

**NOTE SUR LE FINANCEMENT
DES ETABLISSEMENTS D'INFORMATION, DE CONSULTATION OU DE CONSEIL FAMILIAL
(EICCF)
ET LES CENTRES DE PLANIFICATION ET D'EDUCATION FAMILIALE (CPEF)**

Sommaire

CONTEXTE ET RAPPEL DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES.....	1
FINANCEMENT DES EICCF DANS LES PROJETS DE LOI DE FINANCES (PLF) 2012.....	3
1. PRESENTATION DES ACTIONS.....	4
2. EVOLUTIONS DES CREDITS 2007-2012.....	5
LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE DIT « HORTEFEUX » BILAN 2009-2011.....	6

Contexte et rappel des textes législatifs et réglementaires

L'organisation et les modes de financements des missions d'information et d'éducation à la sexualité, sur la contraception et l'avortement, sur la prévention dans ces domaines, ainsi que dans celui des comportements sexistes, ont été mis en place dès les décrets d'application de la Loi Neuwirth, et n'ont pour ainsi dire pas évolué.

Dès 1972, les textes reconnaissaient l'importance primordiale des associations sur ces questions, et décidaient la mise en œuvre de subventions d'Etat pour les associations agréées EICCF.

Les textes créaient, à côté de ces associations, des Centres de Santé spécialisés dans la Planification Familiale, appelés CPEF, financés par l'Etat jusqu'en 1982, où ils furent décentralisés aux départements, avec la PMI, dans le budget de laquelle elle émergeait.

Jusqu'à aujourd'hui, l'Etat affirme donc son rôle dans l'animation de la mise en œuvre du droit à la Contraception et à l'Education à la Sexualité par ce financement des activités courantes et quotidiennes des associations.

Le réseau du Planning Familial regroupe 73 associations dont 3 dans les DOM (Mayotte, Réunion, Guyane) sur 12 fédérations régionales.

Toutes les associations départementales sont conventionnées au titre des EICCF (Etablissement d'Information de Consultation et de Conseil Familial - titre 1 de la loi Neuwirth), sauf celles, en cours de dépôt d'un dossier d'agrément, ou celles dont les militant(e)s n'ont pas terminé la formation nécessaire au Conseil Conjugal et Familial (CCF).

Dans le cadre de ces conventions, chaque association départementale reçoit un financement pour ses activités, figurant sur une ligne budgétaire « Famille » de la DGCS, déconcentrée aux DDSCS.

Nos associations ne sont pas toutes dans les mêmes situations d'activité et de gestion, pour des raisons à la fois politiques, historiques et humaines.

- Seules 1/3 des associations ont passé des conventions avec leur Département au titre des CPEF (Centre de Planification et d'Education Familiale),

- **2/3 des AD ne bénéficient pour leurs activités de base, que de la subvention au titre des EICCF.** Elles reçoivent les subventions les plus faibles. A de rares exceptions ce sont les mêmes dont les subventions leurs collectivités locales sont les plus faibles. Elles ont de plus, de grandes difficultés à déposer des demandes de subventions de prévention et n'ont pas toutes des conventions quinquennales telles que la circulaire 95/13 du 28 avril 1995 le prévoit : pour certaines c'est un arrêté préfectoral, d'autres une convention annuelle et enfin certaines disposent de conventions triennales, etc.

La Loi Neuwirth, n° 67-1176 du 28 Décembre 1967, relative à la régulation des naissances a abrogé les dispositions anti-contraceptionnelle de la Loi de 1920.

Elle a, également, créé deux types de structures, chargées d'aider à l'information, le conseil et la diffusion de méthodes contraceptives, ainsi qu'à l'éducation et le conseil en matière de sexualité :

- les **Etablissements d'Information, de Consultation ou de Conseil Conjugal (EICCF)**
- les **Centres de Planification et d'Education Familiale (CPEF)**.

Elle décida, aussi, la création du Conseil Supérieur de l'Information Sexuelle, de la Régulation des Naissances et de l'Education Familiale (CSIS) dont la plupart des associations de Conseillères Conjugales étaient membres.

Le Décret d'application n°72-318 ne fut promulgué que le 24 Avril 1972.

