



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité

Direction Générale de l'action sociale
Sous-direction des personnes handicapées
Bureau des adultes handicapés

Personnes chargées du dossier:

- Camille Maillard-Dojka

tél. : 01 40 56 86 76

fax : 01 40 56 63 22

mél. : camille.maillard-dojka@sante.gouv.fr

- Patrice Perroteau

tél. : 01 40 56 86 60

fax : 01 40 56 63 22

mél. : patrice.perroteau@sante.gouv.fr

Le ministre du travail, des relations sociales, de la
famille et de la solidarité

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Directions régionales des affaires sanitaires et sociales
(pour exécution)

Mesdames et Messieurs les préfets de département
Directions départementales des affaires sanitaires et
sociales
(pour exécution)

INSTRUCTION N° DGAS/SD3B/ du 20 mai 2008 relative aux groupes d'entraide mutuelle pour
personnes handicapées psychiques

Date d'application : immédiate

NOR :

Classement thématique : action sociale

Résumé : La présente instruction a pour objet de présenter le bilan 2005-2007 de la mise en place des GEM. Elle apporte également des précisions sur différents éléments du cahier des charges. Enfin, elle demande une réactualisation des fiches de suivi et du financement pour procéder aux délégations de crédits 2008.

Mots-clés : groupes d'entraide mutuelle (GEM) - bilan du dispositif – organisation et fonctionnement des GEM – perspectives 2008

Textes de référence : Articles L.114-1-1 et 114-3 du code de l'action sociale et des familles ;
circulaire n° DGAS/3B/2005/418 du 29 août 2005 ;
circulaire n° DGAS/3B/2007/121 du 30 mars 2007

Textes abrogés ou modifiés : néant

Annexes : Annexe 1 : Bilan 2005-2007 du dispositif GEM

Annexe 2 : Fiche de suivi d'un GEM

Annexe 3 : Tableau relatif à la demande de financement 2008

La circulaire n°DGAS/3B/2007/121 du 30 mars 2007 relative aux GEM pour personnes handicapées psychiques invitait les DRASS et DDASS à remplir les fiches de suivi des GEM et le tableau de financement afin de permettre à la DGAS d'opérer la synthèse nationale de ce dispositif et de procéder à la répartition des crédits pour l'année 2007.

Le bilan du dispositif a été présenté au comité national de suivi le 12 septembre. Il ressort de ce bilan et de la réunion du comité un certain nombre de constats et d'orientations que je souhaite vous communiquer.

1. Bilan du dispositif des GEM

Vous trouverez, en annexe 1, le bilan du dispositif tel que présenté le 12 septembre au comité national de suivi.

Deux ans après la mise en place du dispositif, le bilan s'avère très positif. L'objectif poursuivi était de fournir une réponse adaptée, aux personnes souffrant de troubles psychiques, qui se situe à la jonction entre le secteur médical et le secteur social. Dans cette perspective, la création rapide de 302 GEM a confirmé que l'attente était forte. Le bilan fait apparaître que le dispositif est bien adapté aux objectifs poursuivis. Selon les associations nationales impliquées, les GEM ont créé un nouveau mode de participation des personnes handicapées psychiques dans la cité et ont fait exister cette population auprès des élus, de la police, des travailleurs sociaux, des MDPH...qui méconnaissaient ce type de handicap et la variété de réponses devant être apportées aux personnes souffrant de troubles psychiques. L'ouverture des GEM vers l'extérieur permet ainsi à l'ensemble des acteurs locaux et sociaux de prendre conscience des capacités mais aussi des besoins de ces personnes pour pouvoir participer pleinement à la vie de la cité.

Désormais, les personnes handicapées psychiques disposent à proximité d'un espace d'accueil dédié et accessible où elles peuvent prendre leur destin en main.

