

Paris le 18 décembre 2018

**Direction des politiques
familiales et sociales
Circulaire 2018-004**

Mesdames et Messieurs les
directeurs et Agents comptables
des Caisses d'allocations familiales
Centres de Ressources

**Objet : Fonds de modernisation des établissements d'accueil de jeunes
enfants (Eaje)**

Madame, Monsieur le Directeur,
Madame, Monsieur l'Agent comptable,

Le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant est une priorité forte de la Convention d'objectifs et de gestion (Cog) 2018-2022. Elle comporte notamment l'ambition d'augmenter de 30 000 le nombre de places en établissement d'accueil du jeune enfant afin de contribuer à la conciliation vie familiale vie professionnelle et à l'investissement social en faveur des enfants, en particulier ceux des familles en situation de pauvreté.

Cet objectif suppose parallèlement aux créations de structures nouvelles que nous puissions pérenniser l'offre d'accueil existante et éviter autant que possible les fermetures d'équipements sur des territoires où les besoins restent avérés.

L'attention au maintien de l'existant est d'autant plus nécessaire que la trajectoire des finances publiques est resserrée pour l'ensemble des opérateurs publics et que l'optimisation des services aux familles apparaît de plus en plus comme un enjeu stratégique pour la branche Famille, premier financeur du secteur des Eaje.

Cette action, conduite par les équipes de conseillers des Caf sur les territoires, s'appuie sur leurs expertises techniques et les outils financiers à leur disposition. La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 prévoit une offre d'accompagnement renforcée des structures présentant des fragilités. Ces fragilités peuvent être d'ordre financier, mais provenir également d'autres difficultés : problème de gouvernance, *turn-over* très important, perte d'attractivité au regard des nouveaux besoins des familles, absence de mises aux normes, etc.

Le Fonds de modernisation des Eaje constitue un appui pour répondre aux enjeux de pérennisation que connaissent particulièrement les gestionnaires des crèches les plus anciennes. Il se substitue à deux dispositifs mis en œuvre par les Caf au cours de la Cog précédente : le Plan de rénovation et le Fonds d'accompagnement à la Psu. Doté de 153,7 millions d'euros pour la période 2018 - 2022, il est désormais décentralisé au niveau de chaque Caf et les possibilités de fongibilité ont été accrues. Ces nouvelles modalités de gestion, au-delà de la nécessaire simplification qu'elles impliquent, doivent favoriser sa pleine mobilisation au service des partenaires de la Branche et des enfants qu'ils accueillent.

Frédéric MARINACCE

SOMMAIRE

1. LE FONDS DE MODERNISATION DES EAJE REMPLACE LE PLAN DE RENOVATION ET LE FONDS D'ACCOMPAGNEMENT A LA PSU EN CONSERVANT LEURS OBJECTIFS	2
1.1 Deux fonds d'investissement créés au cours de la Cog 2013-2017 rationalisés pour faciliter leur utilisation	2
1.2 Un Fonds unique pour moderniser les Eaje existants.....	3
2. LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE	4
2.1 Les promoteurs éligibles.....	4
2.2 Les équipements éligibles	4
2.3 Les travaux de modernisation concernés	5
3. UNE METHODE D'EVALUATION DES PROJETS POUR MESURER LA PERTINENCE DU FINANCEMENT	6
3.1 Quatre indicateurs constituent un socle de base du diagnostic partagé	6
3.2 L'évaluation du caractère prioritaire des projets fait l'objet d'une formalisation	8
4. UN MONTANT DE TRAVAUX PAR PLACE REHAUSSE DANS LE CADRE DU FME.....	8
5. LES MODALITES DE GESTION DES FONDS D'INVESTISSEMENT	9
5.1 La dotation attribuée à chaque Caf	9
5.2 Une gestion permettant plus de souplesse dans l'utilisation des crédits du Fme	9
5.3 Le suivi des décisions de financement	9
5.4 La formalisation de la décision auprès du partenaire et les engagements réciproques	10

1. Le Fonds de modernisation des Eaje remplace le Plan de rénovation et le Fonds d'accompagnement à la Psu en conservant leurs objectifs

La présente circulaire remplace la Lettre-circulaire 2013-148 du 27 septembre 2013 qui mettait en œuvre le Plan de rénovation des établissements d'accueil de jeunes enfants et le point 7 de la Circulaire 2014-009 du 26 mars 2014 relative à la Prestation de service unique qui créait le Fonds d'accompagnement à la Psu.

