a donc fallu solliciter les collectivités de l'Eurodistrict, ce qui a aussi pris un certain temps.

3. Éligibilité des dépenses : une course contre la montre

En raison de retards accumulés liés aux contraintes du site d'implantation avant les travaux, se posait une question cruciale pour les partenaires : les dépenses engagées en fin de construction seront-elles encore éligibles ? Cela concerne tant l'infrastructure que l'équipement.

Conformément aux Conditions d'éligibilité des dépenses du Programme Interreg V A Grande Région, ne sont éligibles que les dépenses réalisées jusqu'au 31/12/2022 (date de fin du projet Interreg) et payées au plus tard deux mois suivant la fin du projet. Les dépenses d'infrastructure représentant la part du lion du projet transfrontalier, les partenaires ont tout mis en œuvre pour garantir l'éligibilité d'un maximum des factures liées à l'infrastructure.



Concernant l'équipement, les autorités de contrôle du Programme étaient plutôt réticentes à l'idée que les partenaires puissent acheter de l'équipement qui ne serait pas immédiatement installé dans la structure. Après de multiples échanges, le Programme a infléchi sa position, en posant toutefois plusieurs conditions : l'équipement devait être entreposé en toute sécurité, un inventaire devait être fait, un contrôle sur place devait être effectué et en cas de dommages sur le premier équipement, celui-ci aurait dû être remplacé à charge des partenaires. La Ville de Sarrebruck a pu procéder à l'achat du 1^{er} équipement de la crèche et à la refacturation de la part supportée par la CASC, quand bien même l'infrastructure n'était pas terminée en respectant ces conditions. Le Programme Interreg a également renoncé à l'apposition de stickers « Interreg » sur chaque pièce de mobilier, au profit d'une seule plaque durable située à l'intérieur du bâtiment et mentionnant le soutien du Feder, notamment pour le premier équipement. L'on peut donc souligner la flexibilité dont a su

faire preuve le Programme Interreg dans ce dossier et l'engagement politique et technique pour parvenir à des solutions pertinentes.

Finally, the Interreg Grand Region Program Monitoring Committee, in which the partner authorities are represented, decided in December 2023 on two exceptional measures: on the one hand, the increase of the FEDER rate from 35% to 55% for infrastructure expenses and on the other hand, the extension of the eligibility period of expenses until November 2023. These news are very pleasing for the project partners as they were motivated by the great difficulty to distinguish, on the basis of justificatory, what was built before or after December 31, 2022. Moreover, such measures have been implemented for a limited number of projects to absorb the over-programming of FEDER funds of the Interreg Grand Region Program, which itself was linked to the return of FEDER from different projects deposited which could not implement all their actions due to the health crisis.

CHAPITRE 2 : LES DEVELOPPEMENTS DU PROJET : OBSTACLES ET SOLUTIONS

La réalisation d'une structure transfrontalière d'accueil du jeune enfant se confronte à une multitude de différences entre les modalités d'accueil et les montages juridiques et financiers. Ces aspects et les solutions qui ont été envisagées dans le cadre du projet Babylingua seront abordés dans les points ci-dessous.

I - LE COFINANCEMENT DE SERVICES PUBLICS A L'ETRANGER

Si pour la Ville de Sarrebruck la question du cofinancement de la Kindertagesstätte ne se posait pas outre mesure, celui-ci étant réglé par le Saarländische Bildungs- Erziehungs- und Betreuungsgesetz (SBEBG) et les décrets d'application subséquents, il en va différemment pour la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences. À noter que pour résoudre ces difficultés, l'Eurodistrict a tenté de mobiliser divers soutiens : étude juridique confiée à un prestataire externe, appel à projets B-Solutions, Comité de coopération transfrontalière, sans que cela soit concluant. Finalement, c'est dans la discussion avec les partenaires qu'une solution intermédiaire et directement applicable a été trouvée.

1. Cofinancement des frais d'infrastructure pour un équipement situé en Allemagne

a. Du point de vue de la CASC

Bien que l'objectif initial du projet était de pouvoir considérer la CASC comme partie intégrante du financement d'une structure en Allemagne, la CASC ne verse juridiquement qu'une subvention. Elle n'est pas assimilable, du point de vue allemand, à un gestionnaire de structure d'accueil du jeune enfant au sens du SBEBG, mais plutôt à un cofinancier tiers.

b. Du point de vue de la CAF de Moselle

La CAF57 a indiqué ne pas disposer de base légale pour cofinancer une structure en dehors du territoire national. La Kita Salut ne pouvait donc pas bénéficier d'un cofinancement de la CAF57 pour la construction.

c. Subventionnement de la contribution versée par une collectivité française

Les cofinanceurs habituels sarrois cofinancent les frais d'infrastructure selon le schéma usuel 40/30/30, respectivement imputés au Ministère, au Regionalverband et à la LHS. Tous les autres cofinancements (Interreg, CASC) sont des cofinancements tiers et sont déduits du montant total de la subvention. La participation de la CASC aux dépenses d'infrastructure n'est donc pas subventionnée par le Land.

