

Luxembourg, le 27 février 2026

Objet : Avis de la Fédération Luxembourgeoise des Services d'Education et d'Accueil pour Enfants a.s.b.l

Monsieur le Premier Conseiller de Gouvernement,
Madame, Monsieur,

Par la présente et faisant suite à la demande du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, la Fédération Luxembourgeoise des Services d'Education et d'Accueil pour Enfants a.s.b.l, FELSEA a l'honneur de soumettre son avis relatif :

- 1) Au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse ;
- 2) Au projet de règlement grand-ducal portant modification :
 - 1° du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants ;
 - 2° du règlement grand-ducal du 19 octobre 2018 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de mini-crèches.

La FELSEA tient à remercier le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour sa sollicitation, consciente que ces projets auront des impacts majeurs sur le secteur des Services d'éducation et d'accueil non-conventionnés.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Conseiller de Gouvernement, Madame, Monsieur, l'assurance de notre parfaite considération.

Paolo Fiorucci, Président de la FELSEA
au nom du Conseil d'administration de la FELSEA

AVIS ET POSITION DE LA FELSEA – 27 FEVRIER 2026

- 1) **Projet de loi n°8686 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la Jeunesse**
- 2) **Projet de règlement grand-ducal portant modification :**
 - 1° **du règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 concernant l’agrément à accorder aux gestionnaires de services d’éducation et d’accueil pour enfants ;**
 - 2° **du règlement grand-ducal du 19 octobre 2018 concernant l’agrément à accorder aux gestionnaires de mini-crèches**

I. Introduction générale

La réforme du chèque-service accueil (**CSA**), intégrée au programme gouvernemental « *Mat eneen. Fir all Kand. Fir all Famill* », constitue l’un des piliers majeurs de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. La Fédération Luxembourgeoise des Services d’Education et d’Accueil pour Enfants a.s.b.l, (**FELSEA**) en partage pleinement l’ambition et reconnaît la cohérence de cette initiative avec l’un des objectifs fixés dans l’accord de coalition 2023-2028, à savoir garantir à chaque enfant une place d’accueil d’ici 2030.

Durant l’ensemble du processus d’élaboration du Projet de loi n°8686, la FELSEA a pris part activement aux échanges menés avec le Ministère de l’Education nationale, de l’Enfance et de la Jeunesse (**MENJE**). Elle remercie les équipes ministérielles pour la qualité des discussions, leur transparence et leur ouverture à l’analyse du secteur des Services d’éducation et d’accueil (**SEA**) non-conventionnés. Le texte actuellement soumis à consultation reflète d’ailleurs, dans une large mesure, la volonté conjointe de moderniser le cadre juridique et financier afin de soutenir la qualité, renforcer l’accessibilité et assurer la soutenabilité économique du secteur.

La présente note de position n’a toutefois pas vocation à constituer un avis exhaustif, dans la mesure où certains éléments de la réforme — notamment la délimitation de la mission de service public et les modalités d’application du bénéfice raisonnable — ne sont pas encore intégralement connus. Elle représente l’avis de la FELSEA sur la composante des recettes au regard des informations actuellement disponibles.

En tant que fédération représentant exclusivement les SEA non-conventionnés, la FELSEA ne se prononcera pas sur les volets relatifs aux autres acteurs dont ceux relatifs aux assistants parentaux ou relatifs aux parents.

Cette prise de position vise à garantir un cadre clair et durable pour les SEA non-conventionnés, qui représente un maillon essentiel de la capacité nationale d’accueil — notamment pour les Services d’éducation et d’accueil pour jeunes enfants (**SEAJ**).

Pour apprécier pleinement la portée de la réforme, il importe d’abord de replacer les SEA non-conventionnés dans leur réalité actuelle.

II. Contexte sectoriel et enjeux structurels

Le secteur des SEA non-conventionnés traverse aujourd'hui une phase de transformation profonde, marquée par des évolutions démographiques, sociales et économiques qui exercent une pression significative sur son fonctionnement quotidien. Au cours des dernières années, la durée de fréquentation des enfants s'est progressivement réduite. Cette tendance s'explique notamment par l'allongement et l'attractivité renforcée du congé parental, par la généralisation de l'éducation précoce ainsi que par l'essor de modes de garde alternatifs ou informels. Depuis 2025, cette contraction de la fréquentation s'est accentuée dans un contexte de vieillissement de la population et de baisse des naissances, directement liée aux effets démographiques post-Covid, ce qui se traduit pour les SEA non-conventionnés par une réduction notable des inscriptions.

Parallèlement à ces évolutions, les SEA non-conventionnés doivent faire face à un environnement concurrentiel devenu plus exigeant. Les dépenses liées au personnel — impactées par les indexations successives, la revalorisation du salaire social minimum et la pénurie de main-d'œuvre qui entraîne une hausse structurelle des conditions salariales — représentent une part croissante des charges. À cela s'ajoutent les loyers particulièrement élevés au Luxembourg, l'augmentation des coûts énergétiques, le renchérissement des denrées alimentaires, ainsi que les exigences croissantes en matière de conformité et de sécurité. L'ensemble de ces facteurs a profondément modifié la structure des dépenses des SEA non-conventionnés, sans que leur modèle de financement n'ait été adapté en conséquence.

La limite principale du dispositif CSA actuel résidait dans le fait que le montant maximal de l'aide étatique — fixé à 6 euros par heure depuis 2012 — n'avait jamais été indexé. Ce gel prolongé a créé un écart croissant entre les coûts réels et le montant effectivement perçu de l'Etat, contraignant de nombreux SEA non-conventionnés à répercuter une partie de cette charge sur les parents. Cette situation n'était plus soutenable ni pour les structures, ni pour les familles, et justifie pleinement la nécessité d'une réforme en profondeur.

