



HAL
open science

La place des structures d'insertion par l'activité économique dans le parcours professionnel des travailleurs handicapés psychiques : problèmes d'accessibilité et de périmètres d'intervention dans le département de l'Allier (France)

Sophie Vuilbert, Mauricette Fournier

► To cite this version:

Sophie Vuilbert, Mauricette Fournier. La place des structures d'insertion par l'activité économique dans le parcours professionnel des travailleurs handicapés psychiques : problèmes d'accessibilité et de périmètres d'intervention dans le département de l'Allier (France). Florence Faberon, Maria Fernanda Arentsen et Thierry Morel. Handicap, emploi et insertion, UCA, Handicap et citoyenneté, pp 233-247, 2020. hal-03078922

HAL Id: hal-03078922

<https://hal.science/hal-03078922>

Submitted on 12 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

7. La place des structures d'insertion par l'activité économique dans le parcours professionnel des travailleurs handicapés psychique : problèmes d'accessibilité et de périmètres d'intervention dans le département de l'Allier (France)

Sophie Vuilbert

*Ingénieur d'études contractuel, Université Clermont Auvergne,
AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires,
F-63000 Clermont-Ferrand, France*

et

Mauricette Fournier

*Maître de conférences en géographie, Université Clermont Auvergne,
AgroParisTech, INRAE, VetAgro Sup, Territoires,
F-63000 Clermont-Ferrand, France*

Cet article propose d'aborder la question de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, en particulier psychique, saisie par l'intermédiaire d'un dispositif particulier : les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), plate-formes « généralistes » de repérage des besoins mais aussi de valorisation des compétences des personnes en situation de précarité auxquelles ont également accès les travailleurs handicapés. Si les textes¹ cherchent à favoriser ce type d'action, il s'agit ici de montrer, notamment à partir d'entretiens qualitatifs réalisés auprès de responsables locaux² et par l'usage de la cartographie, comment les questions d'accessibilité ainsi que l'organisation administrative du territoire interfèrent concrètement dans la mise en place efficiente du dispositif en faveur de l'employabilité des travailleurs handicapés et plus particulièrement de ceux ayant des incapacités psychiques. Ce

¹ Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétence (PEC), nouveaux contrats aidés et au Fonds d'inclusion dans l'emploi ; Ministère du travail [en ligne] http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/02/cir_42983.pdf

Instruction n° DGEFP/SDPAE-MIP/2016/222 du 4 juillet 2016 relative au déploiement 2016 de la modulation de l'aide au poste pour les structures de l'insertion par l'activité économique et à l'organisation de la bourse aux postes ; *BO ministère du Travail* n° 2016-09 du 30 septembre 2016.

Circulaire DGEFP/DGAS n° 2003/24 du 3 octobre 2003 relative à l'aménagement de la procédure d'agrément par l'ANPE et au suivi des personnes embauchées dans les SIAE ; [en ligne] https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Circulaire_dgef-p-dgas_n2003-24_3octobre2003.pdf

² Entretiens effectués auprès de Pôle emploi, Cap emploi, une SIAE composée de plusieurs structures réparties sur l'ensemble du département, avec différents statuts juridiques, un ACI, un ESAT, la MDPH 63.

type de handicap, récemment défini comme la conséquence de pathologies (psychoses, troubles névrotiques, déficiences d'origines neurologiques...) et caractérisé notamment par un déficit relationnel, des difficultés de concentration, d'intégration de consignes et une grande variabilité d'utilisation des capacités³ concerne une population de plus en plus large et demande un accompagnement spécifique.

Or, le fait que le périmètre d'intervention de chaque structure soit différent affaiblit le maillage interinstitutionnel et le dialogue entre professionnels, ce qui constitue une des principales difficultés pour la mise en place de dispositifs efficaces pour les bénéficiaires, chaque structure se concentrant sur ses propres missions et traitant la question selon sa propre culture institutionnelle.

Dans un premier temps, sera présenté le cadre général d'intervention des SIAE et la spécificité de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap psychique. Puis, pour illustrer concrètement les difficultés que rencontrent ces travailleurs handicapés pour accéder aux structures destinées à les aider dans leur insertion professionnelle et les difficultés opérationnelles auxquelles sont confrontés les personnels de ces institutions pour la mise en œuvre de leur accompagnement au sein des territoires, sera développé l'exemple du département de l'Allier, choisi comme terrain d'étude en raison de ses caractéristiques socio-démographiques. Il s'agit d'un territoire à dominante rurale, marqué par une démographie anémiée, un marché de l'emploi stagnant et une part de bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) supérieure à la moyenne nationale : 5 % de la population bénéficiait, en 2017, de l'AAH contre 3 %⁴ pour l'ensemble de la France.

I. Insertion par l'activité économique et handicap

L'insertion par l'activité économique (IAE) est un outil destiné à favoriser l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi. Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) ont pour vocation à mobiliser ou remobiliser les personnes repérées et accueillies dans un cadre professionnel, tenter de réduire certains obstacles et les aider à acquérir des compétences et savoir-faire nécessaires à une insertion optimale.

Nées dans les années soixante-dix, à l'initiative de travailleurs sociaux qui avaient pour objectif de réduire l'exclusion sociale et professionnelle, les SIAE ont vu leur rôle se renforcer dans les années 1980, du fait de la hausse de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion sociale⁵. En 2008, un plan de modernisation a replacé l'IAE au cœur des politiques publiques de l'emploi⁶. La mise en place, en

³ Michel Charzat, *Pour mieux identifier les difficultés des personnes en situation de handicap du fait de troubles psychiques et les moyens d'améliorer leur vie et celle de leurs proches*, Paris, La documentation française, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2002, 138 p. Voir aussi la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, *JORF*, n° 36 du 12 février 2005.