Le dispositif a été créé pour être suffisamment souple et s'adapter dans le temps et à chaque instant aux besoins de ces personnes. Pour autant, en raison de la grande vulnérabilité des personnes souffrant de troubles psychiques, l'Etat a posé un certain nombre de principes, dans le cahier des charges de la circulaire de 2005, auxquels il ne peut être dérogé sous peine de remettre en cause les objectifs du dispositif. La circulaire du 30 mars 2007 avait déjà apporté des clarifications sur le cahier des charges. Mais le bilan de la mise en place des GEM révèle que le recadrage d'un certain nombre de pratiques est nécessaire.

2. Précisions sur le cahier des charges

Cette instruction précise les conditions dans lesquelles un GEM peut continuer à fonctionner avec l'aide de l'Etat et les critères à contractualiser dans la convention de financement. Ces précisions doivent vous permettre de faire évoluer les GEM qui ne répondent pas au cahier des charges. Si cette évolution n'est pas possible, vous devrez mettre fin à la convention, et le cas échéant, guider le projet ou la structure vers des cadres plus appropriés, tels qu'un SAVS, une structure d'accueil de jour...

2.1 Les trois critères indispensables : une association d'usagers, un parrain et des conventions de partenariats

2.1.1 L'évolution du GEM vers la création d'une association d'usagers

La circulaire du 29 août 2005 fixant le cahier des charges énonce que l'objectif est la création ou la consolidation d'associations rassemblant majoritairement des personnes en difficulté ou en situation de handicap du fait de troubles psychiques. La circulaire du 30 mars 2007 apporte des précisions sur le rôle des parrains ou organismes gestionnaires qui doivent accompagner le GEM vers l'autonomie la plus large.

Cependant, le bilan fait apparaître que 79 GEM n'ont pas d'association d'usagers et que certains GEM ne comptent pas en créer.

Différentes situations doivent être précisées.

Lorsqu'il n'existe pas d'association d'usagers, que celle-ci ait été envisagée ou non dès l'origine, il vous appartient de veiller à intégrer, dans la convention de financement, l'engagement du parrain à accompagner l'évolution du GEM vers la création d'une association d'usagers. En cas de refus du parrain ou de l'association porteuse, le GEM ne pourra plus bénéficier de la subvention de l'Etat.

Cette création peut, bien sûr, être progressive, notamment lorsque ce ne sont pas des usagers qui sont à l'initiative du projet de GEM. Cependant, la période de transition doit être connue de la DDASS. En effet, vous devez vous assurer que cette création est différée au regard de l'histoire, des caractéristiques du GEM et de ses adhérents et non pas en raison d'une tentative du parrain ou de l'association porteuse de garder la mainmise sur le GEM.

Lors de la période de transition, il est souhaitable que certaines fonctions associent à la fois un usager et un professionnel. Par exemple, le trésorier peut être un usager et à ses côtés, il est confié à un professionnel la fonction de trésorier adjoint. Ainsi, l'usager acquiert progressivement les compétences nécessaires.

Au vu de l'évolution du GEM, il vous appartiendra d'apprécier l'opportunité d'un maintien ultérieur de la subvention.

Enfin, il est important de distinguer association porteuse et association d'usagers. Par association porteuse, on entend celle qui est à l'initiative du projet de GEM. Lorsque l'association porteuse n'est pas constituée d'usagers (représentants des promoteurs, familles...), il doit être créé une association d'usagers du GEM qui gère ses activités, avec le soutien de cette association porteuse, qui peut trouver dès lors un rôle de parrain.

Lorsque cette association porteuse est constituée uniquement d'usagers mais n'a pas pour seul objet la création et l'animation d'un GEM, il doit également être créé une association d'usagers propre au GEM.