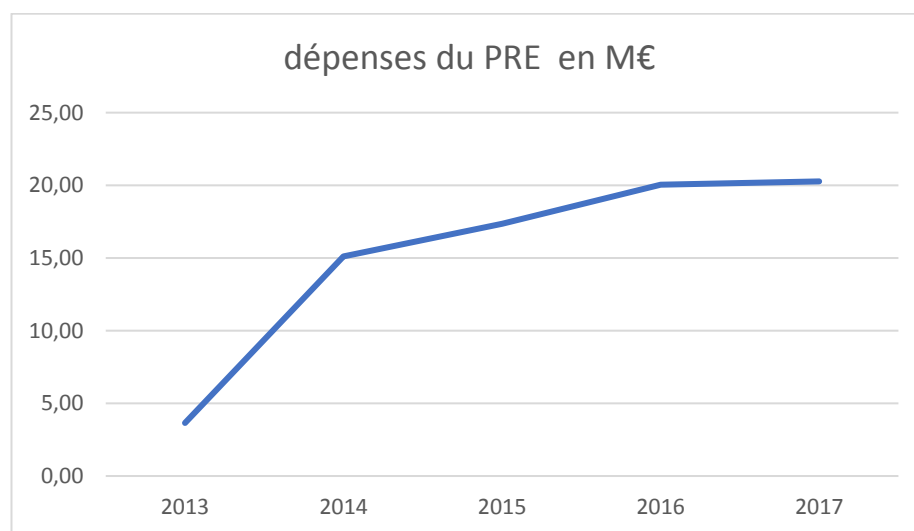
1.1 Deux fonds d'investissement créés au cours de la Cog 2013-2017 rationalisés pour faciliter leur utilisation

Les deux fonds d'investissement mis en œuvre entre 2013 et 2017 pour les Eaje existants ont connu des niveaux d'utilisation par les Caf différents. Alors que les dépenses du Pre ont eu tendance à augmenter tout au long de la période, celles du Fapsu sont restées très en deçà des montants prévus par la Cog.

➤ Plus de 72 000 places ont été rénovées grâce au plan de rénovation des Eaje

Abondé depuis 2013, le Plan de rénovation des Eaje (Pre) vise la rénovation des structures anciennes afin d'éviter les fermetures de places. Le montant de l'aide était de 3 700€/place maximum, dans la limite de 80% des dépenses subventionnables.

Avec une aide moyenne de 1 075 € par place sur la période 2013-2017, ce fonds a permis d'éviter la fermeture de 8 446 places sur la période et de participer à la rénovation de 72 361, dont la plupart dans des crèches de plus de 10 ans.