⁴ Sources : CNAF, MSA et Insee (estimations de population au 1^{er} janvier 2017).

⁵ Philippe Bregeon, *À quoi servent les professionnels de l'insertion ?*, Paris, L'Harmattan, Le travail social, 2008, 276 p.

⁶ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 20, *JORF* n° 0281 du 3 décembre 2008.

2010, des contrats uniques d'insertion est venue renforcer cette volonté politique, présente dès 1977 avec les premiers contrats aidés, de mettre en œuvre des dispositifs en faveur de l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Les SIAE se déclinent actuellement sous différentes formes⁷ : ateliers et chantiers d'insertion (ACI), entreprises d'insertion (EI), entreprises temporaires d'insertion (ETTI), association d'insertion (AI), régies de quartier, groupement d'employeurs par l'insertion et la qualification (GEIQ). Les spécificités de la structure conditionnent la nature des contrats délivrés aux publics embauchés, le type de parcours individualisé envisagé ainsi que les axes de travail (figure n° 1).

Figure n° 1
Typologies des structures d'insertion par l'activité économique

Structures d'insertion	Secteur d'activité	Nature du contrat de travail
Entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI)	Secteurs couverts par le travail temporaire	Intérim
Entreprise d'insertion (EI)	Biens et services marchands	CDDI
Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)	Tout secteur d'activité	CDDI CEC (Contrat Emploi Compétence – depuis janvier 2018) Obligation de formation Stagiaire en formation professionnelle
Association Intérimaire (AI)	Service à la personne	CDDI CDD d'usage

Source : Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique, 2014 et Cap Emploi, 2018

Les structures d'insertion par l'activité économique sont donc destinées à l'accompagnement des publics les moins à même de trouver facilement un emploi : chômeurs de longue durée (plus de douze mois d'inscription à Pôle emploi comme demandeur d'emploi), personnes bénéficiaires des minimas sociaux (revenu de solidarité active), jeunes de moins de vingt-six ans en grande difficulté, travailleurs reconnus handicapés⁸. Elles assurent un suivi adapté aux

⁷ Article L. 5132-4 du Code du travail.

⁸ Circulaire DGEFP n° 2005-15 du 5 avril 2005 relative au développement et au renforcement de l'insertion par l'activité économique. Voir aussi la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, *JORF* n° 15 du 19 janvier 2005.

personnes accueillies et tient compte de tout type de besoin (logement, isolement, santé...) repéré et/ou exprimé de la personne, de son histoire et de son projet de vie incluant donc l'ensemble des difficultés repérées⁹. Un référent, attribué à chaque nouveau salarié à la signature du contrat, assure le lien avec l'organisme prescripteur (Pôle emploi, Cap emploi, Mission locale ou toute autre institution agréementée).

Le projet de vie de la personne comme sa motivation sont essentiels pour optimiser son insertion sociale et professionnelle. Après une évaluation individualisée, la définition du parcours donne lieu à un contrat d'engagement, qui permet de rendre la personne accompagnée actrice de son parcours d'insertion. Celui-ci s'organise autour d'étapes permettant de construire un projet réaliste. Il donne lieu à des rencontres régulières entre le référent et le bénéficiaire (et ponctuellement le prescripteur) afin d'évaluer les actions en cours et réaliser, si besoin, des réajustements. Ces temps d'échange permettent d'une part d'impliquer la personne dans son projet d'insertion et, d'autre part, de renforcer les liens entre partenaires au sein du territoire dans le but de favoriser la cohérence des parcours et préparer l'avenir des bénéficiaires après la fin de contrat en SIAE, le prescripteur pouvant alors les orienter vers un nouvel acteur (du secteur médico-social ou du milieu ordinaire) suivant les avancées constatées en matière de retour vers l'emploi.

Le dispositif législatif relatif à l'emploi des travailleurs handicapés, en particulier la loi n° 2002-2 affirmant le maintien dans l'emploi des publics et celle de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est venu renforcer la réflexion menée autour de l'inclusion professionnelle des personnes en situation de handicap. Sa mise en œuvre se traduit, à l'échelle des territoires, par différents plans et programmes¹⁰.

Les travailleurs handicapés, en particulier psychique, peuvent être orientés par la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) vers deux types d'accompagnement : le milieu protégé – au sein des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) – ou le milieu ordinaire avec un accompagnement dispensé par les services compétents (Pôle emploi, Cap emploi...). Les SIAE peuvent également répondre aux besoins des travailleurs handicapés ne relevant pas du milieu protégé, mais qui ne peuvent accéder directement à l'emploi. Au sein de ces structures, il est en effet plus facile de reprendre contact avec le savoir-être nécessaire au monde du travail et d'acquérir des savoir-faire, chaque individu pouvant évoluer à son rythme. Toutefois, rares sont les personnes en situation de handicap psychique (déclarées et reconnues, notamment par la reconnaissance en qualité de travailleur handicapé – RQTH) à être orientées vers l'IAE. Ainsi, selon les personnels des structures interrogées dans le département de l'Allier, elles représenteraient environ 5 % de leurs salariés en

⁹ Jean-Marie André, *Le projet de vie et son accompagnement*, Lille, COFEMER, 2008 [en ligne] <http://www.cofemer.fr/UserFiles/ProjVie1MPR08.pdf>

¹⁰ Conseil départemental de l'Allier, *Programme départemental d'insertion et de lutte contre l'exclusion*, Moulins-sur-Allier, Conseil Départemental de L'Allier, 2016, 24 p. ; DIRECCTE Auvergne, *Plan régional d'insertion des travailleurs handicapés, 2012-2016*, Clermont-Ferrand, DIRECCTE Auvergne, 2012, 54 p.

contrat aidé¹¹. Ce constat renvoie à une mauvaise (re)connaissance de ce type de handicap¹², laquelle engendre un surcroît de difficultés pour les professionnels de l'insertion des SIAE quand il s'agit de mettre en œuvre un accompagnement individualisé adapté. La déficience psychique entrave en effet la stabilisation de l'état de santé, modifie les capacités individuelles et limite la mobilisation d'outils efficaces au maintien dans l'emploi¹³. De plus, la dimension motivationnelle et relationnelle constitue, pour les travailleurs handicapés psychique, un élément important à prendre en considération¹⁴.

