

Octobre 2022

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

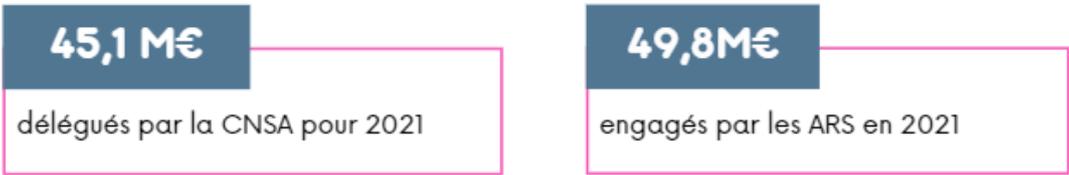
Année 2021

Sommaire

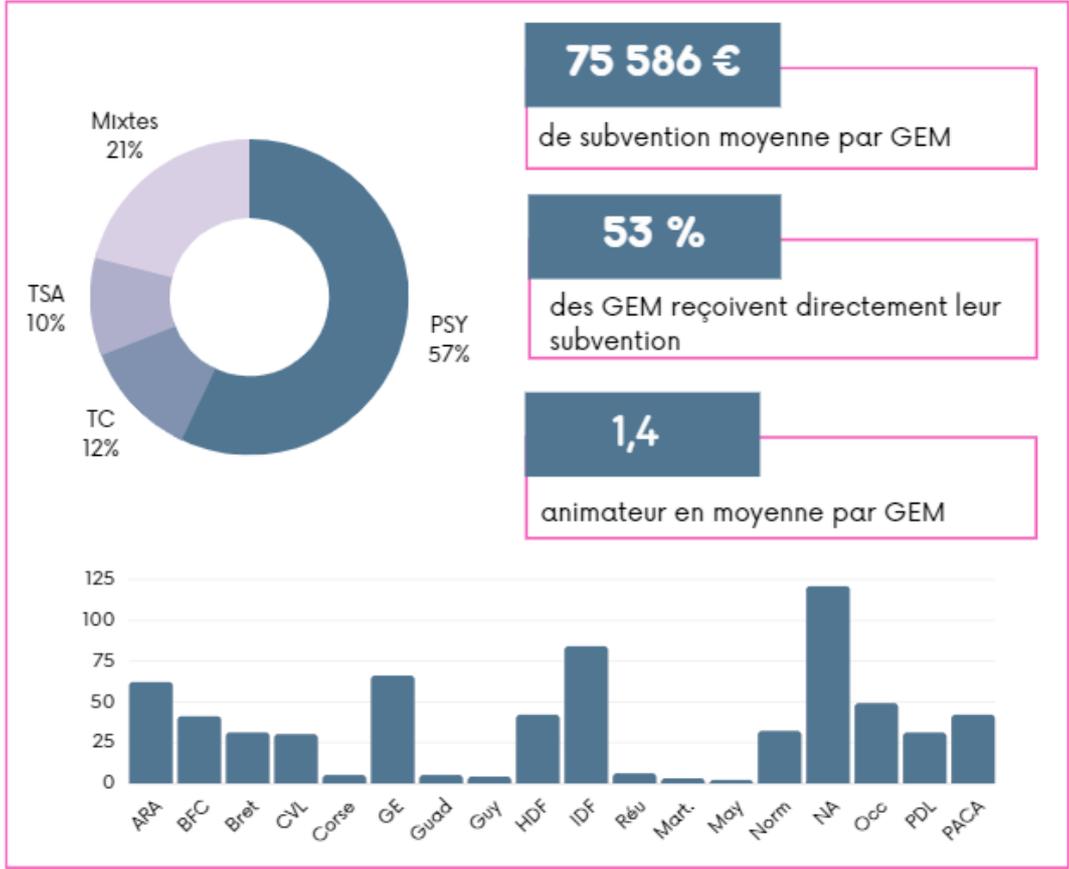
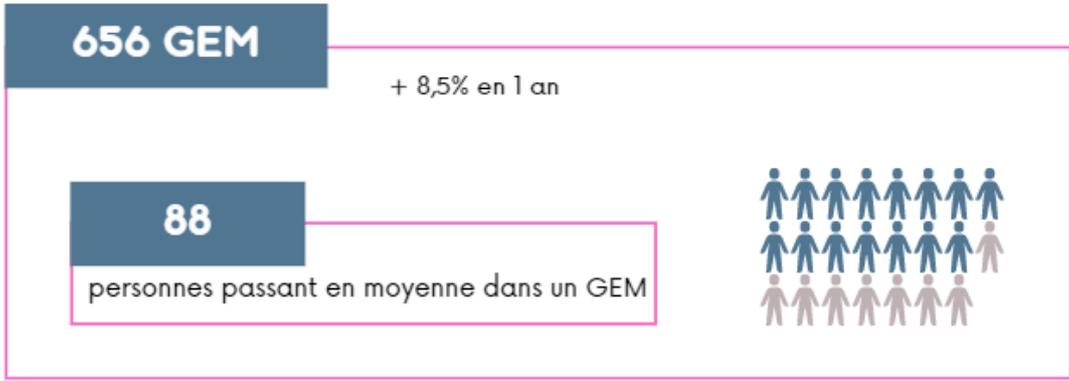
| | |
|--|----------|
| Chiffres clés | 4 |
| Introduction | 5 |
| Faits marquants de l'année 2021 | 7 |
| Les annonces issues des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie de septembre 2021 | 7 |
| La poursuite du déploiement des GEM Autisme | 8 |
| 1 Les GEM créés et financés depuis 2005 | 9 |
| 1. Le budget national des GEM depuis 2005 | 9 |
| Les crédits délégués en 2021 | 10 |
| Les crédits engagés par les ARS en faveur des GEM en 2021 | 11 |
| La subvention moyenne par GEM | 12 |
| La dépense en faveur des GEM rapportée à la population des adultes | 14 |
| 2. La couverture territoriale en GEM | 15 |
| 3. Les modalités et les sources de financement des GEM | 16 |
| Les autres subventions dans le financement des GEM..... | 17 |
| Les subventions en nature..... | 17 |

| | |
|---|-----------|
| 2 Les caractéristiques générales des GEM | 18 |
| 1. Le public des GEM | 18 |
| 2. Les modalités de gestion | 20 |
| L'association des membres du GEM | 20 |
| Le parrainage | 21 |
| Le recours à des organismes gestionnaires et prestataires de services | 23 |
| Les conventions de financement | 25 |
| 3. Les modalités de fonctionnement..... | 26 |
| La fréquentation du GEM..... | 26 |
| Le personnel et les bénévoles du GEM | 28 |
| 6. Les partenariats | 31 |
| 3 Le pilotage des GEM | 32 |
| 1. Le pilotage régional | 32 |
| 2. Le pilotage national..... | 33 |
| 3. Les associations représentant les GEM | 34 |
| Conclusion | 35 |

Chiffres clés



+ 4,6 M€ supplémentaires engagés par les ARS en faveur des GEM



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.

Leur objectif est de favoriser l'autodétermination des personnes et la participation citoyenne, en utilisant le support associatif.

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 sont fréquentés par des personnes avec des problématiques de santé ou des situations de handicap 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 ainsi que des troubles du spectre de l'autisme. 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 19 juillet 2019, qui fixe les principes d'organisation et de fonctionnement des GEM ainsi que leurs modalités de conventionnement et de financement.

▾ Les textes en vigueur

- Arrêté du 27 juin 2019 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/CNSA/2019/174 du 19 juillet 2019 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 27 juin 2019.

Depuis 2011, la CNSA assure la gestion du dispositif qui est financé sur son budget. Le financement est ensuite alloué aux ARS après une notification de crédits signée 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.

Depuis 2012, les crédits GEM sont versés dans le fonds d'intervention régional (FIR).

L'arrêté du 27 juin 2019 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 présente les données d'activité des GEM pour l'année 2021, qui ont été remontées sous le même format que l'année précédente.

Faits marquants de l'année 2021

Les annonces issues des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie de septembre 2021

Réunies les 27 et 28 septembre 2021 sous le haut patronage du président de la République, les Assises de la santé mentale et de la psychiatrie ont réuni experts et témoins pour interroger cette sphère essentielle de la santé des Français et tracer des ambitions pour la protection de chacun.

Dans ce cadre, des mesures visant à favoriser l'autodétermination des personnes en situation de handicap psychique et le soutien par les pairs ont été annoncées, avec notamment le renforcement des GEM et des structures basées sur le modèle des « clubhouses ».

Afin de soutenir cet engagement, 10 millions d'euros seront délégués aux agences régionales de santé, dont 8 millions dès 2022, portés à 10 millions d'euros en 2023.

Pour répondre à ces enjeux, différents travaux ont été initiés en 2021 et poursuivis en 2022 avec les différents acteurs concernés (Délégation ministérielle à la psychiatrie et la santé mentale – DMPSM, Délégation interministérielle autisme – DIA, secrétariat général du comité interministériel du handicap – SG-CIH, Direction générale de la cohésion sociale – DGCS, CNSA, ARS, associations représentatives et personnes concernées), notamment sur les thématiques suivantes :

- > Élaboration d'un cahier des charges national définissant les conditions d'organisation et de fonctionnement des collectifs d'entraide et d'insertion sociale et professionnelle, basés sur le modèle des clubhouses ;
- > Installation d'un groupe de travail visant à déployer des actions de formation à destination des acteurs des GEM ;
- > Réévaluation du niveau de la subvention cible des GEM et accompagnement des trajectoires de création de nouveaux GEM auprès des ARS.

La poursuite du déploiement des GEM Autisme

L'année 2021 est également marquée par la poursuite du déploiement des GEM Autisme dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neurodéveloppement (TND) 2018-2022.

L'engagement n° 4 de la stratégie « Soutenir la pleine citoyenneté des adultes » prévoit la création d'un GEM Autisme dans chaque département d'ici 2022.

Afin de répondre à cet objectif, le cahier des charges national des GEM a été révisé et a fait l'objet d'une parution par arrêté du 27 juin 2019.

En 2021, 1,95 million d'euros a ainsi été délégué aux ARS pour la création de 25 GEM Autisme supplémentaires.

