

Juillet 2019

Bilan d'activité des groupes d'entraide mutuelle (GEM)

Année 2018

Sommaire

Introduction	5
1 Les GEM créés et financés depuis 2005	7
1. Le budget national des GEM depuis 2005.....	7
2. Les modalités et les sources de financement des GEM	8
3. La couverture territoriale en GEM.....	9
2 Les caractéristiques générales des GEM	11
1. Le public des GEM.....	11
3. Les modalités de gestion.....	13
4. Les modalités de fonctionnement.....	15
La fréquentation du GEM	15
Le personnel et les bénévoles du GEM	17
Les modalités d'ouverture et d'accueil des GEM.....	17
5. Le statut d'association d'usagers.....	18
6. Les conventions de parrainage, de financement et de partenariat.....	19
Les conventions de parrainage	19
Les conventions de financement.....	20
Les conventions de partenariat	20

3 Le pilotage des GEM	23
1. Le pilotage régional	23
Le rôle des ARS	23
Quelques données qualitatives sur le fonctionnement des GEM sur les territoires.....	23
2. Le pilotage national	25
3. Les associations représentant les GEM	25
4. Les évolutions en 2018 et les perspectives pour 2019	25
Conclusion	27

Introduction

Introduits par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, **les groupes d'entraide mutuelle (GEM)** sont des dispositifs visant **l'insertion dans la cité, la lutte contre l'isolement et la prévention de l'exclusion sociale de personnes en grande fragilité**. Les GEM ne sont pas des structures médico-sociales au sens de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles ; ils ne délivrent ni soins ni prestations, et l'adhésion au GEM n'est pas conditionnée à une orientation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Ils peuvent toutefois favoriser l'accès aux soins et à un accompagnement médico-social de leurs adhérents, notamment en développant des relations et des réseaux avec les institutions compétentes, et améliorer le bien-être des personnes, leur redonner confiance en leurs capacités, participant de ce fait à leur **rétablissement**.

Un GEM est organisé sous forme associative et repose sur la philosophie de la « **pair-aidance** » : en regroupant des personnes ayant des difficultés communes, il permet le soutien mutuel et facilite le lien social, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du GEM. Sa gestion est assurée par les personnes le fréquentant, aussi bien au niveau administratif et financier que de son organisation et de son fonctionnement. Soutenu par un parrain qui a notamment pour mission de l'épauler en cas de difficultés, le GEM peut également être aidé par une association gestionnaire. Les animateurs du GEM, professionnels salariés ou bénévoles, viennent en appui à ses membres dans sa gestion quotidienne.

Les GEM accueillent des personnes aux **troubles de santé similaires**, qui les mettent en situation de fragilité ; les personnes concernées connaissent cependant des troubles pouvant varier fortement en termes d'intensité et de répercussion sur l'autonomie, ainsi que des parcours de vie et des conditions sociales très hétérogènes. **Un conventionnement et un financement public sont possibles pour les GEM qui reçoivent des personnes présentant des troubles psychiques, un traumatisme crânien ou toute autre lésion cérébrale acquise**. Ce financement est conditionné par le respect, dont s'assurent les agences régionales de santé (ARS), du cahier des charges annexé à l'arrêté ministériel du 18 mars 2016, qui fixe les principes d'organisation et de fonctionnement des GEM, ainsi que leurs modalités de conventionnement et de financement.

Les textes en vigueur

- > articles L. 114-1-1 et L. 114-3 du Code de l'action sociale et des familles ;
- > arrêté du 18 mars 2016 fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle en application de l'article L. 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles ;
- > instruction n° DGCS/SD3B/2016/277 du 9 septembre 2016 relative aux modalités de pilotage du dispositif des groupes d'entraide mutuelle (GEM) par les agences régionales de santé au regard du nouveau cahier des charges fixé par arrêté du 18 mars 2016.

Depuis 2011, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) assure la gestion du dispositif qui est financé sur son budget. Le financement est ensuite alloué aux agences régionales de santé (ARS) après une notification de crédits faite par le directeur de la CNSA. Au niveau régional, les ARS assurent le pilotage du dispositif et sont chargées de l'allocation des crédits aux GEM de leur région sous forme d'une subvention versée à chaque association constitutive d'un GEM ou à l'association gestionnaire du GEM.

36 millions d'euros ont ainsi été délégués aux ARS pour le financement de ces dispositifs en 2018. Depuis 2012, les crédits GEM sont versés dans le fonds d'intervention régional (FIR). L'arrêté du 18 mars 2016 prévoit la remontée des données d'activité des GEM à la CNSA pour le 28 février de l'année N+1 ; la Caisse est chargée d'assurer un suivi annuel de la mise en œuvre de ces dispositifs et des financements accordés.

Le présent bilan d'activité, qui présente les remontées d'activité des GEM pour l'année 2018, s'inscrit dans un contexte de poursuite du déploiement des mesures nouvelles annoncées en faveur des GEM dans le cadre de la stratégie quinquennale d'évolution de l'offre médico-sociale.

Les informations qualitatives demandées aux ARS et aux GEM pour établir le présent bilan ont été remontées sous le même format que l'année précédente ; les informations quantitatives demandées ont été précisées à la marge dans la grille de remontée d'information, notamment sur les catégories de parrains et de gestionnaires, et une catégorie de public « avec autisme » a été ajoutée afin de prendre en compte les premières expérimentations de GEM dans ce champ dès 2018.

1 Les GEM créés et financés depuis 2005

1. Le budget national des GEM depuis 2005

Évolution du financement des GEM depuis 2005

–	Nombre total de GEM financés par la CNSA	dont nombre de GEM créés	Évolution du nombre de GEM	Montant total des GEM financés par la CNSA	Évolution du montant	Montant moyen par GEM financé	Évolution du montant moyen des GEM
2005	117	–	–	4 349 540 €	–	37 176 €	–
2006	249	132	112,8 %	15 604 255 €	258,8 %	62 668 €	68,6 %
2007	302	53	21,3 %	19 670 190 €	26,1 %	65 133 €	3,9 %
2008	333	32	10,3 %	23 503 324 €	19,5 %	70 581 €	8,4 %
2009	333	0	0,0 %	23 503 324 €	0,0 %	70 581 €	0,0 %
2010	334	1	0,3 %	24 070 000 €	2,4 %	72 066 €	2,1 %
2011	373	39	11,7 %	26 995 000 €	12,2 %	72 373 €	0,4 %
2012-2013	373	0	0,0 %	26 995 000 €	0,0 %	72 373 €	0,0 %
2014	393	20	5,4 %	29 000 082 €	7,4 %	73 792 €	2,0 %
2015	394	1	0,3 %	30 000 082 €	3,4 %	76 142 €	3,2 %
2016	394	0	0,0 %	30 000 082 €	0,0 %	76 142 €	0,0 %
2017	420	26	6,6 %	32 905 864 €	9,7 %	78 347 €	2,9 %
2018	456	36	8,6 %	36 027 074 €	9,5 %	79 007 €	0,8 %

En 2018, l'attribution des crédits dédiés à la création de nouveaux GEM et à la revalorisation des GEM existants s'est poursuivie. Ces crédits, arbitrés lors de la Conférence nationale du handicap de 2016, doivent permettre aux GEM de mieux intégrer les augmentations du coût de la vie et de développer leurs activités. La sécurisation d'une enveloppe spécifiquement dédiée aux GEM dans le cadre de la stratégie quinquennale d'évolution de l'offre médico-sociale et de son volet « handicap psychique » qui décline des actions à mener en faveur des personnes présentant des troubles psychiques résulte de la place reconnue des GEM par les pouvoirs publics dans la promotion de la citoyenneté, de l'autonomie et de l'inclusion des personnes.

De ce fait, **456 GEM** ont été financés par les crédits alloués par la CNSA en 2018 pour un montant global de **36 millions d'euros**. Une enveloppe supplémentaire de 3,1 millions d'euros a été consacrée aux GEM par rapport à l'année précédente, soit une augmentation des crédits dédiés de 9,5 %.