Les deux structures, bien qu'ayant des missions alors très proches étaient très différentes :

Les **EICCF** sont des associations, qui doivent remplir **des conditions de fonctionnement** pour être subventionnées par l'Etat :

« Au profit de leurs adhérents ou du public, exercer les activités suivantes, par des personnes qualifiées :

- Education familiale (problèmes des rapports conjugaux, stérilité involontaire, maternité, accouchements, etc....)
- Information sur les méthodes de régulation des naissances »

Les **CPEF** sont des structures gérées par une collectivité publique ou un organisme privé non lucratif et dirigées par un médecin directeur qualifié en gynécologie.

L'ouverture d'un CPEF doit être **précédé d'un agrément** délivré par le ministre des Affaires sociales (aujourd'hui par le Conseil Général),

« Pour exercer, au profit de leurs adhérents ou du public les activités suivantes :

- Education familiale (problèmes des rapports conjugaux, stérilité involontaire, maternité, accouchements, etc....)
- Information sur les méthodes de régulation des naissances
- Consultations et Interventions en vue de faciliter ou de régulariser les naissances »

Les missions et les pratiques des deux types de structures ont évolué dans des directions assez différentes, mais complémentaires.

Les EICCF sont devenus, plus encore des associations centrées sur l'accueil, l'information et le conseil conjugal d'une part, et sur l'éducation à la sexualité d'autre part.

Les CPEF sont véritablement devenues de réelles structures médico-sociales, spécialisées dans les domaines de l'information, de la prévention et des consultations concernant la fécondité, la sexualité, la vie de couple, et les entretiens pré et post IVG.

En effet, les CPEF se sont vu attribuer des missions de dépistage et de traitement des MST et du VIH en 1990 et 1991. Un décret, n°92-784 du 6 Août 1992, a redéfini leurs missions :

« Les CPEF relèvent de collectivités publiques ou d'organismes privés ne poursuivant pas un but lucratif.

Ils exercent les activités suivantes :

- 1) Consultations médicales relatives à la maîtrise de la fécondité ;
- 2) Diffusion d'informations et actions individuelles et collectives de prévention portant sur la sexualité et l'éducation familiale, organisées dans les centres et à l'extérieur de ceux-ci en liaison avec les autres organismes et collectivités concernés.
- 3) Préparation à la vie de couple et à la fonction parentale, entretiens de conseil conjugal
- 4) Entretiens préalables à l'IVG
- 5) Entretiens relatifs à la régulation des naissances faisant suite à une IVG

Seuls peuvent être dénommés CPEF, les centres qui exercent l'ensemble de ces activités, »

Voir aussi la circulaire 95/13 du 28 avril 1995 modifiant la circulaire 93-18 du 25 mars 1993 relative aux EICCF

Pour leur part, **les EICCF**, se sont spécialisés dans l'accueil, l'information et l'éducation à la sexualité, la prévention des comportements sexistes. Plusieurs circulaires de l'Education Nationale, concernant l'éducation sexuelle, reconnaissent les pratiques des EICCF, dans leurs activités en établissements scolaires. Un décret, n° 93-454 du 23 mars 1993, a ainsi redéfini les missions des EICCF ;

« L'aide de l'Etat est versée aux EICCF dans des conditions définies par une convention de 5 ans renouvelable, conclue entre l'Etat et chaque association.

La convention doit prévoir la mise en œuvre d'au moins trois des missions suivantes :

- 1) *Accueil, information et orientation de la population sur les questions relatives à la fécondité, la contraception, la sexualité et la prévention des MST, dont l'infection par le VIH*
- 2) *Préparation des jeunes à leur vie de couple et à la fonction parentale, notamment à travers une information individuelle et collective en milieu scolaire, dans le respect du décret du 6 novembre 1992*
- 3) *Entretiens préalables à l'IVG, et accompagnement des femmes ayant subi une IVG.*
- 4) *Accueil et conseil aux personnes se trouvant dans des situations difficiles liées à des dysfonctionnements familiaux, ou victimes de violences.*

En tout état de cause, les entretiens mentionnés au 3) doivent figurer obligatoirement au titre des missions assumées. Les entretiens de médiation, pour les couples ou les familles confrontées à des situations conflictuelles pourront, sur la base d'une convention spécifique, également faire l'objet d'un financement. »

L'Etat a décentralisé en 1982 aux départements les CPEF, en même temps que la PMI, en prévoyant que les crédits affectés aux CPEF relevaient du budget de la PMI.

La différence entre les deux structures est, donc, encore plus nette qu'à leurs débuts :

L'Etat via la Direction Famille de la DGCS verse des subventions annuelles de fonctionnement aux associations qui sont des EICCF.

Financement des EICCF dans les projets de loi de finances (PLF) 2012

Le budget général de l'Etat est réparti en missions, qui peuvent être interministérielles, et en particulier :

- Enseignement scolaire
- Santé
- Sécurité sanitaire
- **Solidarité, insertion et égalité des chances**
- Sport, jeunesse et vie associative

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comporte 5 programmes

Programme 304 – Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales

Programme 106 – Actions en faveur des familles vulnérables

Programme 157 – Handicap et dépendance

Programme 137 – Egalité entre les hommes et les femmes

Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, du sport de la jeunesse et de la vie associative

PROGRAMME 106 – Actions en faveur des familles vulnérables

Le Programme 106, appelé « Actions en faveur des familles vulnérables », contient 2 actions :

- **Action 01 – accompagnement des parents dans leur rôle de parents (4,5% du prog 106)**
- *Action 02 – Soutien en faveur des familles monoparentales (71,8% du prog 106 en 2009 – disparition pour 2012)*
- *Action 03 – Protection des enfants et des familles (95,4% du prog 106)*

1. Présentation des Actions

Dans le Document de Performance, explicitant le Budget de l'Etat 2012, ces actions sont présentées ainsi : (extraits)

Action 01 : (cf. page 56 du document)

« La finalité de l'action est d'aider les parents à élever leurs enfants pour qu'ils deviennent des adultes ayant les moyens et les capacités sociales et psychiques de s'insérer dans la société.

La famille joue un rôle primordial à cet égard, elle est le premier éducateur de l'enfant. Mais elle est soumise à des aléas (rupture du couple), à des difficultés, à des influences, qui peuvent compromettre les conditions permettant aux deux parents d'assumer leur responsabilité.

L'exercice d'une activité professionnelle par les deux parents implique par ailleurs la mise en place, notamment pour les jeunes enfants avant leur scolarisation, d'une offre de service d'accueil suffisante, accessible et de qualité. Sur ce champ, l'État intervient principalement par la définition d'un cadre juridique (conditions d'accès aux prestations financières d'aide à la garde, réglementation des différents modes d'accueil, diplômes professionnels) et par la tutelle sur la CNAF. Celle-ci, par les prestations familiales qu'elle verse et l'action sociale qu'elle conduit, soutient le développement quantitatif et qualitatif d'une offre d'accueil diversifiée et accessible pour les familles. L'État soutient par ailleurs des associations nationales de gestionnaires ou de professionnels qui contribuent au développement de l'offre d'accueil associative et à l'amélioration de la qualité de l'accueil.

L'action intervient, de manière différenciée, à différents moments clés de la vie des individus et des familles :

- a) à l'adolescence, afin d'aider les jeunes, au moment où ils découvrent la sexualité et s'engagent dans leurs premières relations, à construire les relations sur le mode de la responsabilité (prévention des grossesses non désirées) et du respect de l'autre ;
- b) dans les périodes de crises relationnelles et affectives traversées par les couples et les familles ;
- c) dans les moments où les parents s'interrogent sur l'éducation de leurs enfants : les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REEAP), animés par les directions départementales interministérielles (DDCS ou DDCSPP), les CAF ou des associations familiales, soutiennent et fédèrent des actions innovantes pour aider les parents. Depuis 2004, conformément aux décisions prises lors de la conférence de la famille 2003, l'État soutient la mise en place dans tous les départements de « points info famille », adossés à des sites internet départementaux, destinés à informer et orienter les familles sur l'ensemble des aides, services et dispositifs existants en leur faveur dans le département. Trop souvent, en effet, les familles confrontées à une difficulté ou à un besoin sont démunies et ignorent à quel service s'adresser. Le pilotage de la politique de soutien à la parentalité a été profondément rénové, suite notamment aux états généraux de l'enfance, avec la création d'un comité national de soutien à la parentalité, regroupant l'ensemble des partenaires de cette politique et chargé de sa conception, de son suivi et de son évaluation ;
- d) lors de la rupture du couple, qui risque de se traduire par une perte ou une distension du lien entre l'enfant et l'un de ses parents. Les actions de médiation familiale, introduites dans le code civil sous l'article 373-2-10 par la loi du 4 mars 2002 comme un des moyens de faciliter l'exercice de l'autorité parentale, ont pour objet d'aider les parents à trouver un accord sur l'éducation conjointe de leur(s) enfant(s). Mises en oeuvre par des associations, elles sont principalement cofinancées par les CAF et l'État, dont notamment le ministère de la justice et des libertés.

Enfin, 220 établissements d'information, de conseil conjugal et familial (EICCF) sont conventionnés et subventionnés par l'État (DDI) en vertu du décret du 23 mars 1993, pour leur permettre d'accomplir les missions suivantes : accueil, information et orientation de la population sur les questions relatives à la sexualité ; préparation des jeunes à la vie de couple ; entretiens préalables à l'interruption volontaire de grossesse ; accueil et conseil aux personnes confrontées à des dysfonctionnements familiaux.

Les subventions allouées par les DDI prennent la forme d'un remboursement des heures effectuées par les établissements sur la base d'un tarif horaire de 8 €. Ce financement a fait l'objet d'un engagement de l'État pour trois ans (2009-2011), par la signature d'un protocole signé avec le mouvement français pour le planning familial et devrait être prolongé. La loi du 4 juillet 2001 relative à l'IVG et à la contraception a rendu en effet obligatoires une information et une éducation à la sexualité à l'école, à laquelle peuvent contribuer les établissements d'information, de conseil conjugal et familial (article L. 312-16 du code de l'éducation) ».

Action 02 : « Le soutien aux familles monoparentales » n'existe plus depuis 2011

Action 03 : « La protection des enfants et des familles concerne les pupilles de l'Etat, les enfants et les adultes en risque de délaissement ou de maltraitance, et les adultes qui, du fait de la perte d'une partie de leur faculté ont besoin d'une protection juridique et d'un accompagnement social. L'Etat intervient pour l'adoption pour ses pupilles et porte le CNAOP. »

2. Evolutions des Crédits 2007-2012

Les crédits prévus au PLF2012 (Projet de Loi de Finances 2012), pour le programme 106 sont en très forte baisse pour l'action 01 et pour l'API

Action	Intitulé	PLF 2007	PLF 2008	PLF 2009	PLF 2010	PLF 2011	PLF 2012
Action 01	Act familles ds rôle de parents	25.375.505	23.180.500	15.500.000	14.770.768	12.520.000	10.620.000
Action 02	Soutien familles monoparentales	917.000.000	1.020.000.000	601.476.989	164.217.000	-	-
Action 03	Protection des enfants et des familles	209.695.995	251.109.000	220.751.572	229.547.409	219.330.212	222.079.880
TOTAL		1.152.071.500	1.294.289.500	837.728.561	408.535.177	231.850.212	232.699.880

Le Document budgétaire 2012 explicite les détails de ces budgets (cf. page 64)

« Cette action recouvre le financement de subventions aux associations intervenant au niveau national en faveur de la famille et de l'enfance, des actions menées au niveau local par les services déconcentrés, ainsi que le versement à la SNCF de la participation annuelle de l'État au financement de la carte « enfant famille » (pour 2 M€) qui, depuis le 25 mars 2009, permet aux familles modestes ayant un ou deux enfants de moins de 18 ans de bénéficier de réductions de tarif de 25% à 50% sur le prix des billets de train.

Les subventions servies au niveau central le sont en direction d'associations intervenant en matière de conseil conjugal et familial, de médiation familiale, d'actions en faveur de la jeunesse.

Les crédits déconcentrés sont destinés pour l'essentiel à financer la médiation familiale, le conseil conjugal et le soutien à la parentalité, qui englobent les « points info famille » et les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP).

La contribution de l'État représente environ 15% du financement public des REAAP en 2009, lesquels, selon le dernier bilan national disponible (2009), permettent d'assurer un peu plus de 8 200 actions par an, bénéficiant à environ 560 000 parents. Ces actions consistent principalement en groupes de paroles, conférences-débats et lieux d'accueil et d'écoute individuelle.

Les services de médiation familiale proposent aux couples un cadre pour la résolution de leurs conflits dans l'intérêt de l'enfant, soit par exécution de décisions judiciaires (35% des mesures), soit à l'initiative des intéressés. Les financements budgétés constituent les contributions des DDSC au financement multi-partenarial prévu par le protocole d'accord, renouvelé en 2009 pour une durée de trois ans, entre la CNAF, la CCMSA, le ministère chargé de la famille et le ministère de la justice, visant à développer la médiation familiale. La médiation familiale est financée par une prestation de service de la branche famille. En 2010, selon un bilan récent de la CNAF, 14 000 mesures de médiation familiale ont été réalisées pour 31 760 bénéficiaires, soit une augmentation de 10% depuis 2007. 57% des médiations aboutissent à un accord.

Le conseil conjugal et le planning familial font l'objet d'un effort soutenu : l'État maintient son action en faveur du Mouvement français du planning familial (MFPF) et de l'ensemble des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF), conformément aux engagements souscrits au travers du protocole signé le 11 mars 2009 d'une part par les ministres chargés du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, ainsi que de la santé et des sports et, d'autre part, la présidente du mouvement français pour le planning familial. **Ce protocole, qui doit être renouvelé, prévoit un financement de l'État de 2,1 M€ sur le programme 106 et de 0,5 M€ sur le programme 147 « Politique de la ville et Grand Paris », répartis entre les 220 EICCF dans le cadre de conventions pluriannuelles.** Cet effort financier s'accompagne d'un meilleur cadrage de l'activité de ces établissements, depuis l'élaboration en 2010 d'un référentiel professionnel, en concertation avec les parties concernées.»

La mise en œuvre du protocole dit « Hortefeux » bilan 2009-2011

Dès la signature de ce protocole, les associations du Planning Familial se sont trouvées confrontées au fléchage sur deux programmes du financement des EICCF.

2,1 M€ sur le programme 106

0,5 M€ sur le programme 147 'politique de la ville' fonds ACSE

En 2010, la DGCS en accord avec l'ACSE, a réparti sur 17 départements « zones sensibles » les 0,5M€.

Or pour mémoire l'appel de cette aide au fonctionnement se fait sur un déclaratif des heures réalisées en année n-1 alors que l'appel des subventions pour l'ACSE se fait sur la base de projet à venir.

Il avait été convenu avec l'ACSE au début du protocole que ces appels se feraient sur la base d'un projet simplifié de demande de subvention.

La réorganisation des services suite à la RGPP et la mobilité des personnes a de plus fait perdre cette mémoire construite en 2009. Ainsi beaucoup de personnes en charge des subventions que ce soit aux DDCS que des chargés de mission départementaux de l'ACSE ne connaissaient pas les modalités d'application de ce protocole.

C'est ainsi que 2010 a vu un reliquat de crédits fléchés Titre 1 sur le programme 147 non affectés. L'ACSE a consenti à faire un report sur 2011 du reliquat 2010.

En 2011, la DGCS et l'ACSE ont décidé que 4 Régions seraient destinataires des 500K€ : PACA, Nord Pas de Calais, Rhône Alpes et Ile de France. A ce jour, les associations ont touché ou en passe d'obtenir les subventions même si pour certaines les montants alloués sont inférieurs aux heures faites et déclarées.

Le Protocole garantissait sur 3 ans le financement à hauteur du réalisé 2008 soit 2,6M€

Il semble toutefois que la répartition des 2,1 M€ du programme 106 sur l'ensemble des autres régions n'aient pas été calculée en fonction de cette répartition régionale des 500K€. Ce fut également le cas en 2010 avec les 17 départements sélectionnés.

En conclusion



Les doubles dossiers à constituer sur deux logiques totalement différentes

L'absence de clarté sur la répartition des fonds selon l'origine du programme

Complexifient sans raison l'obtention de cette subvention d'aide au fonctionnement dont le montant est de 8€ l'heure réalisée !

Par ailleurs, les fonds alloués par l'ACSE visent des zones sensibles, or pour cette politique de droit commun issue de la loi Neuwirth, le ciblage des populations est impossible ! On ne parle pas sexualité « au pied des tours », les accueils sont anonymes et quand bien même, cela ne relèverait que d'une discrimination de faciès !

Enfin le protocole, prévoyait « une évaluation des actions conduites en application du partenariat entre l'Etat et l'ensemble des EICCF sera menée chaque année afin de mesurer l'adéquation des besoins et des moyens. » ; évaluation qui n'a jamais été mise en œuvre.



Outre que le financement actuel est en deçà des besoins, il faut absolument simplifier l'opérationnalité de ce protocole. Même si le fléchage du financement de cette action se fait sur deux programmes, la traduction budgétaire sur le terrain de ces actions déconcentrées doit être la plus simple possible pour les associations.