



Revue de Civilisation Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale
EUROPES / AMÉRIQUES
<http://www.univ-brest.fr/amnis/>

***Reclasser les victimes de la Première Guerre mondiale :
Le cas de la loi du 30 janvier 1923 sur les emplois réservés en
France (1923-1939)***

Peggy Bette

Université Lumière Lyon 2
France

Le 30 janvier 1923 les parlementaires français adoptent une loi sur les emplois réservés aux victimes de guerre dans les administrations et les établissements publics. Cette loi a pour but de favoriser le reclassement social d'un million d'invalides, de 600 000 veuves et 550 000 orphelins¹. Elle leur accorde un droit de préférence face aux anciens bénéficiaires des emplois réservés que sont les militaires engagés et rengagés, certains fonctionnaires et leurs apparentés.

De fait, députés et sénateurs ne sont pas les inventeurs de l'emploi réservé. Ce système d'embauche préférentielle existe au moins depuis l'époque révolutionnaire². Son principal objectif est alors de favoriser le recrutement des cadres de l'armée en garantissant à eux et à leurs proches une situation stable au moment de la retraite ou en cas d'invalidité ou de décès. La loi de 1923 n'est pas non plus la première à introduire le principe de préférence dans l'accès à ces emplois réservés. Adoptée en pleine guerre, la loi du 17 avril 1916 tente déjà par ce moyen de répondre aux situations critiques de milliers de mutilés. Il n'en demeure pas moins que cette loi est sans doute la plus aboutie de toutes les lois relatives aux emplois réservés votées sous la Troisième République³. Quoique discutée en urgence sous la pression des mouvements d'anciens combattants qui revendiquent une loi plus juste et plus efficace que celle de 1916⁴, ses dispositions sont d'une ampleur inégalée par le nombre de personnes qui peuvent en bénéficier et d'une précision sans précédent au niveau de sa procédure de recrutement.

¹ Prost, Antoine, *Les anciens combattants et la société française*, tome 2 : *Sociologie*, Paris, F.N.S.P., 1977, pp. 13-18. (effectifs en 1924).

² Legrand, Albert, *La législation des emplois réservés*, thèse de droit, Université de Paris, 1940, pp. 1-8.

³ Loi du 15 juillet 1889 ; loi du 21 mars 1905 ; loi du 8 août 1913 ; loi du 17 avril 1916.

⁴ Ferraris, Marcel (député de Jura) *Journal officiel, (J.O.) Débats parlementaires, (D.p)*, Chambre des députés, séance du 30 juin 1921, pp. 3016-3017.

L'extension du droit à un emploi réservé à l'importante population des victimes de guerre n'est pas sans poser problème aux parlementaires ; le degré de technicité de la loi, de même que les débats qu'elle suscite, en sont la preuve. Cette extension oblige les parlementaires à repenser le rôle de l'Etat et ses rouages. A travers l'étude de cette loi, cet article entend comprendre pourquoi et comment l'Etat tente de reclasser les victimes de guerre. Il s'attachera en particulier à observer de quelles manières il a pu ou non concilier ses différents rôles : acteur du devoir de réparation envers les victimes de guerre, garant des principes républicains d'égalité et employeur des agents des services publics.

Le recours aux textes officiels, à des fascicules et manuels destinés aux ayants droit et à des thèses de droit nous a permis de voir quelles victimes de guerre ont été en priorité reclassées, selon quels principes ce reclassement a été décidé et appliqué, et quels en ont été les résultats.

Les bénéficiaires de la loi

La loi de 1923 élargit le bénéfice des emplois réservés à l'ensemble des victimes de guerre, en ne le limitant pas, comme le faisait la loi de 1916, aux hommes de troupe atteints d'une infirmité incurable. Officiers, réformés temporaires, mais aussi veuves, compagnes et orphelins de guerre, ainsi que l'ensemble des victimes civiles féminines et masculines se voient accorder un accès prioritaire à ces emplois.

