

Bilan d'activité
des Groupes d'Entraide Mutuelle
(GEM)
Année 2012

Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie

Préambule

Introduits par la loi « handicap » du 11 février 2005, les Groupes d'Entraide Mutuelle (GEM) sont des dispositifs de prévention et de compensation de la restriction de la participation à la vie sociale, organisés sous forme associative de type loi 1901. Ils ne constituent pas des structures médico-sociales au sens de l'article L. 312-1 du même code.

Les GEM accueillent des personnes dont des troubles de santé similaires les mettent en situation de fragilité. Ce sont des lieux de rencontres, d'échanges et de soutien entre les adhérents, dont l'objectif premier est la création d'un lien social et la lutte contre l'isolement. Ils n'ont pas vocation à délivrer des prestations et des services médico-sociaux, mais peuvent favoriser l'accès aux soins et à un accompagnement médico-social de leurs adhérents, notamment par le développement de relations et de réseaux avec les institutions compétentes en la matière.

Les textes en vigueur

- Articles L. 114-1-1 et L. 114-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles ;
- Circulaire N°DGCS/SD3A/2011/103 du 17 mars 2011 relative à la répartition de la contribution de la CNSA au financement des ARS prévue au VI de l'article 85 de la LFSS 2011 ;
- Arrêté du 13 juillet 2011 pris pour l'application de l'article L.14-10-5 du code de l'action sociale et des familles et fixant le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle mentionnés aux articles L.114-1-1 et L.114-3 du même code ;
- Instruction N°DGCS/SD3/CNSA/ 2011/301 du 26 juillet 2011 relative à l'application du cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle fixé par arrêté du 13 juillet 2011 prévu à l'article L.14-10-5 du code de l'action sociale et des familles et au pilotage de ce dispositif par les agences régionales de santé.

Depuis 2011, conformément à l'article 78 de la LFSS pour 2011, la 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 Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA). Au niveau régional, les ARS, assurent, en effet, le pilotage du dispositif et sont en charge de l'allocation des crédits aux GEM sous forme d'une subvention versée à chaque association constitutive d'un GEM.

Un conventionnement et un financement public sont ainsi 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 ARS, du cahier des charges annexé à l'arrêté ministériel du 13 juillet 2011, qui fixe les principes d'organisation et de fonctionnement des GEM, ainsi que leurs modalités de conventionnement et de financement. La subvention accordée et versée aux GEM vise, principalement, au recrutement et à la rémunération du personnel (animateurs).

Plus de 27 millions d'euros ont ainsi été délégués aux ARS pour le financement de ces dispositifs en 2012. Depuis 2013, les crédits GEM sont versés dans le Fonds d'Intervention Régional (FIR).

L'instruction du 26 juillet 2011 prévoit la remontée des données d'activité des GEM **pour le 31 mars de l'année N+1** à la CNSA qui est chargée d'assurer un suivi annuel de la mise œuvre de ces dispositifs et des financements accordés.

Le présent bilan d'activité, qui présente les remontées d'activité des GEM pour l'année 2012, s'inscrit dans ce contexte¹.

¹ Pour rappel, jusqu'en 2010, les précédents bilans étaient élaborés par la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS), ancienne dénomination de la Direction Générale de Cohésion Sociale (DGCS).

Sommaire

I] Les GEM créés et financés depuis 2005.....	4
II] Les caractéristiques générales des GEM.....	6
II-1] Les modalités de fonctionnement	6
II-1-1] La mise en fonctionnement et l'accueil effectif des personnes	6
II-1-2] Le personnel et les bénévoles des GEM	8
II-1-3] Les modalités d'ouverture et d'accueil des GEM	9
II-2] Le statut d'association d'usagers.....	9
II-3] Les conventions de parrainage, les conventions de financement et les conventions de partenariat.....	10
II-3-1] Les conventions de parrainage	11
II-3-2] Les conventions de financement	11
II-3-3] Les conventions de partenariat	11
III] Le financement et l'évaluation des GEM.....	12
III-1] Les financements des GEM.....	12
III-2] L'évaluation des GEM et les perspectives de suivi et d'évaluation.....	14

