

La formation professionnelle des adultes invalides après la Première Guerre mondiale

par Jean-François Montes *

Les institutions responsables de la formation et de l'emploi des adultes handicapés sont les héritières de la Première Guerre mondiale. A son issue, il a fallu réinsérer dans l'emploi les blessés et les malades, dans l'urgence, parce que la main-d'œuvre manquait. Les structures ont considérablement évolué mais elles s'éclairent de ce retour au passé.

Depuis la loi du 23 novembre 1957 sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés, le problème du coût des structures d'emploi en milieu protégé (centre d'aide par le travail et atelier protégé) et de la formation professionnelle des handicapés qui ne leur permet pas d'accéder au « milieu ordinaire de travail » revient régulièrement. Pour l'année 1987, les statistiques du ministère des Affaires sociales indiquent que 9 014 stagiaires sont en formation dans soixante-dix-huit centres de rééducation, réadaptation et formation professionnelle pour adultes handicapés. Treize équipes de préparation et de suite du reclassement (EPSR) sont chargées de les aider à trouver un emploi en rapport avec leur formation à la fin de leur stage. De nombreuses critiques s'élèvent dénonçant l'inadéquation entre les professions enseignées et la réalité du marché du travail. Quelle est l'origine de ce système de formation et d'emploi particulier pour des adultes ?

Sa mise en place s'inscrit dans un héritage historique, construction originale issue du chaos de la Première Guerre mondiale. 8 410 000 hommes seront mobilisés pendant les quatre années du conflit dont 45 % sont des agriculteurs ou auxiliaires de l'agriculture et 30 % des ouvriers d'industrie. Les travaux

d'Antoine Prost¹ ont montré qu'il n'est pas possible de connaître le nombre exact des pertes. Retenons simplement qu'il y aurait eu, en plus des 1 325 000 tués, un nombre de blessés et de malades entrés dans les établissements hospitaliers du service de Santé militaire s'élevant à 9 381 891. Pour relativiser ce chiffre, il faut tenir compte du fait qu'un même individu peut être comptabilisé plusieurs fois.

Il est possible de tenter une évaluation du nombre de bénéficiaires potentiels de la rééducation professionnelle en regardant les chiffres des invalides administrativement reconnus. Ils évoluent de 1 000 500 en 1924 à un maximum de 1 181 057 pensionnés de guerre en 1933². Le docteur Henri Queuille³ estime que, pour la période de guerre, 60 000 mutilés sont passés par les écoles de rééducation professionnelle, alors que les calculs sur la période 1915-

* Auteur d'un rapport de recherche pour l'Office national des anciens combattants intitulé : 1915-1939 (re)travailler ou le retour du mutilé, décembre 1991, 440 p.

1 A. Prost, *Les anciens combattants et la société française 1914-1939*, trois volumes parus en 1977 aux Presses de la Fondation nationale de sciences politiques.

2 Ministère des pensions, rapport de Lyons de Feuchins en 1924 ; rapport J. Lebel du 20 février 1934.

3 Docteur Henri Queuille, rapport du 30 mai 1919, bulletin officiel de l'Office national des mutilés n° 5, p. 34.

1933 indiquent que 71 780 mutilés sont entrés en rééducation, d'après les chiffres officiels. Si l'on rapproche ce chiffre du maximum d'invalides recensés pour la même année, cela voudrait dire que le phénomène de la rééducation n'aurait concerné que 6 % de l'ensemble des invalides ! De plus, seuls les deux tiers peuvent être considérés comme ayant réellement été formés, c'est-à-dire ayant réellement suivi une formation qualifiante, d'une durée suffisamment longue et approfondie, pour pouvoir avoir une possibilité de réinsertion sur le marché du travail.

L'idée de rééducation professionnelle apparaît pour la première fois dans la circulaire 19295C/7 du ministère de la Guerre en date du 1^{er} juin 1915. Mais elle n'est pas totalement gratuite. Les militaires en instance de réforme perçoivent une allocation journalière spéciale de 1,70 F créée par le décret du 1^{er} janvier 1915. Les mutilés en rééducation subissent un prélèvement de 1,20 F sur cette allocation, ce qui n'est pas le cas des pensionnés. L'Office national des mutilés et réformés supprimera cette discrimination le 1^{er} juillet 1918.