2. Cofinancement des frais de fonctionnement pour un équipement situé en Allemagne

La LHS et la CASC se partagent les frais de fonctionnement de la crèche au prorata des places occupées au cours d'une année. Si pour la LHS, le financement des frais de fonctionnement se fait selon les conditions habituelles posées par le droit sarrois, le financement des frais de fonctionnement de la CASC a nécessité de faire preuve d'inventivité.

a. Frais de fonctionnement LHS

Les frais de fonctionnement côté sarrois sont régis par le droit sarrois et ne posent donc pas de difficulté particulière à la Ville de Sarrebruck.

b. Frais de fonctionnement CASC

Le problème posé par les frais de fonctionnement imputables au versant français est double : d'une part se pose la question de l'obtention de subventions sarroises pour des places occupées par des enfants dont les familles résident en France, et d'autre part la CAF de Moselle s'est longtemps interrogée sur les possibilités de refinancer les frais de fonctionnement pour une structure située sur le sol allemand.

i. Refinancement des frais de fonctionnement de la CASC par la Sarre

L'ancien ministre de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre, Ulrich Commerçon, s'était engagé par courrier à ce que toutes les places de la structure d'accueil soient éligibles au cofinancement du Land de Sarre. Se posait toutefois la question de la mise en œuvre concrète de cette déclaration d'intention. En effet, une structure d'accueil en Sarre étant sensiblement plus coûteuse qu'une structure située sur le sol français, en raison principalement du différentiel de salaire du personnel, la CASC aurait souhaité bénéficier du subventionnement de ses 11 places par le versant sarrois. Or, le calcul de la subvention annuelle du Land et par extension du Regionalverband (ce-dernier se basant sur l'attestation de subventionnement délivrée par le Land pour calculer sa propre contribution) se fait après déduction des autres cofinancements externes perçus par le porteur (LHS), tout comme pour les frais d'infrastructure. Les partenaires ont longtemps milité pour que la CASC ne soit pas considérée comme un simple contributeur financier, mais bien comme partenaire à part entière du projet et donc bénéficiaire direct potentiel des subventions sarroises. Dans l'idéal, dans le cadre d'une expérimentation ou d'une disposition spécifique applicable à des projets transfrontaliers menés sur le territoire d'un Eurodistrict, la CASC aurait été considérée par le versant sarrois comme « gestionnaire d'une structure de la petite enfance » au sens du droit sarrois. Cela aurait pu se concrétiser par une modification du § 2 alinéa 3 du SBEBG (2022) en ajoutant une mention du type « Peuvent être considérés comme gestionnaires de structure de la petite enfance, des partenaires de projet transfrontaliers menés sur le territoire d'un Eurodistrict, disposant des compétences appropriées sur leur sol national. Cette reconnaissance au cas par cas est conditionnée à une décision exprès du Ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre ». Cette hypothèse n'étant pas juridiquement viable selon l'état actuel du droit, la LHS et la CASC se sont accordés sur la solution suivante :

La LHS formule au Ministère une demande de subventionnement de la structure pour toutes les places. Quel que soit le résultat de cette demande, la LHS ne facture à la CASC que la quote part « porteur d'une structure d'accueil », soit 10% des frais de fonctionnement (frais de personnel reconnus éligibles). La faisabilité et les conséquences financières de ce montage seront mis à l'épreuve suite à la première demande de subvention des frais de fonctionnement. En parallèle, la CASC sollicite la CAF57 pour refinancer une partie du reste à charge.

ii. Refinancement des frais de fonctionnement de la CASC par la CAF57

Dès les débuts du projet, la CAF57 était très impliquée dans le projet avec l'objectif de trouver une possibilité de financement qui permettrait, pour le versant français, de contenir le coût d'un tel service public, tout en garantissant l'accès au service pour des familles disposant de revenus modestes. Elle a toutefois indiqué qu'il lui était juridiquement impossible de subventionner les frais de fonctionnement d'une structure située en dehors du territoire national selon ses modalités habituelles (Prestation de Service Unique ou Prestation d'accueil de jeune enfant). L'abandon du projet entre Völklingen et L'Hôpital a rendu caduque l'option de la réciprocité consistant au refinancement de toutes les places, d'une part par le versant sarrois pour la crèche en Sarre, et d'autre part par la CAF57 pour la crèche située en France (option qui si les partenaires avaient dû aller dans le détail, aurait probablement posé d'autres difficultés juridiques). Au lieu de cela, plusieurs solutions ont été étudiées :