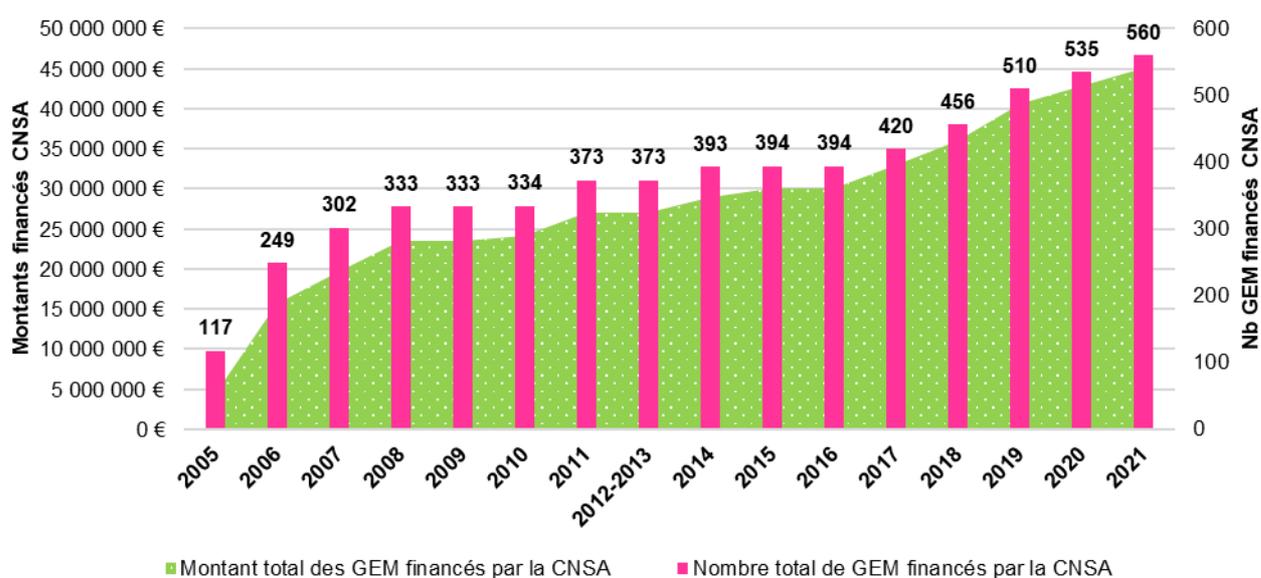
1 Les GEM créés et financés depuis 2005

1. Le budget national des GEM depuis 2005

Depuis plusieurs années, la sécurisation d'enveloppes spécifiquement dédiées aux GEM dans le cadre de différents plans nationaux, tels que la stratégie quinquennale d'évolution de l'offre médico-sociale et son volet « handicap psychique » de 2016, la Stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND 2018-2022 ou encore les perspectives annoncées lors des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie de septembre 2021, reflète la reconnaissance des GEM par les pouvoirs publics dans la promotion de la citoyenneté, de la lutte contre l'isolement et de l'autodétermination des personnes.

Le montant alloué aux GEM depuis 2005, qui a été multiplié par plus de 10, démontre ainsi l'engagement fort des politiques nationales du handicap dans le soutien aux GEM.

Évolution du financement et du nombre de GEM financés par la CNSA entre 2005 et 2021



Les crédits délégués en 2021

En 2021, le montant total des crédits alloués par la CNSA en faveur des GEM s'élève à plus de 45,1 millions d'euros pour le financement de 560 GEM. Une enveloppe supplémentaire de 2,3 millions d'euros leur a été consacrée par rapport à l'année précédente, soit une augmentation des crédits dédiés de 5,4 %, avec :

- 1,9 million d'euros alloué aux ARS pour la création de 25 GEM Autisme supplémentaires dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND 2018-2022 ;
- Un taux d'actualisation de 0,79 % appliqué à l'enveloppe nationale GEM pour la prise en compte des augmentations du coût de la vie, représentant plus de 350 000 euros.

Évolution de la contribution de la CNSA au financement des GEM depuis 2005

| Année | Nombre total de GEM financés par la CNSA, | Dont nombre de GEM créés sur l'année financés par la CNSA | Évolution du nombre de GEM financés par la CNSA | Montant total des GEM financés par la CNSA | Évolution du montant | Montant moyen par GEM financé par la CNSA ¹ | 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 % |
| 2019 | 510 | 54 | 11,8 % | 40 545 278 € | 12,5 % | 79 501 € | 0,6 % |
| 2020 | 535 | 25 | 4,9 % | 42 839 320 € | 5,7 % | 80 073 € | 0,7 % |
| 2021 | 560 | 25 | 4,7 % | 45 143 655 € | 5,4 % | 80 614 € | 0,7 % |

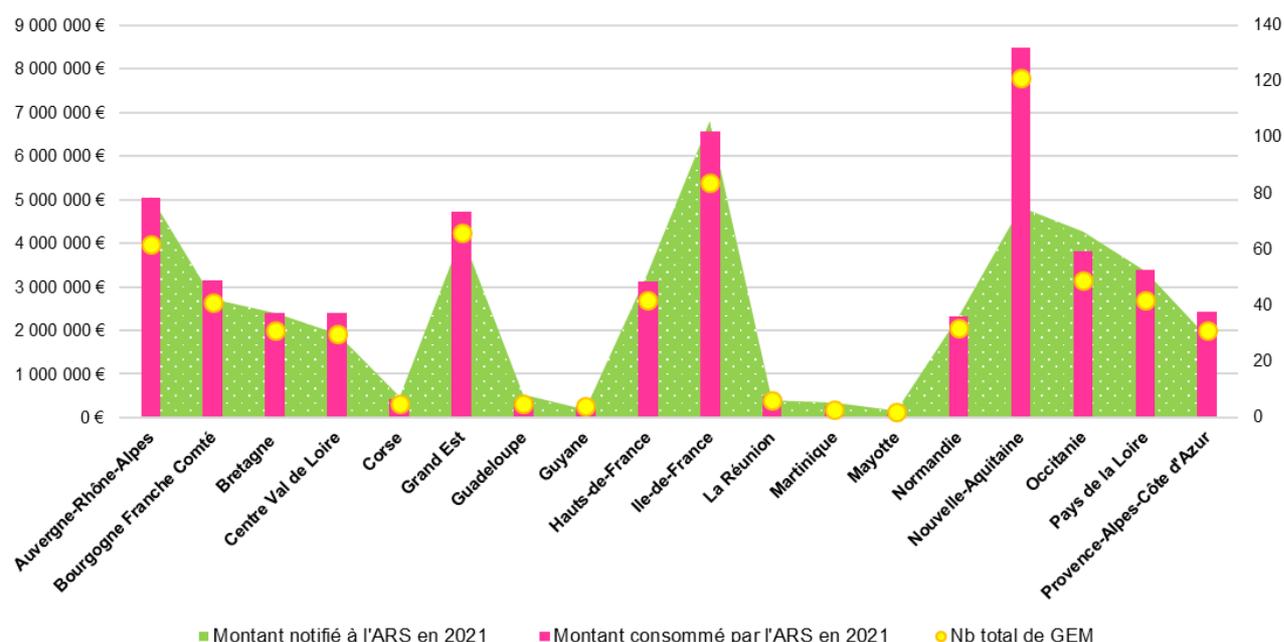
¹ Montants théoriques dans la mesure où les ARS disposent de marges d'appréciation dans l'allocation des crédits entre les GEM et mobilisent souvent d'autres enveloppes en faveur des GEM.

Les crédits engagés par les ARS en faveur des GEM en 2021

En 2021, près de 49,8 millions d'euros ont été engagés par les ARS en faveur des GEM, soit 4,6 millions d'euros de plus que le montant notifié par la CNSA au titre du FIR, traduisant des politiques régionales volontaristes en faveur des GEM.

Ainsi, aux 560 GEM financés par les crédits qui leur sont consacrés s'ajoutent 96 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 656² le nombre total de GEM sur le territoire en 2021, soit 51 de plus qu'en 2020.

Crédits délégués et crédits engagés en faveur des GEM par région



Cependant, si l'on considère les écarts entre les crédits délégués et les crédits engagés, on constate des disparités territoriales : certaines régions ont ainsi engagé plus de crédits en faveur des GEM que les montants notifiés alors que d'autres n'ont pas engagé l'ensemble des crédits notifiés pour les GEM.

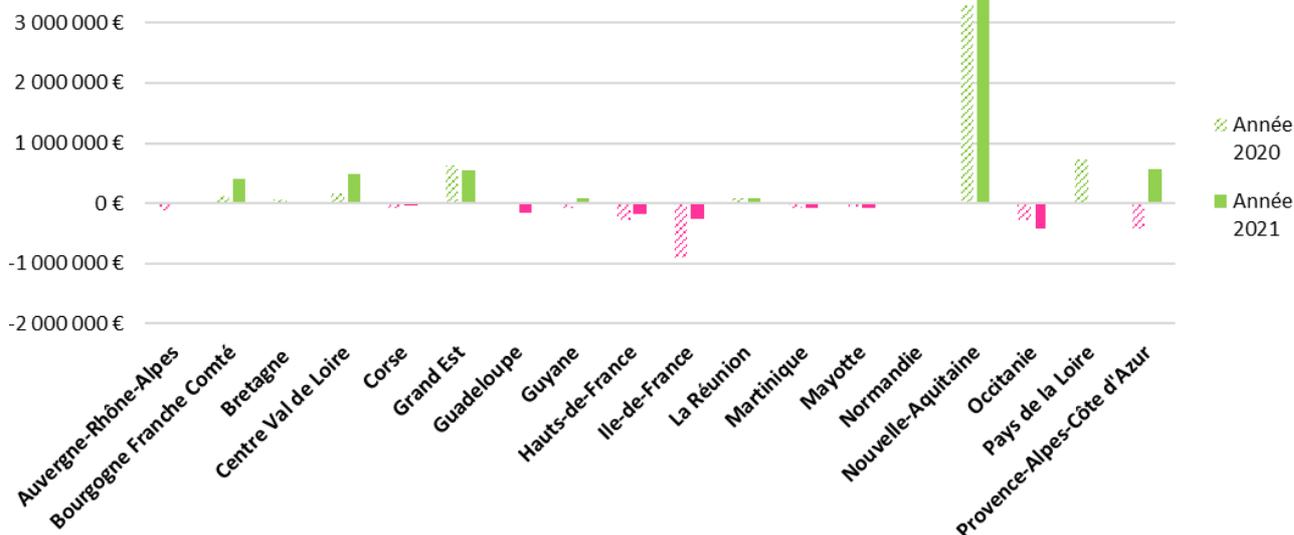
Ces sous-engagements peuvent notamment s'expliquer par :

- Un contexte de crise sanitaire, qui a fortement mobilisé les ARS et les acteurs sur la gestion de la crise au détriment du développement de l'offre de GEM ;
- Un financement des nouveaux GEM en année partielle, au prorata des mois d'ouverture sur l'année.

² Source : Dialogues de gestion 2021 ARS/CNSA.

Toutefois, il est à noter que, pour les régions concernées, le niveau d'engagement des mesures est en hausse significative, traduisant une accélération de l'installation des GEM en 2021.

Écarts entre les crédits délégués et engagés par région, années 2020 et 2021



La subvention moyenne par GEM

La subvention moyenne par GEM est de 75 856 euros en 2021, en légère hausse par rapport aux années précédentes. Elle reste toutefois encore inférieure au niveau de la subvention cible nationale de 78 000 euros.