C'est précisément dans ce contexte que le Projet de loi n°8686 intervient, en proposant un nouveau mode de financement, un renforcement des mécanismes de contrôle et une restructuration du dispositif de qualité. Ces évolutions vont dans le bon sens, mais leur efficacité dépendra largement de la rigueur avec laquelle elles seront mises en œuvre et de la capacité du cadre réglementaire à répondre aux réalités opérationnelles du terrain. La réforme ne pourra atteindre ses objectifs qu'à condition d'être appliquée dans un environnement juridique clair, techniquement maîtrisé et proportionné à la diversité des structures concernées.

Dans cette période de mutation, il sera essentiel d'assurer un monitoring régulier des impacts, tant économiques qu'organisationnels, afin de pouvoir procéder rapidement aux ajustements nécessaires. Le secteur non-conventionné nécessite un accompagnement attentif et une vigilance renforcée pour garantir que les bénéfices attendus de la réforme se traduisent concrètement sur le terrain.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le Projet de loi n°8686, dont il importe maintenant d'analyser le périmètre et la cohérence.

III. Analyse du périmètre actuel de la réforme et appréciation générale du Projet de loi n°8686

La réforme, telle qu'elle est présentée, repose sur trois piliers indissociables : d'une part, la définition des recettes constituant la base du financement ; d'autre part, l'identification des coûts qui pourront être considérés comme éligibles ; et enfin, l'établissement d'un bénéfice raisonnable destiné à encadrer la marge laissée aux gestionnaires.

Or, à ce stade, le Projet de loi n°8686 ne couvre que la première de ces composantes, et encore de manière partielle. Même si les notions de « mission de service public » et de « bénéfice raisonnable » y sont mentionnées, leur contenu opérationnel n'est pas encore précisé. La FELSEA rappelle que la cohérence globale du dispositif dépendra de l'articulation étroite entre ces trois éléments : la composante « recettes » ne pourra produire un modèle réellement fonctionnel que si elle s'imbrique correctement avec la définition des coûts éligibles et avec le mécanisme du bénéfice raisonnable.

Dans le périmètre qui relève effectivement du Projet de loi n°8686, la FELSEA approuve l'orientation retenue. Plusieurs dispositions inscrites dans le texte répondent d'ailleurs à des attentes de longue date du secteur. Le premier pilier du nouveau dispositif CSA, fondé sur la revalorisation de l'aide accueil maximale désormais fixée à 7 euros par heure depuis janvier 2026, ainsi que sur l'alignement de l'aide repas à 7 euros, constitue une évolution majeure — même si la suppression de l'aide relative au programme de l'éducation plurilingue de 0,71 euros par heure limite la revalorisation horaire. Il met fin à un gel des montants en vigueur depuis l'introduction du CSA, alors même que les coûts d'exploitation des structures ont fortement augmenté au cours des dernières années.

L'un des changements les plus notables de la réforme réside dans la transition vers un système davantage centré sur les besoins réels des parents. Ce recentrage, combiné à l'objectif d'alléger la charge financière des familles, conduit à une facturation plus fidèle à l'utilisation effective des services et à la suppression des suppléments aujourd'hui pratiqués par de nombreux SEA non-conventionnés - sauf en ce qui concerne les prestations clairement identifiées comme étant en dehors de la mission de service public. Si cette évolution soutient pleinement la logique de transparence et d'équité, elle entraîne parallèlement une contraction des recettes pour les SEA non-conventionnés. La réduction potentielle du volume d'heures facturées, conjuguée à l'impossibilité de facturer des suppléments, crée un différentiel de recettes important que le second volet du CSA — le mécanisme de compensation — est censé absorber.

Les montants négociés avec le MENJE au titre de l'aide maximale dans le cadre du mécanisme de compensation — à savoir 415 euros par enfant inscrit et par semaine pour les SEAJ, montant appelé à être relevé à 460 euros à partir du 2 juillet 2029, ainsi que 305 euros par enfant inscrit et par semaine pour les Services d'éducation et d'accueil pour enfants scolarisés (SEAS) — apparaissent, à ce stade, raisonnables et en adéquation avec les besoins exprimés par les structures.

Il demeure toutefois essentiel de souligner que la pertinence réelle de ces montants ne pourra être pleinement appréciée qu'au moment de la mise en œuvre concrète du dispositif. Seule l'expérience pratique permettra de vérifier si ces niveaux d'aide sont effectivement suffisants pour compenser les pertes de recettes que subiront la majorité des SEA non-conventionnés du fait des nouvelles modalités

de facturation et de la suppression des suppléments. Ce point constitue dès lors un enjeu de vigilance majeur, qui devra faire l'objet d'un suivi attentif et régulier afin de pouvoir, le cas échéant, adapter les montants ou les modalités du mécanisme.

L'introduction d'une indexation automatique des aides représente également une avancée déterminante. Dans un environnement où les coûts d'exploitation évoluent rapidement, il est essentiel que les montants financés s'ajustent mécaniquement à ces fluctuations. L'absence d'indexation dans l'ancien système a largement contribué à son obsolescence ; son intégration dans le nouveau modèle constitue un garde-fou indispensable.

Il convient de souligner que le nouveau mode de financement s'avère sensiblement plus complexe que le précédent. Sa compréhension, tant par les directions que par les équipes administratives, nécessitera une pédagogie approfondie et un accompagnement actif du MENJE. La FELSEA insiste sur l'importance d'un soutien clair, continu et opérationnel, afin que toutes les structures — y compris les plus petites — puissent maîtriser les nouveaux mécanismes et s'y conformer sereinement.