- La création d'un GLCT Groupement Local de Coopération Transfrontalière (recommandation d'une expertise juridique commandée par l'Eurodistrict) : solution insatisfaisante. D'une part les partenaires auraient dû créer une nouvelle structure juridique pour l'administration et le refinancement de 11 places de crèche, ce qui implique des démarches administratives lourdes et un portage assez complexe avec un travail de coordination et une charge de travail importante. D'autre part, le temps de création d'une telle structure aurait été plus long que le temps nécessaire à la mise en place de la Kita.
- La création d'une antenne située en France, portée par une crèche déjà existante, qui administrerait les places françaises. Cette proposition se base sur le modèle appliqué par la Maison de la Petite Enfance Strasbourg-Kehl. Cette solution était également insatisfaisante. D'une part elle va à l'encontre du modèle intégré franco-allemand qu'ont souhaité les partenaires, et aurait là encore impliqué un important travail de coordination entre les services. D'autre part, la CASC n'assume pas la gestion en direct de ses crèches mais délègue leur gestion à une société privée. Elle aurait donc dû proposer de confier cette charge à son délégataire de service public, extérieur au projet.
- La solution finalement retenue est une demande de subventionnement formulée par la CASC sur la base du fonds spécial de la CAF, le Fonds Publics et Territoires, au titre de son axe 6 « Soutien aux démarches innovantes ». Il s'agit d'un conventionnement pluriannuel (3 ans), renouvelable sur demande. Ce financement est toutefois lié à l'autorisation du Conseil d'administration de la CAF57 et à la disponibilité des fonds, renégociés périodiquement par la CAF57 avec l'État. Il s'agit donc d'un dispositif non pérenne qui obligera la CASC à trouver rapidement des solutions alternatives, si la CAF de la Moselle devait ne pas reconduire ce financement.

c. Contributions familiales

Promesse de campagne de la SPD pour les élections au Landtag, le gouvernement du Land de Sarre a acté la baisse progressive des contributions familiales jusqu'à leur disparition complète à horizon 2027. La baisse est prise en charge par le Land et concerne toutes les familles qui déposent un enfant dans une crèche en Sarre. Cela bénéficie donc directement aux parents résident en France. La question de l'accessibilité de la structure pour les familles

françaises à bas revenus était une préoccupation majeure de la CAF57. En effet, la structure étant située en Allemagne, la CAF57 ne pouvait pas mobiliser ses aides financières habituelles au profit des parents, et inversement le Regionalverband, responsable des aides sociales à l'enfance, ne peut soutenir financièrement que les familles qui résident sur son territoire.

II - CONSTRUCTION ET EQUIPEMENT D'UNE INFRASTRUCTURE ET COOPERATION TRANSFRONTALIERE

1. Implication de la PMI dans le projet

La Protection Maternelle et Infantile de la Moselle était un partenaire précieux au projet, destiné à être le pendant du Ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre (et avant lui le Ministère du Travail, du Social, des Femmes et de la Santé) pour assurer la prise en compte des conceptions françaises de l'accueil du jeune enfant dans une structure collective.

Bien qu'elle n'ait pas de compétence extraterritoriale, la PMI, partenaire stratégique du projet Interreg, était associée à de nombreux choix : la disposition du bâtiment et en particulier l'orientation des groupes de crèche, la prise en compte de certaines normes de sécurité (format des couchages, création d'une biberonnerie pour garantir la sécurité alimentaire selon les standards français ,etc.), structures de motricité, qualifications du personnel, etc. La PMI a pu apporter des conseils aux opérateurs du projet. Les partenaires ont mis à sa disposition un certain nombre de documents sur lesquels elle a pu s'appuyer pour formuler des avis et recommandations. La PMI a été associée à de nombreuses réunions du projet et a suivi l'évolution du projet, notamment à travers les Comités d'accompagnement Interreg, mais également par des visites sur le site du chantier.

Grâce au projet transfrontalier, les partenaires ont également appris les uns des autres. Des échanges ont également eu lieu entre les autorités de contrôle et les cofinanceurs de chaque versant territorial. À titre d'exemple, c'est ainsi qu'à l'origine du projet la PMI faisait preuve de réticence à l'égard des paniers de couchage, privilégiant des lits à barreau pour la sécurité de l'enfant. Cependant, dès lors que les partenaires ont su démontrer et expliquer les avantages des paniers pour le développement de l'enfant et rassurer sur l'élément sécuritaire, la PMI n'a plus eu d'objection à cet égard.