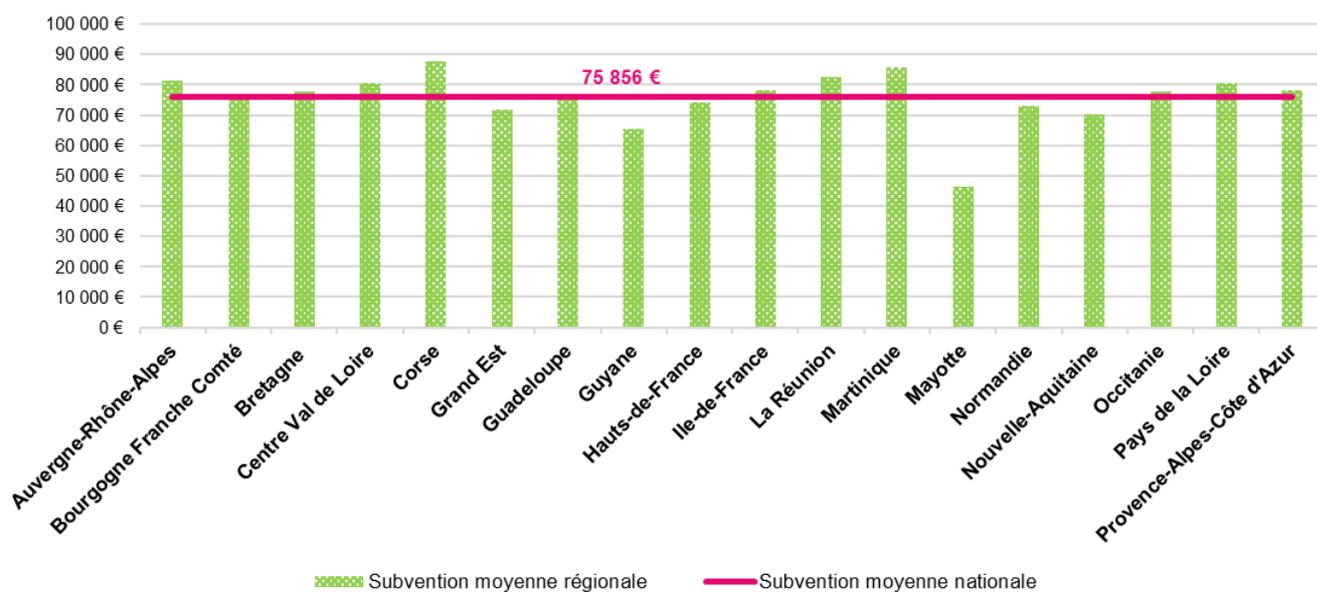
Ce montant moyen de subvention par GEM de 75 856 euros doit toutefois être relativisé au regard de modulations opérées par les ARS dans certaines situations, telles qu'une proratisation en fonction de la date d'installation des nouveaux GEM dans l'année, une reprise d'excédents...

Les niveaux des subventions moyennes régionales présentent ainsi des disparités territoriales qui restent toutefois peu marquées, à l'exception de la région Mayotte qui présente une atypie importante avec un niveau moyen de subvention de 46 204 euros, largement inférieur à la moyenne nationale.

Ces écarts peuvent notamment s'expliquer par :

- Des stratégies régionales visant à privilégier, soit le développement quantitatif de l'offre de GEM, soit la revalorisation des subventions des GEM ;
- Des spécificités territoriales (coût des loyers, mise à disposition de locaux...) ;
- L'existence de nouvelles formes de GEM pouvant interférer dans le calcul des moyennes, comme des antennes de GEM, des GEM itinérants...

Niveaux moyens de subvention par région



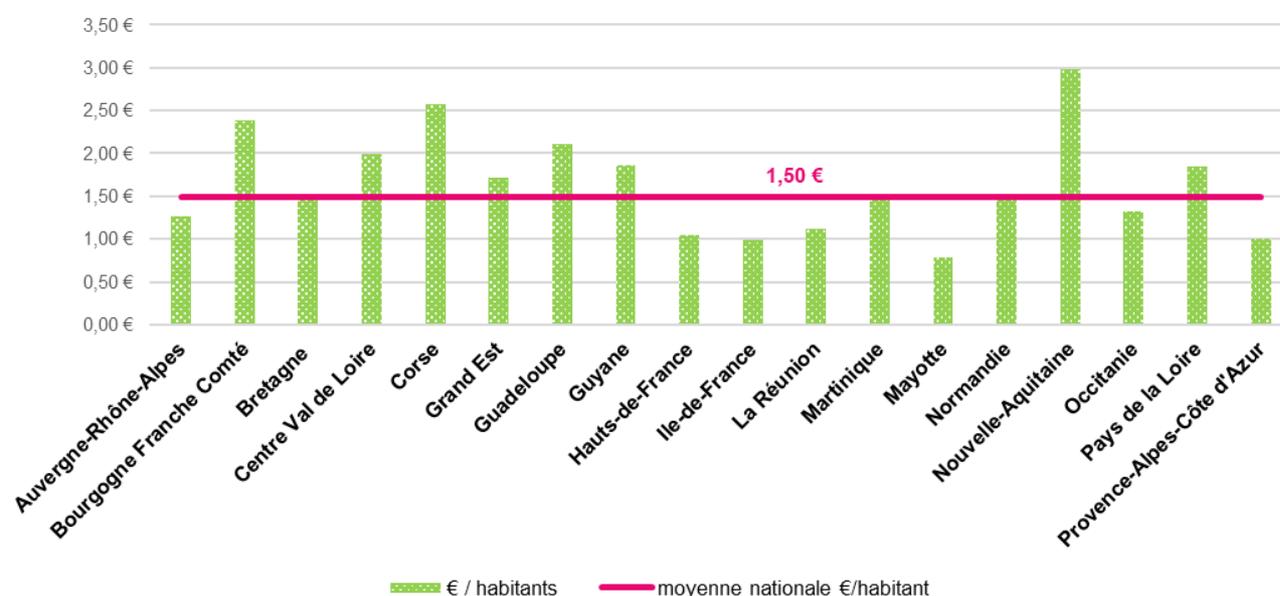
En 2022, dans le cadre des Assises de la santé mentale et de la psychiatrie, le niveau de la subvention cible sera réévalué de 78 000 euros à 83 000 euros afin de soutenir la vie associative des GEM.

La dépense en faveur des GEM rapportée à la population des adultes

En moyenne en 2021, sur l'ensemble du territoire national, les ARS mobilisent pour les GEM 1,50 euro par habitant âgé de 20 à 59 ans (contre 1,27 euro en 2020).

Cette offre présente des disparités territoriales, notamment en raison des politiques régionales de mobilisation du FIR. Les régions Nouvelle-Aquitaine, Corse et Bourgogne-Franche-Comté disposent des niveaux de financement des GEM par rapport à la population adulte âgée de 20 à 59 ans les plus élevés ; les régions Mayotte, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Hauts-de-France présentent quant à elles les niveaux de dépenses par habitant les plus faibles, en dessous de la moyenne nationale.

Dépenses en faveur des GEM par habitant de 20 à 59 ans

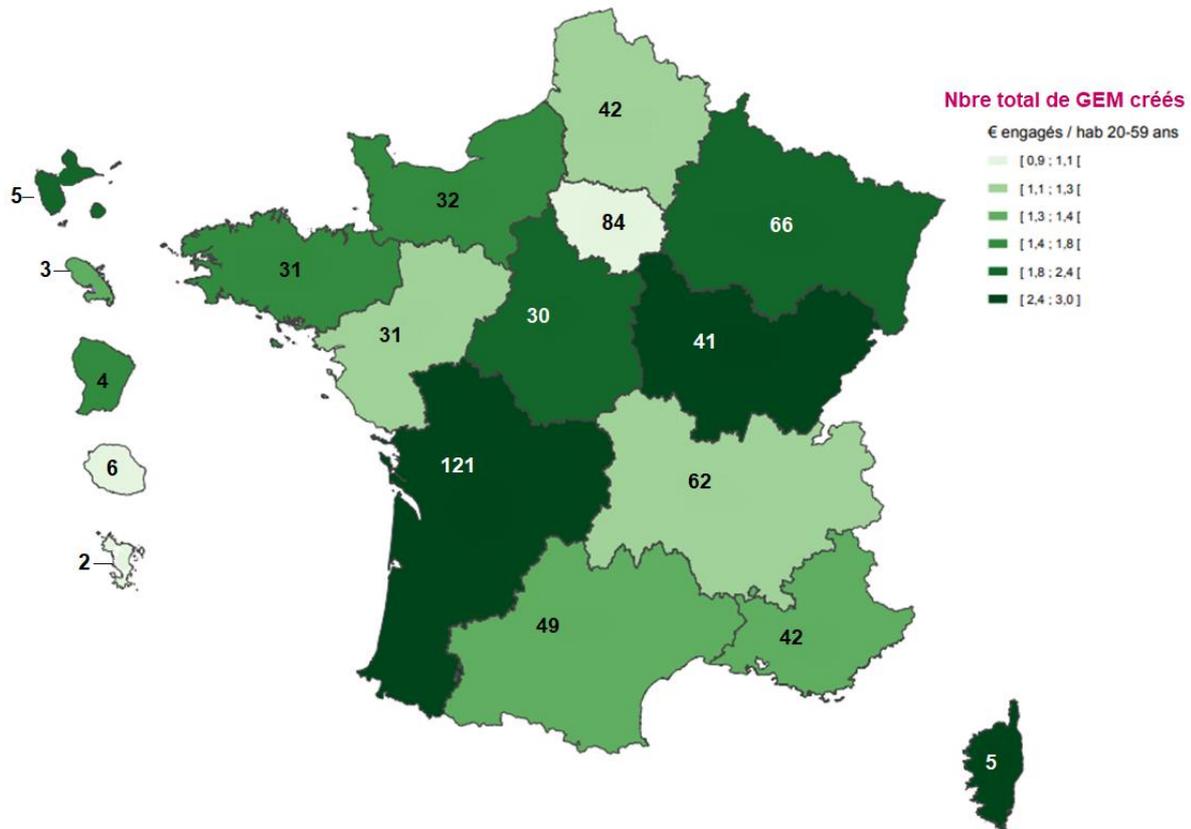


2. La couverture territoriale en GEM

En 2021, on dénombre 656 GEM sur l'ensemble du territoire national, ce qui représente 96 GEM supplémentaires par rapport aux crédits notifiés par la CNSA.

Tous les départements disposent d'au moins un GEM.

