

Paris, le 16 avril 2014

Le directeur général

**Direction des politiques
familiale et sociale**

Circulaire n° 2014 – 014

Mesdames et Messieurs les Directeurs
des caisses d'Allocations familiales

Objet : Accompagnement des besoins spécifiques par la mise en œuvre du fonds « publics et territoires ».

Madame la directrice,
Monsieur le directeur,

La convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée avec l'Etat pour la période 2013 à 2017 porte de fortes ambitions en termes de réduction des inégalités territoriales et sociales.

Il s'agit de réduire les inégalités tant en ce qui concerne le niveau de service rendu que la nature des réponses mises en œuvre sur les territoires.

A cet effet, la branche Famille poursuit les trois objectifs suivants :

- développer une offre d'accueil à même de mieux répondre aux besoins des familles ;
- accroître l'accessibilité à l'offre de service « enfance » et « jeunesse » ;
- accompagner la structuration de l'offre sur les territoires dans une dynamique partenariale.

Ces objectifs s'inscrivent dans le prolongement des expérimentations conduites lors de la précédente Cog sur six champs d'action : les enfants en situation de handicap, les enfants en situation de pauvreté, les familles ayant des besoins d'accueil sur des horaires spécifiques, les adolescents, les partenaires qui innovent, les territoires ruraux ou fortement urbanisés.

Un fonds « publics et territoires » est créé pour poursuivre cette dynamique. Doté de 380 millions d'euros pour la période 2013-2017, il unifie les différents fonds spécifiques précédents dans un souci de simplification et de pérennisation de l'engagement de la Branche.

Il fait partie intégrante du « bloc dotations » et vient en complément des dotations d'action sociale « socle ».

La présente circulaire précise les objectifs de ce fonds et ses modalités d'application.

Elle annule et remplace les lettres circulaires relatives aux fonds spécifiques¹ soutenus dans le cadre de la précédente Cog.

1. Le fonds vise à mieux répondre aux besoins des publics et aux spécificités des territoires

C'est parce que les notions de « publics » et de « territoires » sont indissociables que les solutions apportées doivent être globales. Car les actions mises en œuvre sur les territoires ont pour objectif de répondre aux besoins particuliers des familles, lesquels doivent prendre en compte leur contexte de vie et les ressources du territoire.

Les enseignements tirés des différents appels à projets et expérimentations conduits lors de la précédente Cog constituent un socle de référence sur lequel les Caf peuvent s'appuyer pour décider de l'opportunité d'accompagner les projets sachant que les axes d'intervention sont susceptibles d'être mobilisés simultanément pour répondre aux besoins locaux.

Sur la base des enseignements tirés de l'évaluation des actions conduites lors de la précédente Cog, le fonds « publics et territoires » comporte six axes d'intervention :

- 1) renforcer l'accueil des enfants porteurs de handicap dans les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) et les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh) afin de continuer à développer leur accueil effectif dans les structures de droit commun ;
- 2) adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques, à des problématiques liées à l'employabilité ou à des situations de fragilité ;
- 3) soutenir les projets élaborés par des adolescents et favoriser leur autonomie (investissement bénévole, service civique, engagement social, formation, etc.) ;
- 4) accompagner les problématiques territoriales des équipements et services d'accueil pour contribuer à la structuration de l'offre sur les territoires ;

¹ Lettre circulaire Cnaf n° 2010-013 du 2 juin 2010 relative au lancement de l'expérimentation pour la mise en œuvre des projets élaborés par des adolescents.
Lettre circulaire Cnaf n° 2010-213 du 15 décembre 2010 relative au fonds d'accompagnement complémentaire à l'enfance et la jeunesse.
Lettre circulaire Cnaf n° 2010-097 du 26 mai 2010 relative à la mise en place d'un fonds d'accompagnement pour financer les impacts de l'application de la convention collective « Snaesco » dans les établissements d'accueil du jeune enfant.
Lettre circulaire Cnaf n° 2009-015 du 23 janvier 2009 et n° 2009-140 du 29 juillet 2009 relative à l'appel à projets « Espoir banlieues ».
Lettre circulaire Cnaf n° 2010-167 du 13 octobre 2010 relative au soutien à des projets petite enfance répondant à des besoins spécifiques.
Lettre circulaire Cnaf n° 2010-034 du 24 février 2010 relative à différentes mesures en faveur de l'accueil des enfants en situation de handicap dans les établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje) et les accueils de loisirs sans hébergement (Alsh).

- 5) prendre en compte les difficultés structurelles rencontrées par des établissements ;
- 6) accompagner des démarches innovantes.