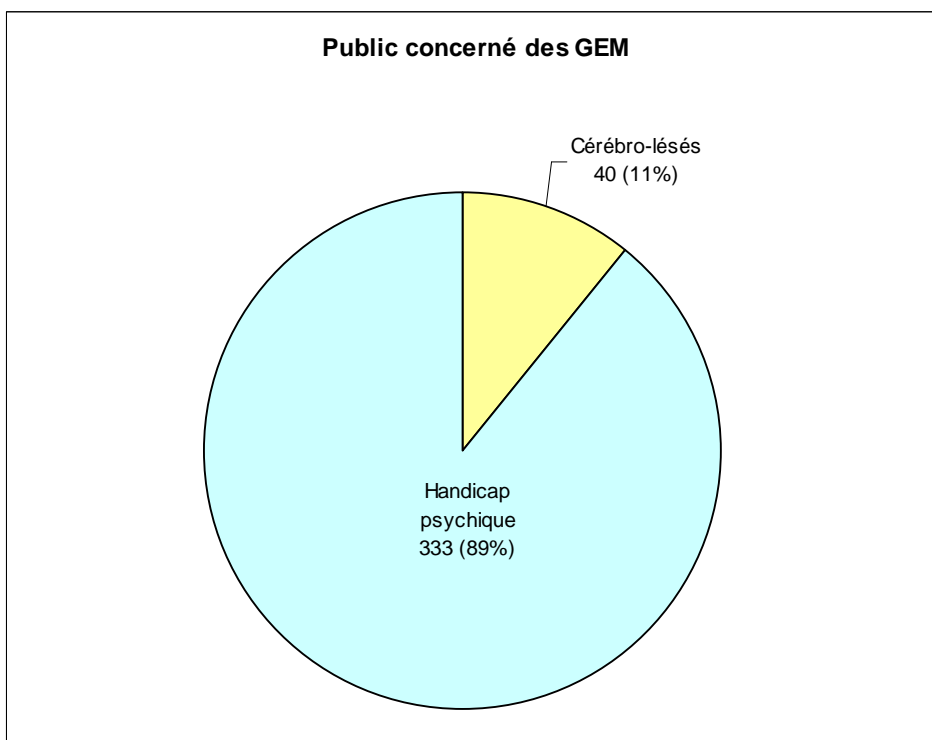
I] Les GEM créés et financés depuis 2005²

Bilan pluriannuel des GEM créés et financés depuis 2005³ :

	Année							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre total de GEM financés	117	249	302	333	333	334	373	373
Dont nombre de GEM créés		132	53	32	0	1	39	0
Evolution du nombre de GEM		112,8%	21,3%	10,3%	0,0%	0,3%	11,7%	0,0%
Montant total des GEM financés	4 349 540,00 €	15 604 255,00 €	19 670 190,00 €	23 503 324,00 €	23 503 324,00 €	24 069 999,70 €	26 994 999,70 €	26 994 999,70 €
Evolution du montant		258,8%	26,1%	19,5%	0,0%	2,4%	12,2%	0,0%
Montant moyen par GEM financés	37 175,56 €	62 667,69 €	65 133,08 €	70 580,55 €	70 580,55 €	72 065,87 €	72 372,65 €	72 372,65 €
Evolution du montant moyen des GEM		68,6%	3,9%	8,4%	0,0%	2,1%	0,4%	0,0%

Ce sont au total 373 GEM qui ont été financés en 2012 pour un montant total de 27M€.

333 GEM sont dédiés aux personnes présentant des troubles psychiques, soit près de 90% de l'enveloppe globale et 40 aux personnes cérébro-lésées.



² Il s'agit ici des GEM théoriquement financés via la CNSA (373 GEM), et non la totalité des GEM réellement existants (377).

³ Source DGAS et CNSA

Le tableau ci-dessous donne le détail de la répartition par typologie de GEM pour chacune des régions.