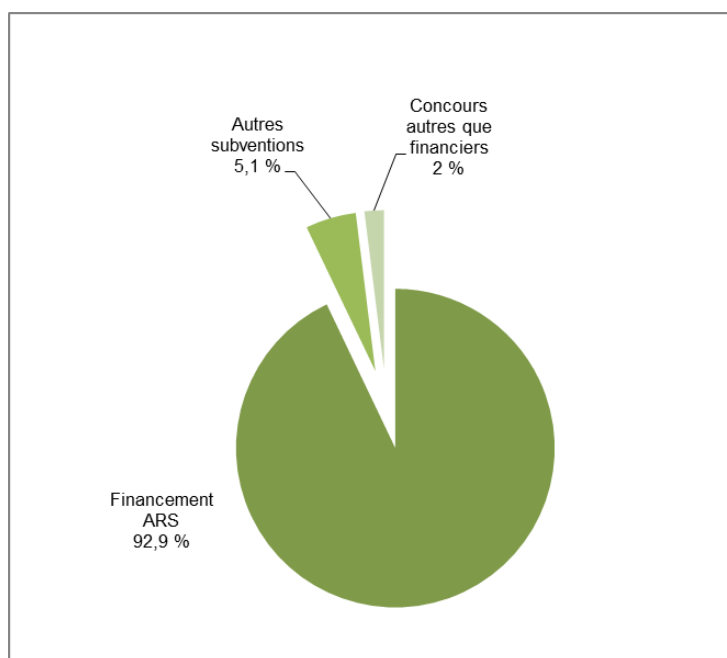
La subvention moyenne par GEM (79 007 euros en 2018) est légèrement supérieure à la valeur de référence fixée en 2017 (78 000 euros) ; cet écart s'explique notamment par le fait qu'historiquement certains GEM reçoivent des subventions plus importantes que cette valeur de référence, mais aussi par une revalorisation des enveloppes allouées par les ARS, notamment grâce à l'application pour la première fois en 2018 au niveau national d'un taux d'actualisation des crédits de 0,877 %.

Le montant alloué aux GEM depuis 2005 a été multiplié par 8,3, ce qui reflète l'engagement fort des politiques nationales du handicap sur le soutien aux GEM. Par ailleurs, aux 456 GEM financés par les crédits qui leur sont consacrés s'ajoutent 49 GEM que les ARS ont choisi de financer, soit avec l'enveloppe allouée par la CNSA, soit avec d'autres crédits disponibles. Ceci porte donc à **505 le nombre total de GEM sur le territoire**, soit 39 GEM de plus qu'en 2017.

2. Les modalités et les sources de financement des GEM

Les associations constituées en GEM doivent respecter le cahier des charges ainsi que les règles nationales et communautaires relatives aux demandes de subvention auprès de l'État pour pouvoir être conventionnées et donc recevoir une subvention. La convention de financement est ensuite signée entre l'association constitutive du GEM et l'ARS ou, si l'association des membres du GEM n'est pas encore constituée ou ne souhaite pas gérer la subvention, entre une association gestionnaire et l'ARS. La convention peut revêtir un caractère pluriannuel, cette faculté étant laissée à l'appréciation des services de l'ARS.

Répartition des financements des GEM



La subvention de l'ARS reste la source principale de financement des GEM : **en 2018, 92,9 % du financement des GEM est assuré par les ARS** (soit la même proportion qu'en 2017). La part des autres subventions dans le financement des GEM est de 5,1 % ; elles viennent principalement des collectivités locales, notamment des municipalités (42,7 % des GEM percevant une autre subvention) et des conseils départementaux (27,8 % des GEM percevant une autre subvention). Ces partenariats financiers sont encouragés dans le cahier des charges, car ils contribuent à la dynamique d'implantation locale des GEM et permettent d'en améliorer le fonctionnement grâce à un complément de financement utile au déploiement des activités.

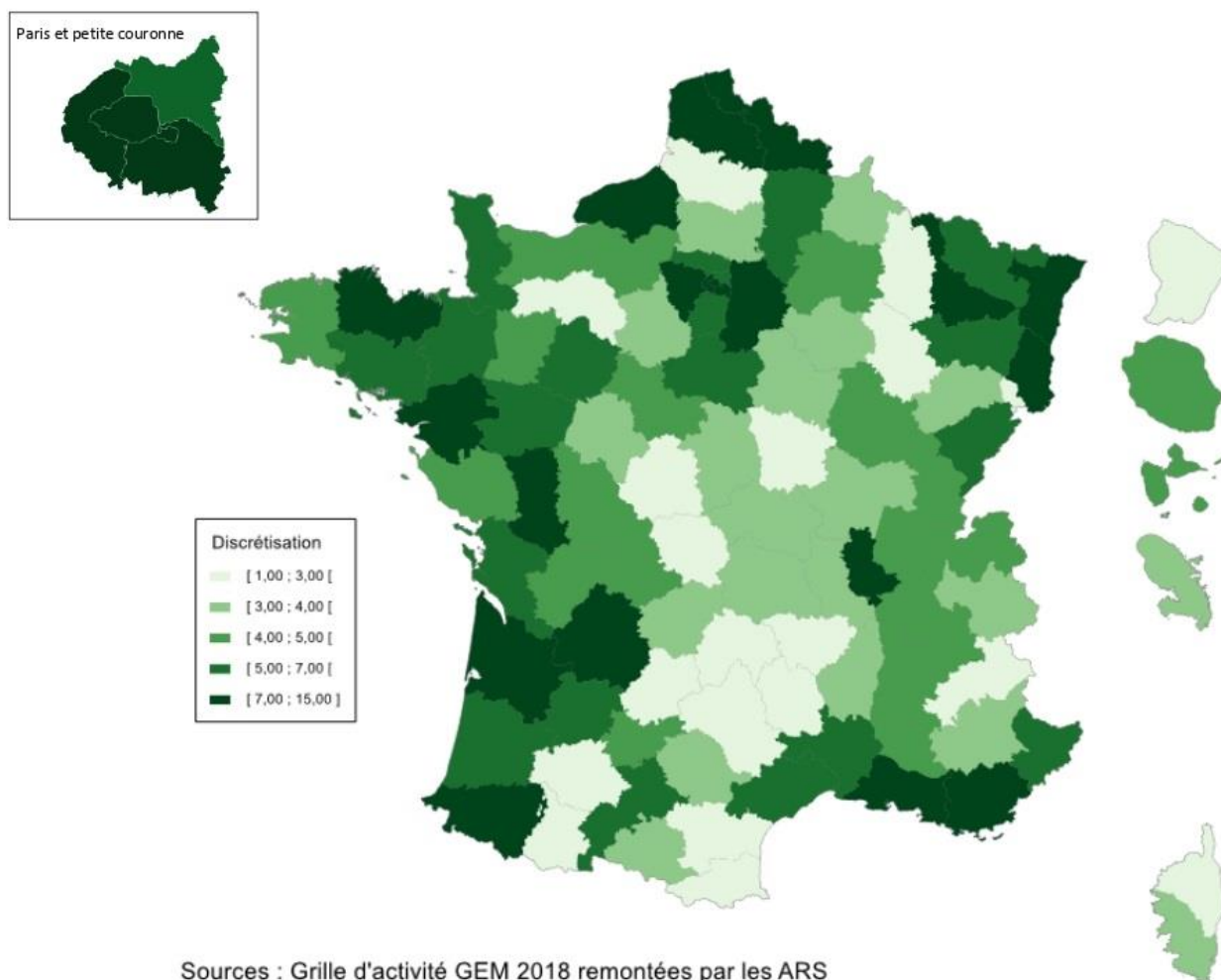
Plus d'un tiers des GEM (35,2 %) bénéficient de **concours autres que financiers** (mise à disposition de locaux, de matériels...), qui représentent en 2018 2 % des financements. Les contributeurs sont principalement les communes (56,6 % des GEM bénéficiant de concours autres que financiers) et les associations (26,5 % des GEM). Ces concours sont en hausse par rapport à 2017.

Une convention pluriannuelle de financement a été signée par la grande majorité des GEM (80,4 %¹, donnée en forte hausse par rapport à 2017). Cette modalité de financement est encouragée par le cahier des charges, car elle permet au GEM de projeter son action dans la durée et de solliciter plus aisément d'autres soutiens.

¹ 35 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 6,9 % de non-réponse.