Cette volonté est concrétisée, dans la législation française, par la loi du 2 août 1918 concernant la rééducation des mutilés de guerre⁴. Elle prévoit dans son article 1^{er} que « *tout militaire ou ancien militaire atteint d'infirmités résultant de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées pendant la guerre peut demander son inscription à une école de rééducation professionnelle en vue de sa réadaptation au travail et notamment de sa rééducation professionnelle et de son placement.* » De simple possibilité en 1918, elle devient un droit ouvert aux mutilés de guerre par l'article 76 de la loi du 31 mars 1919⁵. Mais en ouvrant aux invalides le droit à l'aide de l'Etat pour leur rééducation professionnelle, elle leur impose trois conditions : « *le militaire ou le marin doit être pensionné et non plus simplement réformé ; l'intéressé doit ne plus pouvoir exercer son métier habituel ; cette impossibilité doit être le fait de la blessure ou de l'infirmité ayant ouvert le droit à pension.* »

Comment un système provisoire, qui devait disparaître lorsque la population destinataire n'aurait plus à l'utiliser, a évolué et a modifié son objet au cours du temps ?

4 Loi du 2 janvier 1918 au JO du 3 janvier 1918, Décret d'application du 26 février 1918.

5 Loi du 31 mars 1919 au JO du 2 avril 1919, titre 76, Bulletin des Lois 1919, Tome 1, p. 876, réf. AN7D/14.

LA FORMATION OU LA DUALITÉ DES OBJECTIFS

Au sortir de la guerre, 47 % des invalides sont des anciens agriculteurs et 26 % des ouvriers d'industrie. La nature du problème ne sera fondamentalement pas la même pour ces deux catégories. C'est surtout pour l'ouvrier agricole et l'ouvrier industriel que se pose, de manière cruciale, le problème de la réinsertion professionnelle. Entre 1915 et 1930, les mutilés de guerre vont être l'objet de la sollicitude des discours publics, concrétisés par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, pouvant laisser croire à une organisation méthodique du couple formation-emploi. Dans la pratique, au-delà d'un tronc commun de rééducation fonctionnelle professionnalisée, deux types de formation, correspondant à deux projets d'insertion, vont se dérouler de manière concomitante.

LA FORMATION « SPONTANÉE »

La pratique de la rééducation professionnelle durant la première période s'apparente plus à l'assistance par le travail qu'à une véritable formation pour trois raisons.

La première tient à la nature des structures qui se mettent, de manière anarchique, à fonctionner. Les structures les plus rapidement mises en place, dès décembre 1914, sont le fait, majoritairement, soit de sociétés d'assistance par le travail préexistantes au conflit (onze cas), soit d'associations dénommées « œuvres de guerre » (soixante cas, mais seulement cinq grands groupements) dont l'objectif délimité est de disparaître dès la fin de celui-ci. C'est-à-dire qu'implicitement elles ne peuvent entreprendre que des formations de courte durée, demandant peu d'investissement matériel mais beaucoup de matières premières, impliquant un personnel ayant surtout une pratique facilement communicable et devant, pour survivre, renouveler fréquemment leurs stagiaires. Les frais de séjour sont payés par l'Etat (environ 2,5 F par jour) et les recettes provenant de la production sont réparties entre les stagiaires en fonction des rendements atteints. Ces sociétés doivent de fait posséder des ressources propres provenant de la générosité publique, tant par les dons de leurs membres que par les collectes organisées par la presse ou dans la rue. L'initiative privée occupe donc une place d'avant-garde par la prise en compte rapide d'un problème réel. Les résultats quantitatifs ne sont estimables qu'en fonction des chiffres fournis par les sociétés elles-mêmes. Ainsi l'Union des colonies étrangères en France en faveur des victimes de la guerre, qui gère les écoles du Grand-palais, du Quai Debilly, des Invalides, de

Maison-Blanche et de Juvisy, annonce avoir rééduqué 6 000 mutilés au 31 décembre 1918 ; la Fédération nationale d'assistance aux mutilés des armées de terre et de mer, structure fédérative forte de ses trente filiales, autant. Pour sa part, l'aide immédiate aux mutilés et réformés de la guerre annonce 1 361 rééduqués ; enfin les chiffres du dernier grand groupement, les Blessés au travail, n'ont pas été retrouvés. Les résultats qualitatifs sont plus complexes car il n'y a pas eu de suivi des stagiaires malgré les avertissements lancés (trop ?) précocement : « *Il ne faut pas oublier une autre cause d'échec, fréquente celle-là : la hâte que l'on a mise à placer très vite après quelques rudiments des soldats qu'on aurait pu instruire, rééduquer (...). L'accueil qu'on n'a pas su éviter a été la création des écoles ou centres non en tenant compte des besoins économiques et des débouchés régionaux mais uniquement d'après les ressources et les dévouements qu'on a trouvés en trop grand nombre dans telle région, où d'évidence la rééducation n'avait aucune raison de se développer et qui ont manqué dans telle autre où l'on aurait eu le placement assuré et facile de très nombreux mutilés. En trente mois, seuls 3 % des mutilés rééduqués ont reçu un apprentissage complet.* »⁶