En 1940, Albert Legrand estime, dans sa thèse de droit sur les emplois réservés, que 150 000 victimes de guerre ont pu bénéficier d'un emploi réservé⁵. Les rapports de la commission de contrôle instituée pour vérifier la bonne mise en oeuvre de la loi, donnent des chiffres plus précis pour les cinq premières années d'application. Fin 1927, 18 500 invalides et 2 300 veuves ont été nommés au titre de cette loi⁶. Les mutilés sont en grande majorité des célibataires sans enfant. Parmi eux, ceux atteints d'une invalidité de 60% et plus sont surreprésentés : alors qu'ils ne constituent que le quart de l'ensemble des invalides⁷, ils sont plus du tiers des candidats masculins classés⁸. Les veuves et autres bénéficiaires féminines, quant à elles, sont pour les trois quarts des mères de famille⁹ et comptent dans leurs rangs un nombre supérieur à la moyenne nationale de femmes ayant 3 enfants et plus¹⁰.

En 1923, la très grande majorité des victimes de guerre ont déjà plus de 30 ans, étant nées entre 1875 et 1895¹¹. C'est à vérifier, mais il serait donc très probable que les 150 000 victimes qui ont obtenu un emploi réservé ont une moyenne d'âge relativement élevée lorsqu'elles entrent en fonction. La loi s'adapte d'ailleurs à cette réalité démographique en stipulant que ces ayants droit peuvent faire acte de candidature sans condition d'âge. Cette mesure est d'autant plus nécessaire que les dispositions de la loi,

⁵ Legrand, Albert, *op.cit.*, p. 156.

⁶ Rapports de la commission de contrôle de la loi sur les emplois réservés, *Journal Officiel (J.O.) Documentation administrative (D.a.)*, 1er août 1926, pp. 697-708, 10 janvier 1928, pp. 39-53, 5 juillet 1929, pp. 569-580.

⁷ Prost, Antoine, *op.cit.*, tome 2 : *Sociologie*, p. 21.

⁸ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 5 juillet 1929, p. 574.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Huber, Michel, *La population de la France, son évolution et ses perspectives*, Paris, Hachette, 1938, p. 109 et p. 141.

¹¹ Archives nationales économiques et financières, B13382, Tableaux de répartition par âge des groupes de pensionnés.

initialement valables pour cinq ans, sont constamment prorogées¹² et permettent ainsi aux victimes de guerre de postuler un emploi réservé jusqu'en décembre 1939. Cela signifie que celles qui sont nommées au cours des années 1930 ont alors en moyenne une quarantaine d'années.

Ces mutilés, veuves, orphelins et victimes civiles ont pu faire valoir leur droit sur l'ensemble des territoires placés sous autorité française, métropole et colonies, et ce, à tous les échelons administratifs (des communes aux ministères). Néanmoins, la plupart ont déposé leur candidature dans les corps d'armée des grandes villes, celui de la Seine réceptionnant un nombre beaucoup plus élevé de demandes d'emploi que les autres¹³. Au niveau des nominations, on constate le même phénomène : la plupart obtiennent un emploi à Paris ou dans ses banlieues¹⁴.

La loi leur réserve « 600 emplois divers, représentant 240 000 agents »¹⁵. Ces emplois appartiennent aux quatre catégories de qualification, la « catégorie 1 » renvoyant aux fonctions qui sollicitent un haut niveau de qualification et la « catégorie 4 » à celles qui en nécessitent pas ou peu. La loi vise ainsi à répondre aux profils professionnels de l'ensemble des victimes de guerre, des plus aux moins instruites ou aptes physiquement. Toutefois, la majorité des emplois que les victimes de guerre demandent et obtiennent appartiennent à la quatrième catégorie, la plus accessible. Aussi petit soit le salaire que leur procure ces postes qui ne requièrent pas ou peu de qualification, il leur est vraisemblablement nécessaire pour vivre. Il a en effet été établi que la pension de guerre était insuffisante. Hormis celles des grands invalides (infirmes à 85% ou plus) dont le montant est assez élevé pour leur permettre d'être à l'abri du besoin, « les pensions ont une valeur essentiellement symbolique »¹⁶. Songeons, en effet, qu'en 1928, une veuve de simple soldat non remariée touche une pension annuelle de 1696 francs¹⁷, soit 4,64 francs par jour, alors que le prix d'un kilo de pain s'élève la même année à 2,11 francs et le litre de lait à 1,45 francs¹⁸ et c'est sans compter les frais nécessaires pour se loger et se chauffer. Ainsi, devenir ouvrière d'une manufacture de tabac ou gérante de cabine téléphonique, dont le salaire procure en 1929 entre 22 et 25 francs par jour est le meilleur moyen pour une veuve de trouver une situation stable, d'autant plus stable que c'est en tant que titulaires et non qu'auxiliaires temporaires que les bénéficiaires de la loi de 1923 sont recrutés dans la fonction publique.