2.1.2 Le parrain : son rôle et sa responsabilité

L'annexe 1 de la circulaire du 29 août 2005 énonce que le parrain doit aider l'association d'usagers à s'organiser, notamment en lui apportant une aide dans la gestion administrative et financière. La circulaire du 30 mars 2007 insiste sur l'attention à porter aux intentions du parrain, sa capacité à soutenir sans imposer et à rester disponible tout en sachant s'effacer lorsque la situation le permet. La convention de parrainage précisera notamment les modalités d'intervention du parrain en cas de grandes difficultés rencontrées par l'association d'usagers.

Le parrainage est obligatoire et la convention de parrainage doit être formalisée.

Les remontées de différents acteurs, notamment des associations têtes de réseau et des services déconcentrés révèlent quelques difficultés dans la pratique, plus particulièrement dans le domaine de la responsabilité. En effet, la responsabilité n'est pas toujours bien délimitée entre l'association d'usagers et le parrain. Il vous appartient d'appeler l'attention des associations et des parrains sur la nécessité que la convention de parrainage explicite et détermine les domaines et les situations dans lesquels l'association d'usagers ou le parrain peuvent engager leur responsabilité.

Ainsi, dans la convention de parrainage, trois types de dispositions sont possibles :

- soit l'association d'usagers signe la convention de financement et assume en principe toutes les responsabilités. Dans ce cas, la convention de parrainage devra préciser dans quels cas le parrain peut voir engager sa responsabilité, notamment « en cas de recours sur demande expresse de l'association d'usagers » ou « en cas de demande d'une partie des adhérents »...
- soit l'association d'usagers signe la convention de financement mais la convention de parrainage confie au parrain une part de la responsabilité et de la gestion du GEM. La convention devra préciser et expliciter le partage des responsabilités entre le GEM et le parrain. Cette part de responsabilité peut évoluer dans le temps. En effet, l'objectif est l'autonomie de l'association d'usagers. Par conséquent, les conventions de parrainage sont susceptibles d'évoluer dans le temps et les modalités de cette évolution doivent apparaître dans la convention.
- soit le parrain signe la convention de financement, en l'absence d'association d'usagers, et assume en principe toutes les responsabilités. Dans cette hypothèse, la convention de parrainage doit également inscrire les modalités qui permettent une évolution du GEM vers un partage des responsabilités avec, toujours pour objectif, la création d'une association d'usagers.

Le bilan fait également ressortir une quatrième situation qui mérite d'être clarifiée : l'existence d'organismes gestionnaires, qui ne sont ni des parrains, ni des associations d'usagers mais des professionnels chargés de la gestion du GEM. Les organismes gestionnaires ne peuvent agir que par délégation de l'association d'usagers, ou à défaut de création de cette association, par délégation du parrain. Ainsi, il vous appartient de vérifier que cette délégation figure bien à la fois dans la convention de financement et la convention de parrainage. En effet, seuls les parrains et les associations d'usagers peuvent être signataires de la convention de financement.

2.1.3 Les partenariats

La circulaire du 30 mars 2007 a rappelé l'importance de l'inscription des GEM dans un réseau de partenariats, qu'ils soient formalisés ou non. Il convient de distinguer différents partenariats possibles :

- le partenariat avec les collectivités locales

Le partenariat avec la commune d'implantation du GEM doit être recherché.

90 GEM ont signé une convention de partenariat avec la commune de leur lieu d'implantation. Ce chiffre constitue un réel progrès. Le premier objectif « connaissance et reconnaissance du handicap psychique » est atteint. Les associations ont constaté que le partenariat se développe après un certain temps d'ouverture (six mois à un an) et que les collectivités associent signature d'une convention de partenariat et octroi d'une subvention.

Le cahier des charges incite également les GEM à s'inscrire dans un réseau de partenaires locaux (EPCI, conseil général ou conseil régional...). Si ces partenariats peuvent permettre aux GEM de recevoir un soutien financier complémentaire, ils peuvent également permettre de faciliter les démarches administratives des usagers, de développer leur participation à la mise en œuvre de campagnes d'information ou de programmes spécifiques.