Enfin, la FELSEA soutient également la dynamique de montée en qualité incarnée par l'Agence pour le développement de la qualité dans les secteurs de l'enfance et de la jeunesse (**AQUEN**), de même que le renforcement de la transparence via l'évolution du contrat d'éducation et d'accueil ou la politique en matière de protection des données à caractère personnel. Elle accueille positivement certaines simplifications structurelles introduites par le texte, telles que l'intégration du programme d'éducation plurilingue dans la logique du CSA, la possibilité pour les gestionnaires d'actualiser le concept d'action général en fonction de leurs besoins sans contrainte périodique imposée, ou encore la création des plateformes eduaccueil.lu et plattform.lu, destinées à uniformiser et faciliter les démarches administratives en lien respectivement avec l'agrément et la formation continue.

Pour que les avancées identifiées puissent se matérialiser dans les SEA, encore faut-il que leur viabilité financière soit pleinement garantie.

IV. Viabilité financière du modèle : une condition essentielle

La FELSEA tient à souligner que la viabilité économique du modèle de financement proposé pour les SEA non-conventionnés dépend de manière déterminante de l'intégration de deux dispositifs complémentaires, en plus du mécanisme principal CSA prévu par le Projet de loi. Il s'agit, d'une part, des subventions au loyer qui ont fait l'objet de négociations spécifiques avec le MENJE et, d'autre part, de la pérennisation de l'aide à l'investissement au-delà de l'horizon 2027-2028.

S'agissant des subventions au loyer, les montants proposés — différenciés en fonction de trois zones géographiques — traduisent enfin la reconnaissance d'un facteur structurel majeur : le coût particulièrement élevé de l'immobilier au Luxembourg, qui représente l'une des charges les plus lourdes et les moins compressibles pour les SEA non-conventionnés.

Les montants proposés se déclinent comme suit :

- 1) SEAJ
 - Zone 1 (Luxembourg) : 250 euros par place agréée et par mois
 - Zone 2 (1^{ère} couronne) : 175 euros par place agréée et par mois
 - Zone 3 (autres) : 160 euros par place agréée et par mois
- 2) SEAS
 - Zone 1 (Luxembourg) : 188 euros par place agréée et par mois
 - Zone 2 (1^{ère} couronne) : 131 euros par place agréée et par mois
 - Zone 3 (autres) : 120 euros par place agréée net par mois

La FELSEA considère que ces subventions ne constituent en aucun cas un dispositif accessoire. Elles forment avec le CSA un ensemble cohérent et indissociable, sans lequel l'équilibre financier des SEA non-conventionnés ne peut être assuré. Il est donc indispensable que leur base juridique soit clarifiée, que leur inscription législative soit formellement annoncée et que la définition des zones géographiques soit arrêtée de manière précise afin d'éviter toute ambiguïté lors de leur application. Il serait également souhaitable d'envisager, dans la mesure du possible, un mécanisme permettant d'éviter que certains propriétaires ne profitent de la réforme pour procéder à des augmentations opportunistes des loyers. Il importe en effet que les efforts consentis par l'Etat pour soutenir les SEA non-conventionnés ne soient pas neutralisés par une hausse artificielle des coûts immobiliers.

De manière similaire, l'aide à l'investissement actuellement qualifiée d'exceptionnelle — fixée à 2 500 euros par place agréée — doit impérativement être pérennisée. Les SEA non-conventionnés sont confrontés, au même titre que les SEA conventionnés, à des obligations régulières de mise en conformité, d'adaptation infrastructurelle, d'investissement pédagogique ou encore de renouvellement de matériel. Pour maintenir leur capacité d'accueil dans des conditions de qualité conformes aux attentes du MENJE, il est essentiel qu'ils bénéficient du même soutien financier récurrent que les SEA conventionnés.

La FELSEA plaide dès lors pour que les SEA non-conventionnés puissent bénéficier, de manière structurelle et annuelle, d'un montant de 1 500 euros par place agréée et par an — aligné sur le dispositif en vigueur pour les acteurs conventionnés — dans la mesure où ils contribuent à la même mission de service public et répondent aux mêmes exigences en matière de qualité et de sécurité.

Sans ces deux compléments — subventions au loyer dûment encadrées juridiquement et aide à l'investissement récurrente — le modèle économique des SEA non-conventionnés resterait fragilisé, même avec la mise en place du nouveau mécanisme du CSA. La cohérence de l'ensemble dépend donc de leur intégration explicite et durable dans le cadre financier global.

Ces considérations financières ne peuvent être dissociées d'un autre élément structurant : la définition concrète de ce qui relève — ou non — de la mission de service public.

V. La « Mission de service public » : nécessité impérative de clarifier le périmètre

Le Projet de loi n°8686 réaffirme que les SEA exercent une mission de service public au sens de l'article 22 (1). Si cette reconnaissance constitue un élément structurant du nouveau dispositif, elle ne peut produire ses effets que si les contours précis de cette mission sont clairement définis. En l'état, la formulation demeure trop générale et laisse place à des interprétations divergentes, ce qui expose tant les gestionnaires que les familles à des zones d'incertitude.

Cette absence de délimitation opérationnelle concerne notamment les prestations complémentaires, telles que les collations ou certaines activités spécifiques, dont le statut n'est pas explicitement déterminé par le texte. Faute de clarification, il existe un risque réel que ces prestations soient tantôt considérées comme faisant partie intégrante de la mission de service public — et donc non facturables — tantôt comme des services additionnels pouvant donner lieu à suppléments. Une telle ambiguïté serait source d'incohérences, de tensions avec les familles et, potentiellement, de contentieux.