Aux yeux des mutilés, l'emploi public réservé appartient aux formes de réinsertion idéales. La plupart d'entre eux sont imprégnés d'une mentalité pré-industrielle et trouvent, par conséquent, le fonctionariat, de même que les métiers artisanaux, très attractifs¹⁹. L'Etat leur apparaît comme l'acteur adéquat pour procéder à leur reclassement. C'est d'ailleurs le seul qui, au cours de l'entre-deux guerres, répond réellement à cette nécessité ; la loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés

¹² Loi du 21 juillet 1928 ; loi du 3 juillet 1934 ; décret du 1er juillet 1939.

¹³ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 10 janvier 1928, p. 41.

¹⁴ Ce phénomène apparaît de manière flagrante dans les listes de nomination publiées quotidiennement au *Journal Officiel des lois et décrets* entre 1923-1939.

¹⁵ Cazelles, Jean (sénateur du Gard), *J. O., D.p.*, séance du 9 juin 1922, pp. 800-801.

¹⁶ Prost, Antoine, *op.cit.*, tome 2 : *Sociologie*, p. 252.

¹⁷ Prost, Antoine, *op.cit.*, tome 2 : *Sociologie*, Annexe, tableau 45. Evolution des pensions de 1914 à 1940. p. 258.

¹⁸ Sauvy, Alfred, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome 2, Paris, Economica, 1984, p. 198.

¹⁹ Prost, Antoine, *op.cit.*, tome 1 : *Histoire*, p. 23.

de la guerre dans les exploitations industrielles, commerciales, agricoles et forestières est très peu, voire pas du tout, appliquée²⁰.

Les principes de la loi

La loi de 1923 a eu des répercussions sociales évidentes, en permettant à un nombre relativement élevé de personnes de (sur)vivre et de se réinsérer par le travail. C'est d'ailleurs en partie de cette manière que les parlementaires la conçoivent. D'aucuns la qualifient de « grande oeuvre sociale »²¹ ou encore de « grande oeuvre de solidarité nationale »²². Toutefois, la réinsertion professionnelle des victimes de guerre ne répond pas uniquement à un enjeu social : elle relève aussi d'un devoir patriotique. L'emploi réservé doit être surtout compris comme une réparation envers les victimes de guerre. Quoique moins connu que la pension de guerre, il est pourtant énoncé comme son corollaire. Pour le législateur, ils ne peuvent aller l'un sans l'autre :

*La réparation due par l'Etat à l'invalidé revêt deux formes : 1° L'indemnité représentée par la pension, 2° la faculté donnée à l'invalidé de parcourir une carrière compatible avec ses aptitudes physiques et professionnelles. Ces deux formes de réparation se complètent : l'Etat doit à l'invalidé et la pension et le reclassement social.*²³

Ajoutons par ailleurs que l'emploi réservé ne constitue pas seulement le moyen de paiement d'une dette symbolique ; il est également conçu comme un moyen de redressement national. Les victimes de guerre sont certes perçues comme les créancières de la nation, mais également comme « d'inépuisables sources de relèvement »²⁴. Jean Cazelles, rapporteur de la loi sur les emplois réservés au Sénat, déclare que :

*La France, qui a perdu 1 408 000 de ses enfants, morts ou disparus, qui sont tombés pour son salut, a besoin, pour son relèvement économique, de l'effort laborieux de tous les autres.*²⁵

Le député Marcel Ferraris va jusqu'à affirmer que les victimes de guerre revendiquent des emplois réservés moins pour obtenir une sécurité financière et sociale que pour contribuer au redressement de la Nation :

*En somme, que réclament et veulent nos camarades mutilés et les éprouvés de guerre ? Ils veulent simplement reprendre leurs places dans la vie sociale, ils veulent continuer les efforts commencés au front, ils veulent replacer notre France si éprouvée au rang qu'elle doit occuper parmi celui des nations, c'est-à-dire à la première place qu'elle occupait avant la guerre. Ils savent que leurs devoirs de bons citoyens français ne sont pas finis, ils se rendent compte qu'ils doivent s'employer à ne pas rendre vains des sacrifices si noblement consentis. Ils veulent encore travailler à la prospérité du pays sorti victorieux de cette terrible guerre.*²⁶

Les politiques des emplois réservés aux victimes de guerre relèveraient donc de préoccupations plus patriotiques que sociales. En effet, les conditions économiques

²⁰ Valentino, Charles, dans la préface de l'ouvrage de Dubois, Charles, *Les emplois réservés aux mutilés et aux veuves, aux engagés et rengagés*, Nancy-Paris-Strasbourg, Berger-Levrault, 1927, tome 1, p. VII.