Ainsi, vous rappellerez aux GEM l'importance d'une inauguration officielle ou de journées portes ouvertes pour se faire connaître des différents acteurs de la cité. En effet, la plupart des GEM qui ont conclu une convention de partenariat avec des collectivités, ont fait l'objet d'une visite par ces élus.

- le partenariat avec les associations de patients ou de familles d'usagers

Un partenariat avec une association nationale d'usagers ou de familles doit être recherché. Lorsque le parrain est une association gestionnaire qui ne représente pas les usagers ou les familles, vous devez veiller à ce qu'il y ait, à ses côtés, une association les représentant (la FNAPSY, l'UNAFAM, et de préférence les deux). Ainsi, l'association nationale d'usagers ou de familles peut veiller au respect du cahier des charges et s'assurer que le parrain laisse le maximum d'initiative aux membres du GEM et s'engage vers la création d'une association d'usagers.

- le partenariat avec les équipes de psychiatrie

Les adhérents sont libres d'aller et venir dans le GEM. Ils n'ont pas l'obligation de communiquer le nom d'une personne de confiance et le nom de leur médecin traitant. De plus, l'adhérent peut être en rupture de soin et sur les conseils de ses pairs, envisager la reprise de ses soins.

Par conséquent, il est dans l'intérêt des GEM d'établir un partenariat avec une équipe de proximité qui peut être sollicitée en cas de besoin. Ce partenariat doit être préparé et établi dans la confiance.

- le partenariat avec le secteur médico-social

Il est l'un des partenariats conseillés par la circulaire de 2005. Les personnes souffrant de troubles psychiques rencontrent de grandes difficultés dans leur vie quotidienne et sociale. Depuis quelques années et notamment depuis l'élaboration du plan santé mentale, se sont développés des services d'accompagnement en direction des personnes handicapées psychiques. Deux types de services permettent d'offrir des réponses adaptées aux besoins de ces personnes : les services d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) et les services d'accompagnement médico-sociaux pour adultes handicapés (SAMSAH).

Pour certains GEM ayant été créés par des associations gestionnaires de SAVS ou SAMSAH, ce partenariat peut être établi de fait. Il importe, dans ce cas, que ce partenariat s'élabore dans la clarté du rôle de chacun. A cet effet, pour éviter toute confusion, il est recommandé que le GEM ne partage pas les mêmes locaux et le personnel de la structure partenaire.

2.2 Autres recommandations quant à l'organisation et au fonctionnement des GEM

- Les adhérents :

La notion d'adhérents a besoin d'être précisée. En effet, il apparaît que dans certains GEM, les membres de la famille des usagers sont comptabilisés comme adhérents. Certes, il est tout à fait possible d'avoir des adhérents autres que les usagers. Cependant, vous veillerez à ce que seuls les usagers soient comptabilisés dans la fiche de suivi à la rubrique « nombre d'usagers ayant adhéré ».

Je dois vous préciser cependant que le nombre d'adhérents n'est pas toujours révélateur de la fréquentation réelle du GEM car une personne handicapée psychique ne devient pas adhérente tout de suite mais le plus souvent au bout de 6 mois, un an. C'est pourquoi, il faut tenir compte de la fréquentation des usagers, qu'ils aient adhéré ou non au GEM.

Sur le nombre maximal d'adhérents, 60 à 70 semblent être la limite à ne pas dépasser. Cependant, il ne me paraît pas souhaitable de fixer un seuil maximal dans la convention de financement. En effet, les horaires d'ouverture et les activités proposées peuvent être organisés de manière à ce que l'ensemble des adhérents ne soient pas présents en même temps.

S'agissant des usagers qui adhèrent au GEM mais qui ne viennent pas ou peu, le GEM doit s'efforcer de maintenir le contact avec ces personnes, par le biais d'appels téléphoniques, d'un petit journal ou en les invitant régulièrement à passer au GEM. Ces relances tendent à leur montrer qu'ils ne sont pas abandonnés.