La FELSEA recommande ainsi que les services pouvant faire l'objet d'une facturation supplémentaire soient strictement considérés comme des services accessoires au service principal, c'est-à-dire des prestations directement liées, nécessaires ou complémentaires à l'activité principale. À ce titre, ils doivent présenter un lien fonctionnel direct avec celle-ci. En revanche, les services dits secondaires, qui ne présentent pas de lien direct ou nécessaire avec l'activité principale, devraient pouvoir faire l'objet d'une facturation distincte. Ces prestations, n'étant pas intrinsèquement liées au service principal, devraient être considérées comme des suppléments légitimement facturables.

En conséquence, la FELSEA estime indispensable que le périmètre de la mission de service public soit formalisé de manière précise et non équivoque. Une clarification officielle, idéalement structurée sous la forme d'une liste positive et négative détaillant respectivement les prestations incluses et celles qui en sont exclues, constituerait le moyen le plus efficace de sécuriser l'application de la réforme. Une telle démarche permettrait de protéger les familles contre toute mauvaise interprétation, de garantir l'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et de donner aux gestionnaires un cadre juridique stable, indispensable au pilotage de leurs activités.

La mission de service public ne peut être dissociée du cadre financier qui en permettra l'exécution.

VI. Les « coûts éligibles » et le « bénéfice raisonnable » : nécessité d'un éclaircissement du cadre juridique et des modalités de mise en œuvre

Le Projet de loi n°8686 fait mention à l'article 27, des notions de « coûts éligibles » et de « bénéfice raisonnable », deux concepts centraux pour l'équilibre du futur modèle de financement. S'il est acquis qu'un cadre européen encadre les aides d'Etat et impose certaines obligations, les modalités concrètes d'application de ces principes, ainsi que la marge d'appréciation laissée aux Etats membres, demeurent à ce jour insuffisamment précisées. Il sera indispensable que le MENJE explicite clairement ce cadre juridique, afin d'assurer une compréhension partagée et d'éviter des interprétations divergentes dès la mise en œuvre du dispositif.

Dans la pratique, la définition des coûts éligibles devra être exhaustive, cohérente et fidèle à la réalité économique d'un SEA non-conventionné, dont la structure de charges diffère sensiblement de celle des SEA conventionnés. Il conviendra d'inclure notamment les loyers, les investissements, les charges de conformité, les dépenses liées à la digitalisation ainsi que l'ensemble des coûts de personnel, qu'il s'agisse du personnel encadrant, du personnel non-encadrant ou encore de la direction. La question des plafonds par poste de coûts, de la période de référence retenue et du format de décompte à transmettre devra également être clarifiée, tant dans sa fréquence que dans son niveau de détail.

S'agissant du bénéfice raisonnable, le Projet de loi n°8686 en rappelle le principe sans en définir les éléments essentiels : ni la méthodologie de calcul, ni la période de référence, ni les plafonds ne sont précisés. Une concertation rapide et approfondie s'impose, car ces paramètres conditionneront directement la viabilité des SEA non-conventionnés et la pérennité du modèle financier global.

La FELSEA met en garde contre une vision trop simplifiée qui consisterait à considérer que le bénéfice raisonnable absorberait entièrement le risque assumé par le dirigeant. Une telle lecture méconnaît l'étendue réelle des responsabilités portées par les gestionnaires : risques pénaux, obligations financières, responsabilités organisationnelles, exposition personnelle et nécessité de garantir la continuité des services, y compris dans les contextes les plus sensibles.

Pour être opérationnelle et équilibrée, la notion de bénéfice raisonnable devra s'inscrire dans une temporalité suffisamment longue. Une période de référence triennale — fonctionnant sur la base de trois années glissantes — paraît la solution la plus adaptée pour lisser les fluctuations d'activité, compenser les exercices exceptionnels, soutenir l'investissement et permettre une gestion financière responsable. À l'inverse, un calcul annuel strict serait contre-productif, en bridant la capacité d'innovation, en dissuadant les investissements nécessaires et en fragilisant particulièrement les petites structures, dont les résultats peuvent varier fortement d'une année à l'autre.

La FELSEA attire également l'attention sur les effets potentiellement dommageables d'un plafonnement excessivement rigide, qui risquerait de porter atteinte à la liberté d'entreprendre et d'entraver l'arrivée de nouveaux acteurs sur un marché déjà marqué par un effet de ciseau entre progression des charges salariales, investissements réglementaires obligatoires et marges de manœuvre financières limitées.

Enfin, la FELSEA insiste sur la nécessité que la méthodologie retenue soit à la fois simple, stable et prévisible. Un mécanisme trop complexe, trop variable ou trop lourd sur le plan administratif créerait une insécurité permanente pour les gestionnaires et rendrait la planification financière et organisationnelle particulièrement difficile. Il est essentiel que les SEA puissent s'appuyer sur un dispositif clair, compréhensible et reproductible, afin d'assurer une mise en œuvre sereine et conforme aux objectifs de la réforme.

Dans ce contexte où les exigences financières et juridiques se précisent, un autre volet structurant de la réforme doit être examiné : celui des contrôles et de leur organisation.

VII. Les contrôles

La FELSEA réaffirme son attachement au principe des contrôles qualité, administratifs et financiers, qui constituent un élément essentiel de bonne gouvernance, d'autant plus dans un contexte où la part de financement public accordée aux SEA non-conventionnés augmente. Un renforcement des contrôles contribue à garantir une utilisation rigoureuse et conforme des fonds publics, à condition qu'il s'exerce dans un cadre clair, proportionné et prévisible.