²¹ Ferraris, Marcel, *J.O., D.p.*, Chambre des députés, séance du 30 juin 1921, p. 3015.

²² Cazelles, Jean, *J.O., D.p.*, Sénat, séance du 9 juin 1922, p. 798.

²³ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 10 janvier 1928, p. 39.

²⁴ Maurisson, Georges, *J.O., D.p.* Chambre des députés, séance du 30 juin 1921, p. 3017.

²⁵ Cazelles, Jean, *J.O., D.p.*, Sénat, séance du 9 juin 1922, p. 799.

²⁶ Ferraris, Marcel, *J.O. D.p.*, Chambre des députés, séance du 30 juin 1921, p. 3015.

difficiles dans lesquelles vivent certaines victimes de guerre ne sont prises en compte que dans la mesure où ces dernières ont contribué à sauver la patrie. Leur présence redéfinit le contrat qui lie l'individu et l'Etat. Elle justifie l'extension des prérogatives de l'Etat en matière de protection sociale²⁷. Ceci posé, nous comprenons mieux pourquoi l'emploi réservé, qui est pourtant une forme de discrimination positive, n'a pas rencontré d'opposition, malgré le principe républicain d'égalité devant la loi. Alors que certains parlementaires avaient manifesté leurs réticences au nom de ce même principe lors de la mise en place des premières aides aux familles nombreuses avant la guerre²⁸, aucun, en 1923, ne discute la loi des emplois réservés en arguant de la notion d'universalisme.

Les débats parlementaires montrent, en effet, que la question des emplois réservés aux victimes de guerre ne se pose pas en ces termes ; leurs préoccupations et leurs points de discordance sont d'ordre plus pratique. Il s'agit pour eux de déterminer un système de recrutement qui puisse garantir « les intérêts et les droits des candidats avec les exigences légitimes du service public »²⁹. Cette difficile conciliation se traduit par la mise en place d'un système de recrutement très élaboré, dont les différents protagonistes appartiennent à la fois à la sphère civile (dans laquelle les postulants sont amenés à travailler) et militaire (à laquelle leur statut de victime de guerre les rattache). La sélection des candidats procède en trois étapes : le dépôt et l'instruction de la candidature, le classement des postulants entre eux et la nomination.

La première étape consiste dans le dépôt et l'instruction des candidatures. Les administrations ne sélectionnent pas elles-mêmes les candidats mais la procédure est assez sévère pour assurer leurs intérêts. La sélection se fait en deux temps. Tout d'abord, les candidats doivent prouver qu'ils remplissent les conditions pour postuler à l'emploi qu'ils désirent. Ils sont ainsi tenus en premier lieu de joindre à leur demande d'emploi des certificats attestant leur statut de victime de guerre, leur situation familiale ainsi que leur bonne moralité. Ensuite, ils sont soumis à des épreuves d'aptitude physique et professionnelle. La commission médicale, en général, comprend deux médecins militaires et un médecin civil. Les commissions professionnelles, pour les emplois de deuxième catégorie par exemple, sont composées de trois officiers, dont un officier supérieur, qui préside, et trois membres civils, des fonctionnaires choisis par le préfet, si possible parmi les membres de l'administration concernée. Par ailleurs, les épreuves se déroulent dans les bâtiments de l'autorité militaire. Seules les épreuves d'aptitudes techniques, spécifiques à quelques emplois particuliers, se déroulent dans l'administration sollicitée³⁰.

Certes, les candidats postulent pour des emplois qui leur sont réservés, mais le règlement des épreuves d'admission montre bien qu'ils doivent prouver leurs aptitudes comme les autres. Il ne saurait être question de transformer les administrations en oeuvres de charité ; la qualité de victime de guerre ne vaut pas automatiquement, loin de là, le droit à un emploi. Les épreuves que doivent passer les candidates au poste de

²⁷ Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-Providence*, Paris, Le Seuil, 1992 (1ère édition 1981), p. 30 ; Jackson, Harriet, « L'impact de la guerre 1914-1918 sur la protection sociale », in *De la charité à la sécurité sociale*, sous la direction de Gueslin, André et de Guillaume, Pierre, Paris, Editions ouvrières, 1992, pp. 117-122 ; Murard, Numa, *La protection sociale*, Paris, La Découverte, 2004 (1ère édition 1988), p. 37.