- Le temps d'ouverture :

Le bilan fait apparaître que le nombre d'heures d'ouverture par semaine est en moyenne de 29 heures. Cependant, cette moyenne ne reflète pas l'extrême diversité des GEM. En effet, il faut préciser que le minimum d'ouverture par semaine est de 2 heures et le maximum de 63 heures. Environ 15 % des GEM sont ouverts moins de 15 heures par semaine.

L'ensemble des GEM qui fonctionnent actuellement ont démarré de manière progressive. De nombreux GEM ouverts en 2006 ont eu pour objectif en 2007 d'élargir leur temps d'accueil et d'activités.

Cependant, un GEM qui fonctionne depuis plus d'un an et qui est ouvert quelques heures par semaine, ne répond pas au cahier des charges. Les plages d'accueil proposées doivent être adaptées aux besoins des personnes et permettre leur accès notamment les soirs et week-ends.

Ainsi, vous devez vous assurer que les horaires d'ouverture du GEM permettent de répondre aux attentes et besoins des usagers. Vous veillerez également à ce que la subvention prenne en compte le temps d'ouverture. Il ne saurait être admis qu'un GEM ouvert quelques heures par semaine soit bénéficiaire d'une subvention de 75 000 euros.

Les associations nationales têtes de réseau estiment qu'un GEM doit être ouvert au moins trois à quatre après-midis par semaine ainsi que le samedi et/ou le dimanche. Il est important que ce temps d'ouverture soit intégré dans la convention de financement.

3. Les perspectives pour l'année 2008

3.1 Le financement des GEM

- Le respect du cahier des charges :

Les financements prévus pour les GEM doivent être réservés à ceux qui respectent ou qui s'engagent à respecter complètement l'esprit et la lettre du cahier des charges et plus particulièrement les points qui ont été développés dans cette instruction.

Ainsi, il vous appartient d'examiner de manière approfondie chaque GEM implanté sur votre territoire. En cas de non respect du cahier des charges, un délai devra être laissé au GEM afin qu'il ait le temps de procéder aux modifications nécessaires. Dans un second temps, il vous appartiendra d'évaluer les ajustements. En 2008, il est prévu deux délégations de crédits : une première en juin et la deuxième en octobre. Elles se feront sur la base de vos demandes de financement, des fiches de suivi et de leur analyse.

Le respect du cahier des charges peut être garanti par le contenu de la convention de financement. Désormais, la convention de financement devra intégrer notamment : le calendrier prévisionnel de création d'une association d'usagers, la place et le rôle du parrain,

les responsabilités de chacun, les plages horaires et jours d'ouverture.

Si l'évolution du GEM n'est pas possible, vous devrez mettre fin à la convention, et le cas échéant, guider le projet ou le GEM vers des cadres plus appropriés.

Enfin, en 2009, pourra être envisagée une véritable évaluation du réseau des GEM. Sur ce plan, il ne faut pas précipiter le mouvement mais il convient de veiller à disposer du recul nécessaire. A cet égard, deux ou trois années de fonctionnement en année pleine du réseau peuvent permettre de porter un jugement plus pertinent.

- Le montant de la subvention :

Le comité national de suivi, lors de la réunion du 12 septembre dernier, a souhaité rappeler que le montant de 75 000 € ne constitue pas un minimum garanti à chaque GEM mais un montant plafond. Je vous rappelle que le montant délégué à chaque GEM doit se faire au vu de leurs besoins réels.

La subvention n'est pas une subvention d'investissement. Par le biais de la subvention, l'Etat entend financer le ou les salaires des animateurs et le cas échéant, tout ou partie du loyer. Pour les autres dépenses, il appartient au GEM de rechercher des financements auprès d'autres partenaires.

Et par ailleurs, dans un souci de responsabilisation, une participation financière des usagers peut être demandée pour certaines activités. Pour exemple : dans certains GEM, chaque adhérent paye son café.