2. Un lézard peut en cacher un autre !

C'est avec une certaine ironie du sort que le *lacerta agilis*, également appelé Lézard des souches, a été élu « Reptile de l'année » pour les années 2020 et 2021 par la société allemande d'erpétologie et de terrariologie. En effet, un groupement de ces petits êtres, protégés par la Directive européenne Habitats-Faune-Flore du 21 mai 1992, avait décidé de lézarder au soleil sur le site du chantier de la future Kita Salut. Il en est résulté plusieurs mois

de retards dans le début des travaux, qui n'ont pu être entamés qu'en décembre 2021, après la relocalisation des lézards.



*Lézard des souches, femelle. L'une des résidentes du terrain à bâtir.
Ainsi que son habitat nouvellement aménagé et sans doute très confortable.
©Landeshauptstadt Saarbrücken*

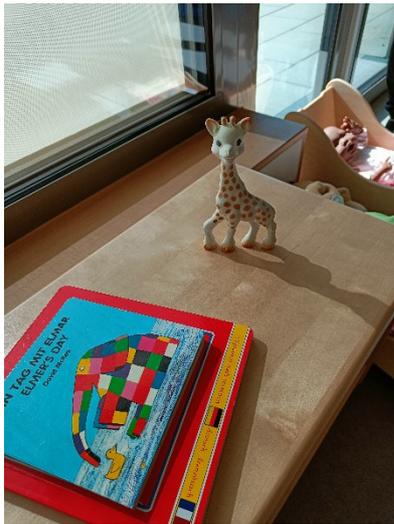
Mais un lézard ne venant jamais seul, le chantier a été émaillé de nombreuses perturbations, en amont et durant la phase de construction. L'on citera pêle-mêle : des recherches de munitions de la Seconde Guerre mondiale potentiellement enfouies sur le site, des travaux sur les canalisations, une conduite de gaz sous haute pression trop proche de la surface, un terrain trop rocheux par rapport aux prévisions initiales, la guerre en Ukraine et la flambée des cours de matériaux, etc... Ces éléments ont inévitablement conduit à une hausse substantielle des coûts de construction. Il a également été difficile de trouver un entrepreneur général qui accepte de reprendre intégralement le chantier (choix justifié par la nécessaire maîtrise des coûts), en raison des délais à tenir (fin des éléments les plus coûteux du chantier d'ici fin 2022). Sur demande de la Ville de Sarrebruck, la Gesellschaft für Innovation und Unternehmensförderung (société en commandite à capitaux publics, détenue par la LHS), a accepté d'endosser le rôle d'entrepreneur général et a permis au chantier d'avancer à un rythme soutenu. Des adaptations sur la construction et le choix des matériaux ont été décidées et l'entrepreneur a su faire preuve d'une grande souplesse dans la mise en œuvre du chantier. Ainsi, les surcoûts ont été maîtrisés.

3. Le premier équipement

a. Choisir le premier équipement

Du bois ou du plastique pour les jouets ? Du matériel biculturel pour les tout-petits ? Une structure de motricité avec des pentes ou des escaliers ? Sophie la girafe ?

Ces questions ont fait l'objet de concertations entre les partenaires (CASC, LHS, PMI) qui ont souhaité faire en sorte que la crèche dispose du meilleur matériel possible pour le travail et le jeu avec les enfants. Les partenaires se sont basés sur des considérations d'hygiène, de besoin éducatif et de rapport qualité-prix. Bien que prévu au-départ, aucun support pédagogique spécifiquement biculturel n'a été conçu ou acheté pour la crèche. La LHS et la CASC ont en effet jugé que le matériel disponible d'un côté comme de l'autre de la frontière était largement suffisant pour répondre aux besoins des enfants. La structure dispose par ailleurs d'une enveloppe pour compléter l'offre de jeux et jouets éducatifs avec des équipements adaptés au projet pédagogique de l'équipe.



*Sophie la Girafe et un livre pour enfant traduit en français et en allemand.
©Eurodistrict SaarMoselle*

Deux spécificités sont à noter, cependant : d'une part l'achat des structures de motricité a été fait en concertation entre la LHS, la CASC et la PMI sur la base de catalogues de France et d'Allemagne, ce qui a permis aux partenaires d'échanger sur les objectifs pédagogiques auxquels ces structures de motricité doivent répondre. Les partenaires ont ici découvert bien plus de similitudes, que de divergences. D'autre part, la Kita Salut a su s'adapter à l'accueil de très jeunes enfants (avant l'âge d'un an), rare en Sarre, mais plutôt courant côté français : les partenaires ont décidé de l'achat de chaises d'allaitement, ainsi que de l'installation d'une biberonnerie, répondant aux exigences françaises.