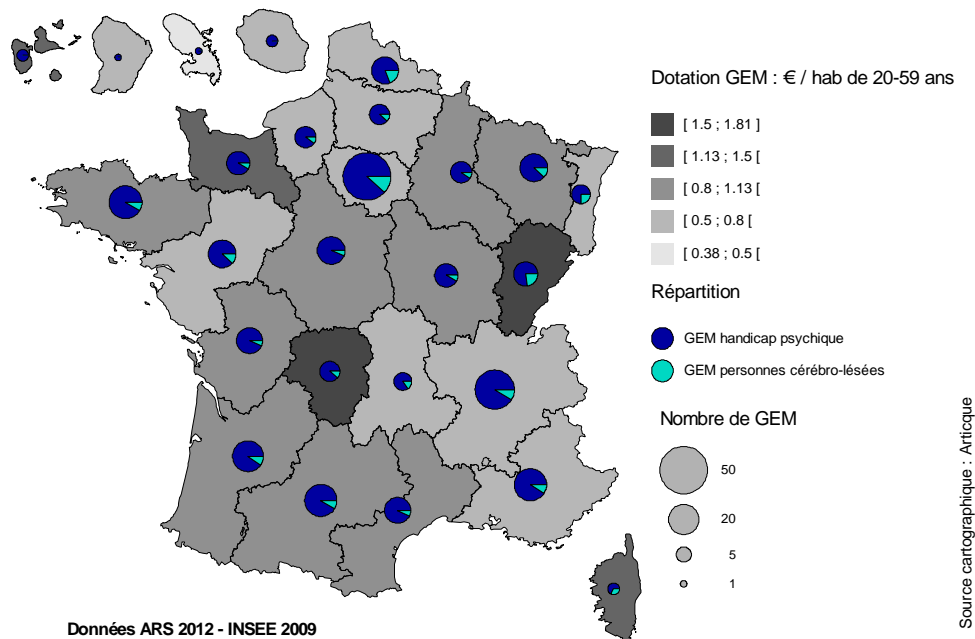
Répartition des GEM par région

Région	Nombre de GEM	Dont GEM Psy	Dont GEM Cérébro-lésés
ALSACE	8	6	2
AQUITAINE	21	19	2
AUVERGNE	7	6	1
BASSE NORMANDIE	12	11	1
BOURGOGNE	12	11	1
BRETAGNE	24	22	2
CENTRE	17	16	1
CHAMPAGNE ARDENNES	10	9	1
CORSE	3	2	1
FRANCHE COMTE	13	10	3
GUADELOUPE	3	3	0
GUYANE	1	1	0
HAUTE NORMANDIE	10	9	1
ILE DE FRANCE	50	44	6
LANGUEDOC ROUSSILLON	15	14	1
LIMOUSIN	9	8	1
LORRAINE	17	15	2
MARTINIQUE	1	1	0
MIDI PYRENEES	23	21	2
NORD PAS DE CALAIS	16	13	3
P A C A	23	21	2
PAYS DE LOIRE	17	15	2
PICARDIE	9	8	1
POITOU CHARENTES	15	14	1
REUNION	3	3	0
RHONE ALPES	34	31	3
France entière	373	333	40

Le montant moyen du financement par GEM en 2012 est de 72 372,65 €, soit un montant légèrement inférieur au plafond fixé par la circulaire (75 000 €). Ce montant moyen n'a pas connu d'évolution significative depuis 2009. Certains GEM n'ont pas vu leur subvention revalorisée depuis 2005.

A titre d'information, l'implantation des GEM au 31 décembre 2012 au regard des dotations versées et de la densité de la population de 20/59 ans de la région est illustrée via la cartographie ci-dessous.

**Dotation versée aux GEM en euros par habitant de 20 à 59 ans
et nombre de GEM par région et par public**



Les premiers constats font ressortir que les régions Limousin, Franche-Comté, Corse et Basse-Normandie sont celles qui disposent d'un nombre de GEM relativement important au regard du ratio par habitant (Euro par habitant compris entre 1,13 € et 1,88 €).

II] 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 le territoire national. Les données analysées quantitativement et qualitativement sur les caractéristiques des GEM portent ainsi sur **377 GEM**⁴.

En 2012, 10 GEM ont été financés pour la première fois.

II-1] Les modalités de fonctionnement

Les modalités d'organisation et de fonctionnement des GEM sont explicitement définies dans le cahier des charges annexé à l'arrêté ministériel du 13 juillet 2011.

II-1-1] La fréquentation des GEM

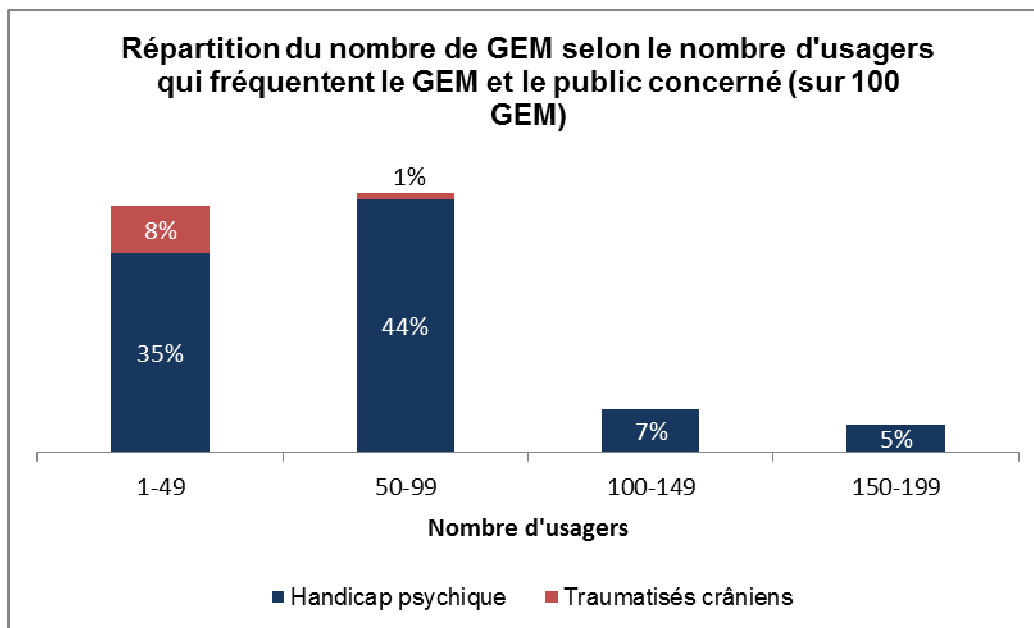
- Le nombre de personnes fréquentant les GEM

⁴ Le nombre de GEM transmis est, pour certaines régions, supérieur au nombre de GEM financés, soit 373 au total.