²⁸ Battagliola, Françoise, « Des aides aux familles aux politiques familiales. 1870-1914 », in *Genèses, sciences sociales et histoire*, n°40, septembre 2000, p. 149.

²⁹ Cazelles, Jean, *J.O., D.p.*, Sénat, séance du 9 juin 1922, p. 799.

³⁰ Décret portant règlement d'administration publique de la loi du 30 janvier 1923, *J.O., Lois et Décrets*, 25 juillet 1923, p. 7089 et suivantes.

sténodactylographe, poste de troisième catégorie, sont d'un niveau de difficulté comparable aux examens des candidates ordinaires. Cette épreuve consiste en :

*une dictée d'un texte de 500 mots environ à la vitesse de 100 mots à la minute pendant 5 minutes. Il est accordé 40 minutes aux postulantes pour retranscrire à la machine à écrire leurs notes sténographiques. Toute transcription comprenant plus de 40 fautes est éliminée.*³¹

A l'issue de ces épreuves, les commissions délivrent ou non le certificat attendu. Une fois en poste, les candidats sont souvent soumis à un stage probatoire plus ou moins long à l'issue duquel ils peuvent être remerciés ou titularisés. Dans ce cas, ils obéissent aux mêmes règles de mutation, de traitement et de discipline que tous leurs autres collègues³².

Les deux étapes suivantes, les procédures de classement et de nomination, répondent davantage à l'intérêt des victimes de guerre. En effet, le nouveau système mis en place par la loi de 1923 cherche à corriger les failles de la procédure instaurée par la loi du 17 avril 1916, qui péchait par manque de transparence et d'équité. Dans cette configuration, une commission de classement opérait le classement des candidats. Cette commission était souveraine en la matière. Ses décisions n'étaient pas publiques. Les administrations décidaient des nominations aux emplois relevant de leurs services. Le système était décrié, puisque certaines décisions, soit de la commission de classement, soit ensuite des administrations semblaient arbitraires. Or, les parlementaires, lors du débat sur la loi de 1923, considèrent que :

*il serait en effet inadmissible que les administrations considérassent les invalides de guerre comme des candidats indésirables et s'ingéniassent à leur fermer les portes que la loi leur ouvre.*³³

Le nouveau système de recrutement garantit beaucoup mieux les droits des victimes, en cherchant à être plus équitable et plus transparent. Les parlementaires le veulent plus juste en classant, après d'âpres discussions à la chambre³⁴, les mutilés d'abord en fonction du degré de leur blessure et non, comme dans la loi de 1916, selon leurs charges de famille. Pour eux, l'emploi réservé doit réparer le préjudice physique dû la guerre, avant de compenser le poids financier d'une famille. Veuves et compagnes, quant à elles, qui ne sont pas atteintes physiquement, sont classées d'après leur nombre d'enfants. Sénateurs et députés prennent également des dispositions pour limiter l'arbitraire et l'opacité des décisions. Le Ministre des Pensions, tuteur des victimes de guerre, a désormais des pouvoirs propres et renforcés. C'est lui qui arrête le classement et la nomination des candidats ; la commission de classement n'a plus qu'un pouvoir consultatif et les administrations n'ont plus leur mot à dire. En outre, toutes les décisions ou informations relatives aux emplois réservés sont rendues publiques : listes de classement, nominations, offres d'emploi, composition des différentes commissions sont obligatoirement publiées au Journal Officiel. Enfin, deux autres dispositions sont mises en place : le droit de recours des ayants droit devant le Conseil d'Etat et la création d'une commission de contrôle dont la fonction est de veiller à l'application de la loi et de repérer les différentes violations dont elle peut faire l'objet. Cette commission, qui s'informe principalement auprès des victimes de guerre, est tenue de remettre un rapport

³¹ *Ibid.*, Annexe. Tableau F.

³² La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, Rapport du 10 janvier 1928, p. 39.

³³ Cazelles, Jean, *J.O., D.p.*, Sénat, séance 9 juin 1922, p. 799.

³⁴ *J.O., D.p.*, Chambre des députés, discussion de l'article 4, pp. 3022-3028.

annuel au ministre des pensions, publié ensuite au Journal Officiel.