*Choix des structures de motricité entre la LHS, la CASC et la PMI
©EurodistrictSaarMoselle*

En 2023, la PMI a également fait une visite d'ouverture de la structure. Au cours de ces échanges, les partenaires ont pu découvrir que sur les conceptions de la sécurité des enfants, les conceptions sarroises et françaises se sont beaucoup rapprochées au cours du projet. Le

résultat de cette visite était très positif, et a même mis en évidence des points d'attention que le contrôle sarrois n'avait pas relevé, tels que la possibilité d'installer des anti-pince doigts également sur le côté clenche, mais aussi les dangers de certaines parties métalliques qui chauffaient au soleil.

b. Le subventionnement de l'équipement et les questions de TVA

La CASC aurait aimé procéder elle-même à l'achat du premier équipement de la crèche car certaines de ses dépenses sont éligibles au FCTVA. Elle aurait ensuite fait un transfert en pleine propriété à la LHS. À noter que cette solution était purement hypothétique et soumise, selon la convention de coopération de 2019 à un avis juridique favorable du Ministère sarrois de l'éducation et de la Culture du Land de Sarre qui, dans le cadre de l'équipement de crèche, verse également une subvention.

Le Ministère a indiqué par courrier du 26 avril 2022 ne pas disposer d'une base légale pour verser une subvention à la CASC. Tout le premier équipement de la crèche aurait donc été inéligible aux subventions sarroises. Le Ministère recommandait donc l'achat par la LHS de l'ensemble des équipements.

Par ailleurs, du point de vue français, la proposition initiale a soulevé des interrogations sur la légalité de l'opération, la CASC ne pouvant pas à la fois bénéficier du FCTVA pour son opération tout en n'intégrant pas les biens achetés à son bilan. Les partenaires ont donc unanimement renoncé à ce mode opératoire.

III – CREER LES CONDITIONS DE FONCTIONNEMENT DE LA KITA SALUT

1. Pédagogie

a. Inscription des enfants

La crèche étant située sur le territoire du Regionalverband de Sarrebruck, celle-ci est inscrite comme toutes les autres structures du territoire sur le « Kita Planer », qui recense les structures d'accueil existantes et permet aux parents de s'inscrire sur une liste d'attente pour une place dans la structure sélectionnée. Cet outil est disponible dans plusieurs langues, dont le français.

L'attribution concrète des enfants se fait par la direction de la structure, en lien avec le service de l'enfance et de l'éducation de la LHS, sur la base de critères de sélection prédéfinis. La LHS applique ses critères habituels. Pour la CASC, des critères particuliers ont été définis, qui mettent l'accent sur le lieu de résidence et le lieu d'activité des parents. Ces critères ont été intégrés dans un document unique validé par le conseil municipal de la LHS. Ils ont également fait l'objet d'une traduction vers le français, tout comme l'ensemble des documents d'information et les documents contractuels à destination des parents.

b. Des places tandem

En Sarre, le principe veut qu'une place soit occupée par un seul enfant. Bien qu'il existe différents formats de place (journée complète étendue, journée complète et demi-journée),

cela signifie que dès lors qu'une place est réservée par une famille, cet unique enfant peut disposer de sa place. Un autre enfant qui en aurait besoin ne pourrait pas l'occuper. À l'inverse, en France, on optimise l'occupation des places : une place peut être occupée par plusieurs enfants, à différents moments d'une semaine (jusqu'à 3,5 enfants pour une place disponible au sein de la structure), les parents ont donc plus de souplesse pour pouvoir déposer leur enfant, notamment en fonction d'impératifs privés et professionnels. De même, la structure française d'accueil est autorisée à être en sur-fréquentation pendant une période de temps limitée, ce qui n'est pas le cas d'une structure sarroise.