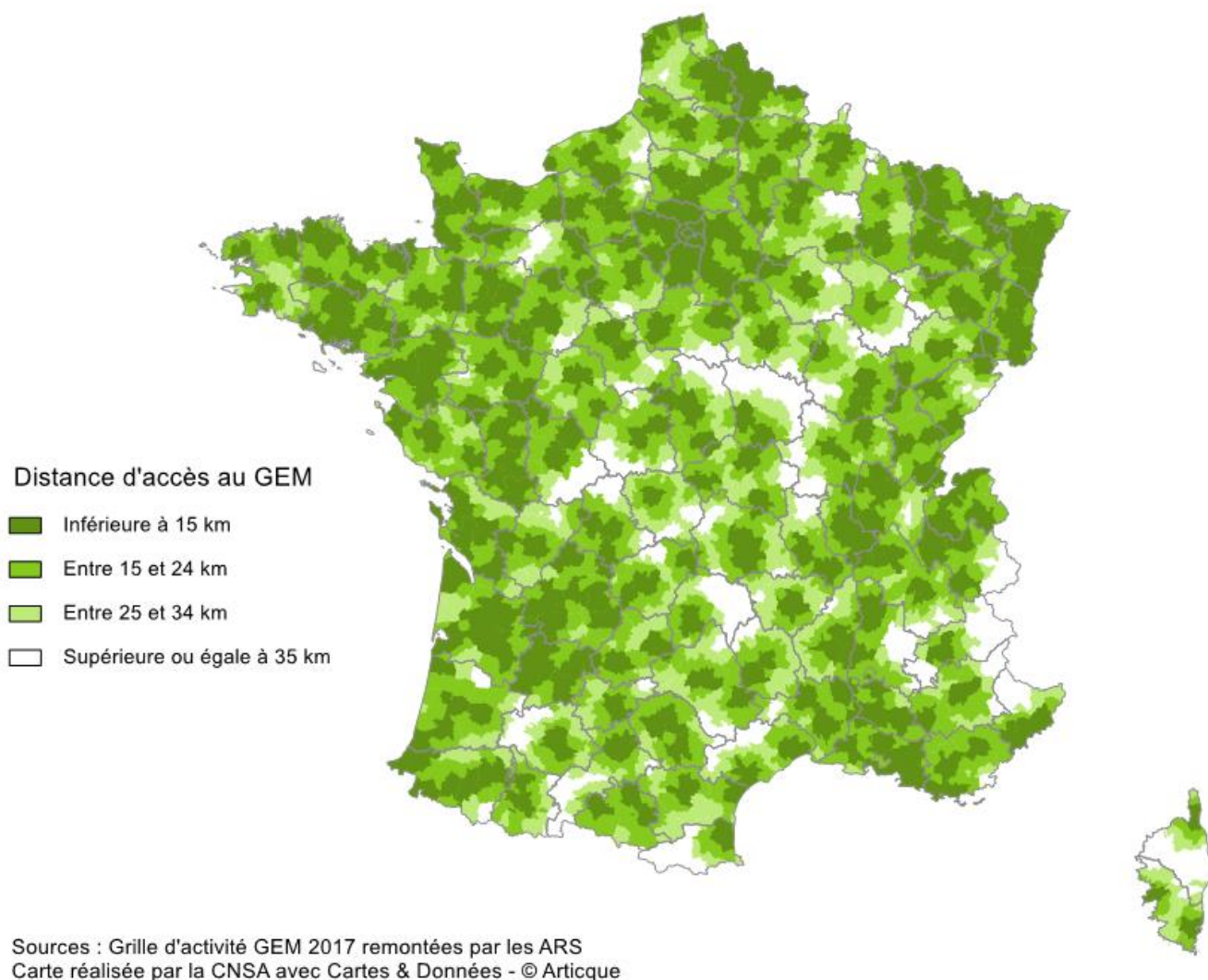
3. La couverture territoriale en GEM

Nombre de GEM par département



Les acteurs ont mis en œuvre une politique de couverture territoriale permettant à l'ensemble des départements de compter au moins un GEM. Par ailleurs, le nombre de GEM par département connaît une forte amplitude allant de 1 à 15, ce qui est cohérent avec des densités de population également hétérogènes. Cependant, les écarts se sont amplifiés du fait de la création de nouveaux GEM en 2018. Des départements très peuplés ont en effet vu le nombre de GEM disponibles augmenter, dans une logique de rééquilibrage de l'offre de service. Des départements ont dépassé le seuil des 13 GEM (Gironde, Nord), et un département compte 15 GEM (Paris).

Distance d'accès au GEM France métropolitaine



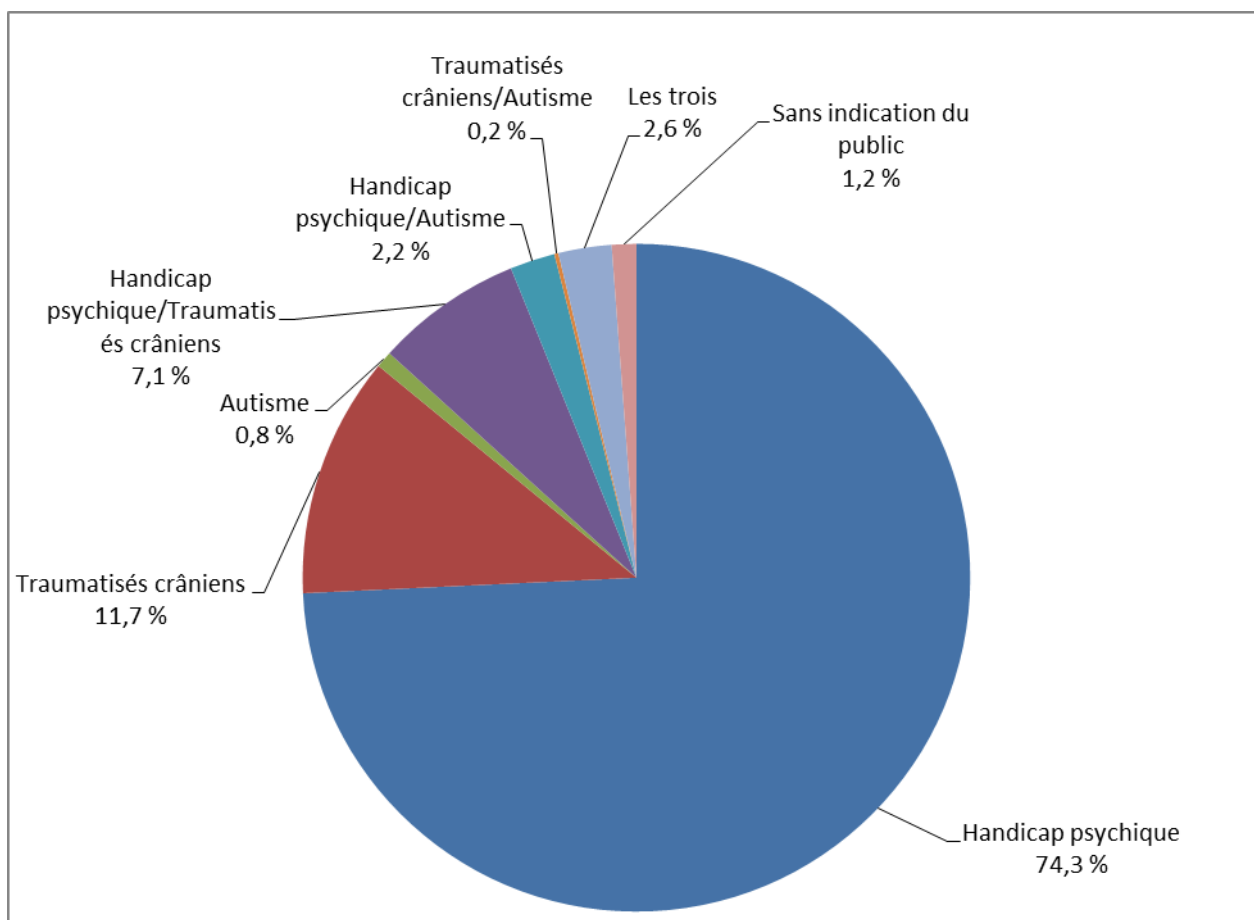
Dans une logique d'implantation adaptée aux besoins, la constitution de GEM peut être plus aisée dans les bassins de population denses, ce qui explique un développement de l'offre dans les bassins de vie les plus peuplés. Par ailleurs, le nombre de zones non couvertes est stable par rapport à ce qui était observé en 2017, notamment dans le nord et l'ouest de la France. La persistance de difficultés d'accès sur quelques territoires incite tout de même à la réflexion dans un contexte de développement de l'offre de ces dispositifs de proximité.

2 Les caractéristiques générales des GEM

Dans le cadre du présent bilan, toutes les régions ont transmis les grilles d'évaluation de l'activité des GEM en fonctionnement sur leur territoire². Les données analysées quantitativement et qualitativement portent ainsi sur 505 GEM³. Pour rappel, une nouvelle grille a été mise en place en 2016. Les données de 2018 peuvent donc être comparées avec celles de 2017, mais pour certaines données, l'interprétation peut être difficile faute de recul. Par ailleurs, certains items de la grille ont été actualisés en 2018. Les principales modifications sont l'intégration de la donnée « autisme » dans le public accueilli, des précisions sur les typologies d'organismes gestionnaires et de parrains et une reformulation de la question portant sur le nombre de nouveaux adhérents.

1. Le public des GEM

Répartition du public parmi les GEM ayant répondu à la question du public accueilli



On constate, comme les années précédentes, que **les GEM accueillant des personnes qui présentent des troubles psychiques demeurent largement majoritaires (74,3 % des GEM, en baisse de 4 points par rapport à 2017)**. Cela s'explique par l'histoire des GEM, créés par la loi du 11 février 2005 relative au handicap à la demande des associations représentant les personnes ayant des difficultés psychiques. Ce n'est qu'en 2011 que les GEM ont été ouverts aux personnes cérébrolésées.