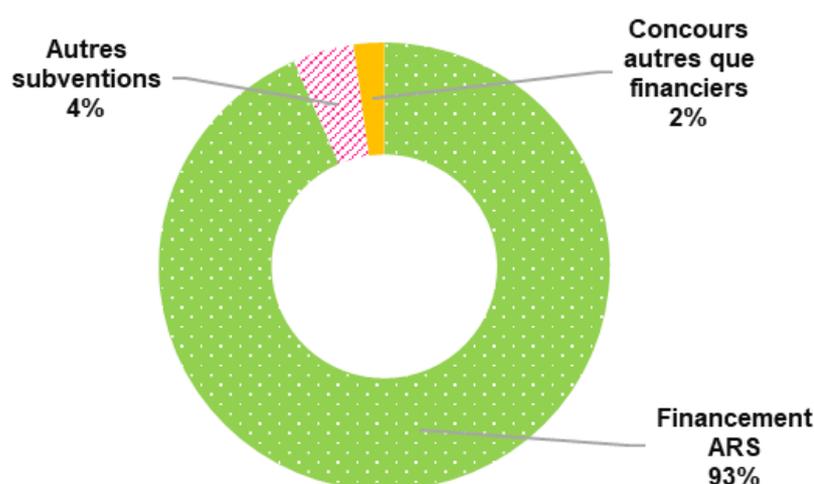
Nombre de GEM sur le territoire national



3. 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 européennes 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. À titre dérogatoire, si l'association des membres du GEM n'est pas encore constituée, elle peut être signée par le promoteur du projet ou par l'organisme gestionnaire pour une durée déterminée, dûment mentionnée dans la convention. La convention peut revêtir un caractère pluriannuel, cette faculté étant laissée à l'appréciation des services de l'ARS.

Répartition des financements des GEM en 2021



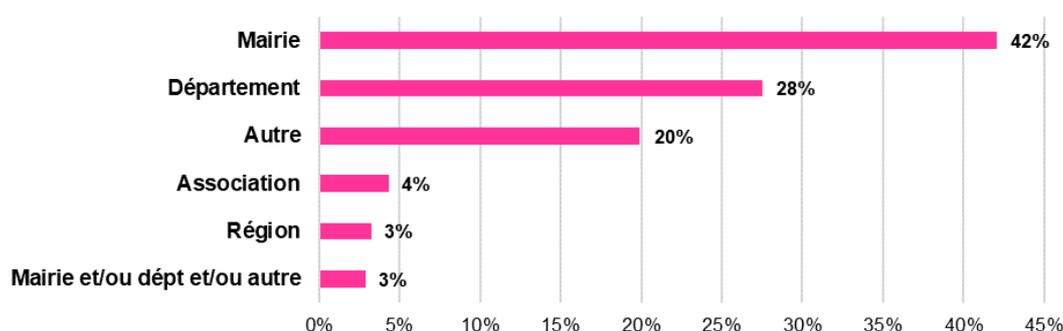
La subvention de l'ARS reste la source principale de financement des GEM : en 2021, 93 % du financement des GEM est assuré par les ARS (part en légère baisse par rapport à 2018 avec 95 % du financement des GEM assuré par les ARS).

Une convention pluriannuelle de financement a été signée avec l'ARS par la grande majorité des GEM (91 %, donnée en hausse par rapport à l'année précédente). 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.

Les autres subventions dans le financement des GEM

La part des autres subventions dans le financement des GEM est de 4 % ; celles-ci viennent principalement des collectivités locales, notamment des municipalités (42 % des GEM percevant une autre subvention) et des conseils départementaux (28 % 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'améliorer le fonctionnement grâce à un complément de financement utile au déploiement des activités.

Part des autres subventions dans le financement des GEM par types de financeurs

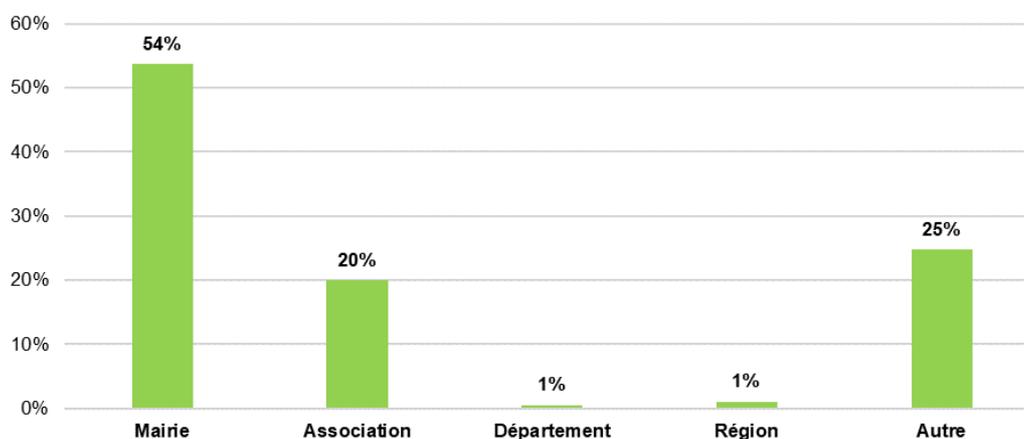


Les subventions en nature

Plus d'un quart des GEM (29 %) bénéficient de subventions en nature (mise à disposition de locaux, de matériel...), provenant principalement des mairies (54 % des GEM bénéficiant de subventions en nature) et d'associations (20 % des GEM bénéficiant de subventions en nature). La part de ces concours dans le financement des GEM est stable ces dernières années.

Seuls 11 % des GEM bénéficient d'une mise à disposition de locaux à titre gratuit, notamment par les collectivités locales.

Répartition des subventions en nature par types de financeurs



2 Les caractéristiques générales des GEM

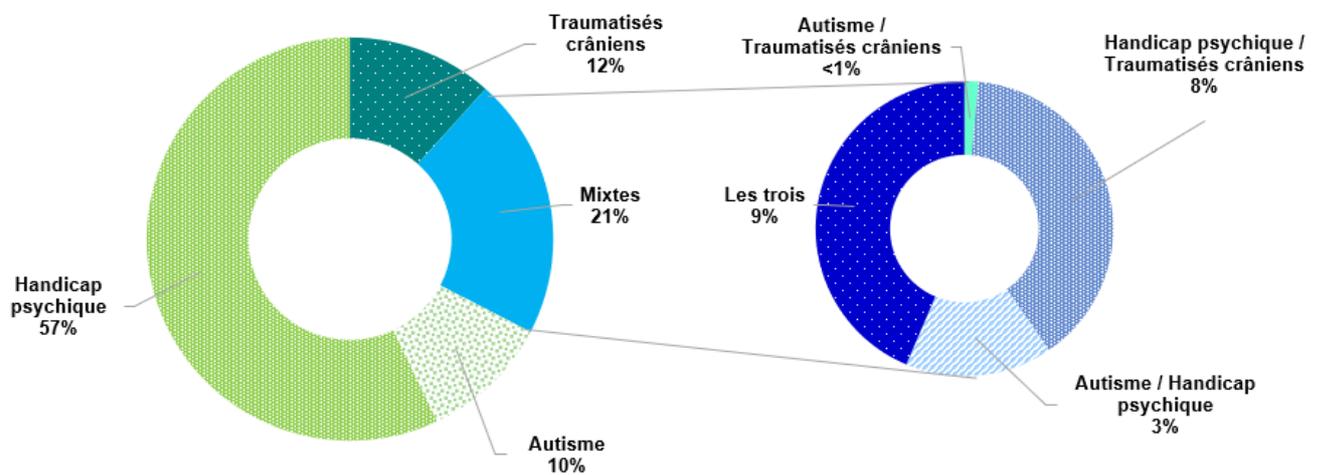
Les données analysées quantitativement et qualitativement portent sur l'activité de 644 GEM et antennes, remontées pour l'année 2021, ce qui représente 98 % des GEM.

Le taux de remplissage des différents items du rapport d'activité s'élève à 72 %.

Les comparaisons dans le temps présentées dans ce bilan sont faites par rapport aux dernières données recueillies en 2019, voire en 2018. En effet, en raison de la crise sanitaire qui a fortement touché les GEM, les données de 2020 étaient insuffisantes pour permettre leur exploitation.

1. Le public des GEM

Répartition des GEM selon le public concerné



On constate, comme les années précédentes, que les GEM accueillant des personnes qui présentent des troubles psychiques restent largement majoritaires (57 % des GEM), part toutefois en baisse (58 % en 2019 et 74 % en 2018).

Cette prépondérance des GEM accueillant un public présentant des troubles psychiques s'explique par l'histoire des GEM, créés par la loi du 11 février 2005 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, puis aux personnes avec des troubles du spectre de l'autisme en 2019.

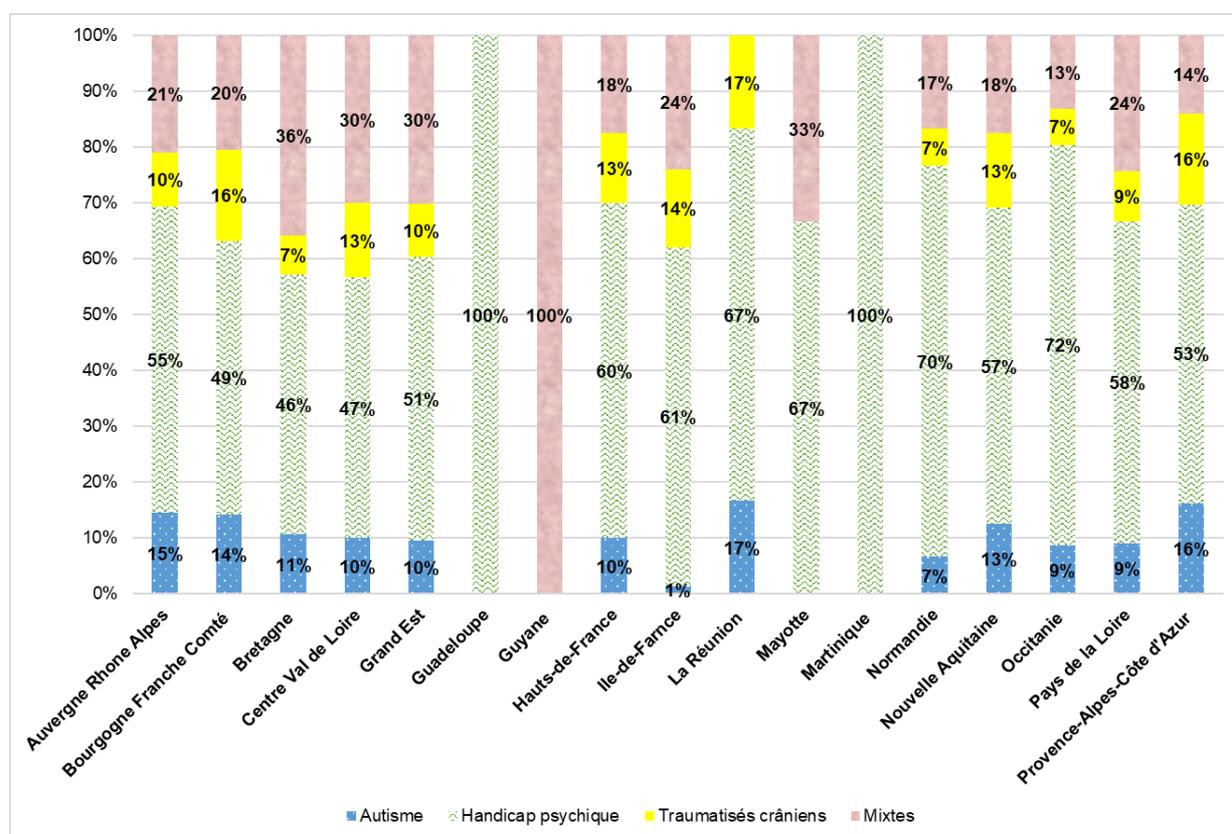
12 % des GEM accueillent un public avec un traumatisme crânien, et 10 % un public avec des troubles du spectre de l'autisme, part en hausse significative (2 % en 2019), qui s'inscrit dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'autisme au sein des TND 2018-2022.