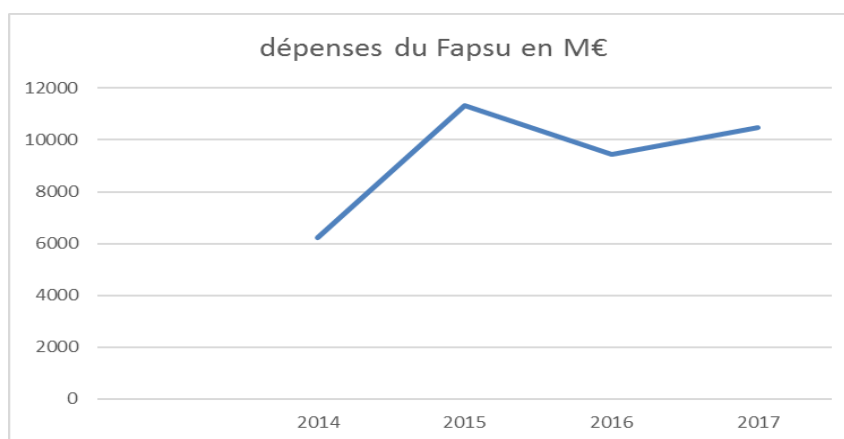
Source Dgfas, Cnaf

Avec une trajectoire de 14 M€ d'euros de crédits par an prévue au début de la Cog, le fonds a rapidement rencontré une forte demande de la part des partenaires. Les montants consacrés à ce dispositif ont été accrus. Les dépenses se sont finalement élevées à 76,5 millions d'euros sur 5 ans.

➤ **Le Fonds d'accompagnement à la Psu (Fapsu) a été sous-utilisé sur la période 2013-2017**

Mis en place en 2014, le Fonds d'accompagnement de la prestation de service unique (Fapsu) avait pour objectif d'accompagner les gestionnaires désireux de fournir un meilleur service aux familles. Accompagnant les nouvelles tranches de prix plafond mis en œuvre à compter de la réforme de la Psu, il s'agissait de financer des aides à l'investissement visant la fourniture des repas, le stockage des couches et l'achat ou le remplacement d'un logiciel de gestion ou d'un système automatisé de comptage des présences pour favoriser une meilleure adéquation entre heures facturées et réalisées.

Comme pour le Pre, le montant de l'aide était de 3 700€/place maximum, dans la limite de 80% des dépenses subventionnables. Mais sur les 178 M€ initialement attribués à ce dispositif pour la période 2013-2017, seuls 37,5 M€ ont été dépensés, le système des prix plafond différenciés de la Psu ayant eu un effet incitatif plus rapide qu'attendu au lancement du dispositif.



Source Dgfas, Cnaf

1.2 Un fonds unique pour moderniser les Eaje existants

Conformément aux orientations de la Cog 2018-2022, un fonds unique, le fonds de modernisation des Eaje (Fme), est créé pour remplacer le Plan de rénovation des Eaje (Pre) et le Fonds d'accompagnement à la Psu (Fapsu), à compter de 2018.

L'ensemble des fonds Pre et Fapsu étant affecté au Fme, celui-ci dispose de 153,7M€ sur la période de la Cog 2018–2022. Ce montant correspond au montant agrégé des crédits consommés sur ces deux dispositifs en 2017, extrapolés sur 5 années.

Dans un contexte de vieillissement du parc de crèches d'optimisation du niveau de service des établissements, le Fme vise les objectifs suivants (fusion des objectifs du Fapsu et du Pre) :

- la réalisation d'opérations de rénovation (mises aux normes, travaux de sécurisation, remplacement de matériel obsolètes) considérées comme nécessaires pour maintenir l'attractivité de l'équipement pour les familles, préserver son agrément et éviter sa fermeture totale ou partielle, à court ou moyen terme ;

- la fourniture des repas et le stockage des couches : construction d'une cuisine, ou achat d'équipements pour réchauffer les repas non préparés sur place (four, réfrigérateur), construction d'un local de stockage, afin de renforcer le niveau de service aux familles de l'équipement en cohérence avec les exigences de la Prestation de service ;
- l'achat ou le remplacement d'un logiciel de gestion ou d'un système automatisé de comptage des présences permettant d'optimiser le fonctionnement de l'établissement (gains de productivité et fiabilisation des données par la traçabilité des horaires réalisés, meilleur pilotage par la connaissance précise des taux de remplissage selon les jours et heures de la journée, meilleure capacité à renforcer leur rendement social par le développement de l'accueil occasionnel, connaissance des publics accueillis, etc.) ;

Afin de préfigurer la mise en œuvre du Fme, le Pre et le Fapsu ont été regroupés dans le budget 2018 du Fonds national d'action sociale (Fnas) et inscrit dès 2018 sur une seule ligne de crédits dans les notifications adressées aux Caf. Pour autant, s'agissant des évolutions dans le calcul des aides, les règles du Fme s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2019.