Le suivi assuré par les SIAE se décline au sein d'un réseau de partenaires territoriaux (financiers, décisionnaires, stratégiques ou de projets). Au-delà de l'implication financière des différentes institutions publiques (conventionnement avec l'État, les collectivités territoriales, le Fonds social européen – FSE – et autres financeurs déclarés comme par exemple les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi – PLIE –, etc.), les structures bénéficient d'un agrément délivré par Pôle emploi qui leur permet d'accueillir et d'accompagner les bénéficiaires. Le service public de l'emploi local (constitué de l'ensemble des services chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle) s'assure de la cohérence et de la bonne coordination de l'offre de service liée à l'accompagnement, ainsi que des actions territorialisées en faveur de l'insertion des publics cibles. Des partenariats se créent aussi par le biais des prescriptions établies par les différentes institutions habilitées (principalement Pôle emploi, Cap emploi, Mission locale, Unité territoriale d'action sociale – UTAS). En effet, chaque structure dispose de compétences, spécifiques et/ou transversales. L'organisation partenariale des différents intervenants est impérative pour favoriser les regards croisés sur chaque situation individuelle et la mise en œuvre d'un accompagnement global.

Cependant, les modes de travail au sein du réseau sont pluriels, ce qui peut, dans certaines circonstances, gripper les rouages du dispositif. Certaines structures s'attachent davantage à apporter des réponses concrètes aux besoins des bénéficiaires quand d'autres sont soumises à des délais hiérarchiques et administratifs. Par exemple, les SIAE peuvent être amenées à devoir mobiliser dans l'urgence une aide sociale liée à l'emploi alors que d'autres institutions, telles Pôle emploi, sont soumises à des délais de traitement ce qui peut ralentir les échanges administratifs entre partenaires et la délivrance de l'aide. De plus, chaque structure se voit en général fixer, selon leur cahier des charges, des objectifs en termes de « placement » (à l'emploi ou à la formation), ce qui les contraint de parvenir à un taux positif d'insertion

¹¹ Entretien SIAE, réalisé par Sophie Vuilbert, 2017

¹² René Baptiste, *Reconnaître le handicap psychique. Développer et améliorer la réinsertion sociale et professionnelle*, Lyon, Chronique Sociale, 2005, 164 p.

¹³ FIPHFP Conseil scientifique, *L'inclusion socioprofessionnelle des personnes en situation de handicap psychique, mental et cognitif*, Lyon, Chronique sociale, 2^e édition, 2016, 127 p.

¹⁴ Bernard Pachoud, Alain Leplège, et Arnaud Plagnol. « La problématique de l'insertion professionnelle des personnes présentant un handicap psychique : les différentes dimensions à prendre en compte », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2009, p. 257-277.

réussie (retour à l'emploi ou à la formation qualifiante).

II. Focus sur la question de l'accessibilité et discordances entre territoires administratifs et espaces vécus du département de l'Allier

L'exemple du département de l'Allier permet d'illustrer les incidences de l'impact territorial, tant au niveau administratif que partenarial, sur l'insertion des personnes en situation de handicap psychique par le biais des structures d'insertion par l'activité économique. Situé au nord de la région Auvergne-Rhône-Alpes (France), ce département à dominante rurale compte environ 341 000 habitants, soit une densité de 46,5 hab/km² quand la moyenne nationale s'établit à 104,6 hab/km²¹⁵. Sa population est vieillissante (41 % de plus de 60 ans en 2013, contre 29 % en 1975 ; augmentation de 5,81 % des plus de 75 ans entre 2007 et 2012)¹⁶. Son taux d'emploi a stagné au cours de la dernière décennie (- 0,5 % entre 2003 et 2013) et son taux de chômage ne baisse que faiblement malgré une évolution régulière des projets de recrutements (8 380 en 2018, soit 20,5 % de plus qu'en 2017)¹⁷.

La part des travailleurs handicapés est supérieure à la moyenne nationale : 5 % de la population bénéficiait, en 2017, de l'AAH contre 3 % pour l'ensemble de la France¹⁸. La Maison départementale des personnes handicapées du département de l'Allier a accordé 3 596 reconnaissances en qualité de travailleur handicapé (RQTH) en 2017, parmi lesquelles on comptait 1 355 orientations professionnelles (dont 74 % vers le milieu ordinaire). Ces travailleurs peuvent dès lors bénéficier d'un accompagnement au sein d'une des vingt-cinq structures d'insertion par l'activité économique que compte le département.