² Pour une région, les données concernant trois GEM n'ont pas été mises à jour et sont donc issues de la grille remplie en 2017.

³ Comme indiqué ci-dessus, sur le plan national, le nombre de GEM existants (505 GEM) est supérieur au nombre de GEM sur la base duquel se fonde le financement de la CNSA (466 GEM).

12,1 % des GEM accueillent un public mixte (soit une hausse de plus de 1 point par rapport à 2017).

Ces GEM « mixtes » sont de plusieurs types :

- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou une cérébrolésion ;
- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou un trouble du spectre de l'autisme ;
- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou une cérébrolésion ou un trouble du spectre de l'autisme.

Des GEM ont en effet commencé à expérimenter l'accueil d'un public présentant un trouble du spectre de l'autisme en anticipant l'attribution de crédits spécifiques pour cette activité.

Détail de la répartition par typologie de GEM pour chacune des régions⁴

	Nombre de GEM	GEM hand. psy.	GEM trauma. crân.	GEM autisme	GEM hand. psy./trauma. crân.	GEM autisme/trauma. crân.	GEM hand. psy./autisme	Les trois	GEM sans indic. de public
Auvergne-Rhône-Alpes	47	33	4	0	5	1	0	4	0
Bourgogne-Franche-Comté	28	16	5	0	3	0	2	1	1
Bretagne	27	22	2	0	1	0	1	1	0
Centre-Val de Loire	23	19	4	0	0	0	0	0	0
Corse	5	3	2	0	0	0	0	0	0
Grand Est	57	42	8	1	4	0	0	2	0
Guadeloupe	5	4	1	0	0	0	0	0	0
Guyane	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Hauts-de-France	30	22	3	0	5	0	0	0	0
Île-de-France	70	52	12	0	6	0	0	0	0
Martinique	3	3	0	0	0	0	0	0	0
Normandie	25	23	2	0	0	0	0	0	0
Nouvelle-Aquitaine	78	59	7	3	1	0	4	2	2
Occitanie	41	31	3	0	5	0	1	1	0
Océan Indien	5	4	1	0	0	0	0	0	0
PACA	32	19	4	0	3	0	1	2	3
Pays de la Loire	28	23	1	0	3	0	1	0	0
TOTAL	505	375	59	4	36	1	11	13	6

⁴ Dans certaines régions, l'existence d'antennes rattachées à un GEM n'est pas identifiable en tant que telle, alors que pour d'autres la donnée est explicitement indiquée dans le tableau. Ainsi, dans le présent tableau, certaines antennes sont comptabilisées comme GEM. Cette donnée sera précisée dans la prochaine remontée d'activité.

3. Les modalités de gestion

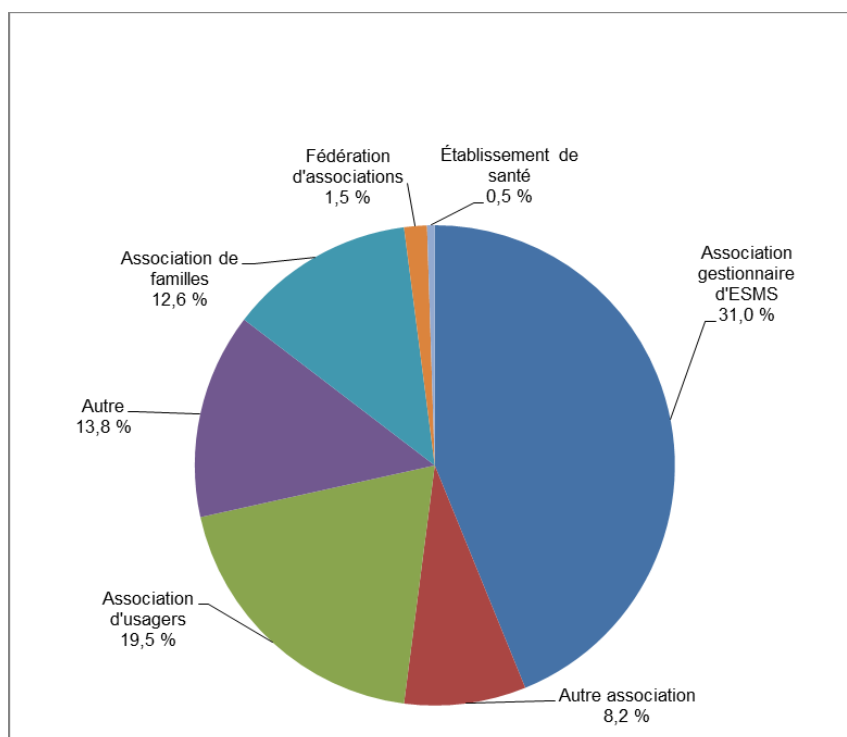
Le cahier des charges établit que l'élément central du GEM est l'association des membres. Sa constitution est une condition pour le financement du GEM par l'ARS. Le GEM doit également recevoir l'appui d'un « parrain » pour pouvoir être conventionné et financé. Le GEM peut enfin faire appel à un organisme gestionnaire qui ne peut pas en être le parrain. Une exception peut être faite pour les GEM accueillant un public traumatisé crânien ou cérébrolésé, organisés sur un modèle où l'association marraine est aussi l'association gestionnaire. Dans ce cas, des conventions distinctes doivent être établies, et des mécanismes de médiation doivent être prévus en cas de conflit.

Plus de la moitié des GEM⁵ reçoivent directement la subvention. 63,2 % des GEM ne percevant pas directement la subvention ont signé une convention de gestion avec l'organisme gestionnaire.

77 GEM accueillant des publics avec des troubles psychiques et dont le parrain est l'organisme gestionnaire indiquent que la convention de gestion est distincte de la convention de parrainage (soit 65 % des GEM concernés, en hausse par rapport à 2017 où ce taux était de 55 %).

Les activités de gestion et de parrainage sont distinctes pour 61 GEM accueillant un public cérébrolésé (soit 79 % des GEM concernés).

Répartition des GEM selon la forme juridique de l'organisme gestionnaire



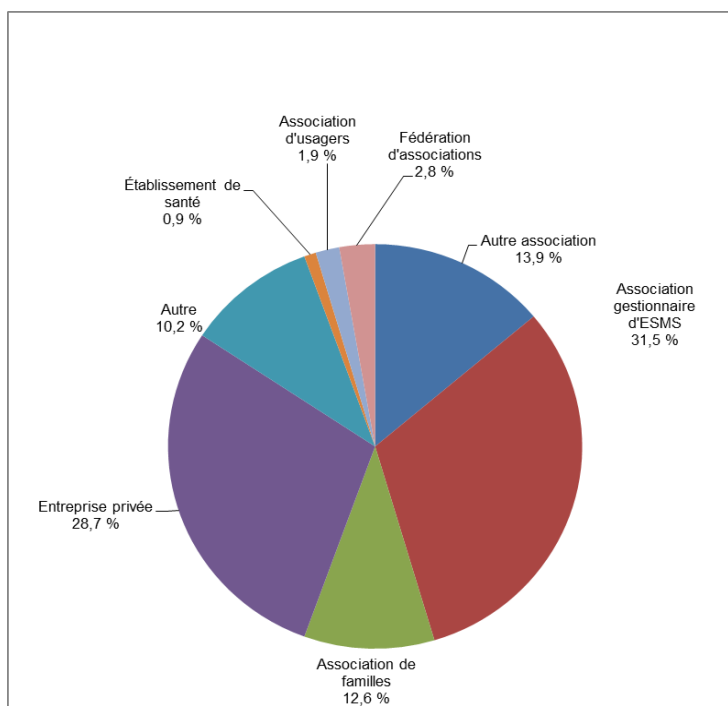
Pour près d'un tiers des GEM⁶ (31 %), l'organisme gestionnaire est une association gestionnaire d'établissements et services médico-sociaux (ESMS). L'organisme gestionnaire a une forme juridique d'association d'usagers pour 19,5 % des GEM. Par ailleurs, pour plus de 20 % des GEM, la forme juridique est une « Autre association » ou « Autre ». Cette donnée mérite l'attention du fait d'un grand nombre de non-réponses (près d'un quart des GEM n'ont pas répondu à cette question) et du niveau de saisie qui n'est pas conforme à l'attendu (non utilisation des listes déroulantes proposées). Ainsi ces données sont cette année encore difficiles à interpréter.

⁵ 5 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 1 % de non-réponse.

⁶ 115GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 22,8 % de non-réponse.