Attention

La présente circulaire s'applique à compter du 1^{er} janvier 2019. Lors de l'examen par le conseil d'administration et/ou son instance délégataire, les décisions d'attribution doivent s'inscrire en respectant les critères du Fme, aussi bien sur les critères d'éligibilité que sur le montant des subventions. Les dossiers examinés antérieurement se voient appliquer les règles inscrites dans les précédentes circulaires de référence du Pre et du Fapsu.

2. Les conditions d'éligibilité

2.1 Les promoteurs éligibles

Le promoteur doit être constitué en personne morale. Il peut s'agir :

- d'une collectivité territoriale : intercommunalité, commune, département ou région ;
- d'un organisme à but non lucratif : association, comité d'entreprise, centre communal d'action sociale (Ccas), établissement public tel qu'un hôpital, fondation, mutuelle, caf, etc. ;
- d'une entreprise du secteur marchand.

2.2 Les équipements éligibles

Sont éligibles au Fme les établissements d'accueil relevant de l'article L. 2324 – 1 du Code de la santé publique : établissements d'accueil collectifs, établissement à gestion parentale, services d'accueil familiaux, micro-crèches.

L'attribution d'une subvention est conditionnée par le respect **d'au moins une des conditions suivantes** :

- Bénéficiaire de la prestation de service unique (Psu) ;
- Accueillir des enfants pour lesquels les parents perçoivent le complément de libre choix du mode de garde « structure » de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), étant précisé que cette possibilité est réservée aux micro-crèches et aux services d'accueil familiaux lorsque ces derniers sont gérés par une association ou une entreprise.

Comme pour tous les financements émanant du Fnas, la décision d'octroyer une subvention dans le cadre du Fme est discrétionnaire.

Le versement d'une subvention au titre du Fme n'est donc pas automatique et la possibilité d'attribuer des fonds doit être examinée au regard des moyens financiers disponibles après vote du Conseil d'administration de la Caf concernée.

Pour tous les équipements bénéficiant du Fme :

- Le projet socio-éducatif doit favoriser l'inclusion d'enfants en situation de handicap ou de pauvreté, en accord avec les priorités de la Cog ;
- Ils doivent être référencés sur le site www.monenfant.fr et la mise à jour des informations effectuée par le gestionnaire est obligatoire.

Sont exclus du bénéfice du Fme :

- Les Lieux d'accueil enfants-parents (Laep) ;
- Les Accueils de loisirs et les équipements relatifs à l'accueil périscolaire (Alsh) ;
- Les Jardins d'éveil (Jde) ;
- Les Relais assistantes maternelles (Ram) ;
- Les Assistant(e)s maternel(le)s exerçant à leur domicile ou dans une maison d'assistants maternels (Mam) ;
- Les micro-crèches accolées (implantées à la même adresse ou mitoyennes ou dont les locaux techniques sont mutualisés).

2.3 Les travaux de modernisation concernés

Toutes les dépenses qui relèvent, en comptabilité de la notion d'investissement¹ sont éligibles au Fme :

- Coûts fonciers et terrain ;
- Gros œuvre et clos couverts ;
- Aménagement intérieur ;
- Equipements simples et particuliers ;
- Honoraires et frais administratifs (honoraires d'architecte, frais de maîtrise d'œuvre, études) ;
- Autres (voirie et réseaux divers, assurance de construction).

1. Est ainsi visée, toute immobilisation devant faire l'objet d'un amortissement dans la comptabilité du gestionnaire.

Les travaux de modernisation liés à ce fonds doivent permettre notamment d'éviter la fermeture de places au sein des établissements bénéficiaires. Il est en effet plus coûteux de financer la création de places nouvelles que d'empêcher leur fermeture en finançant leur rénovation. Cette mesure s'inscrit dans une perspective de bon usage des fonds publics.

