

Objet : Projet de loi n°7302 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse.

Projet de règlement grand-ducal concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de mini-crèches. (5028SMI)

*Saisine : Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
(19 mars 2018)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Concernant le projet de loi

Le projet de loi sous avis a pour objet d'introduire la mini-crèche au sein de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse en tant que service agréé dans le cadre de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, dite loi « ASFT ».

Cette initiative traduit la volonté du Gouvernement d'étendre l'offre dans le domaine de l'accueil et de l'éducation non formelle des enfants en offrant aux assistants parentaux la possibilité d'agrandir leur champ d'activité par la création d'un nouveau modèle d'accueil ayant pour objet de compléter l'offre existante constituée par les structures d'éducation et d'accueil (ci-après les « SEA ») et les assistants parentaux.

Le présent projet de loi modifie par conséquent de manière ponctuelle la loi ASFT afin d'y introduire les mini-crèches. Les modalités pratiques de l'obtention de l'agrément en tant que mini-crèches et par voie de conséquence l'ensemble des conditions imposées à ces nouvelles structures en terme notamment d'infrastructure et de personnel d'encadrement sont quant à elles fixées par le projet de règlement grand-ducal qui était annexé au projet de loi sous avis et qui sera avisé ci-après par la Chambre de Commerce.

Considérations générales

Aux termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi ainsi que du projet de règlement grand-ducal portant exécution du présent projet de loi, la mini-crèche, qui pourra accueillir un maximum de onze enfants, devra disposer d'un personnel d'encadrement composé d'au minimum deux personnes, l'une devant être un éducateur et l'autre pouvant notamment être une personne titulaire d'un certificat de formation aux fonctions d'assistance parentale.

Afin de pouvoir offrir le programme d'éducation plurilingue, le gestionnaire d'une mini-crèche devra remplir toutes les conditions y relatives telles que prévues par la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, et notamment celles concernant les connaissances langagières, sans pour autant devoir se plier à toutes les normes en matières d'infrastructures requises pour les SEA¹.

¹ Cf. paragraphe 3 de l'exposé des motifs du projet de loi sous avis

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce souhaite souligner qu'à ses yeux l'appellation de mini-crèche accordée à ces nouvelles structures n'apparaît pas adéquate et pourrait éventuellement créer une certaine confusion dans l'esprit du public.

En effet, si la notion de crèche n'existe plus dans notre législation nationale depuis l'abrogation du règlement grand-ducal du 20 décembre 2001² par le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, ce terme reste néanmoins très utilisé dans le langage courant pour désigner les actuelles SEA.

La référence au terme de crèche appelle par conséquent un certain nombre d'attentes dans l'esprit du public en termes de qualité et d'infrastructure par référence notamment aux critères actuellement imposés aux SEA.

Or, comme il découle de l'analyse du projet de règlement grand-ducal portant exécution du présent projet de loi ainsi que de l'exposé même des motifs du projet de loi sous avis, les mini-crèches seront soumises à des obligations fortement allégées par rapport à celles actuellement imposées aux SEA notamment en terme d'infrastructures et de qualification du personnel d'encadrement. La Chambre de Commerce est par conséquent d'avis que l'utilisation du terme de crèche pour ces nouvelles structures pourrait être trompeuse dans l'esprit du public quant aux services et prestations fournis par celles-ci et mener à une confusion entre les SEA et les mini-crèches.

En outre, concernant l'allègement accordé aux mini-crèches par rapport à de nombreuses conditions actuellement imposées aux SEA, la Chambre de Commerce s'interroge si les différences de conditions en matière de qualification et d'expérience du personnel, ainsi qu'en matière d'infrastructure et de sécurité auxquelles seront soumises les mini-crèches et les autres structures d'accueil qui seront reprises plus en détail dans le cadre de l'analyse du projet de règlement grand-ducal annexé au présent projet de loi ne vont pas finalement aboutir à un nivellement par le bas de la qualité des infrastructures d'accueil des enfants, sinon à un service d'accueil des enfants à deux vitesses.