- L'objectif d'une répartition harmonieuse des GEM sur le territoire :

Le bilan fait ressortir des disparités entre les régions et entre les départements dans la répartition géographique des GEM. Un rééquilibrage géographique, tenant compte de l'enveloppe budgétaire, s'impose pour l'avenir.

Si l'on combine les deux critères suivants - une implantation d'environ 300 GEM sur le territoire et la population des plus de 20 ans -, on parvient à un ratio d'un GEM pour 152 000 habitants. Ce ratio constitue évidemment un repère et non une norme. Cependant, cette référence permettra de fixer, à terme, une enveloppe plafond par département. Par exemple, un département qui, au regard de sa population, peut prétendre à l'implantation de 4 GEM, pourra bénéficier d'une enveloppe plafond de 300 000 euros. S'il souhaite en créer davantage, cela pourra être fait mais dans la limite de ces 300 000 euros. C'est pourquoi, je vous invite, dès à présent, à moduler les subventions au plus près des besoins des GEM.

Il est prévu une enveloppe de 24 millions d'euros pour 2008. Seront prioritaires les projets implantés dans les départements non ou peu pourvus en GEM. Dans ce cadre, je vous rappelle que les projets de création de GEM doivent naître d'une volonté des usagers et des acteurs locaux.

3.2 Fiches de suivi des GEM et demande de financement 2008

Un modèle de fiche de suivi des GEM était annexé à la circulaire du 29 août 2005 et actualisé dans la circulaire du 30 mars 2007. Les remontées des fiches de suivi en 2007 ont révélé quelques incompréhensions et certaines informations complémentaires mériteraient de figurer sur la fiche. C'est pourquoi, vous trouverez en annexe 2, un modèle remanié qui permettra de remédier aux insuffisances du modèle précédent.

Il faut également souligner un problème de qualité des données collectées pour certaines fiches de suivi, lié au fait que certains GEM ont rempli eux-mêmes les fiches de suivi, parfois très rapidement et sans contrôle de la DDASS.

Lorsque le GEM remplit lui-même la fiche de suivi, vous devez contrôler l'ensemble des informations inscrites et vérifier que toutes les rubriques sont renseignées. En effet, ce manque d'informations nuit à l'exhaustivité et à la pertinence de certains points du bilan.

Il est indispensable que vous visitiez les GEM implantés sur votre territoire afin de vous rendre compte de la qualité de l'accueil et de l'utilisation des subventions reçues. De même, une rencontre des partenaires des GEM peut vous apporter des éléments d'appréciation pour leur évaluation.

Comme en 2007, les fiches de suivi vont permettre d'opérer au plan national une synthèse des informations nécessaires au suivi du dispositif. Ces fiches, à compléter par les services des DDASS ayant passé une convention avec les associations d'usagers et les parrains des GEM, sont à adresser simultanément à la DRASS et à la DGAS (par messagerie électronique à camille.maillard-dojka@sante.gouv.fr) pour le 1er juillet 2008.

Pour les départements peu ou non pourvus en GEM et qui n'ont pas de projets pour l'année 2008, les DDASS feront parvenir à la DGAS des éléments de contexte qui permettent d'expliquer les raisons de cette absence.

Sur la base de ces fiches, des opérations éventuellement déjà signalées dans le PRIAC et d'un éventuel projet de rééquilibrage des financements antérieurement apportés aux départements de la région, les DRASS feront parvenir pour le 1er juin 2008 à la DGAS (par messagerie électronique à camille.maillard-dojka@sante.gouv.fr) une demande de financement au titre de l'année 2008 en utilisant le modèle prévu à l'annexe 3.

C'est à partir de ces informations et de ces demandes que pourront être opérées les délégations de crédits 2008 destinées aux GEM.

Pour le Ministre et par délégation
Le Directeur général de l'action sociale


Jean-Jacques TREGOAT