Si ces structures sont présentes sur chacun des trois bassins d'emploi (qui correspondent aussi aux limites de Pôle emploi), elles sont majoritairement polarisées, comme les organismes de formation, sur les trois agglomérations de Montluçon, Moulins et Vichy, secondairement à Saint-Pourçain-sur-Sioule (figures n° 2 et 3). En effet, on peut observer qu'une douzaine de structures, toutes typologies confondues, sont situées à Montluçon et sa périphérie, tandis que Moulins en compte dix et Vichy huit (ACI, AI, ETTI). Les sièges des SIAE se localisent principalement à Moulins, même s'il existe des antennes à Montluçon et Vichy. Seuls quelques espaces à dominante plus rurale comme Lurcy-Lévis, Dompierre-sur-Besbre et Saint-Pourçain-sur-Sioule disposent de quelques antennes.

Les UTAS et les structures d'accompagnement (Pôle emploi, Cap emploi et Mission locale), principaux prescripteurs, ainsi que les organismes de formation se concentrent aussi autour des trois principaux pôles urbains. Rares sont les établissements situés en milieu rural (à l'exception du Centre de rééducation professionnelle, organisme de formation à destination des personnes en situation de handicap reconnues administrativement, localisé à Louroux-Hodement

¹⁵ Insee, 2015.

¹⁶ Insee, Recensement de la population 2013.

¹⁷ Insee, Recensement 2014 ; Pôle emploi, 2018.

¹⁸ Sources : CNAF, MSA et Insee (estimations de population au 1^{er} janvier 2017).

entre Montluçon et Moulins).

Les institutions détenant un rôle de décideur et de financeur, sont quant à elles situées à la préfecture, Moulins (direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE), ou hors du département, principalement à Clermont-Ferrand, qui reste la ville référente dans de nombreux domaines. Ainsi en est-il, par exemple, de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH).

Figure n° 2

Les structures d'insertion par l'activité économique de l'Allier

Source : Union régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique (U2RIAE), 2014. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020.

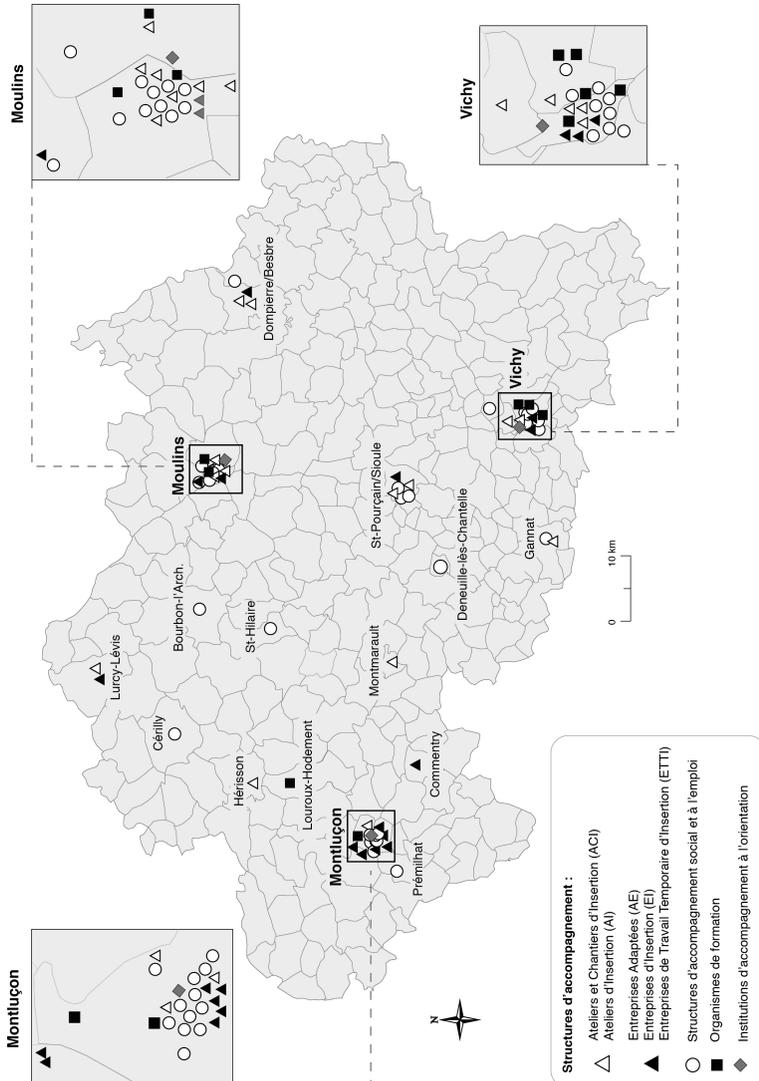
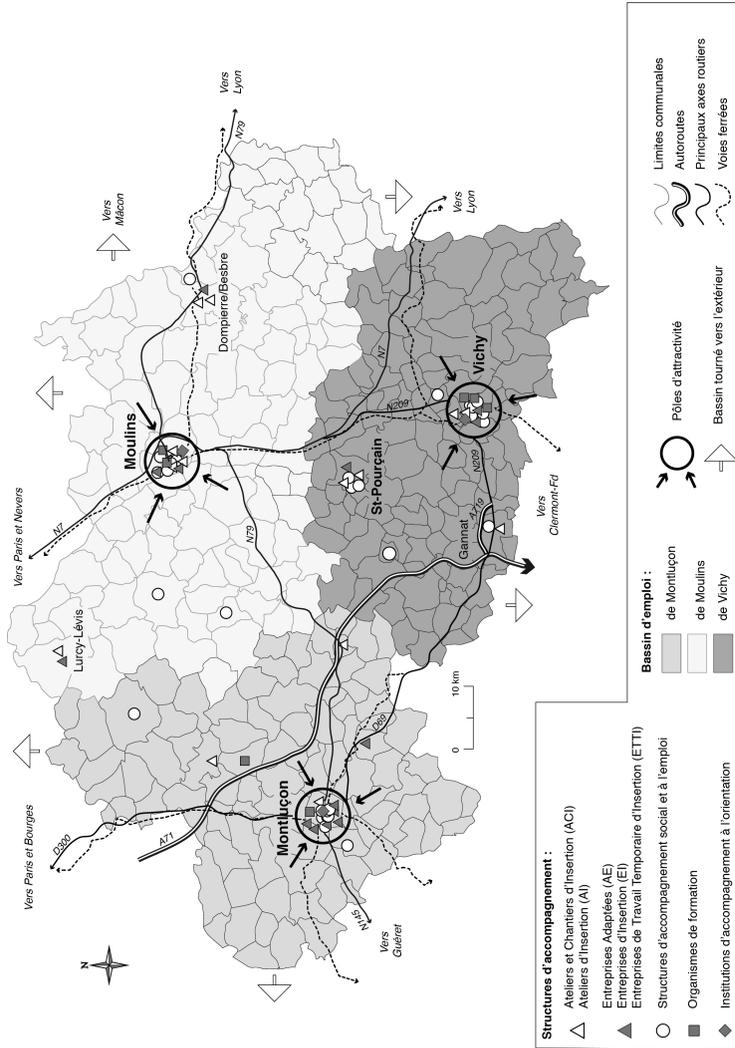