Les 362 GEM qui ont répondu à cette question ont été fréquentés par 23 679 personnes en 2012, soit **une moyenne de 65,5 personnes par GEM ce qui est relativement stable par rapport à 2011 (68 personnes en moyenne)**.

La fréquentation moyenne des GEM destinés aux traumatisés crâniens ou aux personnes présentant des lésions cérébrales acquises est de 29 personnes par GEM, soit une augmentation de 12% de la fréquentation par rapport à 2011.

La fréquentation moyenne des GEM destinés aux personnes présentant des troubles psychiques est stable, soit 72 personnes en moyenne en 2012.



Ce graphique, qui représente la répartition du nombre de GEM en fonction du type de public et du nombre de personnes qui les fréquentent, confirme les constats déjà dressés dans le bilan d'activité de 2011 :

- Plus de 4 GEM sur 5 sont fréquentés par un nombre de personnes compris entre 1 et 99 ;
- S'agissant des GEM pour personnes cérébro-lésées, ce nombre ne dépasse pas 50 personnes (exceptionnel), ce qui confirme les statistiques des périodes antérieures à 2012 (les GEM pour personnes cérébro-lésées les plus anciens⁵ enregistrent un nombre moyen de personnes les fréquentant de 32 usagers). La spécificité du public accueilli dans les GEM pour traumatisés crâniens explique certainement le taux de fréquentation de ces GEM.

- Le nombre de personnes ayant adhéré au GEM

355 GEM ont répondu à cette question. Ces GEM comptent 15 635 usagers-adhérents, soit **66%** des personnes les fréquentant, **taux d'adhésion stable par rapport à 2011**.

S'agissant du nombre moyen d'adhésions annuelles pour un GEM, une certaine stabilité peut, là encore, être constatée en 2012 par rapport à 2011 : 44 personnes en moyenne en 2012 (20 s'agissant des GEM

⁵ c'est-à-dire les 8 GEM financés avant 2011

pour personnes cérébro-lésées ; 47 personnes pour les GEM destinés aux personnes handicapées psychiques).

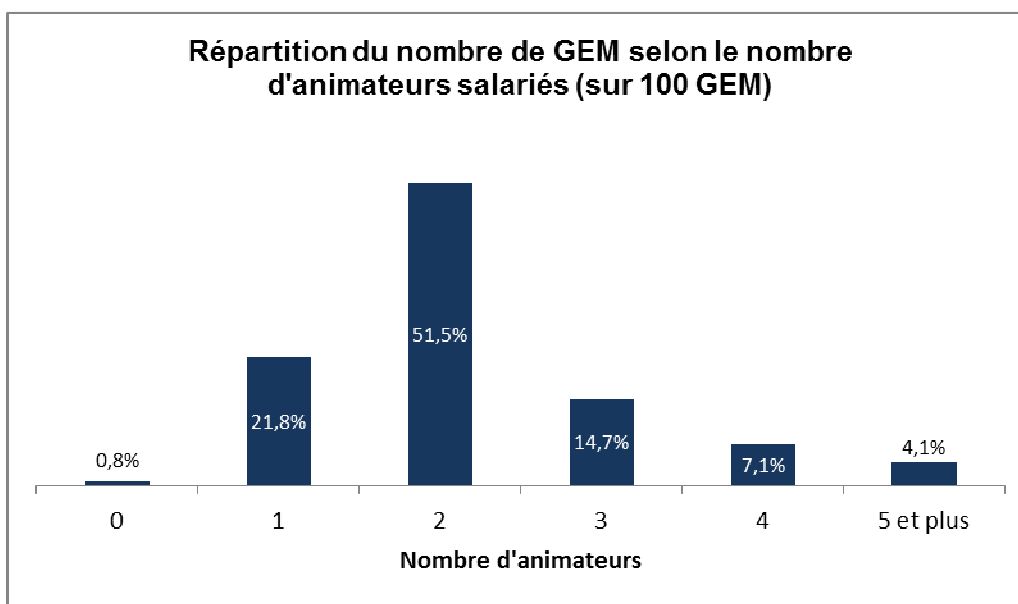
- Fréquence des participations au GEM

341 GEM ont répondu à cette question. **Plus de 36 % des personnes qui fréquentent ces GEM y viennent plusieurs fois par semaine. Globalement, la fréquentation moyenne des personnes a augmenté de 9% entre 2009 et 2012, passant de 60 à 65,4 personnes.**

Par ailleurs, outre les usagers, en moyenne, 13 personnes (amis, famille proche) participent de manière régulière aux activités des GEM. Il convient toutefois de signaler que plus d'un GEM sur cinq indique qu'aucune personne autre que les usagers ne participe de manière régulière aux activités des GEM.

II-1-2] Le personnel et les bénévoles des GEM

- Personnel : nombre de salariés /animateurs salariés



Globalement, pour les 362 GEM ayant renseigné cette question, le nombre de personnes salariées est de 811 personnes, représentant 544,22 ETP. Cela représente 1,5 ETP par GEM en moyenne.