La deuxième raison expliquant cette formation « spontanée » tient à la nature d'un marché du travail en état de crise de main-d'œuvre, due à l'augmentation des besoins de l'industrie de guerre et à la pénurie alimentaire. Il faut produire vite et en grande quantité. Peu importe qui produit, de nombreux mutilés étant d'ailleurs « enlevés » à la rééducation par les industries du ministère de l'Armement : soit pour la production, après trois mois d'apprentissage un mutilé ouvrier cordier à l'établissement central du matériel d'aérostation reçoit un salaire de 5 à 7 F par jour suivant le rendement atteint ; soit en remplacement d'effectifs, ce qui « *nuît considérablement aux intérêts généraux du pays en récupérant jusque dans les écoles des hommes qu'il enlève brusquement à la rééducation pour en faire de simples gardiens, des veilleurs de nuits, etc.* »⁷ Au 31 décembre 1916, les établissements du ministère de l'Armement et des Munitions emploient 1 500 mutilés, les usines de la Défense nationale 3 000.

La troisième raison tient à un calcul économique basé sur les ressources des intéressés. Deux théories coexistent. La première sous-entend que le revenu principal est constitué par la pension d'invalidité de guerre, le travail ne représentant que le complément d'une ressource annexe. Les métiers enseignés sont

6 A.-L. Bittard, « La solution législative du problème des mutilés », *Revue politique et parlementaire*, du 10 mars 1917.

7 Conseil d'administration de l'ONMR, séance du 26 juin 1918, registre I p. 14.

ceux existants et les plus communément pratiqués, c'est-à-dire en fait ceux où la concurrence va être la plus rude lors de la démobilisation : petite agriculture, artisanat, petite industrie. Il y a une tendance générale à apprendre et à faire pratiquer aux blessés des petits métiers sans lien avec la situation économique. C'est le rapport direct entre le travailleur et le matériau qui est privilégié, le produit final n'ayant qu'une faible valeur ajoutée. Les gains tirés du travail accompli sont liés à la production du mutilé, mais aussi aux débouchés potentiels aléatoires. Venant en complément d'une pension, comme recette accessoire pour améliorer le quotidien, ils remplissent surtout une fonction d'encouragement à la remobilisation d'un potentiel productif diminué.

La seconde théorie, prenant en considération l'attribution restrictive de la dite pension et la modicité des versements éventuels, place le revenu du travail comme ressource principale, la pension assurant le rôle d'un minimum de « garantie de ressources » en cas d'aléas ou de rechute. L'idéologie qui va diriger la formation suppose que « *le principe directeur de la rééducation a toujours été de compenser la blessure par un accroissement de la valeur professionnelle, et cela à l'usine comme au bureau, comme à la terre ; d'élever en somme les mutilés à un degré supérieur au point de vue travail, enfin de recruter parmi eux une partie des cadres (...). Le machinisme actuel exige des ouvriers qualifiés et des ouvriers cultivés. Les mutilés manœuvres sont voués au chômage.* »⁸ Ce sera la conception qui dominera à partir de 1919.

LA FORMATION « CENTRALISÉE »

Bien que créé par un arrêté interministériel du 2 mars 1916, l'Office national des mutilés et réformés (ONMR) ne commence son rôle actif dans le problème de la gestion de la rééducation professionnelle que par la loi du 2 janvier 1918 le transformant en un établissement public rattaché au ministère du Travail. L'objectif qui lui est assigné est d'être un organe unique chargé de coordonner l'action entreprise par les administrations publiques et les institutions privées. C'est donc l'instrument d'une véritable politique d'intégration économique tentée vis-à-vis d'une population déterminée. Deux directions vont être impulsées, l'école et l'atelier patronal.

Avec un parc de plus de deux cents écoles, une reconversion des crédits liés à la démobilisation et à la reconstruction, il devenait impératif de recentrer les objectifs en mettant en place un système de formation. La première idée est d'opérer une concen-

8 Rapport Roger, assemblée plénière de l'Office national des mutilés des réformés du 10 novembre 1921, pp. 54-55.

tration des moyens car « seuls, les grands centres répondent aux besoins économiques de l'heure actuelle, encore incertaine. D'autres économies sont nées de la suppression de certaines sections qui ne correspondaient plus aux caractéristiques de la région ou aux possibilités de placement, car c'est la situation du marché du travail et non le souci des réductions de dépenses qui peut nous guider dans ces suppressions, comme elle nous dirige dans l'étude des créations à entreprendre. »⁹ La capacité de ces établissements régionaux en février 1919 est importante (Bordeaux : 320 ; Clermont-Ferrand : 222 ; Grignon : 238 ; Limoges : 197 ; Montpellier : 312 ; Nantes : 300 ; Rennes : 230 ; Saint-Etienne : 168 ; Saint-Maurice : 220). Il reste trente-cinq écoles ouvertes en 1922, et dix établissements gérés par l'Office national des mutilés et réformés en 1930 : Bordeaux, Brest, Limoges, Lyon-Gerland, Montpellier, Rennes, Ribécourt, Roubaix, Rouceux, Saint-Maurice.