Enfin, 21 % des GEM accueillent un public mixte (chiffre en baisse par rapport à 2019 avec 29 %). Ces GEM « mixtes » sont de plusieurs types :

- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou un traumatisme crânien ;
- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou des troubles du spectre de l'autisme ;
- > GEM accueillant un public ayant un handicap psychique ou un traumatisme crânien ou des troubles du spectre de l'autisme.

Les GEM accueillant un public ayant un traumatisme crânien ou des troubles du spectre de l'autisme restent minoritaires (2 GEM concernés, soit moins de 1 % des GEM répondants).

Répartition des GEM par public concerné pour chacune des régions



2. Les modalités de gestion

L'association des membres du GEM

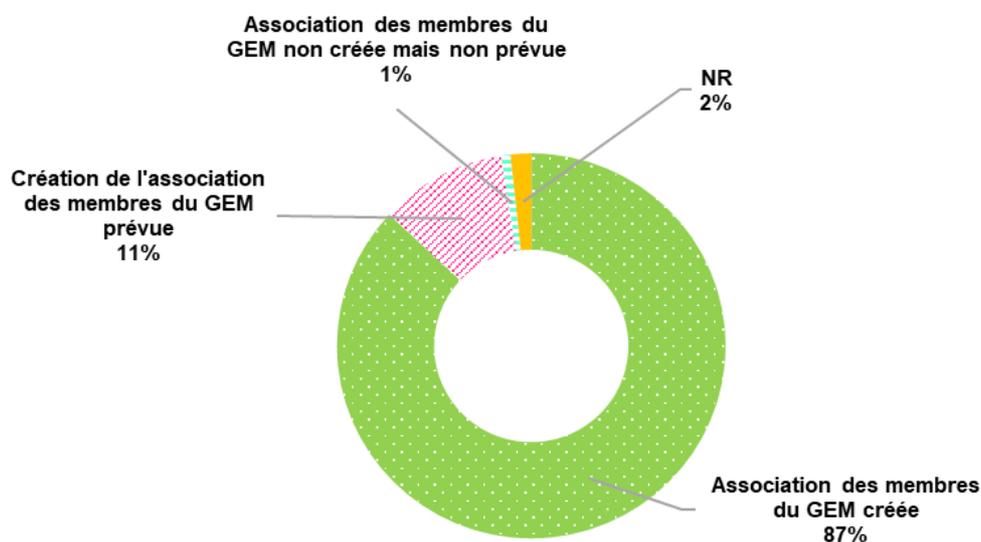
Le cahier des charges établit que **l'élément central du GEM est l'association de ses membres.**

Sa constitution est une condition fondamentale pour le financement du GEM par l'ARS. 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 membres 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.

On constate que près de 87 % des GEM sont constitués en association, chiffre en baisse par rapport à 2019 (90 %) dans un contexte de nombreuses créations de nouveaux GEM. 68 GEM prévoient de se constituer en association, et 5 GEM ont indiqué que la création de l'association des membres du GEM n'était pas prévue dans la convention de financement. Enfin 11 GEM n'ont pas répondu à cet item.

Répartition des GEM selon l'avancement de la création de l'association de ses membres



Le parrainage

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 étant en mesure d'apporter un soutien aux adhérents ;
- > Une association de familles.

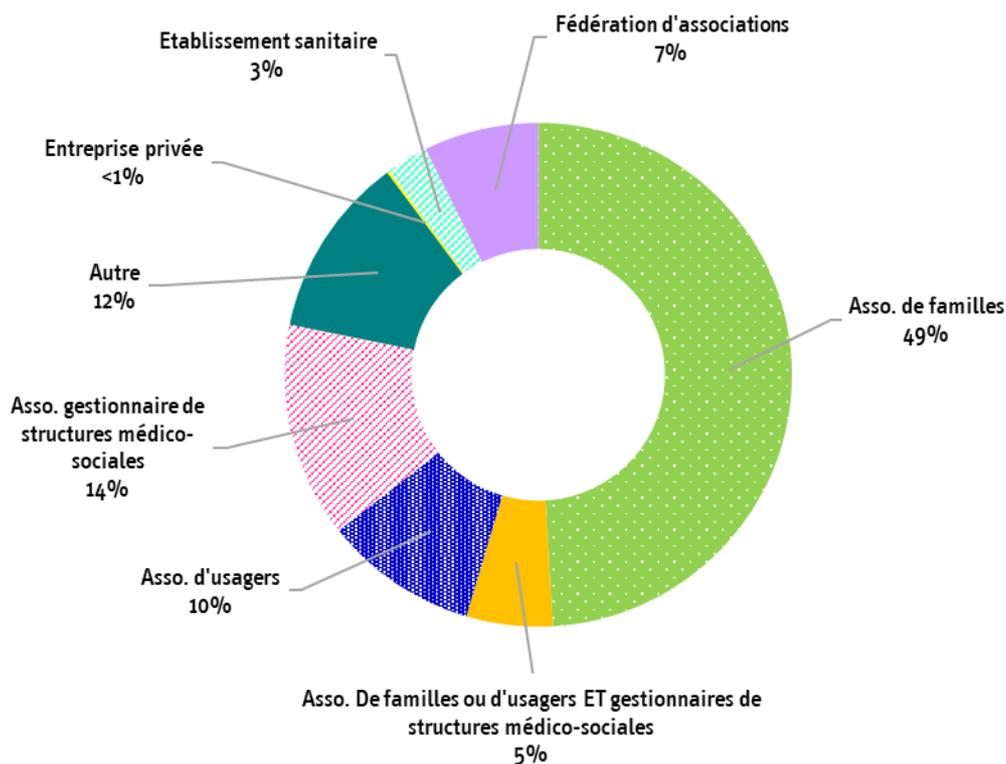
Le cahier des charges précise que le parrain ne peut pas être l'organisme gestionnaire du GEM, avec une exception possible pour les GEM accueillant un public traumatisé crânien ou cérébrolésé. Dans ce cas, des conventions de parrainage et de gestion distinctes doivent être systématiquement établies,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

91 %³ des GEM ont signé une convention de parrainage, donnée stable par rapport à 2019.

³ 14 GEM n'ont pas répondu à cet item.

La forme juridique du parrain est une association de familles dans 49 %⁴ des cas, contre 47 % en 2019. Dans 14 % des cas, la forme juridique est une association gestionnaire d'établissements ou services médico-sociaux (ESMS), contre 9 % en 2019, et dans 10 % des cas une association d'usagers, contre 7 % en 2019. 12 % des GEM ont indiqué que les parrains avaient une « autre » forme juridique pouvant être d'autres associations et plus marginalement des collectivités territoriales.

Répartition des GEM selon la forme juridique du parrain



⁴ 38 GEM n'ont pas répondu à cet item.

Le recours à des organismes gestionnaires et prestataires de services

Le cahier des charges prévoit également que, pour la gestion administrative et comptable des moyens matériels et humains, le GEM peut se faire épauler par des professionnels extérieurs, en particulier dans le cadre de prestations de services. L'appui d'une association gestionnaire de structures et/ou d'un prestataire de services doit être formalisé par une convention qui précise les différentes tâches et formalités concernées.

Le cahier des charges rappelle que l'objectif reste prioritairement la gestion directe par le GEM de son activité et de ses moyens humains et matériels.

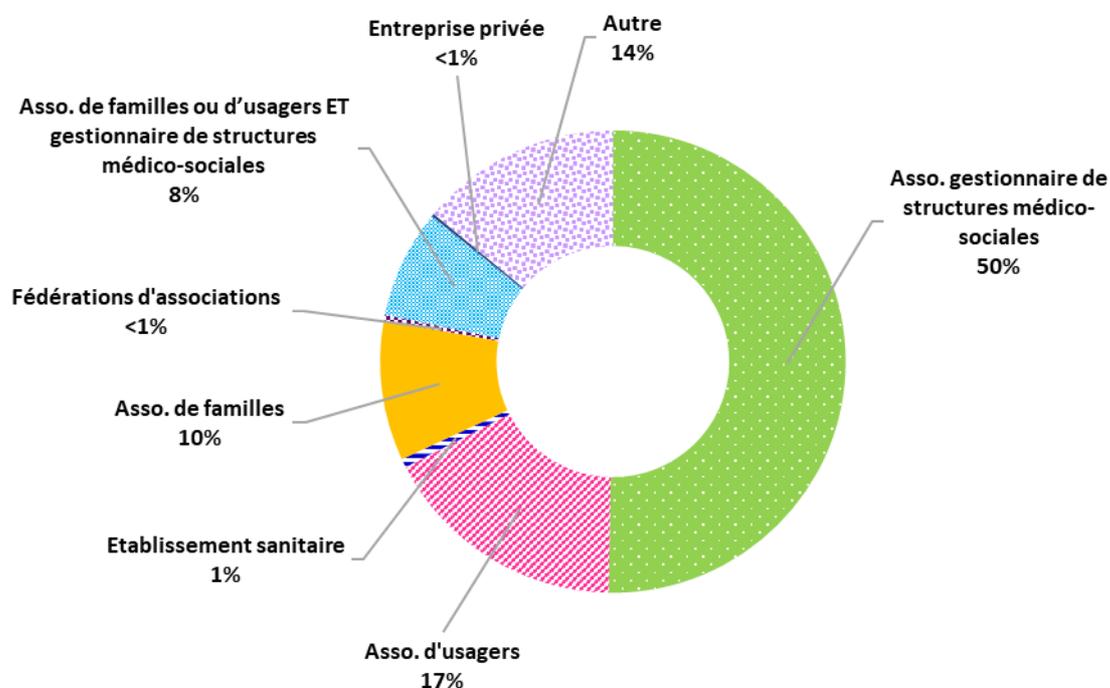
Plus de la moitié des GEM (53 %⁵) reçoivent directement la subvention (chiffre en baisse par rapport à 2019 avec 58 %).

82 % des GEM ne percevant pas directement la subvention ont signé une convention de gestion avec un organisme gestionnaire (contre 85 % en 2019).

- > Plus de 78 % des GEM ont un organisme gestionnaire ;
- > Plus de 26 % des GEM ont recours à un prestataire de services.