Ces six axes vous donnent la possibilité de reconduire les actions existantes et soutenir de nouvelles actions dont les modalités sont précisées au point 2.1 ci-dessous et détaillées en annexe 1.

Il vous est ainsi possible de cibler des problématiques qui ne sont pas abordées par les autres dispositifs financiers de la branche Famille de façon à apporter un soutien financier complémentaire aux prestations de service ordinaires et au contrat « enfance et jeunesse » (Cej).

Sur le territoire de la Caf, le fonds « publics et territoires » doit être mobiliser pour différentes actions relevant de différents acteurs et obligatoirement porter, a minima, les trois axes suivants, lesquels sont jugés particulièrement prioritaires :

- renforcer l'accueil des enfants porteurs de handicap dans les Eaje et les Alsh ;
- adapter l'offre d'accueil aux besoins des publics confrontés à des horaires spécifiques ou à des questions d'employabilité ou à des situations de fragilité ;
- soutenir les projets portés par des adolescents.

2. Les projets doivent répondre à plusieurs conditions préalables pour être éligibles

➤ Prendre en compte les éléments de diagnostic à différents échelons territoriaux

Tous les projets retenus par la Caf doivent s'appuyer sur un diagnostic partagé pour mieux identifier les liens entre les différentes problématiques et les ressources existantes aux divers échelons du territoire : départemental, communal ou intercommunal.

Cette vision d'ensemble pourra être complétée par une approche des besoins à l'échelle plus fine d'un secteur ou quartier afin d'être en capacité d'identifier les besoins des familles les plus fragiles.

Ces actions devront nécessairement s'inscrire en cohérence avec le projet de territoire et en complémentarité avec les services existants.

➤ Mobiliser des moyens complémentaires et diversifiés dans le cadre d'un travail en réseau

L'isolement ou diverses problématiques rencontrées par les publics fragilisés sont des freins supplémentaires à la mise en place de leur projet d'autonomie.

Il est donc nécessaire d'appuyer la mise en réseau des acteurs pour mieux identifier les ressources et relais accessibles sur les territoires.

Dans le respect des compétences de chacun, l'enjeu vise à développer un partenariat diversifié et réactif pour :

- aller au-devant des besoins des publics fragilisés ;
- renforcer les apports spécifiques de tous les acteurs et la complémentarité de leurs interventions.

Dès lors, l'attention des porteurs de projets doit être appelée sur les points suivants :

- assurer une qualité de dialogue et établir un lien de confiance avec les familles, particulièrement lors des premiers accueils ;
- apporter une réponse effective et adaptée : s'agissant par exemple de l'accueil des familles les plus fragilisées, l'enjeu consiste à donner à voir la manière dont le service accueille et prend en charge concrètement l'enfant ;
- favoriser des interventions qui développent et valorisent les compétences parentales en s'appuyant sur les réseaux d'écoute d'appui et d'accompagnement des parents (Reaap).]

3. Les modalités de mise en œuvre du fonds

Les critères retenus pour le choix des projets s'inscrivent dans la continuité de ceux qui ont encadré les expérimentations initiées lors de la précédente Cog et tirent les enseignements des évaluations conduites.

3.1 Trois étapes sont préconisées

Etape 1 : Identifier les axes d'interventions prioritaires en s'appuyant sur les diagnostics existants (réalisés dans le cadre des conventions territoriales globales (Ctg), schémas territoriaux de services aux familles, Cej, etc.)

Etape 2 : Présélectionner les projets en vérifiant le respect :

- du socle de base défini au point 1 de la présente circulaire (les trois axes obligatoires) ;
- des conditions préalables définies au point 2 de la présente circulaire ;
- des objectifs et critères d'éligibilité définis, pour chaque axe d'intervention, dans les fiches thématiques figurant en annexe.

Etape 3 : Décider de l'opportunité de soutenir un projet en fonction des priorités définies localement par chaque conseil d'administration, dans le respect du cadrage défini par la Cnaf et des crédits disponibles.

Lorsqu'il s'agit de la reconduction d'une action soutenue lors de la précédente Cog, il vous est demandé, avant toute reconduction, de vérifier la pertinence des projets au regard de l'évaluation que vous aurez conduite. Celle-ci doit apprécier l'efficacité des actions et des moyens mobilisés et apporter des informations sur :

- la réalisation de l'état des lieux préalable ;
- la nature des interventions mises en œuvre ;
- l'effectivité de la réponse apportée (nature et volume) ;
- les publics concernés (caractéristiques et nombre) ;
- la nature des actions de partenariat ;
- la place des parents le cas échéant.