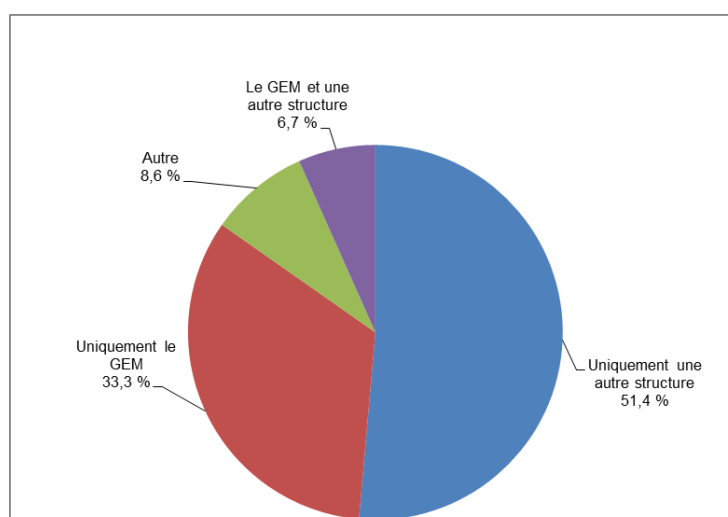
Une convention de prestations de services a été conclue pour 41,8 % des GEM⁷ percevant directement la subvention de financement. Ces prestations de services peuvent porter sur la gestion administrative du GEM et faciliter la gestion des moyens humains et matériels ; cette modalité de fonctionnement est rendue possible par le cahier des charges.

Répartition des GEM selon la forme juridique du prestataire de services



Pour près d'un tiers des GEM⁸ ayant conclu une convention de prestations de services, le prestataire de services est une association gestionnaire d'ESMS (31,5 %). Pour 28,7 % des GEM, la convention a été conclue avec une entreprise privée. Ces deux taux sont en hausse par rapport à l'année précédente.

Répartition des GEM selon l'employeur des salariés intervenant dans le GEM



Les GEM ne sont pas nécessairement employeurs des salariés qui y interviennent. Ainsi, pour plus d'un GEM sur deux, l'employeur des salariés y intervenant⁹ est uniquement une autre structure, qui est l'organisme gestionnaire pour 78,2 % des GEM ; ce taux est en baisse par rapport à 2017. Cependant, dans 33,3 % des GEM, les salariés sont employés par le GEM lui-même, contre 37,8 % en 2017.

⁷ 11 GEM concernés par cette question n'ont pas répondu à cet item, soit 4 % de non-réponse.

⁸ 9 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 7,7 % de non-réponse.

⁹ 40 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 7,9 % de non-réponse.

4. Les modalités de fonctionnement

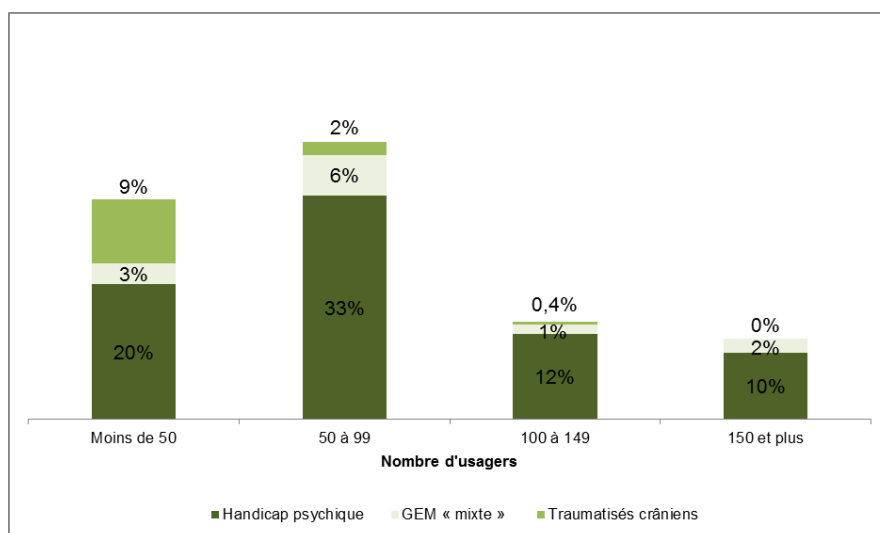
La fréquentation du GEM

À noter : comme dans le bilan 2017, l'analyse de la fréquentation présentée ici n'exclut pas les valeurs atypiques identifiées dans les remontées d'informations. Ces valeurs sont à interpréter à la lumière des données remontées en 2017.

Le nombre de personnes fréquentant le GEM (au moins une fois)

17 GEM indiquent que le nombre de personnes les ayant fréquentés au moins une fois est supérieur à 500 (dont 4 indiquent une fréquentation supérieure à 3 000 personnes). 74 182 personnes ont fréquenté les GEM¹⁰ au cours de l'année 2018 (soit 150 personnes par GEM en moyenne, contre 146 en 2017). Ce résultat est en hausse de plus de 9 000 personnes par rapport à 2017. On peut en conclure que la visibilité des GEM continue d'augmenter et que le développement de l'offre permet une hausse de la fréquentation. La moitié des GEM ont accueilli moins de 65 personnes en 2018.

Répartition du nombre de GEM selon le nombre d'usagers qui le fréquentent et le public concerné (sur 100 GEM)



–	Handicap psychique	GEM « mixte »	Traumatisés crâniens
Moins de 50 usagers	20 %	3 %	9 %
50 à 99 usagers	33 %	6 %	2 %
100 à 149 usagers	12 %	1 %	0,4 %
150 usagers et plus	10 %	2 %	0 %

Comment lire ce graphique : parmi l'ensemble des GEM, 20 % concernent le handicap psychique et sont fréquentés par moins de 50 personnes, 2 % concernent la cérébrolésion et sont fréquentés par 50 à 99 personnes.

Ce graphique illustre les constats suivants :

- > près des trois quarts des GEM sont fréquentés par moins de 100 personnes (74 %) ;
- > plus de 1 GEM sur 10 accueille 150 usagers et plus (12 %) ;
- > dans les GEM pour personnes cérébrolésées, le nombre de personnes accueillies par GEM se stabilise après plusieurs années de croissance.

¹⁰ 12 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 3 % de non-réponse.

Le nombre de personnes ayant adhéré aux GEM

Les 479 GEM ayant répondu à cette question comptent 20 282 usagers-adhérents, soit **27 % des personnes les fréquentant**. Ce taux d'adhésion moyen est en baisse par rapport à l'an dernier (30,3 %). Ceci s'explique peut-être comme l'année précédente par les dates de création récentes d'un nombre important de GEM.

Le nombre moyen d'adhésions annuelles pour un GEM est stable en 2017 par rapport à 2015 : **42,3 personnes en moyenne** (45 en 2017).

Plus précisément, 18 personnes en moyenne par GEM ont adhéré pour la première fois en 2018.

La fréquence de participation aux GEM

429 GEM ont répondu à cette question. 14 % des personnes fréquentant ces GEM y viennent plusieurs fois par semaine.

Par ailleurs, des personnes autres que les usagers (amis, famille proche) participent de manière régulière aux activités dans 86 % des GEM¹¹, taux en augmentation par rapport à 2017.

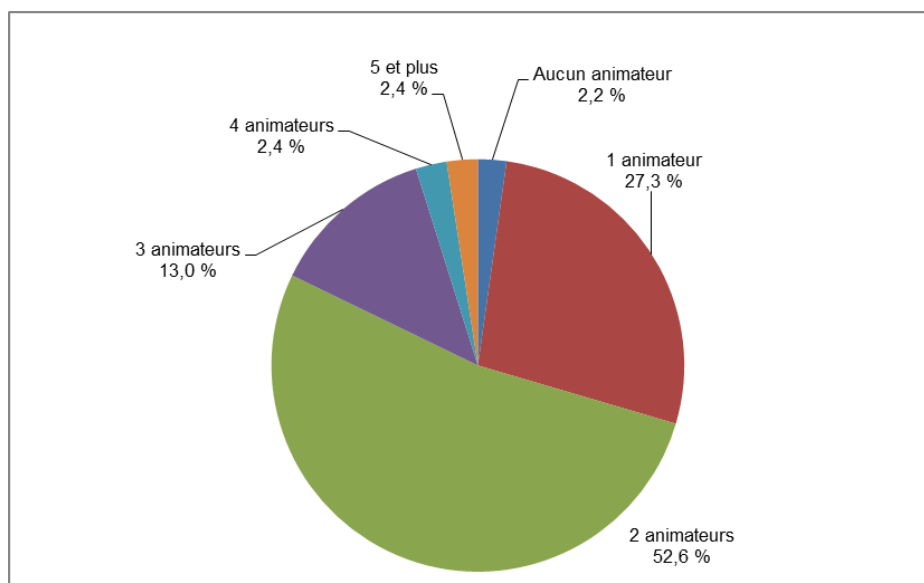
Sur la question du nombre de personnes adhérant au GEM ou le fréquentant, le cahier des charges ne fixe aucune norme en dehors du fait, d'une part, que le nombre d'adhérents du GEM ne doit pas être trop faible au regard des moyens alloués et que, d'autre part, le nombre d'adhérents doit être cohérent avec la taille des locaux du GEM, tout en tenant compte du fait que tous les adhérents ne fréquentent pas simultanément et de manière régulière le GEM. Le nombre d'adhérents doit avant tout être en cohérence avec le modèle de la pair-aidance, qui, selon le cahier des charges, « s'accommode mal avec une fréquentation de masse ».