Au-delà, toutes les dépenses de modernisation ou de rénovation indispensables au bon fonctionnement de l'établissement du fait du vieillissement constaté du parc de crèches existant sont éligibles au Fme.

Il peut s'agir :

- De travaux relevant de la sécurité (normes relatives aux établissements recevant du public-Erp-, réglementation relative aux Eaje) ;
- De l'installation de cuisines, des locaux de stockage pour les couches ou la fourniture de repas ;
- De l'informatisation des structures ;
- De travaux autres : changement des sanitaires, des fenêtres, etc.

Complémentaire au plan crèche, le Fonds de modernisation (Fme) s'en distingue notamment par le fait que les programmes qu'il vise n'ont pas vocation à accroître le nombre de places d'accueil des établissements concernés.

Ainsi, une transplantation d'Eaje sur un autre site sans création de places nouvelles par rapport aux places existantes sera éligible au Fme et non au Piaje (Cf. Circulaire C 2018-003 relative au Plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant).

3. Une méthode d'évaluation des projets pour mesurer la pertinence du financement

3.1 Quatre indicateurs constituent un socle de base du diagnostic partagé

Comme pour les projets de création d'équipement, les projets de modernisation font l'objet d'un diagnostic préalable pour définir l'opportunité de financer ou non un projet ou d'aider le gestionnaire à mieux adapter son offre de service aux besoins des familles.

A minima, un socle de base constitué des indicateurs suivants permet de mener à bien cette démarche :

➤ L'analyse territoriale des besoins

Les projets doivent s'inscrire en cohérence avec le diagnostic et les orientations définies par le schéma départemental des services aux familles (Sdsf), signé par les partenaires départementaux, ainsi qu'avec les contrats enfance et jeunesse et/ou conventions territoriales globales. L'inscription dans les Ctg de ces opérations de modernisation doit être recherchée car elle facilite une approche programmatique des financements au regard du diagnostic de territoire.

A ce titre, une attention toute particulière doit être portée à l'adéquation entre les besoins des familles et l'offre en mode d'accueil sur le territoire d'implantation mesuré notamment par le taux de couverture : plus la situation de tension sur l'offre est marquée, plus la modernisation des équipements existants apparaît nécessaire. Une vigilance particulière doit également être apportée aux établissements implantés dans les quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville (Qpv), parfois anciens. Des démarches proactives des Caf pourront être conduites dans ces territoires en lien avec les services de Pmi pour prévenir des situations de vétusté préjudiciables au maintien de l'offre.

➤ **L'ancienneté de la structure**

Sont prioritaires les structures dont les bâtiments ont plus de 10 ans, qui sont celles ayant le plus de probabilité de fermeture et la plus grande nécessité de modernisation de leur service.

➤ **Le risque de fermeture prochaine de places**

En matière de modernisation des Eaje, la collaboration avec les services de Pmi doit être recherchée pour anticiper d'éventuelles fermetures liées à des manques en matière de mises aux normes ou à un niveau de confort insuffisant pour garantir une occupation et une fidélisation suffisantes des équipes de salariés. Aussi, il est recommandé pour toute présentation d'un projet au titre du Fme de bénéficier d'un rapport de visite récent de la Pmi permettant de s'assurer que la situation de l'établissement a bien été analysée et que le programme intègre bien les éléments essentiels à la pérennisation de l'activité.

Au titre de ce critère, la situation d'urgence des mises aux normes à effectuer pour maintenir tout ou partie de l'agrément constitue un élément d'évaluation supplémentaire justifiant une attribution et une délibération rapide des administrateurs de la Caf.

➤ **L'amélioration du service rendu aux familles**

L'harmonisation de l'application des règles de la prestation de service unique, bien qu'ayant fortement progressé lors de la Cog précédente, avec plus de 90% des structures qui fournissent désormais les couches et les repas, reste prioritaire.