Il vous est demandé de vous appuyer sur les conventions utilisées dans le cadre des aides versées sur fonds locaux et, s'agissant des adolescents, sur les conventions transmises lors de la précédente Cog.

Dans le cadre de l'axe 5, vous devez contractualiser un plan de retour à l'équilibre lorsque vous accompagnez des structures confrontées à des difficultés structurelles.

3.2 Les modalités de suivi du fonds

Le fonds « publics et territoires » fait l'objet d'un suivi par la Cnaf au moyen d'une base Lotus dédiée.

Disponible au deuxième semestre 2014, elle comportera six entrées (une entrée par axe d'intervention).

Il vous sera alors demandé de renseigner les informations suivantes :

- le n° Sias Ps (si existant) du dossier Eaje, Alsh ou de l'équipement bénéficiaire des fonds ;
- le n° Sias Spc du dossier monté pour l'ordonnancement des fonds ;
- l'intitulé du projet ;
- les caractéristiques du porteur de projet ;
- les données quantitatives relatives notamment aux publics et à leurs caractéristiques ;
- la nature des actions mises en œuvre ;
- l'état d'avancement du projet (en cours, réalisé, abandonné) ;
- l'état financier (dépense prévisionnelle, montant de la subvention octroyé, montant payé, co-financements, reliquat).

Dans l'attente de la livraison de cette base, vous devez recueillir ces informations pour le suivi des actions soutenues en 2014.

Des données quantitatives seront également demandées chaque année par axe d'intervention.

4. Les modalités de financement

4.1 Les principes généraux

Le financement peut être mobilisé sur une période pluriannuelle et peut se cumuler avec d'autres financements issus du fonds national d'action social (Fnas).

Le co-financement des projets est recherché de façon à inscrire les projets dans une dynamique partenariale.

➤ **Selon les axes d'interventions, les dépenses éligibles peuvent concerner des dépenses de fonctionnement ou d'investissement**

Les interventions mobilisées doivent financer uniquement des dépenses de fonctionnement.

Seules les actions relatives aux projets en direction des adolescents (fiche n°3 annexée) ou accompagnement des problématiques territoriales des équipements et services (fiche n°4 annexée) peuvent concerner à la fois des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

➤ **Un même service² ne peut pas cumuler des financements issus du Fnas et du fonds national des prestations familiales (Fnpf)**

S'agissant en particulier des services susceptibles de bénéficier du complément mode de garde (Cmg) « structure » de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), il est rappelé que conformément à l'article D. 531-23 du code de la sécurité sociale : « *Dans tous les cas, l'association, l'entreprise ou l'établissement ne doit pas percevoir, pour le même service au titre de son fonctionnement, de prestations financées par le Fonds national d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales en application de l'article R. 263-1* ».

Dès lors, s'agissant de ce type de service, les financements de la branche Famille peuvent être mobilisés soit au titre du Fnpf soit au titre du Fnas.

Les structures concernées sont :

- en matière de garde à domicile des parents : les structures privées (association ou entreprise) agréées par l'Etat dans les conditions définies à l'article L. 129-1 du code du travail ;
- en matière d'accueil par un(e) assistant(e) maternel(le) agréé(e) : les associations ou entreprises titulaires de l'autorisation prévue aux articles L. 2324-1, R. 2324-17 et R. 2324-47 du code de la santé publique (l'ensemble des articles concernés figure en annexe 1).

² En référence à son autorisation de fonctionnement.

Un même établissement peut donc bénéficier pour l'ensemble du service :

- soit d'un financement direct au moyen du Fnas (prestation de service unique (Psu), prestation de service enfance et jeunesse (Psej) et fonds « publics et territoires », voire fonds locaux) ;
- soit d'un financement indirect au moyen du Fnpf (Cmg « structure » versé directement aux familles).

4.2 Le principe de la fongibilité financière

Afin de donner les moyens d'un pilotage souple et adapté du fonds au plus près des besoins locaux, il existe une fongibilité financière entre l'ensemble des six axes du fonds « publics et territoire ».

Toutefois, les financements restent notifiés dans le cadre de deux fonctions distinctes : « enfance » et « jeunesse ». Dans ce cadre, vous êtes autorisés à utiliser de manière fongible les crédits de tous les axes au sein d'une même fonction (« enfance » ou « jeunesse ») - cf. tableau ci-dessous.

Si ce premier mécanisme de fongibilité au sein d'une fonction ne permet pas de répondre aux besoins et entraîne une sous utilisation sur un autre poste, vous pouvez, le cas échéant, solliciter, par mail adressé à la Balf Actionsociale-Budget, un ajustement de votre enveloppe « enfance » ou de votre enveloppe « jeunesse ». Celle-ci pourra être accordée dans la limite des fonds disponibles au niveau national.