Des résultats jugés décevants

On voit donc que les parlementaires ont pris de nombreuses dispositions pour favoriser le reclassement des victimes de guerre face à des administrations souvent réticentes. Mais ces dispositions s'avèrent inefficaces, le nombre de reclassés étant bien inférieur à leurs prévisions.

Ce résultat jugé décevant par les parlementaires n'est pas à mettre sur le compte d'une quelconque désaffectation des victimes de guerre. Au contraire, elles tentent de faire valoir leur droit de manière massive, mais celui-ci est rarement satisfait. Les informations statistiques fournis dans les rapports de la commission de contrôle révèlent que la proportion de candidats classés ne représentent jamais plus de la moitié des postulants et que les victimes de guerre pour accroître leur chance d'être classées déposent en moyenne deux demandes chacune et, si elles n'ont pas obtenu satisfaction, renouvèlent leur candidature au(x) trimestre(s) suivant(s), parfois pendant plusieurs années³⁵.

La principale raison de ce semi-échec est l'existence d'une forte discordance entre l'offre et la demande. Le nombre des emplois est, comme nous l'avons vu, très élevé et pourrait donc numériquement répondre à la demande. Mais ces emplois ne correspondent pas aux profils professionnels des candidats qui sont d'un niveau de qualification assez faible. Les postes féminins proposés par le service des Postes et Télégraphes au deuxième trimestre 1929 illustre de manière flagrante ce phénomène :

Tableau récapitulatif de la 50e liste de classement, Sous-Secrétariat des postes et des télégraphes, emplois féminins (F) (1929)

Catégorie	Emploi	Nombre de vacances	Nombre de candidates
3è	Aides	60	5
2è	Dames employées	345	20
3è	Dames sténodactylographes	1	0
3è	Dames dactylographes	15	1
4è	Ouvrières aux travaux manuels	9	104
4è	Gérantes de cabine téléphonique	12	31

Source : *Journal Officiel*, paginations spéciales, pp. 256a-258a.

Pour les emplois de 2^e ou 3^e catégorie qui requièrent des aptitudes physiques et professionnelles assez élevées, le nombre de postes excèdent souvent le nombre de candidates, tandis que les emplois de 4^e catégorie, quoique rares, sont abondamment postulés.

Précisons par ailleurs que les insatisfactions ne se font pas entendre seulement au niveau de la sélection qui précède le classement ; elles se manifestent aussi au moment de la nomination. En effet, il est courant que les candidats ne soient pas affectés dans le lieu géographique qu'ils auraient souhaité. C'est souvent le cas des candidats

³⁵ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, Rapport du 5 juillet 1929, p. 569 et p. 572.

provinciaux ; la plupart préféreraient rester dans leur région, mais ils sont contraints de venir à Paris, seul endroit où un emploi leur est proposé rapidement. S'ils ne s'en contentent pas, ils peuvent attendre plus de six mois, voire plusieurs années³⁶ avant d'être nommés. Ce problème des candidats dits « déracinés »³⁷ n'est jamais résolu au cours de l'entre-deux guerres.

La procédure d'attribution des emplois réservés n'a pas atteint le but escompté. Les gendarmeries, les commissions d'examens et les administrations sont considérées comme les principaux responsables de ces dysfonctionnements.

Aux premières il est reproché leur incapacité à informer ou à orienter convenablement les victimes de guerre. Les militaires ne semblent pas les mieux placés pour cerner les goûts et aptitudes de chaque candidat. Charles Valentino, l'un des anciens combattants qui a élaboré la loi des pensions de 1919, décrit très bien la situation de victimes de guerre laissées à elles-mêmes lors du choix de l'emploi postulé :

La liste des emplois réservés est tenue par les brigades de gendarmerie à la disposition des victimes de la guerre. On consulte la liste ; on choisit l'emploi d'après sa dénomination, la plupart du temps sans trop savoir en quoi il consiste au juste ni par conséquent si on y conviendra, ni si on s'y plaira. On fait sa demande sans trop savoir non plus si on a la chance d'être nommé, ni dans quel délai.[...] Si les conseils utiles avaient été donnés, combien de victimes de la guerre qui n'ont pu être munies d'emploi l'auraient été ! et combien de celles qui en ont été munies auraient pu être nommées à des emplois leur convenant mieux !³⁸