Figure n° 3

Les structures d'accueil, d'orientation et d'accompagnement¹⁹ des personnes en situation de handicap psychique et axes de communication du département de l'Allier

Source : Pôle Emploi, 2017. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020.



¹⁹ Structures d'accompagnement social et à l'emploi : Pôle Emploi, Cap Emploi, Mission Locale, ESAT, Services d'Appui au Maintien dans l'Emploi des Travailleurs Handicapés (SAMETH), Structures médico-sociales
Institutions d'accompagnement à l'orientation : MDPH, Unité Territoriale d'Action Sociale (UTAS)

La localisation des structures, concentrées dans les pôles urbains, implique donc le déplacement des bénéficiaires. Or, les personnes en situation de handicap ne résident pas toutes à proximité des principales agglomérations et beaucoup d'entre elles ne disposent pas de moyens de transport personnels. Les différents personnels des SIAE rencontrés s'accordent sur le fait que la majorité des travailleurs handicapés résidant à plus de quinze kilomètres des pôles urbains et orientés vers leurs structures sont très désavantagés par le manque de services publics de transport, freinant d'autant une insertion socioprofessionnelle pérenne.

De plus, l'organisation des axes de communication, routiers et ferroviaires, du département de l'Allier, donc les conditions d'accessibilité, sont également favorables (figure 3). Si le département est traversé par plusieurs axes ferrés (quatre axes : Montluçon/Paris ; Montluçon/Clermont-Ferrand ; Vichy/Lyon et Clermont-Ferrand/Paris), les lignes ferroviaires ne desservent que partiellement les petites localités ou imposent des changements de gares rendant les trajets longs et difficiles, notamment entre Moulins et Montluçon. De même, les principaux axes routiers (A 71 Paris/Clermont-Montpellier ; N 7 Paris/Clermont-Roanne-Lyon ; N 79 Montluçon/Mâcon, N 145 Montluçon/Guéret ; D 2009 Moulins/Clermont-Ferrand) ne relie pas directement les trois villes principales. Il est donc nécessaire d'emprunter des axes secondaires, ce qui rallonge les trajets et complique les conditions d'accessibilité pour certains publics.

La question de l'accessibilité est alors centrale dans la problématique de la recherche d'emploi puisqu'elle nécessite non seulement un moyen de transport, individuel ou collectif, mais aussi la capacité à se déplacer seul. Une accessibilité limitée par une incapacité à se déplacer seul et loin du lieu de résidence constitue une entrave supplémentaire à l'insertion des personnes handicapées psychique. En effet, la difficulté pour certaines d'entre elles de sortir de la maison, d'effectuer des démarches éloignées de leur bassin de vie ou encore de se trouver au milieu d'une petite foule entrave la démarche d'insertion²⁰. La notion de spatialité et celle d'environnement physique et social²¹ sont, dans leur cas, des éléments importants à prendre en considération car ceci peut favoriser ou limiter leurs capacités à évoluer dans le monde réel. Ainsi les émotions créées par l'incapacité peuvent-elles engendrer des difficultés à vivre en société, à limiter la mobilité et à effectuer des tâches quotidiennes²². *A contrario*, évoluer dans un espace connu représente un environnement sécurisant facilitant le

²⁰ Erving Goffman, *Stigmate : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1975, 176 p. Sébastien Muller, *Comprendre le handicap psychique. Éléments théoriques et analyses de cas*, Champ social, 2011, 212 p.

²¹ Patrick Fougeyrollas et Luc Noreau, « L'environnement physique et social. Une composante conceptuelle essentielle à la compréhension du processus de production du handicap. L'exemple des personnes ayant une lésion médullaire », in Jason Borioli et Raphaël Laubes, *Handicap : de la différence à la singularité Enjeux au quotidien*, Genève, Médecine & Hygiène, 2007, p. 47-69.

²² Bernard Pachoud, Alain Leplège et Arnaud Plagnol, « La problématique de l'insertion professionnelle des personnes présentant un handicap psychique : les différentes dimensions à prendre en compte », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 2009, p. 257-277.

parcours d'insertion. Aussi, un accompagnement de proximité adapté à l'état de santé et aux capacités des bénéficiaires devrait leur permettre de se projeter plus facilement sur le territoire. Or, des discordances entre territoires administratifs et territoires vécus (figure 4) ne favorisent pas toujours cet accompagnement de proximité ce qui, trop souvent, conduit à limiter les actions d'insertion à mener.