Parmi eux, **plus d'un GEM sur deux a 2 animateurs salariés et près de 4% de ces GEM ont plus de 5 animateurs salariés** (ce dernier chiffre n'est pas forcément corrélé au nombre de personnes fréquentant le GEM).

- Les bénévoles : nombre d'animateurs bénévoles

266 GEM ont indiqué avoir des animateurs bénévoles, alors que 21% des GEM n'en ont aucun. **En moyenne, il y a environ 4 animateurs bénévoles par GEM répondant.**

II-1-3] Les modalités d'ouverture et d'accueil des GEM

Les données recueillies font ressortir les éléments suivants :

- Document d'adhésion

Pour les GEM ayant répondu à la question (362 GEM), **près de 96% des GEM ont un document d'adhésion** prévu entre la personne et le GEM, du type livret d'accueil, règlement de fonctionnement ou encore contrat d'accueil, **soit une augmentation de 6 % par rapport à 2011.**

- Locaux

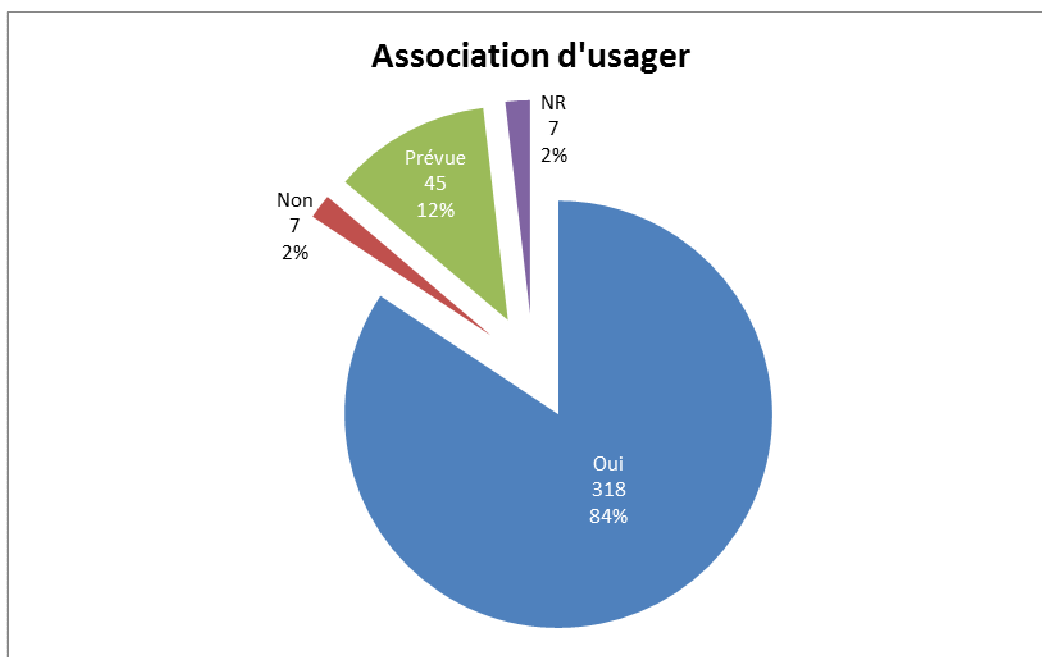
365 GEM ont renseigné cet item. **Les locaux sont à l'usage exclusif du GEM pour près de 81% de ces GEM.** Dans le cas contraire, aucune information n'est disponible sur la nature des partenaires avec lesquels le GEM partage ses locaux. Par ailleurs, **seuls 13% des GEM bénéficient d'une mise à disposition de locaux à titre gratuit, notamment par les collectivités locales (ils étaient 15% en 2011).**

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

Les GEM ayant répondu à la question (365 GEM) sont **en moyenne ouverts 33 heures par semaine.** **Près de 75% des GEM offrent la possibilité à leurs usagers d'effectuer des activités, le samedi ou le dimanche, voire les 2 jours (augmentation de 5 % par rapport à 2011).** **Plus d'un tiers des GEM sont ouverts le dimanche. Près de 86% des GEM organisent des activités ponctuelles le week-end.**

II-2] Le statut d'association d'usagers

Selon les obligations du cahier des charges, la constitution d'une association d'usagers est la condition fondamentale pour le conventionnement du GEM. A défaut d'être acquise 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.



Près de 84% des GEM sont constitués en association d'utilisateurs, ce qui représente une augmentation de 6% par rapport à 2011. 45 GEM prévoient de se constituer en association d'utilisateurs et 7 GEM n'ont pas renseigné l'item.

II-3] Les conventions de parrainage, les conventions de financement et les conventions de partenariat

Selon le cahier des charges, une des conditions à remplir par l'association d'utilisateurs pour être conventionnée et financée en tant que GEM est d'avoir le soutien d'un parrain et de conclure une convention de parrainage de manière à faciliter le bon fonctionnement du GEM. 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 ou la mettre « *sous tutelle* ». Cet appui trouve son prolongement dans la participation avec voix consultative d'un ou de plusieurs représentants du parrain au conseil d'administration de l'association qui met en œuvre la démarche d'entraide mutuelle.