Les commissions médicales et professionnelles sont également mises en cause. De l'avis des victimes de guerre et de la commission de contrôle leur évaluation est trop sévère, exigeant parfois un niveau d'aptitudes injustifié au regard de l'emploi sollicité. C'est pourquoi la commission de contrôle considère que :

les épreuves auxquelles doivent être soumis les candidats soumis à un emploi de 4e catégorie, autres que ceux pour lesquels des épreuves spéciales sont exigées, doivent être d'une extrême simplicité. Il lui semble inadmissible qu'un forgeron qui a obtenu une note satisfaisante pour des épreuves techniques se rapportant à son métier puisse se voir refuser le certificat d'aptitude professionnelle parce qu'il n'a pas donné la solution juste des opérations arithmétiques.³⁹

Les administrations, quant à elles, ne se plient que très difficilement aux termes de la loi de 1923, usant pour la contourner de toutes sortes de stratagèmes. L'un des plus aisés et probablement des plus pratiqués est de ne pas déclarer le nombre réel d'emplois vacants, comblés par du personnel auxiliaire. Une pratique plus subtile, mais qui semble s'être généralisée est de créer de nouveaux postes, non répertoriés dans la nomenclature des emplois réservés, mais qui assurent les mêmes fonctions que ces emplois sous couvert d'une nouvelle dénomination⁴⁰.

Les multiples circulaires ministérielles rappelant aux administrations et établissements publics leur obligation envers les victimes de guerre sont peu persuasives. Les parlementaires comprennent rapidement la nécessité d'établir de nouvelles dispositions juridiques pour assurer une bonne application de la loi. La loi de 1928, prorogative de celle de 1923, institue une partie de ces premiers garde-fous. Elle impose, entre autres, aux commissions médicales et professionnelles la présence d'un

³⁶ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 5 juillet 1929, p. 570.

³⁷ Legrand, Albert, *op. cit.*, pp. 158-159 ; Valentino, Charles, *op.cit.*, p. VII.

³⁸ Préface de Valentino, Charles, *op.cit.*, p. VIII.

³⁹ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 10 janvier 1928, pp. 47-48.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 48.

invalide de guerre parmi leurs membres⁴¹ et stipule que tout nouveau poste ne pourra être créé que par une loi, dans laquelle une proportion d'emploi réservée sera systématiquement envisagée⁴².

Ces mesures de la fin des années 1920 semblent avoir eu quelques effets. Certaines administrations, comme par exemple celle des Postes et Télégraphes, remplissent progressivement leurs obligations envers les victimes de guerre⁴³. Ainsi, même si la loi de 1923 n'a pas pu satisfaire toutes les demandes d'emploi, ses dispositions sont de mieux en mieux appliquées. Elles inspirent d'ailleurs les parlementaires de la IV^e République ; le principe de l'emploi réservé est repris, en 1946, pour reclasser les victimes de la Seconde Guerre mondiale⁴⁴.

La loi de 1923 étend le droit à un emploi réservé à l'ensemble des victimes de guerre, masculines et féminines. De ce fait, elle élargit la sphère d'intervention de l'Etat, qui ne s'en tient plus à secourir ses agents (militaires de carrière et fonctionnaires), mais s'emploie à reclasser professionnellement au sein de ses structures des personnes de toutes origines sociales et professionnelles, qui peuvent n'avoir eu dans le passé aucun lien professionnel avec lui. Dans le cadre de cette loi, l'Etat acquitte en partie le devoir de réparation de la nation envers les victimes de guerre. Mais il y est aussi un employeur : la procédure mise en place pour la sélection des victimes de guerre vise à le satisfaire sous cet angle. A cet égard, l'emploi réservé n'a pas suscité l'intérêt qu'il mérite : les historiens de la Première Guerre mondiale de même que ceux de la protection sociale, de l'emploi et des administrations, qui jusqu'à aujourd'hui n'y ont porté qu'une attention distraite, pourraient par ce biais penser à nouveaux frais l'impact de la guerre sur les relations entre l'Etat et la société.

⁴¹ La commission de contrôle, *J.O., D.a.*, rapport du 5 juillet 1929, p. 570.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Le Ber, Amandine et Schepens, Nadine, *Le rôle de la poste au cours de la première guerre mondiale*, Paris, Comité pour l'histoire de la Poste, n°3, 2004, p. 146.

⁴⁴ Commes, Pierre, *Les emplois réservés*, mémoire pour le diplôme d'études de droit public, Université de Paris, 1969.