Pour résoudre cette problématique, les opérateurs du projet ont fait preuve d'ingéniosité en alliant les impératifs dictés par le droit sarrois, et un peu du modèle français pour créer des « places tandem », permettant théoriquement une occupation d'une place par deux enfants, sans créer de sur-fréquentation régulière de la structure, situation interdite en Sarre. Concrètement, cela signifie qu'un enfant va pouvoir utiliser la place p. ex. du lundi au mardi, un autre enfant p. ex. le mercredi, jeudi et vendredi. Les contributions familiales sont calculées en conséquence. Ce système reste encore assez loin de ce qu'aurait voulu le partenaire français, mais est pensé comme une expérimentation susceptible d'évoluer en fonction du besoin exprimé par les parents. L'expérimentation a lieu dans le cadre du §9 SBEBG, sur demande exprès du porteur de la structure d'accueil qui doit dans ce cadre fournir une description de l'expérimentation envisagée et des conséquences sur le fonctionnement de la structure. L'autorisation est accordée ou refusée au cas par cas par le Ministère de l'Éducation et de la Culture du Land de Sarre est comprise dans l'autorisation d'ouverture de la structure. La même autorisation fixe également les modalités de révision de l'expérimentation.

c. Projet pédagogique

i. Le temps de familiarisation au sein de la Kita

Les temps de familiarisation des enfants en crèche se distinguent assez nettement en France et en Sarre. Elle est généralement d'une à deux semaines en France, tandis qu'en Sarre elle est plutôt de trois semaines, voire plus en fonction du besoin exprimé par les enfants. Dans le cadre de l'application du modèle de familiarisation berlinois (*Berliner Eingewöhnungsmodell*) au sein des structures d'accueil en Sarre, les partenaires ont également mis l'accent sur une ouverture progressive de la structure avec l'augmentation progressive du nombre d'enfants accueillis. Cela permet aux enfants de ne pas se sentir submergé par le nombre, aux parents d'être rassurés, mais également au personnel d'établir un lien individuel avec chaque enfant en toute sérénité (et inversement, selon le référent que se choisira l'enfant). Dans le cadre d'une structure nouvelle, ce système était plus que bienvenue et permet au personnel de préparer les activités et d'apprendre à travailler ensemble dans un contexte franco-allemand.

ii. Rôle du personnel de la Kita

Le personnel pédagogique, mais aussi les aides ménagères, sont la clef de voute de la Kita Salut. Le personnel pédagogique, en lien avec leur référent pédagogique au sein de la LHS qui devra veiller à conserver le caractère biculturel de la structure, est chargé d'élaborer

le projet pédagogique de la structure. Elaboré sous la supervision de la direction de la structure, qui travaille en binôme avec la direction adjointe, le projet pédagogique déclinera en mesures concrètes les conceptions françaises et sarroises de l'accueil du jeune enfant et mettra l'accent sur le caractère interculturel et transfrontalier de la structure.

2. Le personnel

a. Conditions d'embauche et qualifications professionnelles

i. À travail égal, rémunération égale

Les différences de traitement sont légion dans de nombreuses structures transfrontalières qui embauchent du personnel venant de deux (ou trois) pays frontaliers différents. Ces écarts sont souvent marqués, dû au différentiel de niveau de vie et de rémunération dans ces pays. En effet, les embauches auraient pu être faites par chacun des opérateurs du projet, dans son pays d'origine, et donc en fonction des conditions salariales en vigueur dans le pays d'origine (à travers des mises à disposition p. ex.). Si d'un point de vue juridique et administratif, la situation peut se justifier, il n'en demeure pas moins qu'humainement, elle peut être vécue comme une injustice, puisque deux salariés travaillant à poste égal dans une même structure n'auraient pas les mêmes conditions salariales. Il en résulte que ces structures ont tendance à souffrir d'un turn-over important, ainsi que d'un désavantage concurrentiel dans les recrutements, ce qui au vu des difficultés de recrutement au sein des crèches aurait pu poser une difficulté supplémentaire.

D'après les échanges d'information qu'il y a pu avoir en cours de projet, cette situation a sensiblement marqué la Maison de la Petite Enfance Port du Rhin implantée à Strasbourg, en coopération avec la ville de Kehl : sentiment d'injustice pour le personnel embauché côté français, difficulté à recruter du personnel bilingue, instabilité dans la composition de l'équipe. Afin d'éviter ces écueils, les partenaires du projet Babylingua ont souhaité une embauche du personnel selon les mêmes conditions, en dépit du coût que cela représente. Cette solution est également justifiée par la structure juridique du projet : la Ville de Sarrebruck est légalement seule gestionnaire de la Kita, elle est donc également seule employeuse.

ii. Les diplômes et formations

Les diplômes en Allemagne et en France ne sont pas équivalents. Si le cadre réglementaire européen oblige une reconnaissance des diplômes, celle-ci est plus complexe dans la pratique car il faut rechercher les équivalences dans le plan de formation/la maquette du diplôme. Parfois, des formations complémentaires peuvent s'imposer en vue de la reconnaissance des diplômes.