Les activités de gestion et de parrainage sont distinctes pour 93 % des GEM accueillant un public cérébrolésé, comme le prévoit le cahier des charges, chiffre stable depuis 2019.

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

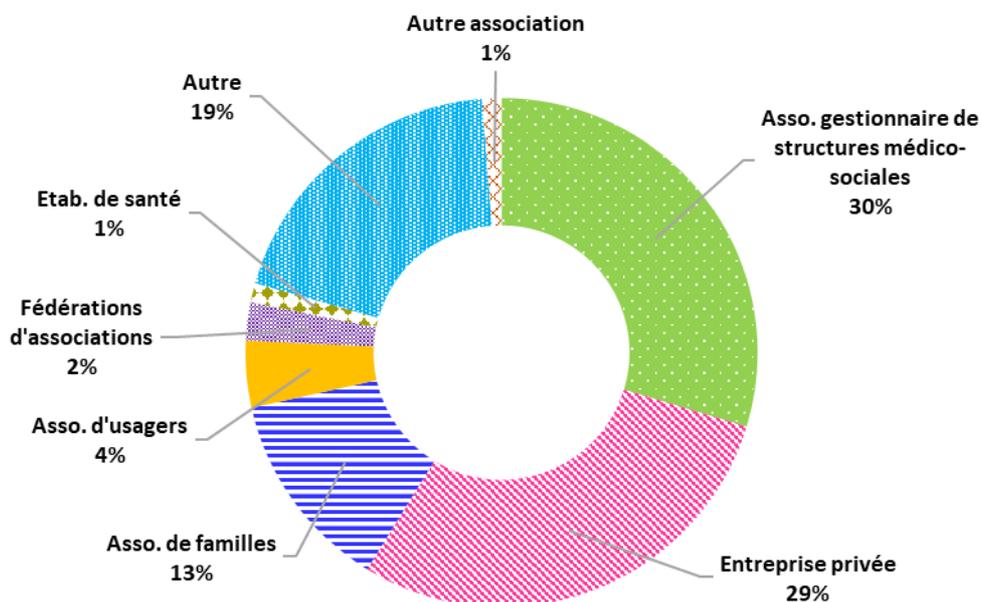


⁵ 14 GEM n'ont pas répondu à cet item.

Pour près de 50 % des GEM concernés, l'organisme gestionnaire est une association gestionnaire d'ESMS. L'organisme gestionnaire a une forme juridique d'association d'usagers pour plus de 17 % des GEM et une forme juridique d'association de familles pour plus de 10 %. Par ailleurs, pour 14 % des GEM, la forme juridique est « Autre association » ou « Autre ».

Une convention de prestation de services a été conclue pour 54 % des GEM⁶ 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



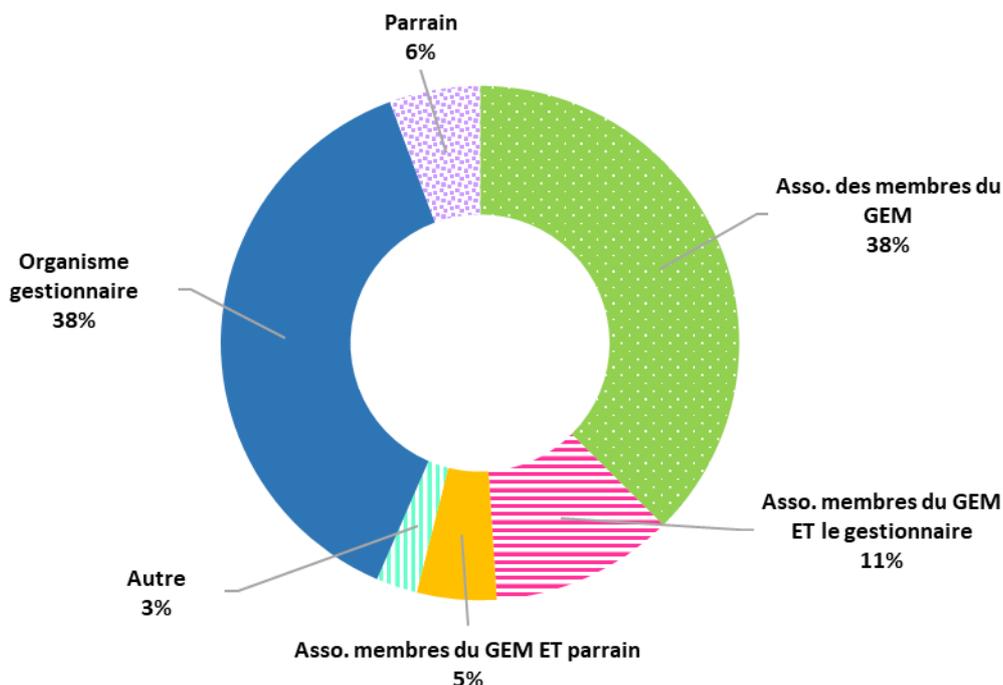
Pour 20 % des GEM ayant conclu une convention de prestation de services, le prestataire de services est une association gestionnaire d'ESMS (contre 40 % en 2019). Pour 29 % des GEM, la convention a été conclue avec une entreprise privée, et 13 % l'ont conclue avec une association de familles.

⁶ 30 GEM concernés par cette question n'ont pas répondu à cet item.

Les conventions 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. »

Répartition des GEM selon le signataire de la convention de financement



Pour 54 % des GEM, l'association de ses membres est signataire de la convention de financement :

- > Dans 38 % des situations, l'association des membres du GEM est seule signataire de la convention de financement avec l'ARS (contre 42 % en 2019) ;
- > Dans 16 % des cas, l'association des membres du GEM est signataire de la convention de financement avec un autre acteur tel que le parrain ou le gestionnaire.

L'organisme gestionnaire est seul signataire de la convention de financement pour 38 % des GEM (contre 28 % en 2019), et le parrain est seul signataire de la convention pour 6 % des GEM, soit 2 points de moins qu'en 2019.

3. Les modalités de fonctionnement

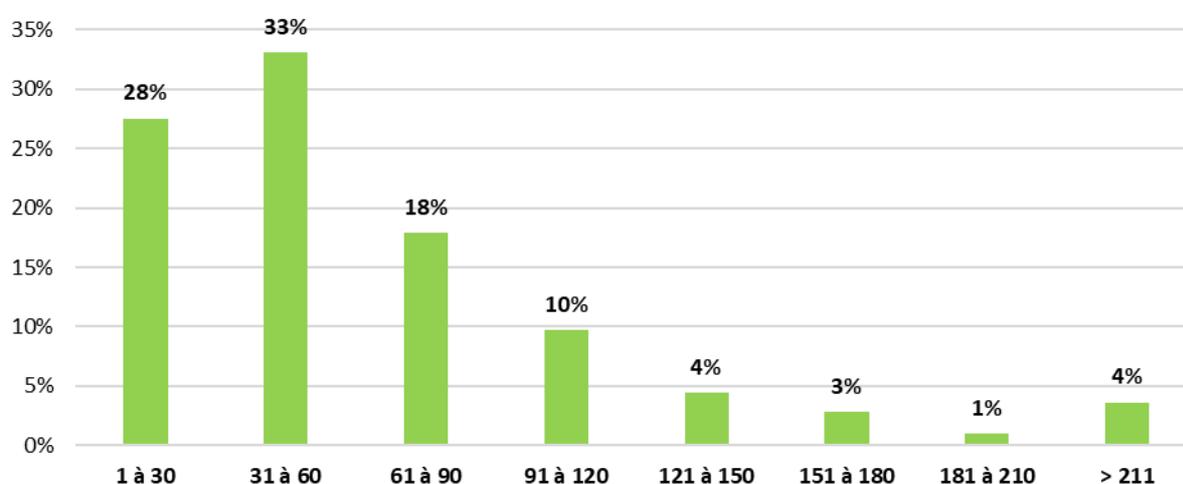
La fréquentation du GEM

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 ».

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

54 012⁷ personnes ont fréquenté les GEM au cours de l'année 2021, soit 88 personnes par GEM en moyenne. 24 GEM indiquent que le nombre de personnes les ayant fréquentés au moins une fois est supérieur à 200 (dont 6 indiquent une fréquentation supérieure à 1 500 personnes), ce qui peut être considéré comme des valeurs atypiques.

Répartition du nombre de GEM selon le nombre de personnes le fréquentant



Ce graphique illustre les constats suivants :

- > 61 % des GEM sont fréquentés par moins de 60 personnes ;
- > 32 % des GEM sont fréquentés par 60 à 150 personnes ;
- > 8 % des GEM sont fréquentés par plus de 150 personnes.

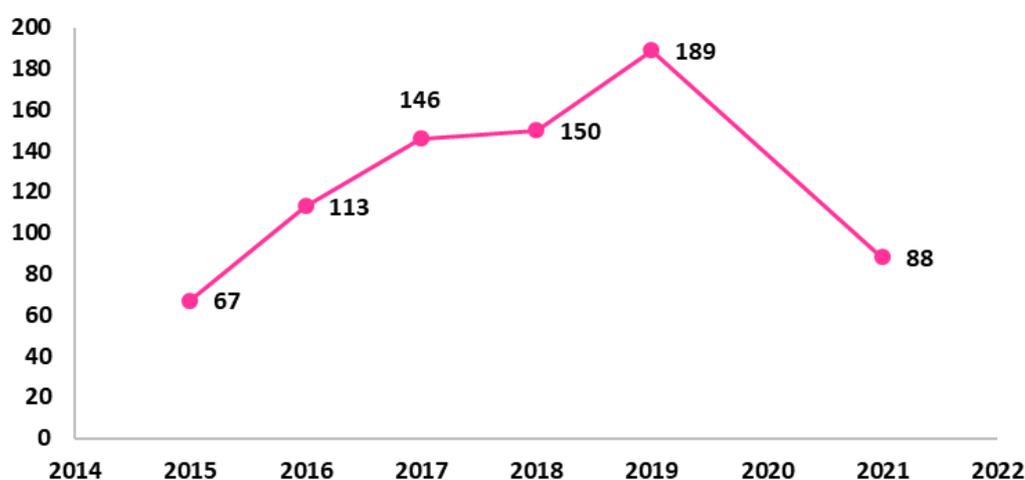
⁷ 28 GEM n'ont pas répondu à cet item.

La fréquentation moyenne des GEM est en baisse par rapport aux années précédentes (88 personnes en 2021 contre 189 en 2019 et 150 en 2018). Cette baisse de la fréquentation moyenne peut s'expliquer :

- > D'une part, par l'impact de la crise sanitaire (fermeture partielle des GEM, déplacements limités) ;
- > D'autre part, par l'installation des nouveaux GEM dont la montée en charge s'effectue progressivement.

Si ces éléments permettent de comprendre les raisons de la baisse de la fréquentation en 2021, le retour à une fréquentation plus élevée est un objectif important.