Ainsi, les Caf devront être attentives aux opportunités de transformation de certaines anciennes halte garderies en multi accueils, dans le cadre de l'évolution des attentes des parents, qui peut par exemple nécessiter la réalisation de cuisines de stockage/réchauffage ou de production.

De même, au-delà de l'acquisition de badgeuses, aujourd'hui très répandues dans le parc de crèche, il est possible de favoriser l'acquisition d'applications permettant d'optimiser la gestion des équipements. Ainsi, en cohérence avec les objectifs de la Cog, les Caf pourront faciliter l'acquisition d'outils permettant le développement de l'accueil occasionnel et régulier sur des temps courts, en particulier d'enfants en situation de handicap et de pauvreté. Ce développement permet en effet d'accroître le rôle social des établissements, mais aussi d'améliorer leur taux d'occupation et leurs recettes. L'évaluation de ce rôle, via des solutions permettant une meilleure connaissance des publics accueillis (enquête Filoue), doit également être encouragée.

3.2 L'évaluation du caractère prioritaire des projets fait l'objet d'une formalisation

Afin d'évaluer les projets sur l'ensemble du territoire et de disposer de données à l'échelle locale et nationale, chaque Caf évalue les projets de modernisation des établissements à l'aune des critères évoqués ci-dessus. Cette démarche est désormais entièrement décentralisée. Pour cela, les Caf veillent à renseigner et compléter la base Lotus « Projets de modernisation des Eaje » qui reprend les différents critères énoncés ci-dessus.

Attention

Afin de fluidifier l'examen des demandes des partenaires et de faciliter ainsi la conduite de leurs projets, les Caf doivent veiller à assurer une réponse aux porteurs de projet dans un délai raisonnable, idéalement de 3 mois. C'est particulièrement le cas pour les projets de modernisation urgents.

A cet effet, comme pour le plan crèche, l'instance délibérante en charge de rendre des décisions sur ces dossiers (Conseil d'administration et/ou commission délégataire) doit être réunie au moins une fois par trimestre afin d'examiner les demandes d'aides.

4. Un montant de travaux par place réhaussé dans le cadre du Fme

Le montant d'aide accordé au titre du Fme est soumis à 2 plafonds :

- Au maximum 80% du coût par place des travaux (afin qu'il y ait un cofinancement d'au moins 20%) ;
- Au maximum 4 000 € par place (contre 3 700 € sur la précédente Cog).

En cas de programmes successifs à moins de 5 ans d'intervalle, ces deux plafonds sont appliqués sur le nombre total de programmes.

Exemple : un gestionnaire d'Eaje de 30 places dépose un dossier urgent pour un renouvellement de la toiture de l'établissement qui connaît des défauts d'étanchéité. Un montant de 1000 euros par place correspondant à 80% de la dépense subventionnable lui est accordé soit 30 000 euros. 2 ans après la réalisation de ce premier programme, une visite du médecin de Pmi conclut à la nécessité de changer les portes et les fenêtres, le système de chauffage et la cuisine : le nouveau programme sera plafonné à 3000 euros la place (4000 - 1000 déjà accordés) soit 90 000 €.

Le nombre de places considéré est celui de l'agrément en cours. Si le projet prévoit une réduction du nombre de places préservées, le montant d'aide devra être réajusté pour tenir compte de l'agrément cible.

Le calcul du montant de l'aide accordée doit respecter les critères figurant dans la présente circulaire. Il est donc impossible de proratiser l'aide accordée en ne retenant qu'une partie des places ou du projet, ou de minorer la subvention.

La seule exception possible consiste en une diminution du montant de l'aide accordée afin que l'ensemble des recettes ne dépasse pas le coût total du projet.

Ce plafonnement évite que, compte tenu des autres sources de financement, la Caf attribue une subvention supérieure au besoin du porteur de projet.