Les partenaires du projet ont été aidés par la reconnaissance de certains diplômes français par le droit sarrois. Sont reconnus les diplômes et qualifications suivantes : CAP Petite Enfance, Moniteur-Éducateur, Éducateur, Éducateur de Jeunes Enfants, Éducateur Spécialisé³. D'autres qualifications peuvent être reconnues, sur décision de l'État « *Staatliche Anerkennung* ». Pour tous ces diplômes et qualifications, il est nécessaire de suivre une

³ Saarländisches Bildungs- Erziehungs- und Betreuungsgesetz (SBEBG), 19. Januar 2022, §3 Abs. 4 Nr.5 S.1

formations complémentaire « *Pädagogik der Kindheit* » anciennement « *Methodik Didaktik* », dispensée notamment par la htw Saar.

La Protection Maternelle et Infantile a été informée de ces éléments. N'ayant pas de compétence en Sarre, elle intervient en tant que conseillère sur ce projet. Ses préoccupations résidaient dans la formation sanitaire des salariés de diplôme allemand, puisqu'une structure d'accueil en Sarre n'accueille pas d'infirmier, contrairement aux structures françaises. Les salariés de la Kita Salut peuvent administrer des médicaments sur prescription médicale en suivant les consignes précédemment dictées par le médecin traitant. Le personnel pédagogique suit également régulièrement des formations d'hygiène, de premiers-secours et de risque incendie.

iii. Le processus de recrutement

Au-delà des questions de rémunération et de conditions de travail, importantes dans le cadre d'une activité salariée, les partenaires du projet ont souhaité fortement imprégner la structure d'accueil du caractère interculturel, bilingue et coopératif. Cette volonté se concrétise dans le processus de recrutement par plusieurs mesures :

- Des fiches de poste construites ensemble. L'accent a été mis sur les compétences linguistiques du personnel pour l'ensemble de la structure (crèche et jardin d'enfants).
- Plusieurs réunions pour la pré-sélection du personnel de direction et de l'équipe pédagogique. Des entretiens menés en présence des partenaires français.
- Un binôme franco-allemand pour la direction et la direction adjointe, la première étant responsable de l'ensemble de la structure, la deuxième de la partie crèche. Les deux forment un duo, conçoivent et mettent en œuvre le projet pédagogique avec l'équipe pédagogique.

b. Communication interculturelle

Les partenaires ont pu noter parfois lors des recrutements des appréciations un peu datées du fonctionnement des structures d'accueil françaises. Du fait de leur propre expérience, ils ont également jugé opportun de sensibiliser le personnel de la structure à la communication dans un environnement interculturel.

Les partenaires ont fait appel à un prestataire externe, l'EuroInstitut de Kehl, pour dispenser des séminaires de formation dans la communication interculturelle. L'EuroInstitut présentait l'avantage de disposer d'une expérience consolidée à travers l'accompagnement de la structure d'accueil entre Strasbourg et Kehl. Les séminaires de formation se composent de plusieurs journées et demi-journées, au cours desquelles les participants prennent conscience de leurs différences culturelles et professionnelles et apprennent à communiquer en contexte interculturel. D'autres demi-journées sont consacrées au retour d'expérience, à des exercices pratiques, etc.



*Photo de groupe suite au séminaire sur la communication interculturelle (5 et 6 septembre 2023).
©LandeshauptstadtSaarbrücken*

3. Signature d'une convention relative au fonctionnement

Afin notamment de poser les règles qui régissent la refacturation des frais inhérents au fonctionnement de la structure, les partenaires ont élaborés conjointement une convention. Outre les dispositions relatives à la refacturation, celle-ci comprend notamment une évaluation périodique du fonctionnement de la structure par un « comité », les documents pédagogiques cadres applicables à la structure et l'explication des « places tandem ». La convention a été signée par la Ville de Sarrebruck et la Communauté d'Agglomération Sarreguemines Confluences en juillet 2023.

IV – COMMUNIQUER DANS LE CADRE D'UNE COOPERATION TRANSFRONTALIERE

La nécessité de communiquer s'est particulièrement ressenti sur ce projet, notamment en raison de son caractère innovant et des solutions trouvées aux problématiques liées aux travaux et à la sécurisation du financement des frais d'investissement et de fonctionnement. De plus, les partenaires ont pu noter des différences fondamentales entre les systèmes administratifs, différences qu'il a fallu expliquer pour pouvoir avancer.