Le Projet de loi n°8686 fait apparaître une évolution attendue par le secteur : une distinction plus nette entre, d'une part, la mission de contrôle assurée par le service « Réclamations et contrôles » du MENJE et, d'autre part, la mission d'accompagnement au développement de la qualité, confiée à l'AQUEN. Cette séparation fonctionnelle constitue un progrès, dans la mesure où elle clarifie les rôles respectifs des deux entités. Toutefois, cette nouvelle répartition devra être communiquée de manière explicite au secteur, notamment en ce qui concerne le passage du contrôle qualité (y compris le concept d'action général, le journal de bord et le plan de formation) au service « Réclamations et contrôles » du MENJE.

Il est également indispensable que la portée exacte des contrôles soit clairement définie. Les structures doivent pouvoir anticiper ce qui relève du suivi pédagogique, du contrôle administratif, financier ou organisationnel, ainsi que les documents ou informations qu'elles pourront être amenées à fournir. La FELSEA insiste sur la nécessité de garantir une stricte proportionnalité des demandes du MENJE : les contrôles doivent être ciblés, justifiés par leur finalité, et limités à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs légitimes de supervision publique.

En d'autres termes, la FELSEA ne s'oppose nullement au principe d'un contrôle renforcé. Elle demande simplement que celui-ci repose sur un cadre transparent, équitable et respectueux de la réalité opérationnelle des SEA, afin d'assurer un équilibre entre l'utilisation responsable des fonds publics et la soutenabilité administrative des structures.

Or, ces exigences de contrôle s'ajoutent à une réalité déjà marquée par un poids administratif croissant.

VIII. Accroissement de la charge administrative

Le Projet de loi n°8686 entraînera inévitablement une augmentation substantielle de la charge administrative qui pèse sur les SEA non-conventionnés. L'encodage des présences effectives et des blocs planifiés, la gestion des modifications de planning demandées par les parents, ainsi que la tenue rigoureuse de l'ensemble des documents associés, représentent un volume de travail supplémentaire considérable.

À cela s'ajoute l'obligation de formaliser et de maintenir à jour un ensemble élargi de politiques internes, qu'il s'agisse de dispositifs spécifiquement liés à l'activité d'accueil — tels que le concept de protection visant à garantir l'intégrité physique et psychique des enfants ou la gestion des réclamations — ou de dispositifs transversaux (conformité au RGPD, prévention du harcèlement, règles de déconnexion...).

Ces exigences, bien qu'allant dans le sens d'une professionnalisation accrue du secteur, ne pourront matériellement être assumées sans un renforcement organisationnel des équipes administratives et de direction. Cette réalité doit impérativement être reconnue dans la définition des coûts éligibles au calcul du bénéfice raisonnable, afin que les structures puissent absorber cette charge supplémentaire sans fragiliser leur équilibre financier.

Ces éléments, combinés à la complexité accrue du dispositif, rendent indispensable un éclairage sur plusieurs aspects opérationnels.

IX. Points nécessitant une clarification

La FELSEA souhaite attirer l'attention du législateur sur un certain nombre de points techniques qui devront impérativement être clarifiés avant l'entrée en vigueur du Projet de loi n°8686, afin de garantir une application cohérente, équitable et opérationnelle des nouvelles règles.

1) Les nouvelles règles de facturation et leurs implications pratiques

Le nouveau système de financement repose sur une logique de calcul effectuée par agrément et par période de facturation, celle-ci étant d'une durée de quatre ou cinq semaines selon le calendrier.

- un enfant est considéré comme éligible à la compensation dès lors :
 - qu'une heure est facturée au cours la période de facturation
 - sous réserve du respect des plafonds fixés, à savoir un maximum de 120 % de la capacité maximale agréée ainsi qu'une limite absolue de 120 enfants

La FELSEA insiste sur le fait que la règle du plafonnement à 120 % de la capacité d'accueil maximale nécessite une clarification technique sous forme d'exemples chiffrés. Cette précision est indispensable pour garantir une compréhension commune entre les acteurs du secteur et l'administration, et pour éviter des divergences d'interprétation lors de la mise en œuvre.

Dans ce sens, la FELSEA s'interroge quant à la base de calcul qui sera utilisée :

- 1) Nombre d'enfants en équivalent temps plein ?
Agrément de 17 enfants : $17 * 120\% = 20,4$ enfants, soit 20 ou 21 enfants ?
- 2) Volume d'heures facturables ?
Agrément de 17 enfants : $17 * 60 \text{ heures au maximum} = 1020 \text{ heures} * 120\% = 1224 \text{ heures facturables}$

En ce qui concerne le plafonnement à 120 enfants, la FELSEA demande un régime dérogatoire pour les agréments déjà délivrés dont la capacité maximale d'accueil serait supérieure.

S'agissant de l'éligibilité hebdomadaire,

- Une semaine est éligible si :
 - au moins cinq jours comportent des heures facturables, sauf jours fériés ou cas de force majeure

Une question importante demeure toutefois sans réponse : qu'en est-il des semaines où le SEA reste ouvert mais où aucun enfant ne se présente certains jours, comme cela peut survenir lors des vacances de Noël ? Les SEA non-conventionnés risquent-ils, dans ces situations, d'être pénalisés par une perte de compensation alors même qu'ils continuent d'assumer l'ensemble de leurs coûts fixes ?

La FELSEA recommande que toute semaine durant laquelle la structure est ouverte et opérationnelle soit considérée comme éligible, indépendamment de la présence effective d'enfants.