Le parrain peut être :

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

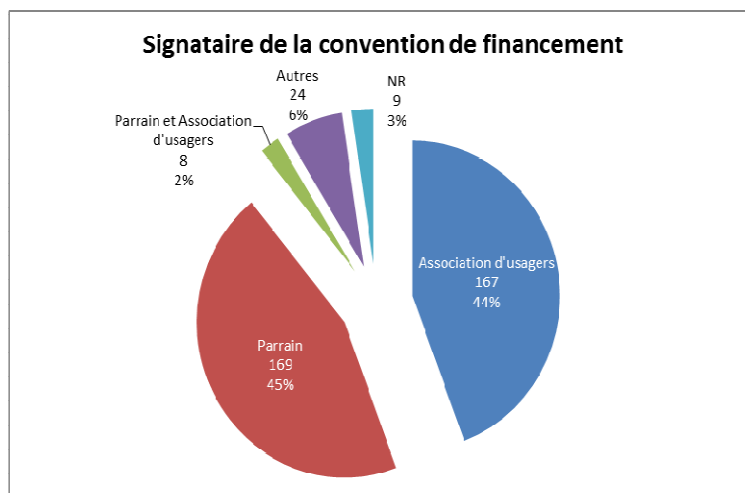
Le cahier des charges précise également, que lorsque le parrain est gestionnaire de structures sanitaires, sociales ou médico-sociales, il doit veiller à bien séparer cette activité de gestion de son activité de parrainage.

Enfin, une convention de parrainage, essentielle pour bien identifier le rôle et les responsabilités de chacun, doit formaliser les modalités de l'appui ainsi apporté à l'association constituant le GEM, avec le souci de favoriser son autonomie tout en lui assurant un soutien et des garanties pour un bon fonctionnement.

II-3-1] Les conventions de parrainage

Près de **87% des GEM** ont signé une convention de parrainage.

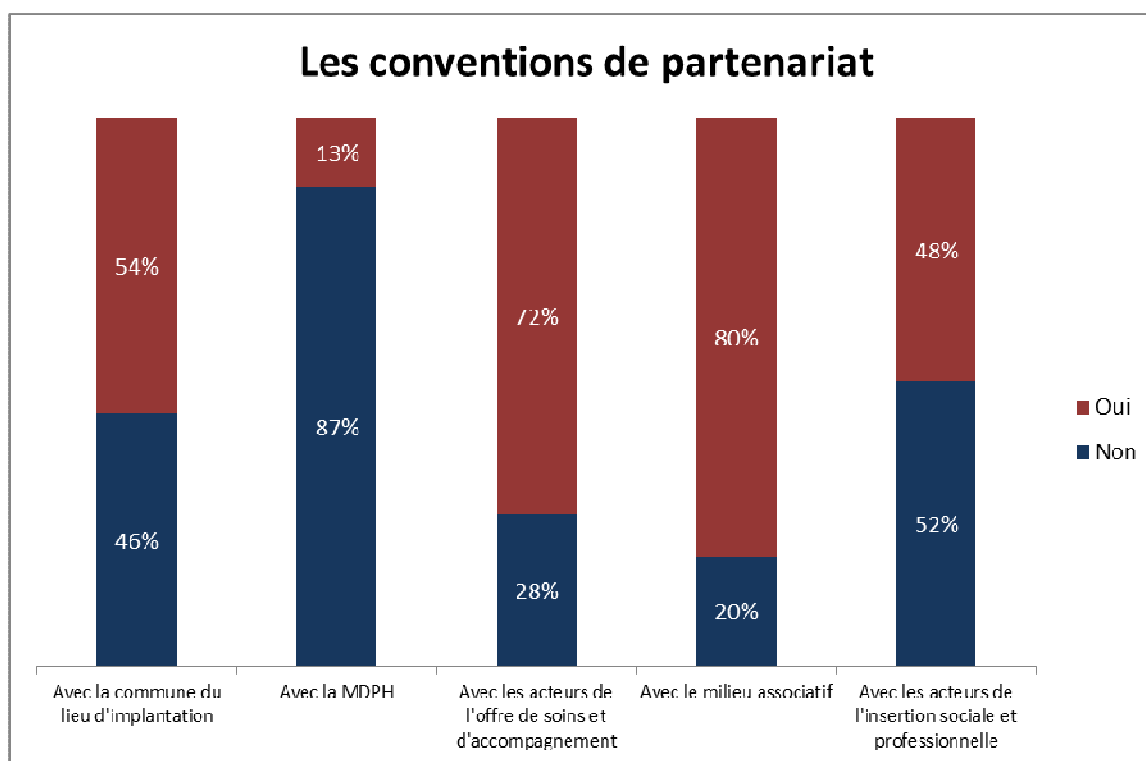
II-3-2] Les conventions de financement



Pour 45% des GEM (169), le signataire de la convention de financement est le parrain, soit une baisse de 6% par rapport à 2011. A contrario, **une augmentation du nombre de conventions de financement dont le signataire est une association d'usagers de 6 % est observée en 2012**. A noter que dans une région, les signataires de la convention peuvent être le parrain et l'association d'usagers.