ATTENTION

Les anciennes règles de fongibilité valables jusqu'en 2013 et gérées au niveau des Caf sont annulées. Tout besoin de fongibilité entre enfance et jeunesse devra faire l'objet d'une demande préalable à la Cnaf avant d'être mise en œuvre.

Fonction : ENFANCE

	Axes	Spécificités
Fonctionnement	Handicap (axe 1)	10192218/3218/4218
	Territoires (axe 4)	19002218/3218
	Accueil spécifique (axe 2)	10142218/3218/4218
	Innovation (axe 6)	10132218/3218/4218
	Enfants pauvres (axe 2)	10172218/3218/4218
	Snaecso (axe 5)	10122218/3218
	Espoirs Banlieue (axe 2)	19022218/3218/4218
Investissement	Territoires (axe 4)	19002112

Fonction : JEUNESSE

	Axes	Spécificités
Fonctionnement	Handicap (axe 1)	21712218
	Territoires (axe 4)	21702218
	Adolescents (axe 3)	21722218/3218
	Innovation (axe 6)	21782218/3218 ³
Investissement	Territoires (axe 4)	21702112
	Adolescents (axe 3)	21722112

4.3 Le niveau de financement susceptible d'être octroyé

Le financement susceptible d'être octroyé dans le cadre du fonds « publics et territoires » complète les financements pouvant être mobilisés dans le cadre des prestations de service, ou du fonds de rééquilibrage ou des fonds locaux.

Ce complément doit respecter les deux critères cumulatifs suivants :

- A. le montant total des financements accordés par la branche Famille ne peut excéder 80 % du coût total annuel de fonctionnement (ou de la dépense d'investissement ou d'équipement) d'une structure ou d'un service ; le niveau de 80% est un maximum qui ne doit pas être attribué de manière systématique mais que vous devez apprécier en fonction des partenariats pouvant être mobilisés en complément et dans la limite des crédits disponibles ;
- B. l'ensemble des recettes (financements octroyés par la branche Famille intégrant le complément « publics et territoires », les participations familiales et les autres subventions), ne peut excéder 100 % du coût annuel de fonctionnement de l'action. Si tel est le cas, le montant du complément « publics et territoires » est réduit d'autant.

Le complément « publics et territoires » est attribué en retenant le minimum des financements résultant de l'application des critères A et B.

³ Cet axe sera créé pour la jeunesse dans les prochaines mises à jour Sias et Magic. Dans le cadre budgétaire d'action sociale, il convient d'utiliser la ligne innovation-enfance.

Exemple chiffré de la détermination du montant
du complément « publics et territoires »

Cas-type : Coût de fonctionnement annuel d'un équipement

Coût de fonctionnement annuel de la place (1)	17 000 €	
Participations familiales (2)	490 €	
Subventions autres que branche Famille (3)	8 918 €	} 14 925 €
Financements branche Famille (Psu, Psej, dotation d'action sociale) (4)	5 517 €	
A) Complément potentiel « publics et territoires » en limitant à 80 % du coût de fonctionnement les financements branche Famille (Psu, Psej, dotation d'action sociale, complément « publics et territoires ») (5)	$= (80 \% \text{ de } 17\ 000) - 5\ 517$ $= 13\ 600 - 5\ 517$ $= 8\ 083 \text{ €}$	
B) Complément « publics et territoires » en limitant l'ensemble des recettes à 100 % du coût de revient (6) = (1) – (2 + 3 + 4)	$= 17\ 000 - 14\ 925$ $= 2\ 075 \text{ €}$	
Complément « publics et territoires » susceptible d'être attribué par la branche Famille sans caractère systématique (7) = valeur minimum entre (5) et (6)	$= \text{Min entre } 2\ 075 \text{ et } 8\ 083$ $= 2\ 075 \text{ €}$	
Montant total et maximal des financements susceptibles d'être octroyés par la branche Famille (8) = (4) + (7)	$= 5\ 517 + 2\ 075$ $= 7\ 592 \text{ €}$	soit 44 % du coût total annuel du fonctionnement du service

Le Fnas prévoit des moyens conséquents pour répondre aux besoins spécifiques des publics et des territoires et accompagner la déclinaison des objectifs de la Cog en matière de petite enfance, d'enfance et de jeunesse. Je vous invite donc à mobiliser pleinement le nouveau fonds « publics et territoires » en complément des financements de droit commun, dans une approche globale.

Sachant compter sur votre mobilisation, je vous prie de croire, Madame la directrice, Monsieur le directeur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur général de la Cnaf

Daniel Lenoir