- Firewall :
 - En ce qui concerne le *firewall*, il est prévu qu'un SEA ne bénéficie de 100 % des montants de compensation qu'à condition de respecter une moyenne minimale d'heures hebdomadaires (= **XY**), encore non définie à ce stade
 - Une moyenne sur les mois de juillet et d'août sera prise en compte pour déterminer le XY au mois d'août

Pour être éligible à 100 % des montants de compensations (SEAJ et SEAS), il convient de définir l'indicateur XY en tenant compte des réalités opérationnelles du terrain. La définition doit ainsi être équilibrée, non pénalisante, et tenir compte de la saisonnalité et des publics spécifiques. Il nous faudrait ainsi travailler sur ce point avec le MENJE au plus vite afin que les SEA non-conventionnés puissent progressivement se préparer à la nouvelle réforme.

La modalité spécifique applicable au mois d'août demande également à être explicitée dans ses modalités techniques.

- Absences :

La FELSEA salue le maintien de la liberté laissée aux gestionnaires concernant la politique de facturation des absences, dans le cadre du contrat d'éducation et d'accueil conclu avec les parents.

Dans ce sens, les absences qu'elle soient justifiées ou non-justifiées n'auront pas d'impact sur l'éligibilité à la compensation, dès lors qu'au moins une heure est facturée au cours de la période de facturation.

3) Enregistrement des présences dans le PGI

Les SEA non-conventionnés auront l'obligation d'enregistrer dans le programme de gestion intégrée du CSA (**PGI**) non seulement les blocs horaires planifiés, mais également les blocs correspondant aux

présences effectives de chaque enfant, et ce indépendamment du fait que les représentants légaux aient ou non adhéré au CSA.

Or, dans la pratique, les SEA se trouvent fréquemment dépendants des parents, certains ne renouvelant pas leur carte CSA dans les délais requis. Cette situation crée des risques opérationnels et financiers pour les gestionnaires, qui peuvent se voir privés, temporairement ou durablement, des aides correspondantes alors même qu'ils ont assuré la prise en charge de l'enfant.

Afin d'éviter que les structures ne soient pénalisées pour des démarches administratives échappant à leur maîtrise, la FELSEA recommande que le renouvellement de la carte CSA soit automatisé. À défaut de données actualisées, le système pourrait appliquer par défaut la catégorie de revenus la plus élevée du barème, garantissant ainsi la continuité du financement. Une telle solution offrirait une sécurité administrative indispensable et permettrait de prévenir les difficultés récurrentes rencontrées par les SEA du fait des retards de renouvellement.

Enfin, l'obligation d'enregistrer les présences dans le PGI, y compris lorsque les représentants légaux n'ont pas adhéré au CSA pourrait soulever des questions juridiques notamment en matière de protection des données personnelles.

4) Définition des jeunes enfants

La nouvelle définition de « jeunes enfants » constitue un progrès en termes de lisibilité et d'alignement avec les réalités du terrain. Elle crée toutefois une zone d'incertitude entre le 1^{er} et le 15 septembre pour les enfants atteignant l'âge de quatre ans mais n'ayant pas encore intégré l'école fondamentale. Afin d'éviter une rupture dans la prise en charge, la FELSEA demande une clarification formelle permettant, lorsque nécessaire, la poursuite de l'accueil en SEAJ jusqu'à la transition effective vers l'école.

5) SEAS

S'agissant des SEAS, l'interdiction d'inscrire des enfants scolarisés ou inscrits à l'éducation précoce dans un bloc concomitant aux heures de cours au-delà d'une tolérance de quinze minutes risque de créer des difficultés concrètes pour un certain nombre de familles. Cette contrainte touche particulièrement les enfants de frontaliers ou ceux fréquentant des écoles privées dont les horaires et les périodes de vacances diffèrent de ceux de l'enseignement fondamental luxembourgeois. Elle risque également de générer des situations complexes pour les gestionnaires, puisqu'il n'est pas clairement établi comment la concomitance entre les blocs horaires et les cours sera vérifiée, alors même que les écoles fondamentales n'appliquent pas toutes les mêmes horaires.

Pour éviter des incohérences de facturation, des refus d'accueil involontaires ou des ruptures momentanées dans la prise en charge, il apparaît indispensable d'introduire des solutions techniques

adaptées. La création de blocs exceptionnels, spécifiquement conçus pour répondre aux particularités de ces situations, constituerait une réponse pragmatique et permettrait de sécuriser à la fois les gestionnaires, les enfants et les familles concernées.

Par ailleurs, la suppression des contrats annuels alignés sur l'année scolaire risque de fragiliser l'équilibre des SEAS en augmentant le risque de départs en cours d'année, difficilement remplaçables. La FELSEA recommande donc de permettre les contrats d'éducation et d'accueil annuels alignés sur l'année scolaire, qui sécurisent la relation contractuelle et assurent la stabilité de l'encadrement.

6) Modalités d'indexation

La FELSEA attire également l'attention sur le mécanisme d'indexation tel qu'il est prévu dans le texte, c'est-à-dire une prise d'effet au premier lundi du mois. Cette règle crée un décalage potentiel entre, d'une part, l'augmentation immédiate des charges salariales supportées par les structures et, d'autre part, l'ajustement des aides étatiques, qui n'intervient qu'à partir du mois suivant au mieux.

Afin de préserver la liquidité et la stabilité financière des SEA non-conventionnés, la FELSEA préconise soit une prise d'effet immédiate de l'indexation, soit l'introduction d'un mécanisme compensatoire permettant de neutraliser ce décalage.

X. La Communication au secteur

Au regard de l'ampleur du changement introduit par la réforme, une communication claire, structurée et accessible au secteur sera absolument déterminante. Le passage à un nouveau modèle de financement, la redéfinition des modalités de facturation et l'introduction d'obligations administratives inédites constituent un véritable changement de paradigme, qui entraînera des répercussions directes sur les futurs modèles économiques des SEA non-conventionnés. Il est dès lors essentiel que les gestionnaires comprennent pleinement les mécanismes instaurés, les enjeux qu'ils impliquent et les adaptations organisationnelles qu'ils devront anticiper.