En effet, la Chambre de Commerce est d'avis que certains critères actuellement imposés aux SEA en matière d'infrastructure tels que, par exemple, l'exigence de disposer d'un jardin, la définition de ratios d'encadrement et la détermination d'exigences accrues en terme de qualification du personnel d'encadrement, ainsi que la détermination d'obligations renforcées en matière d'hygiène et de sécurité, visent à garantir une meilleure qualité de prise en charge à l'ensemble des enfants.

Or, il convient de noter qu'afin de faciliter l'établissement de mini-crèches, les auteurs entendent assouplir certaines exigences en termes de qualité, de sécurité et d'hygiène à l'égard de ces structures, risquant ainsi d'induire (i) une dégradation de la qualité des services d'accueil des enfants, ainsi qu'(ii) une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres structures d'accueil qui resteront quant à elles soumises à des exigences - et par voie de conséquence à des charges d'exploitation - beaucoup plus importantes, ce que la Chambre de Commerce ne peut approuver.

En outre, la Chambre de Commerce est d'avis que de telles différences entre les obligations et charges imposées aux mini-crèches et celles imposées aux autres structures d'accueil pourrait à terme amener les structures d'accueil actuellement en place à reconsidérer leur modèle économique afin de se rediriger vers une multiplication de petites structures de type mini-crèches, modifiant ainsi considérablement le paysage national en

² Règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1er et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants

matière d'infrastructures d'accueil des enfants. Au regard de la situation démographique du pays et de l'augmentation continue de la demande de places en structures d'accueil pour enfants y relative, la Chambre de Commerce s'interroge s'il convient vraiment de privilégier le développement de structures de taille très réduite au détriment de structures plus grandes.

Par conséquent, si la Chambre de Commerce soutient la volonté des auteurs d'étendre l'offre dans le domaine de l'accueil et de l'éducation des enfants, elle ne peut cependant approuver le présent projet de loi en l'état au vue de la dégradation de la qualité des services d'accueil des enfants et de la distorsion de concurrence vis-à-vis des autres structures d'accueil qu'il pourrait engendrer. La Chambre de Commerce est ainsi d'avis qu'une réévaluation à la hausse des conditions et exigences imposées aux mini-crèches s'avère indispensable afin de garantir la sécurité ainsi qu'une qualité d'accueil minimale aux enfants et à leur famille.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

Concernant le projet de règlement grand-ducal

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, qui trouve sa base légale dans la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, a pour objet de déterminer les conditions de l'agrément à accorder aux mini-crèches introduites par le projet de loi n°7302 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse avisé ci-dessus.

Le présent projet de règlement grand-ducal précise ainsi les exigences imposées aux gestionnaires de mini-crèches à savoir notamment (i) les conditions relatives à l'honorabilité des membres des organes dirigeants et du personnel dirigeant et d'encadrement des enfants, (ii) celles relatives à la sécurité et la salubrité des locaux et des infrastructures utilisées pour l'exercice de l'activité de mini-crèche, ainsi que (iii) celles concernant la qualification et la formation professionnelle du personnel en charge de l'accueil des enfants.

Comme d'ores et déjà indiqué dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n°7302, la Chambre de Commerce relève que le présent projet de règlement grand-ducal entend soumettre les mini-crèches à des obligations fortement allégées par rapport à celles actuellement imposées aux SEA.

La Chambre de Commerce rappelle par conséquent qu'elle est d'avis que certains critères actuellement imposés aux SEA en terme d'infrastructures, de qualification du personnel, ou bien encore en terme d'hygiène et de sécurité, visent à garantir une meilleure qualité de prise en charge à l'ensemble des enfants et ne peuvent faire l'objet de concessions sous peine de conduire à (i) une dégradation de la qualité des services d'accueil des enfants, ainsi qu'(ii) à une distorsion de concurrence vis-à-vis des autres structures d'accueil qui resteront quant à elles soumises à des exigences - et par voie de conséquence à des charges d'exploitation - beaucoup plus importantes, ce que la Chambre de Commerce ne peut approuver.