1. Entre les partenaires

La pandémie de Covid-19 (2020-2022) a eu d'importantes répercussions sur la coopération : l'arrêt des rencontres puis la reprise progressive des réunions par visioconférence ont rendu plus difficile les échanges transfrontaliers. De plus, les interlocuteurs des partenaires respectifs ont changé au cours du projet. Il a donc fallu stabiliser

l'équipe projet et mettre en place des échanges plus réguliers, tant au niveau politique que technique.

Pour favoriser la discussion, l'on a mis en place dès 2022 des réunions impliquant le niveau politique. Ces « réunions de concertation », en présence du Maire de Sarrebruck et du Président de la CASC, ainsi que de leurs élus référents respectifs, avaient lieu une fois par trimestre et permettaient de faire un suivi régulier de l'évolution du projet, de prendre des décisions et d'obliger tous les partenaires à rendre des comptes devant leurs élus. Toutes les institutions concernées par le projet étaient représentées à ces réunions animées par le GECT : plusieurs services de la LHS (Le Maire et son adjointe, le service Coopération internationale, le service Enfance et Éducation, le service des voiries, les paysagistes, etc), la GMS (régie des bâtiments de la LHS, maître d'ouvrage délégué), la GIU (entrepreneur général, maître d'œuvre), la CASC (le Président et son Vice-président, le niveau technique en charge du dossier), l'Eurodistrict SaarMoselle (la Directrice, le niveau technique en charge du dossier). Pour tenter de faire avancer le dossier, ce sont souvent les directeurs de service et directeurs de pôle qui étaient présents, accompagnés de leurs référents projets. Au total, chaque réunion réunissait une vingtaine de personnes. Ces réunions ont progressivement conduit à un déblocage de la situation qui s'était crispée autour d'enjeux financiers liés à d'éventuels surcoûts et pertes de FEDER. Ce mouvement positif a été accompagné, d'une part, par plusieurs visites de chantier, et d'autre part, au niveau technique, par la mise en place de réunions de coordination fréquentes, puis régulières.

En 2023, les partenaires se sont ainsi bloqués chaque mercredi matin pour discuter du projet et définir le plan d'action pour les semaines suivantes. La CASC, la LHS et l'Eurodistrict y étaient représentés respectivement par leur référent projet. Selon les thèmes abordés, d'autres personnes pouvaient se joindre à ces réunions. Bloquer un créneau hebdomadaire fixe permettait par ailleurs de simplifier la prise de rendez-vous et de mieux répartir le travail et les prises de contact sur la semaine. Au total, un peu plus d'une vingtaine de « JourFixe » ont eu lieu entre janvier et septembre 2023. L'on dénombre par ailleurs environ 130 réunions sur la durée totale du projet (2017 – 2023), ce qui témoigne du fort investissement personnel des partenaires du projet.

2. Avec l'extérieur, la presse

La difficulté de communiquer avec l'extérieur résultait tout particulièrement de la double qualification du projet, à la fois national et portant sur une structure d'une capacité de 133 enfants pour un coût d'environ 10 millions d'euros d'un côté, et en même temps un projet transfrontalier portant sur la création d'une crèche de 33 enfants. La CASC ne participant qu'au deuxième volet, la LHS souhaitant à juste titre promouvoir son action pour fournir des places aux enfants de la ville, la distinction n'était pas toujours évidente à mettre en œuvre.

Les partenaires se sont globalement accordés sur un lexique à utiliser, ont décidé que l'Eurodistrict coordonnerait la communication et que s'ils recevaient des demandes de journalistes, ils en tiendraient informés les autres partenaires. Les communiqués de presse et les manifestations de communication ont également été organisées en commun, de même que les banderoles de chantier et les plaques durables apposées sur le bâtiment.

CONCLUSION

Finally, this project, which has been implemented, was particularly demanding, and it resulted in a beautiful success of transnational Franco-German cooperation at the local level. It opens up perspectives for the long term for similar projects, based on a real need expressed by the population for sufficient public services. To take into account flows at the borders, this type of project appears as a possible solution, provided that costs and implementation time can be controlled. Moreover, it highlights a recurring need: for local authorities that envisage investing in this type of projects, to be able to benefit from financial tools and an adequate regulatory framework, even to the point of experimentation. For the time being, the elaboration and evolution of regulatory frameworks rarely take into account the transnational fact, both in terms of consequences and opportunities, obliging territorial authorities to find solutions that are not very optimized for such projects. Finally, this project highlights the willingness of territorial authorities from the same basin of life to meet and innovate around common projects, despite the obstacles they will encounter. To this end, tools and structures exist to support these initiatives, whether they are coordination and project engineering structures for transnational projects such as the GECT Eurodistrict SaarMoselle, or financial instruments such as the Interreg Programme, whose structuring role for cooperation territories is no longer to be demonstrated.