Afin de permettre au secteur de se préparer efficacement — et le plus tôt possible — la FELSEA encourage la mise en place d'une stratégie de communication pédagogique, moins descriptive et plus visuelle, incluant des schémas, des scénarios concrets, des exemples chiffrés et des cas pratiques de mise en œuvre. Une telle approche facilitera l'appropriation des nouvelles règles par l'ensemble des gestionnaires, y compris ceux disposant de ressources administratives limitées.

Plusieurs points techniques doivent en outre être examinés sous l'angle strictement juridique pour assurer la cohérence du dispositif.

XI. Commentaires juridiques

La FELSEA demande tout d’abord confirmation que la renumérotation des articles de la future loi ne sera pas affectée par la suppression de certaines dispositions. Il est indispensable, pour garantir la sécurité juridique et préserver la cohérence des renvois internes, que l’ensemble des articles conserve sa numérotation actuelle, y compris ceux destinés à être abrogés, lesquels devraient alors simplement être assortis d’une mention explicite indiquant leur suppression du fait de l’entrée en vigueur de la nouvelle loi. Dans le cas contraire, il faudrait procéder à une révision systématique de l’ensemble des renvois existants, ce qui alourdirait la lisibilité et l’accessibilité du texte.

Par ailleurs, pour améliorer la compréhension de la structure du CSA, la FELSEA suggère de reprendre de manière plus linéaire tout au long du texte les deux composantes définies à l’article 22, paragraphe 2 — à savoir, d’une part, l’aide financière de l’État pour les prestations d’accueil et les repas principaux (point 1°) et, d’autre part, l’aide financière destinée à soutenir le fonctionnement des prestataires (point 2°).

A titre d’exemple, l’Art. 22 *ter*, qui renvoie actuellement à l’article 22, paragraphe 2, point 1°, gagnerait en lisibilité s’il reformulait directement son objet de la manière suivante :
« *L’aide maximale de l’Etat au titre de l’aide financière du chèque-service accueil, pour les prestations d’accueil et les repas principaux fournis par le prestataire, est fixée à : ...* »

De la même façon, l’Art. 26 (1), relatif au financement structurel des prestataires, pourrait être reformulé pour refléter plus clairement la logique du dispositif :
« *L’aide financière de l’État destinée à soutenir le fonctionnement des prestataires correspond à la différence entre la somme des montants maximums de l’aide étatique au titre du chèque-service accueil fixée à l’article 26 bis et la somme des recettes perçues par le prestataire au titre des tarifs applicables aux prestations d’accueil et aux repas principaux.* »

Ces ajustements rédactionnels permettraient de renforcer la cohérence interne du texte, de clarifier les relations entre les différentes dispositions et de faciliter sa compréhension tant pour les prestataires que pour les autorités chargées de son application.

Enfin, afin de garantir une distinction pleinement lisible entre les missions exercées par le service « Réclamations et contrôles » du MENJE et celles confiées à l’AQUEN, il serait judicieux de revoir la structuration du texte. Plus particulièrement, l’article 33 — qui décrit la procédure applicable en cas de non-conformité aux obligations légales incombant aux SEA — apparaît aujourd’hui inséré au sein des dispositions relatives à l’AQUEN, alors même qu’il relève manifestement du champ de compétence du « Réclamations et contrôles » du MENJE.

Pour renforcer la cohérence interne du dispositif et éviter toute confusion quant au rôle respectif des deux entités, il serait souhaitable que cet article soit déplacé dans une section distincte consacrée exclusivement aux contrôles. La création d’une section dédiée permettrait de clarifier sans ambiguïté que l’AQUEN est chargée de l’accompagnement au développement de la qualité, tandis que les missions de vérification, de conformité et de sanctions relèvent exclusivement du MENJE.

Une telle réorganisation contribuerait à améliorer la lisibilité du texte, à sécuriser l'interprétation des obligations par les gestionnaires, et à structurer de manière plus logique la séparation entre accompagnement et contrôle, qui constitue l'un des fondements de cette réforme.

Il convient enfin d'examiner les implications du projet de règlement grand-ducal, étroitement lié à la réforme.

XII. Commentaires sur le Projet de règlement grand-ducal dit « Agrément SEA »

En complément de son avis sur le Projet de loi n°8686, la FELSEA souhaite également formuler plusieurs observations concernant le projet de règlement grand-ducal modifiant, d'une part, le règlement du 14 novembre 2013 relatif à l'agrément des gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, et, d'autre part, le règlement du 19 octobre 2018 applicable aux mini-crèches, soumis au Conseil d'Etat le 19 janvier 2026.

La réforme prévue dans le Projet de loi n°8686 s'accompagnera d'une adaptation progressive des ratios d'encadrement, mise en œuvre en deux étapes. Dans un premier temps, dès l'entrée en vigueur de la « loi 8686 », le ratio sera abaissé de 1/6 à 1/5 pour les enfants de « 0 à moins de 2 ans », et de 1/8 à 1/7 pour les enfants de « 2 ans à non-soumis à l'obligation scolaire ». Dans un second temps, au 1^{er} septembre 2029, une nouvelle diminution interviendra, portant respectivement les ratios à 1/4 et 1/6 pour ces mêmes catégories. Il convient également de souligner que le passage de la catégorie « 2 à 4 ans » à « 2 ans à non-soumis à l'obligation scolaire » implique que les enfants inscrits en précoce, lorsque accueillis en SEAS, demeureront soumis au ratio 1/7 (respectivement au ratio de 1/6) jusqu'au 15 septembre.