II-3-3] Les conventions de partenariat

Ces partenariats sont essentiels et témoignent de l'esprit d'ouverture vers la cité qui doit caractériser la démarche d'entraide entre des personnes fragiles mais désireuses d'aller vers plus d'autonomie.



Une progression significative des conventions de partenariat est observée depuis 2009, ce qui traduit un renforcement de l'inscription des GEM dans leur environnement.

- **Plus d'un GEM sur deux** ont une convention de partenariat **avec la commune de leur lieu d'implantation** (354 GEM répondants) ;
- **Plus de 7 GEM sur 10** ont un partenariat **avec les acteurs de l'offre et de l'accompagnement** (356 GEM répondants) ;
- **Près de 4 GEM sur 5** ont un partenariat **avec le milieu associatif** (355 GEM répondants) ;
- **Près de 48% des GEM** ont un partenariat **avec les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle** (342 GEM répondants).

En revanche, **près de 87% des GEM ont indiqué ne pas avoir signé de convention de partenariat avec la MDPH** (342 GEM répondants).

III] Le financement et l'évaluation des GEM

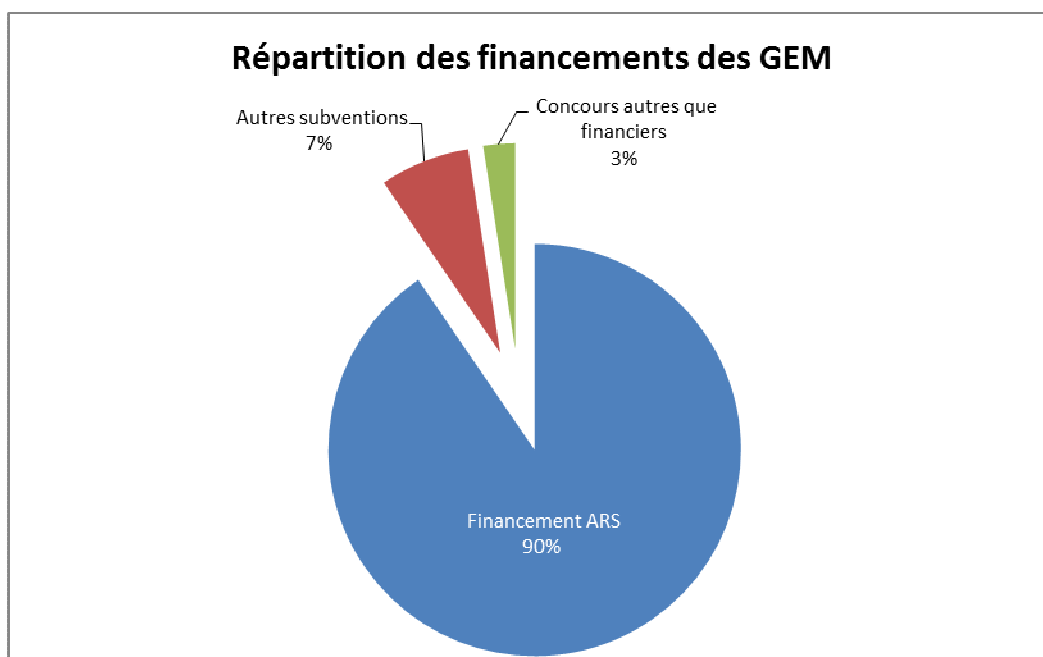
III-1] Les financements des GEM

Selon le cahier des charges, pour être conventionnées, les associations constituées en GEM doivent respecter le cahier de charges et les règles nationales et communautaires relatives aux demandes de subventions auprès de l'Etat. A cet effet, elles doivent renseigner le formulaire CERFA en vigueur et le

transmettre aux services de l'ARS. La convention de financement est signée entre l'association constitutive du GEM et l'ARS. A titre dérogatoire, si l'association n'est pas constituée, elle peut être signée par le promoteur du projet pour une durée déterminée et dûment mentionnée. La convention peut revêtir un caractère pluriannuel, cette faculté étant laissée à l'appréciation des services de l'ARS.

En 2012, le financement des GEM est **principalement assuré par les ARS (90% du financement)**.

Par ailleurs, **les concours autres que financiers (mise à disposition de locaux, de matériels, etc.) représentent 3% des financements.**



La subvention des GEM est plafonnée de 75 000€. **Le montant moyen du financement par GEM en 2012 est de 72 372,65 €**, soit un montant légèrement inférieur au plafond fixé. Ce montant moyen n'a pas connu d'évolution significative depuis 2009.