L'insertion socio-professionnelle des travailleurs handicapés ne dépend donc pas seulement des besoins en main-d'œuvre recensés par Pôle emploi ou de l'offre non satisfaite des entreprises. Il faut également prendre en considération les possibilités de déplacement des personnes en termes d'accessibilité et, tout autant, l'organisation du territoire en bassin de vie²³ car les démarches de recherche d'emploi entreprises par les travailleurs handicapés s'effectuent prioritairement dans ces espaces de référence qui constituent le cadre de leur vie quotidienne. Ceci est d'autant plus important quand il s'agit de travailleurs affectés d'un handicap psychique pour lesquels évoluer dans un cadre connu, en raison du sentiment de confiance qu'il crée, constitue une nécessité au vu des symptômes vécus et repérés.

Ainsi l'ensemble des professionnels de l'IAE et de l'insertion observent que la majorité des personnes accompagnées ont un rayon de recherche limité, très proche de leur lieu d'habitation. Eux-mêmes préfèrent confier à ces bénéficiaires des missions situées dans un rayon maximal de cinq kilomètres autour de leur lieu de résidence d'une part pour maintenir un environnement sécurisant et, d'autre part, pour pouvoir intervenir si besoin sur le lieu de la mission – dans le cadre d'une ET ou ETTI – si devait survenir un problème en lien avec leur état physique et/ou psychique²⁴. Parfois, la mission peut être plus éloignée, mais nécessite l'accord de la personne, une mobilité avérée et une autonomie certaine.

Or, s'il est préférable de maintenir les activités (formation, emploi) d'un travailleur handicapé psychique dans son bassin de vie, le périmètre de ce dernier ne coïncide pas toujours avec les limites des bassins d'emploi²⁵. Comme le montre la figure n° 4 les bassins de vie, souvent vastes, ne se superposent pas parfaitement aux découpages administratifs. Le bassin de vie de Saint-Pourçain-sur-Sioule, par exemple, s'étend pour partie sur les bassins d'emploi (donc les périmètres des Pôles emploi) de Moulins et de Vichy. La situation se complexifie encore pour les personnes qui résident à la périphérie du département. Ainsi Lurcy-Lévis, commune du nord de l'Allier, dépend en même temps du bassin d'emploi de Moulins et du bassin de vie de Sancoins, situé dans le département voisin de la Nièvre, situation fréquente pour les communes limitrophes. Aussi paraît-il difficile de limiter l'inclusion sociale et professionnelle aux seuls périmètres des bassins d'emploi. Cependant, quand il s'agit de conseiller une personne dont le bassin de vie se situe hors du département où elle

²³ Claire Aragau, Mireille Bouleau et Catherine Mangeney, « Les bassins de vie ont-ils un sens ? Une interrogation de la proximité en périurbain francilien », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5-6/2018, p. 1261-1286.

²⁴ Entretien SIAE, réalisé par Sophie Vuilbert, 2017.

²⁵ Bassin d'emploi : données institutionnelles de Pôle emploi/Zone d'emploi ; limites de l'Insee.

réside, les différents acteurs de l'insertion, dont les SIAE, sont souvent confrontés à ces questions de discordance géographique entre espaces de vie et périmètres administratifs, ce qui peut ralentir, voire rendre impossibles les actions à conduire.

Figure n° 4

Structures de formation, SIAE et bassins de vie et d'emploi de l'Allier en 2017
Source : Conseil Départemental de l'Allier, 2017, Union Régionale des réseaux de l'insertion par l'activité économique, 2014, Pole Emploi, 2017. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020.