Évolution de la fréquentation moyenne des GEM entre 2014 et 2021 (nombre de personnes)



La fréquence de la fréquentation

En moyenne, plus de 22 % des personnes fréquentant les GEM y viennent plusieurs fois par semaine, chiffre en hausse par rapport aux années précédentes (14 % en 2018, 21 % en 2015). Par ailleurs, outre les membres des GEM, en moyenne 20 personnes (amis, famille proche) participent de manière régulière aux activités des GEM.

Le nombre de personnes ayant adhéré aux GEM

Les 590 GEM ayant répondu à cette question comptent 21 480 membres adhérents, soit près de 40 % des personnes qui les fréquentent. Ce taux moyen d'adhésion aux GEM est en hausse par rapport aux années précédentes (27 % en 2018 et 30 % en 2017).

Le personnel et les bénévoles du GEM

Personnel : nombre de salariés/animateurs salariés

Les animateurs jouent un rôle essentiel dans la vie du GEM : ils appuient les membres dans l'organisation et la gestion quotidienne du GEM, dans l'organisation des activités et aident à la résolution des éventuels conflits.

Ils peuvent également apporter aux membres qui les sollicitent leur écoute, leur avis et leur conseil, mais sans se substituer aux professionnels du soin ou de l'accompagnement.

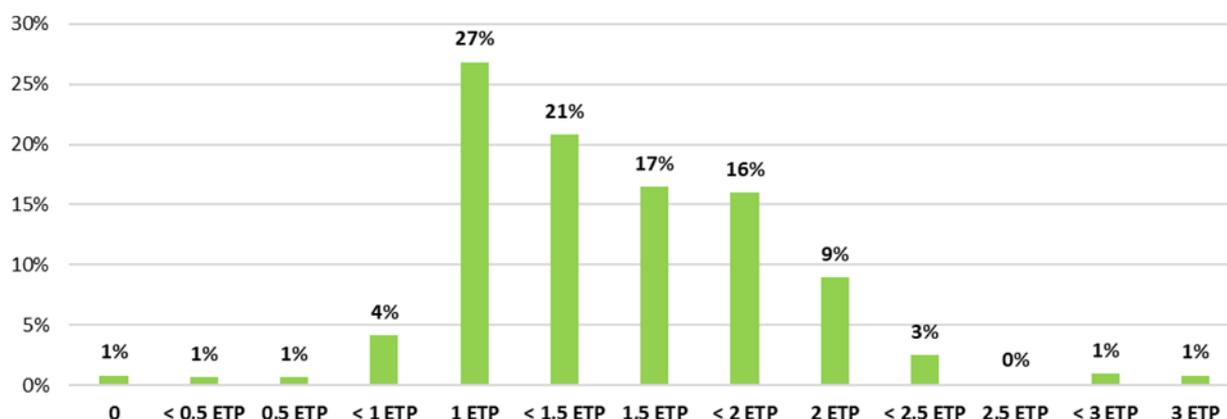
Certains animateurs sont eux-mêmes d'anciens membres de GEM.

Pour les 605 GEM ayant renseigné cette question, le nombre d'animateurs salariés en équivalent temps plein (ETP) est de 840, ce qui représente en moyenne 1,4 animateur par GEM, donnée en baisse par rapport à 2019 (1,9 ETP en moyenne en 2019).

Cette baisse peut s'expliquer par le contexte de nombreuses créations de GEM dont le recrutement des animateurs s'effectue progressivement.

Afin de soutenir les GEM dans ces démarches, plusieurs axes de travail seront lancés en 2022 avec notamment une revalorisation du niveau de la subvention cible des GEM de 78 000 euros à 83 000 euros ainsi que la mise en œuvre d'actions de formation pour l'ensemble des acteurs des GEM, y compris les animateurs.

Répartition des GEM selon le nombre d'animateurs salariés en ETP



Ce graphique illustre les constats suivants :

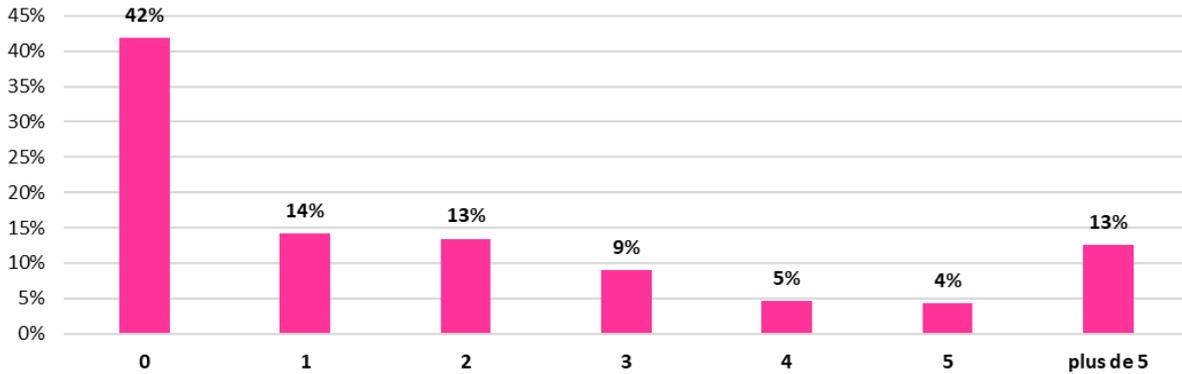
- > 7 % des GEM ont moins de 1 ETP d'animateurs ;
- > 90 % des GEM ont entre 1 et 2 ETP d'animateurs ;
- > 5 % des GEM ont plus de 2 ETP d'animateurs.

De plus, 7 % des GEM emploient des animateurs salariés qui sont d'anciens adhérents des GEM, chiffre stable par rapport à 2019. Le cahier des charges l'autorise à condition que l'animateur ne soit plus adhérent du GEM.

Les bénévoles : nombre d'animateurs bénévoles

326 GEM ont indiqué avoir des animateurs bénévoles, soit 58 % des GEM ayant répondu à cet item. En moyenne, il y a 2,6 animateurs bénévoles par GEM ayant répondu, ce qui représente une baisse significative par rapport à 2018 avec 3,5 animateurs bénévoles en moyenne par GEM.

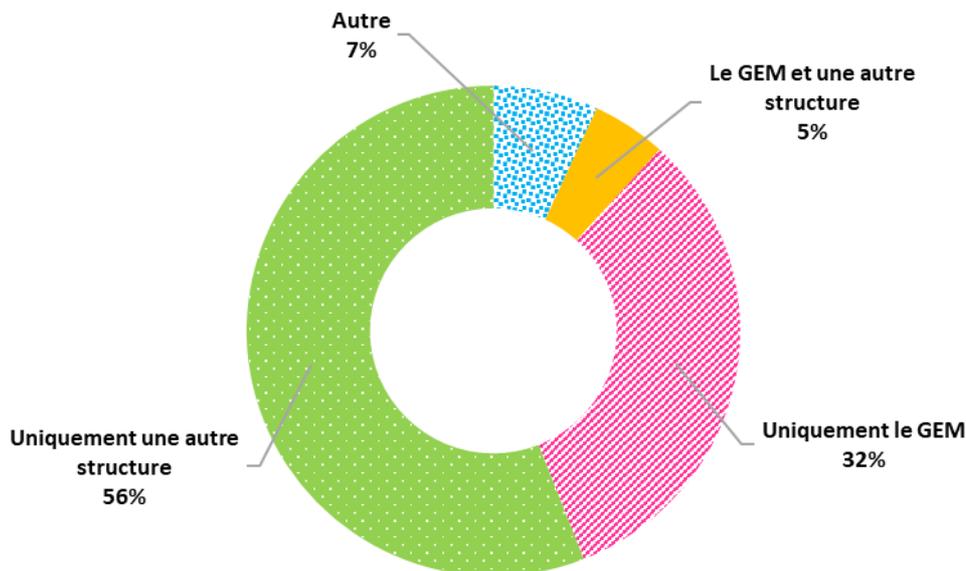
Répartition des GEM selon le nombre de bénévoles



L'employeur des salariés des GEM

Les GEM ne sont pas nécessairement employeurs des salariés qui y interviennent. Ainsi, pour plus d'un GEM sur deux, soit 56 % des GEM, l'employeur des salariés y intervenant⁸ est uniquement une autre structure qui est l'organisme gestionnaire pour 88 % des GEM ; ce taux est en hausse par rapport à 2019 (80 %). Dans 32 % des GEM, les salariés sont employés par le GEM lui-même, contre 34 % en 2019.

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

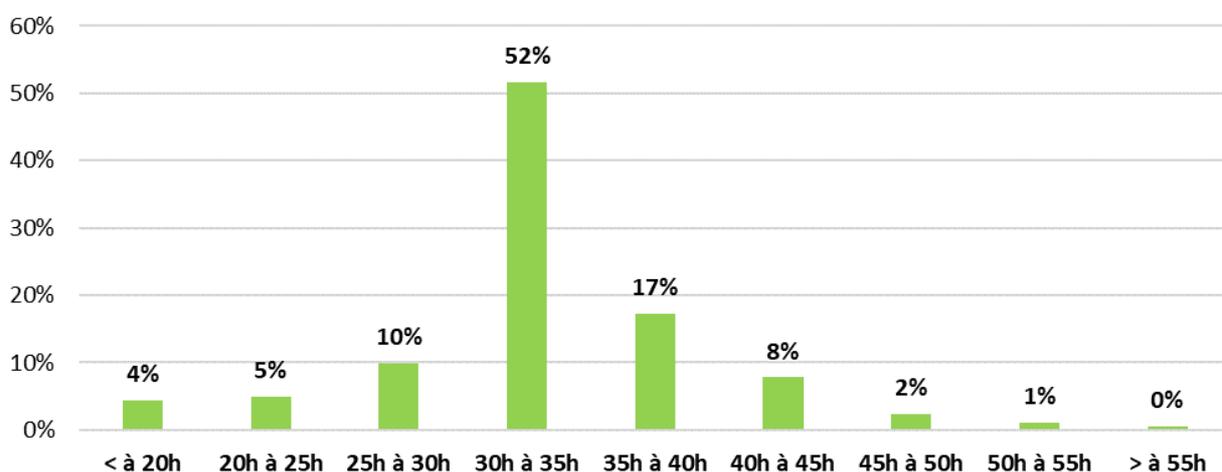


⁸ 43 GEM n'ont pas répondu à cet item.