¹¹ 70 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 14 % de non-réponse.

Le personnel et les bénévoles du GEM

Personnel : nombre de salariés/animateurs salariés

Répartition des GEM selon le nombre d'animateurs salariés



Les animateurs jouent un rôle essentiel dans la vie du GEM : ils appuient les adhérents dans l'organisation et la gestion de la vie quotidienne du GEM, aident à la résolution des éventuels conflits et peuvent apporter une aide individuelle dans l'orientation des personnes vers les services auxquels elles peuvent faire appel. Pour les 493 GEM ayant renseigné cette question, le nombre de personnes salariées est de 971, ce qui représente 686 ETP et correspond à **1,4 ETP par GEM en moyenne**. Plus des deux tiers de ces GEM ont deux animateurs ou plus. 11 GEM, soit 2,2 % d'entre eux, indiquent n'avoir aucun animateur salarié. Ces données sont relativement stables par rapport à 2017.

De plus, 6,9 % des GEM¹² emploient des animateurs salariés qui sont d'anciens usagers des GEM. Le cahier des charges l'autorise à condition que l'animateur ne soit plus adhérent du GEM.

Les bénévoles : nombre d'animateurs bénévoles

319 GEM ont indiqué avoir des animateurs bénévoles, alors que 29,4 % des GEM n'en ont aucun. **En moyenne, il y a environ 3,5 animateurs bénévoles par GEM ayant répondu**, ce qui représente une légère hausse par rapport à 2017.

Les modalités d'ouverture et d'accueil des GEM

Document d'adhésion

Près de **94,5 % des GEM** ayant répondu à la question (495 GEM) ont prévu un document d'adhésion entre la personne et le GEM de type livret d'accueil, règlement de fonctionnement ou encore contrat d'accueil.

Locaux

Seuls 12,3 % des GEM¹³ bénéficient d'une mise à disposition de locaux à titre gratuit, notamment par les collectivités locales (soit une hausse de 2 points par rapport à 2017).

¹² 13 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 2,6 % de non-réponse.

¹³ 10 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 2 % de non-réponse.

Horaires et périodes d'ouverture des GEM (samedi, dimanche, durée hebdomadaire d'ouverture)

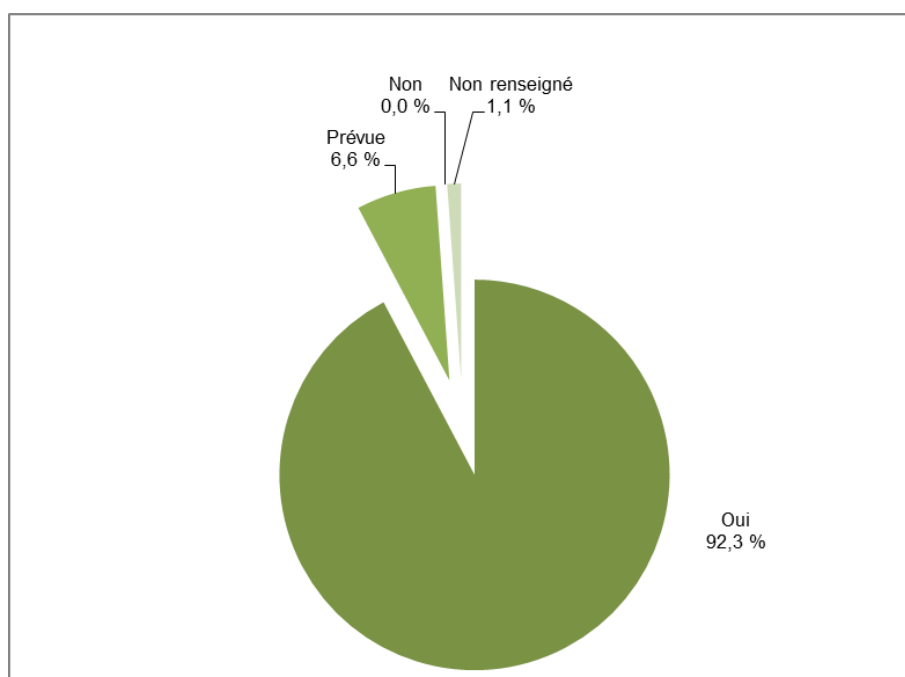
Les GEM ayant répondu à la question (487 GEM) sont en moyenne ouverts **34,6 heures par semaine**. Le nombre d'heures d'ouverture varie de 4 heures à 59,5 heures (ouvert 7 jours sur 7).

65 % des GEM¹⁴ ayant répondu sont ouverts deux week-ends par mois, et 91 % des GEM¹⁵ organisent des activités ponctuelles le week-end, ce qui est stable depuis 2011 et répond à une attente forte des personnes accueillies.

5. Le statut d'association d'usagers

La constitution d'une association d'usagers est établie par le cahier des charges comme la condition fondamentale pour le conventionnement du GEM. À défaut d'être formée d'emblée, son émergence est un objectif prioritaire du GEM, dont le terme doit être précisé dans le projet porté par les usagers et mentionné dans la convention de financement souscrite transitoirement avec le promoteur du projet. Le cahier des charges indique qu'à titre indicatif, « un délai de deux ans peut être donné pour démarrer une vie associative » et « un délai maximum de trois ans doit être respecté pour constituer juridiquement l'association des adhérents du GEM ».

Association d'usagers



On constate que plus de **92 % des GEM sont constitués en association d'usagers**, soit une légère hausse par rapport à 2017, et ce dans un contexte de nombreuses créations de nouveaux GEM. 34 GEM prévoient de se constituer en association d'usagers, dont 17 en 2019, et 3 n'ont pas renseigné l'item.

¹⁴ 16 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 3,2 % de non-réponse.

¹⁵ 22 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 4,4 % de non-réponse.

6. Les conventions de parrainage, de financement et de partenariat

Le cahier des charges prévoit également que, pour être conventionné et financé, le GEM doit **avoir le soutien d'un parrain** et conclure une convention de parrainage de manière à faciliter son bon fonctionnement. Le rôle du parrain consiste à aider le GEM à s'organiser pour remplir la plénitude de ses missions. Le parrain peut également en cas de crise assurer temporairement certaines des missions de l'association sans toutefois se substituer à elle. Il veille ainsi au respect du cahier des charges. Cet appui trouve son prolongement dans sa participation de droit, avec voix consultative, aux instances de l'association constituant le GEM.

Le parrain peut être :

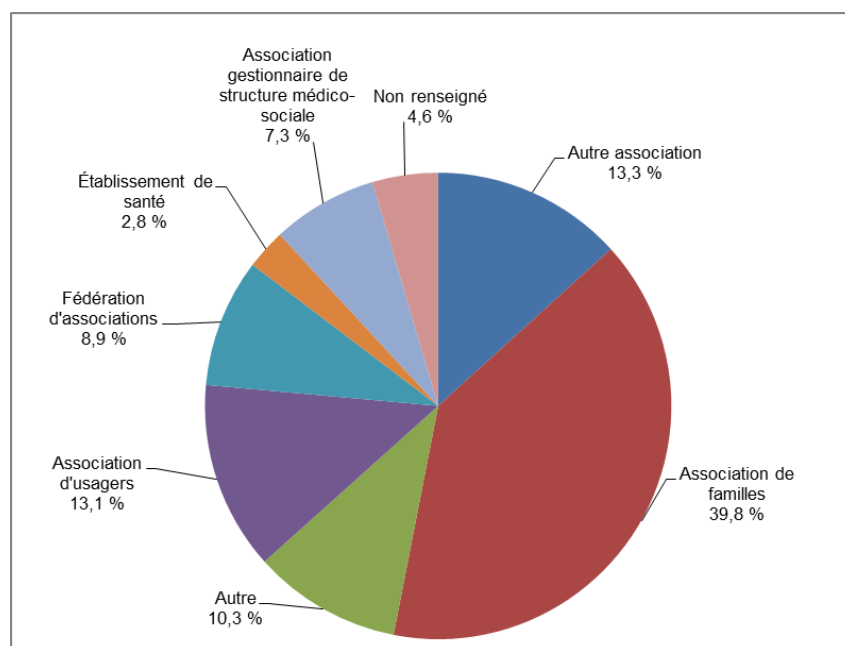
- > une association d'usagers (patients, ex-patients, personnes handicapées) ;
- > une association ou tout organisme reconnu comme en capacité d'apporter un soutien aux adhérents ;
- > une association de familles.