Répartition du financement des GEM par l'ARS et des montants remontés pour la consommation par GEM

Région	Prévisionnel		Réalisation			Remarque
	Nombre de GEM	Dotations notifiées aux ARS	Nombre de GEM renseignés	Montant des financements inscrits dans la grille	Taux de consommation sur la base des remontées des GEM	
ALSACE	8	599 247,30 €	8	599 370,00 €	100,0%	
AQUITAINE	21	1 572 616,45 €	21	1 572 588,00 €	100,0%	
AUVERGNE	7	507 847,30 €	7	508 457,75 €	100,1%	
BASSE NORMANDIE	12	898 620,05 €	13	898 620,00 €	100,0%	1 GEM en plus
BOURGOGNE	12	898 620,05 €	12	901 690,00 €	100,3%	
BRETAGNE	24	1 684 740,10 €	24	1 684 500,00 €	100,0%	
CENTRE	17	1 237 238,80 €	17	1 237 239,00 €	100,0%	
CHAMPAGNE ARDENNES	10	670 996,40 €	10	670 996,00 €	100,0%	
CORSE	3	224 749,10 €	2	149 749,00 €	66,6%	Manque 1 GEM
FRANCHE COMTE	13	933 494,60 €	13	933 490,00 €	100,0%	
GUADELOUPE	3	269 623,65 €	3	268 998,00 €	99,8%	
GUYANE	1	79 874,55 €	1	79 874,55 €	100,0%	
HAUTE NORMANDIE	10	693 370,95 €	9	618 366,00 €	89,2%	Manque 1 GEM
ILE DE FRANCE	50	3 744 354,75 €	51	3 744 361,00 €	100,0%	1 GEM en plus
LANGUEDOC ROUSSILLON	15	1 123 243,70 €	15	1 048 244,00 €	93,3%	
LIMOUSIN	9	673 996,40 €	9	673 992,00 €	100,0%	
LORRAINE	17	1 272 992,80 €	20	1 272 992,00 €	100,0%	3 GEM en plus
MARTINIQUE	1	79 874,55 €	1	79 875,00 €	100,0%	
MIDI PYRENEES	23	1 541 865,55 €	23	1 510 662,10 €	98,0%	
NORD PAS DE CALAIS	16	1 198 243,70 €	16	1 163 900,00 €	97,1%	
P A C A	23	1 702 491,00 €	23	1 701 339,00 €	99,9%	
PAYS DE LOIRE	17	1 273 118,25 €	18	1 273 119,00 €	100,0%	1 GEM en plus
PICARDIE	9	673 996,40 €	9	673 909,00 €	100,0%	
POITOU CHARENTES	15	978 343,70 €	16	978 343,85 €	100,0%	1 GEM en plus
REUNION	3	224 749,10 €	3	224 748,00 €	100,0%	
RHONE ALPES	34	2 236 690,50 €	33	2 272 065,65 €	101,6%	Manque 1 GEM
France entière	373	26 994 999,70 €	377	26 741 488,90 €	99,1%	

NB : Les dotations notifiées aux ARS en 2012 correspondent à la reconduction des moyens des GEM existants au 1^{er} janvier 2012.

Les principales difficultés identifiées portent sur l'absence de mesures nouvelles accordées en 2012, des besoins de crédits complémentaires pour réajuster la subvention des GEM au plafond de 75 000€ et plus globalement une réévaluation de ce plafond resté figé depuis l'origine de la création des GEM. En effet, cette demande soutenue tant par les ARS que les acteurs concernés permettrait de prendre en compte notamment les évolutions statutaires des personnels et la problématique des loyers en augmentation en milieu urbain.

III-2] L'évaluation des GEM et les perspectives de suivi et d'évaluation

Selon le cahier des charges, les ARS sont chargées d'assurer le recueil des bilans annuels d'activité pour une transmission à la CNSA au plus tard le 31 mars de l'année N+1. En 2012, la totalité des régions ont transmis ce bilan annuel régional. Par ailleurs, une amélioration de la qualité et de la fiabilité des données est également observée.

Dans la mesure où il s'agit de la seconde année de gestion du dispositif GEM par les ARS, peu d'éléments sont néanmoins disponibles sur les perspectives de suivi et d'évaluation envisagées et/ou développées par

leurs services. La remontée des bilans d'activités 2012 transmis (356 GEM ont répondu à cette question) met toutefois en évidence que 70 GEM répartis dans 21 régions ont fait l'objet d'une visite de la part de l'ARS⁶, soit 20% du nombre de GEM ayant répondu à cette question.

Lors du comité de suivi national des GEM réuni fin 2012 à la CNSA, les ARS présentes et les acteurs concernés ont souligné la nécessité d'engager des travaux complémentaires pour clarifier le rôle, les missions et les obligations du parrain.

Ces travaux seront engagés courant 2014.

⁶ Les ARS peuvent, après en avoir informé le GEM concerné, effectuer une visite de ses locaux. Ces visites ont pour objet d'échanger avec les usagers adhérents et les animateurs du GEM et d'apprécier ses modalités d'organisation et de fonctionnement.