Les modalités d'ouverture et d'accueil

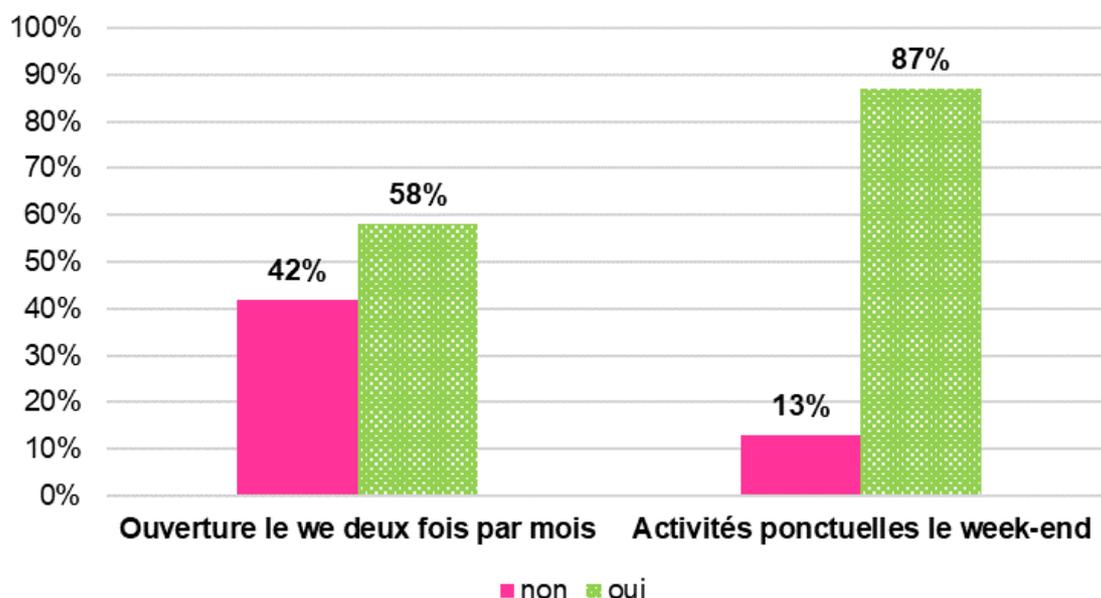
Les GEM sont en moyenne ouverts 34 h par semaine.

Répartition des GEM selon le nombre d'heures d'ouverture du GEM par semaine



Sur les 616 GEM ayant répondu à cet item, 58 % sont ouverts deux week-ends par mois, et 87 % proposent des activités ponctuelles le week-end, donnée relativement stable ces dernières années et qui répond à une attente forte des membres de GEM.

Répartition des GEM selon leur activité les week-ends



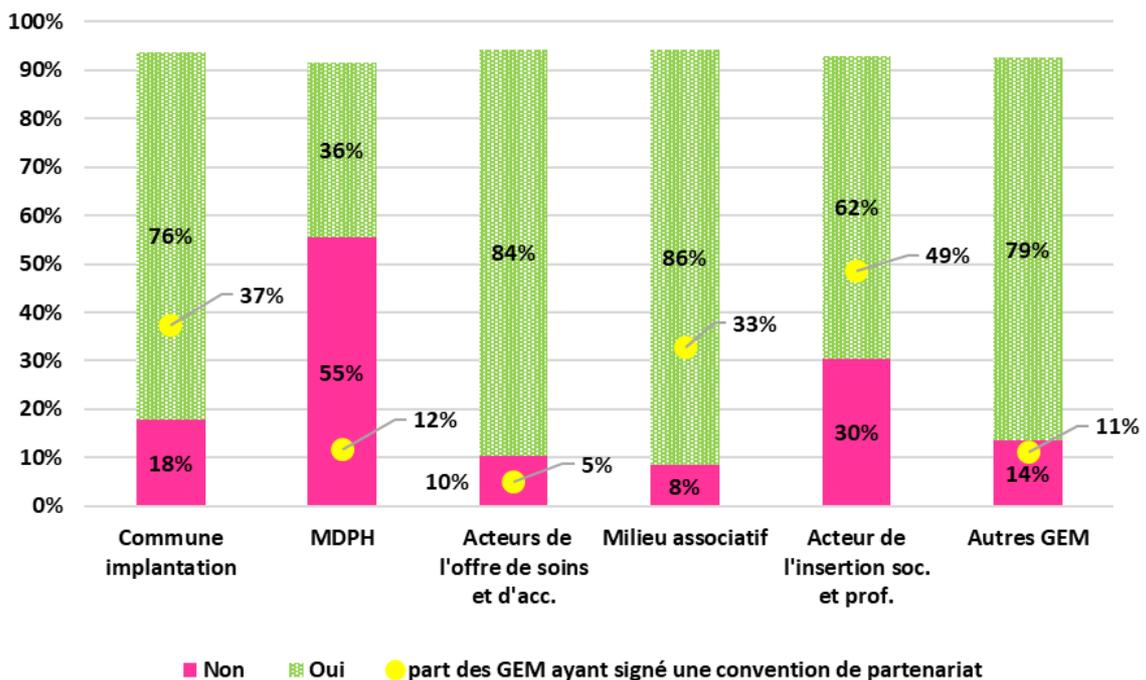
Document d'adhésion

Près de 96 % des GEM ayant répondu à la question 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.

6. Les partenariats

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.

Répartition des GEM selon leurs partenariats



Les partenariats des GEM sont les suivants :

- > 76 % ont un partenariat avec la commune de leur lieu d'implantation. Parmi eux, plus de 37 % ont formalisé ce partenariat dans une convention ;
- > 36 % des GEM ont un partenariat avec la MDPH, formalisé par une convention pour 12 % d'entre eux ;
- > 84 % des GEM ont un partenariat avec les acteurs de l'offre de soins et d'accompagnement. 5 % d'entre eux ont signé une convention ;
- > 86 % des GEM ont un partenariat avec le milieu associatif, formalisé par une convention pour 33 % d'entre eux ;
- > 62 % des GEM ont un partenariat avec les acteurs de l'offre de l'insertion sociale et professionnelle. 49 % d'entre eux ont signé une convention ;
- > 79 % des GEM ont un partenariat avec d'autres GEM, formalisé par une convention pour 11 % d'entre eux.

3 Le pilotage des GEM

1. Le pilotage régional

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.

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 FIR et de programmation de la création des nouveaux services.

Les ARS peuvent déployer des actions particulières en appui des GEM, telles que :

- > 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 ;
- > Expérimentation de nouvelles formes d'organisation : GEM itinérant...

Des difficultés relatives au fonctionnement des GEM ont été identifiées depuis plusieurs années dans le cadre d'échanges avec les ARS et les têtes de réseaux, notamment sur les points suivants :

- > La gouvernance : la gestion de la vie associative et la gestion administrative et financière par les adhérents eux-mêmes ne sont pas toujours aisées. La question de la bonne distance du parrain ou de l'organisme gestionnaire par rapport aux instances de gouvernance du GEM reste un point parfois délicat selon les situations. La question de la rémunération des parrains pour leur appui est également régulièrement soulevée ;
- > Les moyens humains, matériels et financiers : des difficultés liées au niveau de subventionnement des GEM sont régulièrement remontées, notamment au regard du montant des loyers, ne laissant que peu de marge de manœuvre pour les activités et la vie associative des GEM, mais également pour l'acquisition d'équipement (véhicules, matériel informatique...) ;

- > Le recrutement des animateurs, qui peut s'avérer complexe dans certaines situations. Le rôle d'appui aux GEM et le positionnement des animateurs sont parfois délicats quand ceux-ci sont employés par le gestionnaire pour le compte des GEM. Enfin, peu d'animateurs bénéficient de formation sur les GEM, leur fonctionnement et les spécificités des adhérents ;
- > L'accessibilité géographique des GEM, liée à la couverture de vastes territoires ruraux, qui interroge sur l'émergence de nouvelles formes d'organisation ;
- > La fracture numérique rencontrée par certains adhérents, qui représente souvent un frein à la vie sociale et à la citoyenneté.

Ces difficultés n'ocultent en rien les points forts des GEM, sur lesquels insistent les ARS dans leurs remontées d'informations ; il est par ailleurs périlleux de généraliser ces observations, chaque GEM ayant son fonctionnement, ses forces et ses faiblesses propres. Elles ne remettent pas non plus en cause la place des GEM dans le parcours des personnes en termes d'inclusion sociale et de rétablissement. Ces difficultés 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 national des GEM prévoit la réunion d'un comité national de suivi constitué de la 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.

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 (Fédération nationale des patients en psychiatrie – FNAPSY, Advocacy, Union nationale de familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques – UNAFAM, Santé mentale France) et les associations représentant les personnes ayant eu un traumatisme crânien (Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et cérébro-lésés – UNAFTC).

La deuxième catégorie est une émanation des GEM eux-mêmes, qui témoigne de leur conscience de la nécessité d'une structuration et d'une représentation au niveau national. Ainsi, des structures regroupant des GEM, voire d'autres acteurs des GEM, ont été créées comme le Collectif national inter-GEM (CNIGEM) en 2009 et la Fédération des groupes d'entraide mutuelle Autisme (FÉGEMA) en 2021. Elles ont pour objectifs d'apporter un soutien aux GEM, de développer les liens entre eux et de porter leur parole au niveau national.

Conclusion

2021 marque la seizième année d'existence des GEM, officiellement créés par la loi du 11 février 2005.

L'engagement des pouvoirs publics dans leur renforcement s'est traduit par des crédits supplémentaires importants qui ont permis de porter à 656 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.

Les enjeux des prochaines années seront les suivants :

- > Poursuivre le déploiement des GEM sur le territoire national pour permettre un maillage territorial fin ;
- > Améliorer la qualité du service rendu par les GEM et les modalités d'organisation et de gouvernance par la formation de l'ensemble des acteurs : GEM, gestionnaires, parrains, animateurs... ;
- > Identifier les nouvelles formes de GEM, capitaliser les expériences et accompagner leur développement dans les territoires ;
- > Mettre en œuvre la revalorisation de la subvention cible des GEM à hauteur de 83 000 euros ;
- > Réviser la grille nationale de suivi des GEM et envisager sa dématérialisation ;
- > Poursuivre les actions visant à promouvoir les GEM dans le paysage de l'offre en santé grâce :
 - à la participation active des GEM aux instances de démocratie sanitaire telles que les projets territoriaux de santé mentale (PTSM),
 - au développement des synergies avec les autres acteurs de l'accompagnement tels que l'habitat inclusif, l'emploi accompagné, les différents dispositifs favorisant la pair-aidance, mais également avec les structures d'appui par la socialisation et l'insertion professionnelle inspirées du modèle des clubhouses ;
- > Mettre à disposition un annuaire des GEM.

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](#) :

📌 Associations nationales et réseaux de GEM

- [Union nationale des familles et amis de personnes malades et/ou handicapées psychiques – UNAFAM](#)
 - [Fédération nationale des associations d'usagers en psychiatrie – FNAPSY](#)
 - [Santé mentale France](#)
 - [Collectif national inter-GEM – CNIGEM](#)
 - [Fédération des GEM Autisme – FéGEMA](#)
 - [Advocacy France](#)
 - [Union nationale des associations de familles de traumatisés crâniens et de cérébrolésés – UNAFTC](#)
-

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



CNSA
66, avenue du Maine – 75682 Paris cedex 14
Tél. : 01 53 91 28 00 – contact@cnsa.fr


Caisse nationale de
solidarité pour l'autonomie