Par conséquent, si la Chambre de Commerce soutient la volonté des auteurs d'étendre l'offre dans le domaine de l'accueil et de l'éducation des enfants, elle ne peut cependant approuver le présent projet de loi en l'état au vue de la dégradation de la qualité des services d'accueil des enfants et de la distorsion de concurrence vis-à-vis des autres structures d'accueil qu'il pourrait engendrer. La Chambre de Commerce est ainsi d'avis qu'une réévaluation à la hausse des conditions et exigences imposées aux mini-crèches s'avère indispensable afin de garantir la sécurité ainsi qu'une qualité d'accueil minimale aux enfants et à leur famille.

Commentaires des articles

Concernant l'article 1 paragraphe 1

L'article 1^{er} paragraphe 1 du projet de règlement grand-ducal sous avis précise notamment que le nombre maximal d'enfants pouvant être accueillis par une mini-crèche sera limité à onze enfants. Dans cette limite, la mini-crèche ne pourra pas accueillir simultanément plus de quatre enfants âgés de moins de un an et le nombre total d'enfants pouvant faire l'objet d'un contrat d'éducation et d'accueil sera limité à vingt-deux par mini-crèche.

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce s'interroge sur les raisons ayant conduit à la détermination du plafond maximum d'enfants pouvant être accueillis par une mini-crèche à onze, et si une étude de la viabilité économique d'une mini-crèche dans la limite de ce plafond a été effectuée. En effet, au regard des charges fixes moyennes inhérentes à ce type de structures, et bien que disposant en l'état du projet d'obligations allégées par rapport aux SEA, la Chambre de Commerce émet de sérieux doute sur la viabilité économique de ces mini-structures sans que les tarifs pratiqués ne soient sérieusement revus à la hausse.

En outre, la Chambre de Commerce s'étonne du fait que les mini-crèches, structures qui par définition seront de taille restreinte, puissent accueillir des enfants âgés de deux mois à douze ans, et s'interroge quant à la pertinence de mélanger des enfants d'âges aussi variés dans un même espace restreint.

En effet, il sera moins aisé pour les mini-crèches, tant au niveau des infrastructures que du personnel, d'aménager les locaux de sorte à constituer de manière appropriée des groupes selon les âges des enfants, ce qui pourrait par conséquent nuire à la qualité de l'accueil des enfants concernés.

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de règlement grand-ducal sous avis précise les documents à annexer à la demande d'agrément en tant que mini-crèche adressée au ministre ayant l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions.

La Chambre de Commerce relève qu'à l'inverse des SEA³, le gestionnaire d'une mini-crèche ne sera pas tenu de joindre à sa demande (i) une attestation ITM établissant que l'infrastructure répond aux normes minima de sécurité et de salubrité et (ii) un avis du ministère de la Santé attestant que l'infrastructure est conforme aux exigences hygiéniques et sanitaires et répond à la réglementation relative à la sécurité alimentaire.

³ Article 4 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

La Chambre de Commerce s'étonne de telles dispenses qui concernent pourtant directement la sécurité des enfants accueillis et est d'avis que l'on ne saurait faire l'économie de ces contrôles préalables permettant de garantir un accueil des enfants dans des conditions d'hygiène et de sécurité adéquates.

La Chambre de Commerce est par conséquent d'avis qu'il conviendrait d'ajouter (i) une attestation ITM établissant que l'infrastructure répond aux normes minima de sécurité et de salubrité ainsi que (ii) un avis du ministre ayant la Santé dans ses attributions attestant que l'infrastructure est conforme aux exigences hygiéniques et sanitaires et répond à la réglementation relative à la sécurité alimentaire, aux documents devant être fournis en vue de l'obtention de l'agrément en tant que mini-crèche.

Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis détermine les exigences relatives aux membres du personnel d'encadrement des mini-crèches.