Le cahier des charges précise que le parrain ne peut pas être l'organisme gestionnaire du GEM, avec une exception possible pour les GEM accueillant un public traumatisé crânien ou cérébrolésé. Dans ce cas, des conventions de parrainage et de gestion doivent être systématiquement établies.

Les conventions de parrainage

89,3 % des GEM¹⁶ ont signé une convention de parrainage.

Répartition des GEM selon la forme juridique du signataire de la convention de parrainage

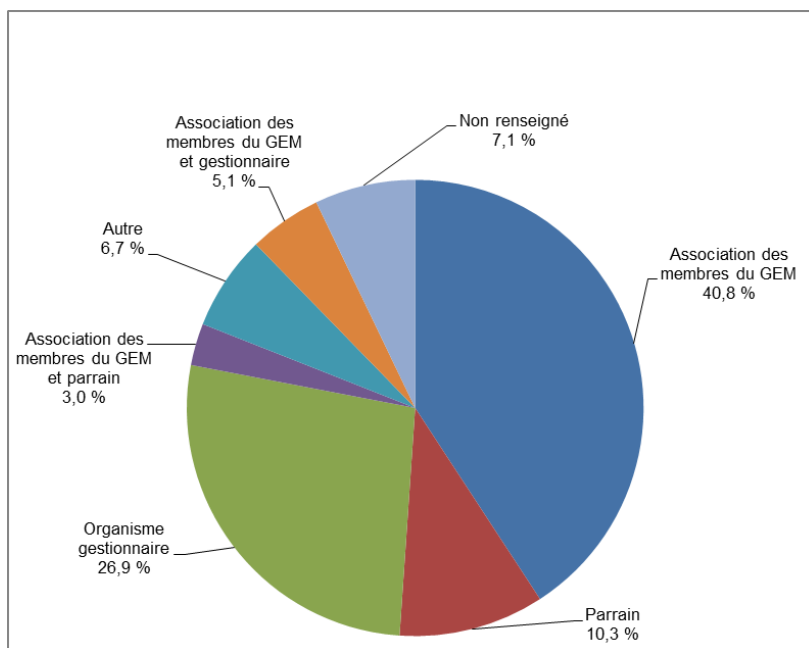


La forme juridique du parrain ayant signé la convention de parrainage est une association de familles dans 39,8 % des cas, contre 35,6 % en 2017. Dans 13,1 % des cas, la forme juridique est une association d'usagers.

¹⁶ 19 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 3,8 % de non-réponse.

Les conventions de financement

Répartition des GEM selon le signataire de la convention de financement

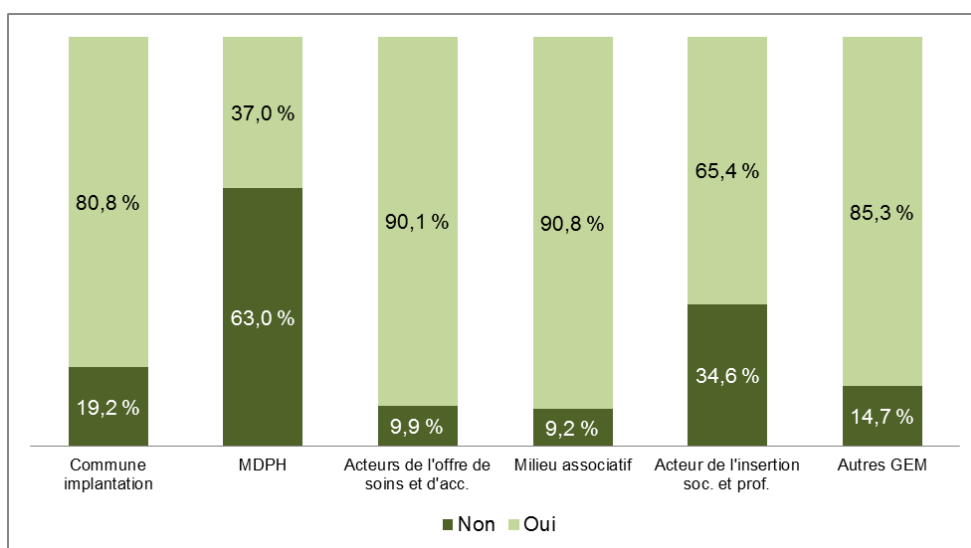


Le cahier des charges précise que « la convention de financement est signée entre l'association constitutive du GEM et l'ARS. À titre dérogatoire, si l'association n'est pas constituée, elle peut être signée par le promoteur du projet ou l'organisme gestionnaire pour une durée déterminée et dûment mentionnée ».

En 2018, pour 40,8 % des GEM, le signataire de la convention de financement est l'association des membres du GEM (contre 42,9 % en 2017). Le parrain est signataire de la convention de financement pour un peu plus de 1 GEM sur 10, soit autant qu'en 2017.

Les conventions de partenariat

Répartition des conventions de partenariat



Le cahier des charges encourage le développement de partenariats par les GEM dans une optique d'ancrage territorial de leurs activités, de connaissance mutuelle avec les autres acteurs de l'accompagnement des personnes et, dans le cas des rapprochements avec d'autres associations et surtout avec la commune, de limitation de la charge financière pour les GEM.

Les partenariats des GEM sont les suivants :

- > **8 GEM sur 10** ont un partenariat avec **la commune de leur lieu d'implantation** (495 GEM répondants). Parmi eux, plus de 4 GEM sur 10 ont formalisé ce partenariat dans une convention ;
- > **plus d'un tiers des GEM** ont un partenariat avec **la MDPH** (491 GEM répondants), formalisé par une convention pour 14,9 % d'entre eux ;
- > **9 GEM sur 10** ont un partenariat avec les acteurs **de l'offre de soins et d'accompagnement** (494 GEM répondants). 51,2 % d'entre eux ont signé une convention¹⁷ ;
- > **9 GEM sur 10** ont un partenariat avec le **milieu associatif** (491 GEM répondants). Parmi eux, environ 60 % des GEM ont signé une convention¹⁸ ;
- > **plus de 6 GEM sur 10** ont un partenariat avec les **acteurs de l'insertion sociale et professionnelle** (482 GEM répondants). Parmi eux, près d'un quart des GEM¹⁹ ont signé une convention ;
- > **plus de 8 GEM sur 10** ont un partenariat avec **d'autres GEM** (484 GEM répondants). Parmi eux, 17,7 % des GEM²⁰ ont signé une convention ;
- > **près d'un quart des GEM ont d'autres partenariats** que ceux cités ci-dessus ; pour 70 % d'entre eux, une convention a été signée avec certains ou tous les acteurs.

Certaines données augmentent légèrement par rapport à 2017 (partenariats avec la commune, avec la MDPH notamment). Les autres données sont relativement stables par rapport à 2017. Seul le taux de conventionnement a tendance à baisser légèrement, ce qui peut s'expliquer par les dates d'installation récentes de certains GEM dans un contexte de développement de l'offre.

¹⁷ 11 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 2,2 % de non-réponse.

¹⁸ 14 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 2,8 % de non-réponse.

¹⁹ 11 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 3,5 % de non-réponse.

²⁰ 14 GEM n'ont pas répondu à cet item, soit 3,4 % de non-réponse.

3 Le pilotage des GEM

1. Le pilotage régional

Cette partie repose notamment sur les réponses données à un questionnaire qualitatif adressé aux ARS dans le cadre de la remontée d'informations pour l'élaboration du présent bilan. Elle vise à donner le point de vue des ARS qui sont chargées du suivi du dispositif sur les territoires sur le pilotage de ce dispositif, sur les difficultés de fonctionnement identifiées et sur les actions spécifiques mises en œuvre en région.

Le rôle des ARS

Les ARS sont chargées de recueillir les bilans annuels d'activité pour les transmettre à la CNSA au plus tard le 28 février de l'année N+1. En 2017, la totalité des ARS a transmis ce bilan annuel régional.

Les ARS ont également la possibilité de visiter les GEM et de rencontrer les adhérents. Ces visites doivent permettre d'échanger avec les usagers adhérents et les animateurs sur les modalités d'organisation et de fonctionnement des GEM. **En 2018, 69 GEM déclarent avoir reçu la visite de représentants de l'ARS, soit 13,7 %** de ceux (498) ayant répondu à cette question.