5. Les modalités de gestion des fonds d'investissement

5.1 La dotation attribuée à chaque Caf

Les 153,7 millions d'euros du Piaje sont répartis en enveloppes budgétaires pluriannuelles mises à disposition de chaque Caf en fonction de l'importance et de l'ancienneté de son parc de crèches. Elles sont incluses dans le bloc de dépenses « dotations petite enfance pluriannuelles » avec les crédits dédiés au plan crèche.

Les spécificités comptables à utiliser ainsi que l'origine de fonds dans Sias sont ceux de l'ex Plan de rénovation.

5.2 Une gestion permettant plus de souplesse dans l'utilisation des crédits du Fme

		Magic	Spécificité	Origine de fonds Sias AFC
Fonds de modernisation des Eaje (Fme)	fds nationaux	65623233251/2 75811413 152232121 681432221 7814322211/2	19202112 / 3112 / 4112	RENAT

La gestion des fonds notifiées est désormais totalement décentralisées au niveau de chaque Caf. Si le remplissage de la base lotus reste obligatoire au fil de l'eau pour des raisons de suivi comptable et statistiques, elle ne concourt plus à la sélection des dossiers par la Cnaf celle-ci relevant de la seule responsabilité des Caf.

La programmation des projets porte sur la période 2018-2022. Une réserve de 20% est conservée au niveau national pour permettre de compléter en cours de Cog des dotations pour des Caf ayant de forts besoins.

Par ailleurs, une fongibilité peut être réalisée au sein du bloc des dotations petite enfance pluriannuelles en fonction du niveau de consommation du 9^{ème} plan crèche (Plan d'investissement pour l'accueil du jeune enfant), permettant d'accroître la part de crédits consacrés au Fme.

5.3 Le suivi des décisions de financement

Après délibération des administrateurs, la décision d'acceptation ou de rejet de la demande doit être notifiée aux promoteurs². En cas de refus, celui-ci doit être motivé par des arguments objectifs et non discriminatoires.

Les décisions d'engagement de crédits doivent être intégrées dans la base Lotus « projets de modernisation » après chaque décision de l'instance délibérante (conseil d'administration ou son instance délégataire). Chaque nouveau projet à financer est à enregistrer sur une fiche qui lui est dédiée.

². C'est-à-dire au financeur des travaux.

La base Lotus doit impérativement être mise à jour avant la fin de chaque année afin que les montants comptabilisés au titre du Fme correspondent bien à l'état des décisions intégrées à la base.

5.4 La formalisation de la décision auprès du partenaire et les engagements réciproques

En cas de décision favorable portant sur un montant supérieur à 23 000 euros, il convient de faire signer une convention en utilisant le modèle-type Fme régulièrement mis à jour sur @doc AS. Celle-ci reprend les engagements du gestionnaire et de la Caf et les modalités de leur contrôle.

La convention doit impérativement être signée dans les trois mois qui suivent la décision du conseil d'administration ou de sa commission délégataire par le financeur des travaux, lequel doit impérativement être une personne morale ou une collectivité territoriale.

Les travaux financés doivent être achevés dans les trente-six mois suivant la décision d'engagement des crédits. En accord avec les partenaires et après décision du conseil d'administration ou de la commission d'action sociale, la subvention pourra être annulée si le projet ne se réalise pas ou bien que les travaux n'ont toujours pas commencé au terme de trente-six mois, à compter de la date d'engagement des fonds.

Ladite convention de financement et d'objectifs prévoira le versement d'acomptes et en définira les modalités de versement. Tous les paiements devront être effectués dans les douze mois suivant la fin des travaux. Dans le cas contraire, le promoteur perdra le bénéfice de la subvention allouée, qui devra être annulée.

Pour tous les projets dont le montant justifie l'établissement d'une convention, le porteur de projet s'engage à ne pas modifier la destination sociale de l'équipement pendant une période de 10 ans à compter de la date de fin des travaux de modernisation. Dans le cas contraire, les fonds octroyés seront remboursés, au *pro rata temporis* de la période non conforme à cette destination sociale.