Il convient de constater que le projet de règlement grand-ducal sous avis ne précise toutefois pas si les mini-crèches devront, à l'instar des SEA, disposer d'un « personnel dirigeant »⁴ dont la mission consiste dans le cadre des SEA à (i) assurer un développement organisationnel, (ii) déterminer le concept pédagogique, (iii) encadrer et diriger le personnel, (iv) surveiller la mise en pratique des prestations et (v) promouvoir les relations entre les partenaires du réseau social de l'enfant.

Ce personnel dirigeant doit également aux termes du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants pouvoir justifier d'une qualification ainsi que d'une expérience professionnelle suffisante⁵.

Dans la mesure où ces fonctions sont pour la plupart implicitement liées à une structure d'accueil d'enfants et ce quelle qu'en soit sa taille, les mini-crèches devraient *de facto* être obligées d'affecter une personne à l'exécution de ces tâches. La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent sur la personne qui sera chargée, dans le cadre des mini-crèches, de ces obligations nécessitant un temps considérable et quelles seront les exigences en terme de qualifications et d'expérience professionnelle auxquelles devra satisfaire cette personne.

D'autre part, la Chambre de Commerce relève que contrairement au règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants⁶, il ne ressort d'aucune disposition du projet de règlement grand-ducal sous avis quelles sont les prescriptions concernant le personnel en charge de la préparation des repas des enfants. La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent si la volonté des auteurs est que le personnel d'encadrement des mini-crèches soit également en charge de la préparation des repas, ce qui d'un point de vue pratique apparaît difficilement concevable sous peine de nuire considérablement à la qualité de l'encadrement des enfants accueillis.

⁴ Article 8 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

⁵ Aux termes de l'article 8 dudit règlement : « *Le personnel dirigeant de tout service doit faire valoir une formation professionnelle respectivement un titre d'enseignement supérieur tels que définis au point 1. du paragraphe (1) respectivement au point 1. du paragraphe (2) de l'article 7 et il doit faire preuve d'une expérience professionnelle licite d'au moins trois ans à plein temps dans les domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif.* »

⁶ Article 12 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

Concernant l'article 4 paragraphe 3

L'article 4 paragraphe 4 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe le ratio d'encadrement pédagogique dans les mini-crèches à un encadrant pour six enfants quel que soit l'âge des enfants accueillis.

Dans un souci de précision, et par analogie avec les dispositions de l'article 10 paragraphe 2 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de préciser que les gestionnaires de mini-crèches sont tenus d'organiser les ressources humaines de manière à respecter à tout moment de la journée le ratio d'encadrement pour assurer le fonctionnement du service.

Concernant l'article 4 paragraphe 5

L'article 4 paragraphe 5 du projet de règlement grand-ducal sous avis détermine les qualifications requises par le personnel d'encadrement des mini-crèches.

Ainsi, pour au moins 50% des heures totales d'encadrement, les membres du personnel d'encadrement de la mini-crèche devront faire valoir : (i) soit un diplôme de niveau minimum de fin d'études secondaires ou secondaires techniques relevant des domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif et destinant leur titulaire à l'encadrement professionnel d'enfants, diplôme reconnu par le ministre ayant l'Enseignement secondaire dans ses attributions; (ii) soit un titre d'enseignement supérieur reconnu par le ministre ayant l'Enseignement Supérieur dans ses attributions, relevant des domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif et destinant leur titulaire à l'encadrement professionnel d'enfants.

Pour au plus 50% des heures totales d'encadrement, les membres du personnel d'encadrement de la mini-crèche devront faire valoir : (i) soit un certificat de formation aux fonctions d'assistance parentale et cinq années d'études accomplies après l'enseignement fondamental; (ii) soit un certificat de formation aux fonctions d'aide socio-familiale et cinq années d'études accomplies après l'enseignement fondamental; (iii) soit être détenteur d'un certificat d'aptitude technique et professionnelle ou d'un diplôme d'aptitude professionnelle, relevant des domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif, reconnus par le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions et destinant leur titulaire à l'encadrement professionnel d'enfants; (iv) soit être détenteur d'un certificat d'aptitude technique et professionnelle ou d'un diplôme d'aptitude professionnelle reconnus par le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions, et d'un certificat de formation continue comprenant au moins 118 heures, formation ciblée sur l'encadrement socio-éducatif d'enfants reconnue par le ministre ayant l'Enfance dans ses attributions.

Le personnel d'encadrement des mini-crèches pourra par conséquent, sans distinction en fonction des âges respectifs des enfants accueillis, être pour 50% qualifié avec un niveau d'études secondaires et pour 50% avoir reçu une formation avec un niveau certificat.

A l'inverse, le personnel d'encadrement des SEA pour jeunes enfants (c'est-à-dire âgés de 0 à 4 ans) se compose actuellement pour sa part pour 60% au moins de personnel qualifié avec un niveau d'études secondaires, et de seulement 20% de personnel pouvant se prévaloir d'une formation avec un niveau certificat, les 20% du temps d'encadrement restant pouvant être effectués par du personnel qualifié dans le domaine de la santé ou disposant

d'une qualification professionnelle ou d'un titre de l'enseignement supérieur dans le domaine musical ou artistique ou dans le domaine de la motricité⁷.

De même, pour les SEA pour enfants scolarisés, seul un maximum de 20% des heures d'encadrement peut actuellement être presté par du personnel ne disposant que d'un certificat de formation continue dans le domaine socio-éducatif⁸, alors qu'en vertu des dispositions du présent projet de règlement grand-ducal, 50% des heures d'encadrement pourront être effectués par un personnel disposant de telles qualifications dans les mini-crèches.

La Chambre de Commerce relève par conséquent que les mini-crèches auront des obligations fortement allégées quant à la qualification de leur personnel d'encadrement par rapport aux SEA, impliquant des contraintes de recrutement et de charges salariales amoindries pour les mini-crèches. Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette différence d'obligations au regard de la loi pourrait engendrer un réel déséquilibre entre les mini-crèches et les SEA qui devront pourtant en théorie offrir le même service et la même qualité d'accueil aux enfants.

Aussi, sous peine de créer une distorsion de concurrence entre mini-crèches et SEA et d'aboutir à un service d'accueil des enfants à deux vitesses, la Chambre de Commerce est encore d'avis que les ratios de qualifications du personnel d'encadrement devraient être les mêmes en mini-crèches et en SEA.

Concernant l'article 6

L'article 6 du projet de règlement grand-ducal sous avis fixe un certain nombre d'obligations relatives aux locaux dans lesquels sera exploitée une mini-crèche.

Au niveau des infrastructures, la Chambre de Commerce constate, à titre non-exhaustif, que les mini-crèches seront dispensées de certaines obligations imposées aux SEA telles que par exemple: (i) l'obligation de disposer d'un local à poussettes, (ii) l'obligation d'avoir un espace extérieur, (iii) l'obligation d'avoir un espace dédié aux parents dans l'espace central, ou bien encore (iv) l'obligation de disposer d'une cabine de toilette pour adultes et ouverte au public.

De même, il y a également lieu de relever qu'une mini-crèche accueillant des jeunes enfants ne sera par exemple pas soumise à l'obligation de disposer d'une cuisine ou d'un bloc kitchenette au même étage que le local de séjour.

La Chambre de Commerce s'interroge si ces différences relatives aux conditions exigées au niveau des infrastructures entre les mini-crèches et les SEA permettront de maintenir un service d'accueil adéquat répondant aux besoins des parents et des enfants.

En tout état de cause, l'allègement des contraintes en matière d'infrastructure pour les mini-crèches représenterait un avantage concurrentiel substantiel en permettant à ces dernières d'alléger considérablement leurs charges par rapport aux SEA, ce que la Chambre de Commerce ne peut approuver.

* * *

⁷ Article 7 paragraphe 1 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

⁸ Article 7 paragraphe 2 point 3 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

SMI/PPA