Le pilotage de l'ARS s'organise généralement de la manière suivante : les GEM sont directement suivis par les délégations départementales (gestion, financement, rencontres et visites...), et le siège intervient en matière de gestion de l'enveloppe du fonds d'intervention régional (FIR) et de programmation de la création des nouveaux services. À titre d'exemple, dans une région, deux rencontres par an sont organisées afin d'échanger les pratiques et de réaliser un point d'étape sur le développement et l'évolution des GEM. Dans une autre région, les délégations départementales des ARS sollicitent l'implication des usagers et des gestionnaires de GEM pour participer aux conseils locaux de santé mentale (CLSM) des territoires ainsi qu'à l'élaboration des projets territoriaux de santé mentale (PTSM).

Quelques données qualitatives sur le fonctionnement des GEM sur les territoires

Les actions spécifiques menées par les ARS en direction des GEM en 2018 se déclinent comme suit :

- > utilisation de crédits non reconductibles (CNR) pour des dépenses ponctuelles (déménagement, aménagement des locaux, formations, véhicules, soutien à des GEM ayant des difficultés de trésorerie) ;
- > revalorisation de la dotation annuelle ;
- > actions de promotion de la santé ;
- > mobilisation des centres régionaux d'études d'actions et d'informations, en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI) pour des journées de formation, de sensibilisation ou pour des études sur les GEM de la région ;
- > financement de journées de formation complémentaires à celles financées par la CNSA ;
- > dans une région, mise en place d'un système d'année thématique pour investir progressivement, de manière qualitative et « soutenante », les différents thèmes du cahier des charges national (2018 : gouvernance) ;
- > expérimentation dans une région d'un GEM itinérant.

Des actions spécifiques destinées aux animateurs ont également été mises en place dans certaines régions au-delà des actions déjà menées en 2017 (rencontres inter-GEM, formations sur le cahier des charges ou sur l'animation destinées aux animateurs) :

- > dans une région, formations spécialisées sur la cérébrolésion, sur les problèmes de comportement et, tous les deux mois en inter-GEM (cérébrolésés), séance d'échanges des pratiques professionnelles animée par une psychologue clinicienne spécialisée dans la cérébrolésion et séances d'analyse de pratiques professionnelles ;
- > dans une région, travail sur la spécificité et sur la place des salariés des GEM avec une association d'animateurs : questionnaire puis ateliers et actions autour du risque suicidaire. Le projet consiste à intégrer les animateurs aux formations à la prévention du risque suicidaire.

Les difficultés identifiées dans le fonctionnement des GEM concernent surtout :

- > la gouvernance : la gestion de la vie associative et la gestion administrative et financière par les adhérents eux-mêmes ne sont pas toujours aisées, en raison notamment de degrés de participation et d'autonomie variables. Peut également se poser la question de la bonne distance du parrain ; enfin le passage au double conventionnement parrain-gestionnaire peut être complexe ;
- > les moyens humains, matériels et financiers : des difficultés liées aux montants des loyers, à l'accessibilité, à la pérennisation des postes d'animateurs et à leur positionnement parfois délicat entre accompagnement et autonomisation des membres ; les GEM rencontrent également des difficultés relatives à la gestion d'une « file active » importante dans les bassins de vie fortement peuplés et à une gestion de trésorerie parfois complexe ;
- > la gestion : difficultés liées à la fragilité de certaines associations d'usagers qui assurent seules la gestion du GEM et difficultés de trésorerie liées à la notification tardive des financements GEM ou à l'absence d'engagement ou au désengagement de certains partenaires financeurs. Le besoin d'outiller les GEM autonomes devenus employeurs est également identifié : une ARS se pose la question de l'élaboration d'un guide ressource pour les GEM employeurs et de l'interpellation de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et de la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) pour l'aider dans cette démarche ;
- > l'accessibilité géographique des GEM, liée à la couverture de vastes territoires ruraux ;
- > la gestion de la montée en charge ou au contraire d'un nombre trop faible d'adhérents pour certains ;
- > on note par endroit des difficultés propres aux GEM accueillant des publics fortement dépendants, ce qui nécessite de réfléchir à des modalités particulières de développement d'une vie associative.

Ces difficultés n'occulent en rien les points forts des GEM, sur lesquels insistent les ARS dans leurs remontées d'informations, et le fait qu'il est périlleux de généraliser ces observations, chaque GEM ayant son fonctionnement, ses forces et ses faiblesses propres. Elles ne remettent pas non plus en cause leur place dans le parcours des personnes en termes d'inclusion sociale et de rétablissement. Elles sont autant de pistes de travail sur lesquelles les accompagner afin de renforcer la qualité du service rendu et de leur permettre de fonctionner dans de bonnes conditions.

2. Le pilotage national

Le cahier des charges du 18 mars 2016 a instauré un comité national de suivi constitué de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), de la CNSA, des représentants des autres administrations centrales concernées (Direction générale de l'offre de soins, Direction générale de la santé) ainsi que des représentants des ARS et des associations représentatives des personnes concernées par les GEM.

Ce comité national de suivi se réunit une fois par an ; il examine le bilan annuel des GEM et contribue à leur évaluation. Ce comité s'est réuni le **28 juin 2018**.

3. Les associations représentant les GEM

Il faut noter deux types de représentation des GEM au niveau national.

La première catégorie recouvre les associations représentant les usagers des services de psychiatrie, leur entourage ou les structures gestionnaires (FNAPSY, Advocacy, UNAFAM, Santé mentale France) et les associations représentant les personnes ayant eu un traumatisme crânien (Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens – UNAFTC).

La deuxième catégorie est une émanation des GEM eux-mêmes, qui témoigne de leur appropriation d'une nécessaire structuration et représentation au niveau national. Ainsi, des structures regroupant des GEM ont été créées : le CNIGEM (Collectif national inter GEM) en 2006 et l'UNGF (Union nationale GEM France) en 2009. Elles ont pour objectif d'apporter un soutien aux GEM, de développer les liens entre eux et de porter leur parole au niveau national.

4. Les évolutions en 2018 et les perspectives pour 2019

L'année 2018 a été marquée par la poursuite du travail de répartition des mesures nouvelles annoncées dans le cadre de la Conférence nationale du handicap de 2016. Ces mesures nouvelles, dédiées à la revalorisation des GEM existants et à la création de nouveaux GEM, se sont élevées à 3,1 millions d'euros en 2018, après une première enveloppe nationale de 2,9 millions d'euros en 2017.

En outre, les réunions régionales de restitution des travaux réalisés par le réseau des CREAI (ANCREAI) à la demande de la CNSA et de la DGCS sur **l'évaluation qualitative des effets produits par les GEM sur les situations de vie de leurs adhérents** se sont poursuivies en 2018. Une restitution nationale a été organisée dans le cadre d'une journée inter-GEM organisée par le comité national de suivi des GEM le **31 octobre 2018** au ministère de la Santé.

Enfin, dans une logique d'accompagnement des GEM dans leur évolution et dans leur appropriation du nouveau cahier des charges, la CNSA a poursuivi en 2018 son soutien à des actions de formation et d'information des GEM sur ce cahier des charges.

Conclusion

2018 marque **la quatorzième année d'existence des GEM**, officiellement créés par la loi du 11 février 2005.

L'engagement des pouvoirs publics dans le renforcement des GEM s'est traduit par des crédits supplémentaires conséquents qui ont permis de porter à 505 le nombre de GEM existants sur le territoire, financés par les agences régionales de santé, soit sur l'enveloppe allouée par la CNSA, soit sur des crédits dégagés par ailleurs. Cet engagement traduit une reconnaissance du rôle important que peuvent jouer les GEM dans le parcours des personnes et dans la transformation du paysage de l'offre destinée aux personnes en situation de handicap.

Le développement de l'offre de GEM a permis d'y accueillir cette année plus de **74 000 personnes** et de constater l'augmentation de la demande auprès des GEM dédiés aux personnes cérébrolésées.

Un enjeu des prochaines années sera de continuer à améliorer **la qualité du service rendu** dans ces dispositifs en poursuivant leur consolidation et leur accompagnement à travers des actions de formation, d'identification des besoins, d'échanges de pratiques ou encore d'accompagnement spécifique des GEM en difficulté.

Il serait en outre intéressant de poursuivre le soutien aux GEM dans le développement de synergies avec les acteurs de l'habitat inclusif ou encore de l'emploi accompagné, avec qui des échanges soutenus permettraient de toucher un public plus large et de diversifier l'offre de service proposée.

L'année 2019 sera enfin marquée par l'ouverture des GEM à un **public avec autisme**. Ceci représentera un défi en matière d'accompagnement des personnes concernées au montage de ces dispositifs.

Remerciements : La CNSA remercie les agences régionales de santé ainsi que l'ensemble des groupes d'entraide mutuelle pour la communication et la consolidation des données ayant permis la rédaction de ce rapport.

[Pour aller plus loin sur les groupes d'entraide mutuelle :](#)

https://www.cnsa.fr/documentation/cahierpedagogique_gem.pdf

www.cnsa.fr
www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr