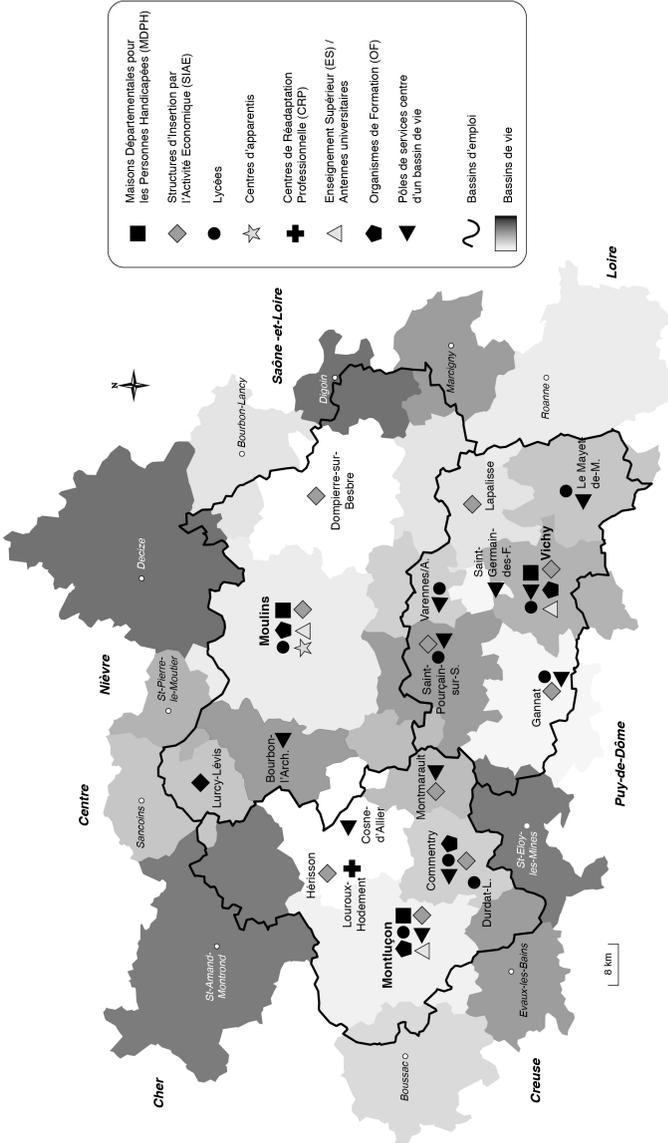
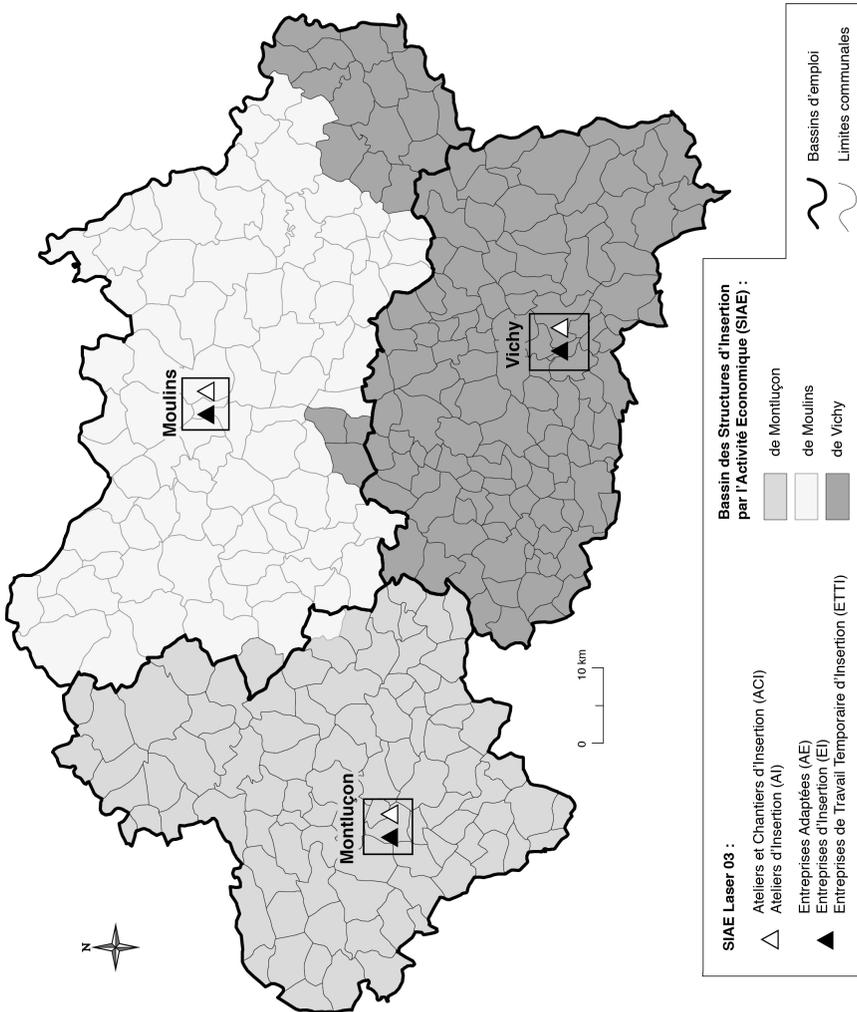


Figure n° 5
 Discordances des périmètres administratifs :
 SIAE et bassins d'emploi de Pôle Emploi
 Sources : Pôle Emploi, 2017 et Union Régionale des réseaux de l'insertion
 par l'activité économique, 2014. Réalisation : S. Vuilbert, UMR Territoires, 2020.



Pour illustrer ces difficultés, prenons l'exemple d'une personne résidant à Chassenard, dans l'Est de l'Allier. Elle va dépendre de Pôle emploi Moulines pour son suivi de demandeur d'emploi, mais sera rattachée à Vichy pour certaines SIAE et pour l'Unité territoriale d'action sociale (figures n° 4 et 5). De plus cette commune limitrophe fait partie de la communauté de communes Digoin Val de Loire, majoritairement localisée en Saône-et-Loire (donc dans la région Bourgogne-Franche-

Comté) dont le bassin de vie est orienté vers ce même département. De fait, l'accompagnement du bénéficiaire dépendra de différents partenaires, chacun étant soumis à des délimitations administratives propres (le Pôle emploi de Moulins, la SIAE du territoire vichyssois, les partenaires sociaux situés dans la région de Moulins ou Vichy suivant l'institution sollicitée, au vu de ses propres limites administratives) quand, de son côté, la personne concernée privilégiera certainement, dans les démarches qu'elle effectuera seule, des structures situées à proximité de son lieu de résidence, sur le territoire de la communauté de commune Digoin Val de Sioule dont une partie, nous l'avons souligné, est extérieure au département de l'Allier et à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

L'accès à l'offre de formation n'est pas plus facile (figure n° 4). Dans le cadre du contrat avec la structure d'insertion, le travailleur handicapé ayant identifié, dans son parcours, un besoin de formation va chercher à se rapprocher des organismes de formation dispensant l'action repérée. Toutefois, l'offre de formation dépend d'appels d'offres, si bien que tous les organismes ne pourront proposer ladite formation. D'une part, ceci limite le nombre d'entrées en formation (en induisant une sélection) et implique, d'autre part, pour le bénéficiaire, d'avoir la capacité (matérielle et psychique) de se rendre au centre de formation. Pour reprendre l'exemple du bénéficiaire résidant sur la commune de Chassenard, la ville de Digoin – hors département – est pour lui plus proche et accessible que Moulins.

Parfois c'est le périmètre d'intervention et l'organisation interne d'une structure d'insertion par l'activité économique qui peuvent engendrer des discordances géographiques ainsi que le montre l'exemple de la SIAE Laser 03 (figure n°5). Sa particularité est qu'elle se compose de plusieurs antennes, réparties sur l'ensemble du département, chacune étant rattachées à un bassin d'emploi, donc au Pôle emploi d'une ville référente distincte (Moulins, Montluçon, Vichy). Ainsi, une personne accompagnée par cette SIAE, domiciliée au sud-est du bassin d'emploi moulinois, dépendra de son antenne de Vichy, non de celle de Moulins où se situe cependant le Pôle emploi auquel elle reste rattachée en raison de son lieu de résidence.

Si les dispositifs réglementaires²⁶ envisagent la mobilisation de tous les acteurs de l'insertion dans le cadre de la mutualisation des compétences et des outils, il s'avère que sur le terrain, en raison notamment du manque d'homogénéisation des territoires d'intervention, la fluidité du dialogue social, encouragée par les textes, n'est pas aisée. Les parcours d'insertion peuvent de fait s'en retrouver freinés, pour une durée plus ou moins longue, *a fortiori* quand deux départements limitrophes sont concernés. La mise en œuvre d'aides ponctuelles (par exemple une aide à la mobilité attribuée par Pôle emploi) peut ainsi être perturbée par la lenteur institutionnelle liée aux multiples procédures et interlocuteurs devant intervenir. Ceci conduit aussi le travailleur handicapé à devoir effectuer des déplacements plus

²⁶ Arrêté préfectoral de l'Allier relatif au contrat unique d'insertion, juin 2016 ; Plan de cohésion sociale 2005-2009 ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, JORF n° 175 du 31 juillet 1998.

longs pour accéder à l'aide ou à l'information qui lui est nécessaire et le renvoie une nouvelle fois à sa capacité à effectuer des démarches administratives en autonomie. Au final, l'accumulation de ces difficultés peut lasser et dissuader tant le bénéficiaire que les professionnels et parfois aboutir à l'interruption de la démarche d'insertion qui avait été entreprise.

Ce type de situation est caractéristique d'un environnement non « capacitant »²⁷. Il renvoie les travailleurs handicapés psychiques à une représentation dépassée du handicap qui fut d'abord associée aux notions de déviance et de stigmatisation, alors abordées comme conséquence d'une insertion sociétale défailante²⁸. Depuis les années 1990, la prise en compte de la dimension spatiale²⁹ a permis d'aborder le handicap différemment, soulignant l'importance d'un environnement adapté³⁰ dans le cadre d'une évolution sociale et professionnelle. Si la notion d'environnement « capacitant » met en exergue les compétences et capacités mobilisées par un individu pour favoriser son insertion au sein d'un espace spécifique, l'organisation territoriale des services et structures en charge de l'emploi du département de l'Allier ne rend pas la tâche aisée aux travailleurs handicapés psychiques.

Conclusion

L'insertion par l'activité économique propose aux publics accompagnés une activité de production en adéquation avec la structure économique du territoire les préparant à (ré)intégrer le monde professionnel. Mais ces structures sont également missionnées pour contribuer à l'épanouissement des personnes qu'elles accueillent. Ce double rôle économique et éducatif leur confère une place privilégiée comme acteur d'insertion participant, le cas échéant, à la dynamique du territoire.

Leur capital socio-territorial³¹ pourrait être mobilisé en faveur d'une inclusion efficiente des personnes handicapées psychiques s'il leur permettait d'évoluer dans un environnement « capacitant ». Or, le découpage du territoire inhérent à chaque institution et structure d'accompagnement participe trop souvent à complexifier au contraire les parcours d'insertion car ils ne sont pas en adéquation avec les bassins de vie, qui correspondent dans la majorité des cas à l'espace d'insertion sociale des personnes en situation de handicap et plus particulièrement de handicap psychique.

L'harmonisation des périmètres d'intervention, en favorisant les passerelles et la communication entre structures, à toutes les étapes

²⁷ Pierre Falzon, « Ergonomics, knowledge development and the design of enabling environments », *Proceedings of the Humanizing Work and Work*, Guwahati, India, 2005, p. 1-8.

²⁸ Howard Saul Becker, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, Paris, Métailié, 1985, 248 p.

²⁹ Reginald G Gollidge, « Geography and the Disabled: A Survey with Special Reference to Vision Impaired and Blind Populations », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 18, n° 1, 1993, p. 63-85.

³⁰ Patrick Fougeyrollas et Luc Noreau, « L'environnement physique et social. Une composante conceptuelle essentielle à la compréhension du processus de production du handicap. L'exemple des personnes ayant une lésion médullaire », *op. cit.*, p. 47-69.

³¹ Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, « La mobilisation du capital socio-territorial : le cas du technopôle Angus », *Lien social et Politiques*, 2004, p. 139-149.

du parcours, permettrait d'optimiser l'efficacité des politiques publiques en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle, non seulement pour les personnes en situation de handicap psychique, mais pour tous les publics. Le décroisement institutionnel apparaît donc comme un préalable incontournable pour faciliter le retour à l'emploi et l'inclusion sociale des travailleurs handicapés, la mission des professionnels qui les accompagnent, mais aussi pour appuyer des dynamiques bénéfiques pour l'ensemble du territoire.