Ces évolutions représentent indéniablement un progrès en matière de qualité pédagogique et de bien-être de l'enfant. Toutefois, leur mise en œuvre pratique se heurte à une réalité persistante : la pénurie structurelle de personnel qualifié dans le secteur de l'éducation non formelle, particulièrement dans les catégories de qualification 60 % pour les SEAJ et 50 % pour les SEAS. Si la réforme entraîne une diminution théorique du besoin d'encadrement, celle-ci reste très incertaine et ne concerne pas les petites structures, lesquelles doivent maintenir des amplitudes horaires importantes, souvent avec des équipes réduites.

La FELSEA attire l'attention sur les difficultés opérationnelles supplémentaires engendrées par l'inadéquation entre les ratios révisés et les tailles de groupe prévues par la réglementation (12 enfants pour un ratio de 1/5, 18 enfants pour un ratio de 1/7). Cette asymétrie crée des contraintes organisationnelles majeures, notamment en lien avec les exigences minimales de surfaces, et pourrait rendre l'application stricte des nouveaux ratios particulièrement ardue dans certaines configurations.

À cela s'ajoute la nécessité de clarifier la notion même d'« heure éducative ». La FELSEA considère qu'il est indispensable que les heures inscrites au contrat de travail du personnel encadrant soient intégralement reconnues comme des heures de « prise en charge pédagogique directe ». Cette précision est fondamentale pour éviter des interprétations divergentes lors des contrôles, et garantir

que les équipes puissent remplir leurs missions dans des conditions compatibles avec les exigences réglementaires.

Enfin, la FELSEA tient à rappeler que, si la situation du marché du travail ne s'améliore pas substantiellement d'ici 2029, il est probable qu'une partie des structures ne sera pas en mesure de se conformer aux exigences renforcées. Une approche pragmatique, évolutive et concertée sera donc indispensable pour assurer une mise en œuvre réaliste.

Dans ce contexte, la FELSEA propose plusieurs pistes d'amélioration afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme tout en préservant la qualité de l'accueil :

- harmoniser les ratios de qualification pour atteindre un modèle 50 % – 50 % dans les SEAJ comme dans les SEAS,
- reconnaître la maîtrise du luxembourgeois comme un atout pour la valorisation de certains diplômes, notamment permettre aux titulaires d'un DAP Education disposant d'une expérience suffisante d'être classés dans les catégories qualifiées,
- simplifier les procédures de reconnaissance d'équivalence des diplômes étrangers et les mécanismes de classification,
- alléger et accélérer les procédures de la validation des acquis de l'expérience pour les métiers éducatifs,
- mettre en place des formations certifiantes créant de véritables passerelles entre les différentes catégories de qualification,
- et ouvrir davantage de classes de formation d'éducateurs afin de répondre durablement au déficit de main-d'œuvre.

La FELSEA confirme sa disponibilité pour poursuivre les travaux avec le MENJE autour de ces enjeux, notamment ceux portant sur la diversification des profils, l'amélioration des parcours de qualification et l'interprétation opérationnelle des nouveaux ratios. Au regard de l'ampleur des adaptations nécessaires, il apparaît indispensable de rouvrir rapidement le règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013, afin de procéder aux ajustements de fond que la réforme impose et de garantir ainsi un cadre réglementaire cohérent, réaliste et applicable.

XIII. Conclusion générale

La réforme portée par le Projet de loi n°8686 représente une évolution majeure pour l'ensemble du secteur des services d'éducation et d'accueil, et plus particulièrement pour les SEA non-conventionnés, qui jouent un rôle essentiel dans la capacité nationale d'accueil. Elle trace les contours d'un nouveau cadre financier, qualitatif et organisationnel, dont les ambitions sont à la hauteur des enjeux : améliorer l'accessibilité pour les familles, renforcer la qualité de l'accueil, professionnaliser davantage le secteur et assurer une utilisation rigoureuse des fonds publics.

La FELSEA soutient pleinement ces objectifs et reconnaît les avancées substantielles que la réforme permet déjà d'entrevoir, notamment grâce à la revalorisation des aides, à l'introduction de nouveaux

mécanismes de financement, à l'indexation automatique et à l'action structurante de l'AQUEN. Ces éléments constituent des fondations solides pour moderniser et pérenniser le secteur.

Toutefois, la mise en œuvre réussie de cette réforme suppose que plusieurs conditions essentielles soient réunies. L'efficacité des nouveaux mécanismes dépendra de la définition précise des coûts éligibles, de la méthodologie du bénéfice raisonnable, de la cohérence entre les différentes composantes du financement et de l'intégration pérenne des dispositifs complémentaires tels que les subventions au loyer et l'aide à l'investissement. De même, la clarification du périmètre de la mission de service public, l'adaptation du cadre réglementaire et la prise en compte réelle de la charge administrative constituent des impératifs pour garantir la soutenabilité du modèle.

Dans cet environnement en profonde mutation, la qualité de la communication et de l'accompagnement du MENJE sera déterminante pour permettre aux SEA non-conventionnés d'anticiper les changements, d'adapter leurs modèles économiques et organisationnels, et de contribuer pleinement à la réussite du dispositif.

La FELSEA réaffirme sa volonté de collaborer de manière constructive avec le MENJE afin d'affiner les dispositions techniques, d'identifier les ajustements nécessaires et de sécuriser les conditions d'une mise en œuvre harmonieuse. Elle se tient prête à poursuivre les travaux, à apporter son expertise et à représenter les intérêts du secteur non-conventionné dans un esprit d'ouverture, de dialogue et de responsabilité.

L'enjeu collectif est clair : construire un cadre durable, équilibré et réaliste, capable de garantir à chaque enfant un accueil de qualité et à chaque prestataire les moyens d'assurer pleinement sa mission de service public.