L'apprentissage patronal, qui permet d'utiliser une entreprise existante lorsqu'il n'y a pas, pour des raisons d'éloignement géographique, possibilité d'établir de manière centrale une école, se développe. Les comités départementaux sélectionnent et dirigent vers les ateliers patronaux les mutilés, opérant ainsi une préorientation. Le versement d'allocations, au titre des arrêtés des 26 juillet 1919 (avec contrat) et 11 août 1919 (sans contrat), permet de venir en aide pécuniairement aux mutilés pendant la durée de la rééducation, en leur assurant la somme complémentaire qui, ajoutée au salaire éventuel, leur permet de subvenir à leurs besoins d'après le coût moyen de la vie dans leur région. Mais deux problèmes vont se poser. D'abord, il n'y a pas toujours salaire, les inspecteurs du travail ratifiant presque toujours deux années de contrat d'apprentissage sans salaire alors que d'une part « souvent il s'agit de métiers ne nécessitant pas un apprentissage de plus de six mois »¹⁰ et d'autre part « qu'après une année d'apprentissage, l'apprenti est à même de rendre quelques services et par conséquent peut être rémunéré par le patron. »¹¹ Ensuite, « il y a bien des inconvénients à l'apprentissage des mutilés dans l'atelier patronal ; il n'existe là, dans le travail, ni adaptation physique ni gradation à l'effort. Une commande vient de l'extérieur, il faut l'exécuter, quelle qu'elle soit, absolument et dans un minimum

de temps. Dans ces conditions, que deviendra le mutilé qui se verra sans cesse dépasser par ses camarades valides et qui subira l'humiliation de se voir retirer un ouvrage pour qu'il soit terminé plus rapidement par un autre camarade d'atelier ? »¹²

De plus, la nécessité d'instaurer un contrôle technique par le corps de l'inspection technique de l'Office national des mutilés sur la validité des contrats d'apprentissage va ralentir les ardeurs patronales. En 1923, une étude faite sur les bénéficiaires des allocations individuelles de formation au cours de l'année 1921 indique que 505 le sont au titre de l'arrêté du 26 juillet 1919, dont 130 dans les seuls départements de la Haute-Garonne, du Tarn et de l'Ariège, et 399 au titre de l'arrêté du 11 août 1919.

LA FORMATION « ÉLARGIE »

La population potentiellement bénéficiaire de la formation n'est pas identique tout au long du processus. Celle de 1915 à 1919 se compose soit de personnes réadaptables à leur ancienne profession, agricole principalement, soit de personnes se rééduquant dans une profession totalement différente de la profession initiale mais permettant un exercice dans le milieu d'origine, artisanat rural.

La démobilisation, la restructuration du secteur industriel, les crises de surproductions agricoles vont attirer d'autres personnes : démobilisés, accidentés du travail des industries de guerre, veuves de guerre et victimes civiles de guerre, dont les mobiles sont plus d'adapter une formation aux nouvelles circonstances. Cela est particulièrement ressenti par les municipalités et par les associations de mutilés qui réclament, conjointement mais pour des motifs différents, la fermeture des écoles dès 1920 en prônant le développement de l'apprentissage à l'atelier patronal.

Enfin, l'outil a été difficilement forgé, il a eu un coût financier important, et il serait dommageable de perdre cet instrument à un moment où l'orientation professionnelle devient un instrument de gestion de la main-d'œuvre. L'évolution de la législation permet peu à peu d'en faire bénéficier les couches connexes de la population d'origine. Le droit à la rééducation va être étendu progressivement à d'autres catégories : veuves pensionnées de guerre (décret du 21 mai 1919) ; victimes civiles de guerre (loi du 28 juillet 1921 article 4) ; Alsaciens-Lorrains (loi du 17 avril 1923) ; mutilés du travail à titre onéreux (loi du 5 mai 1924) puis à titre gratuit (loi du 14 mai

⁹ Rapport Ferêt de Longbois, assemblée plénière de l'Office national des mutilés et réformés du 10 juin 1920, p. 47.

¹⁰ Conseil d'administration de l'Office national des mutilés et réformés, séance du 8 mars 1923, registre 21, p. 12 578.

¹¹ Comité départemental des mutilés et réformés de guerre d'Ariège, séance du 14 juin 1923 - AD.A. 3R41.

¹² L'école municipale de rééducation professionnelle pour les mutilés de la guerre. Notice illustrée, Imprimerie armoricaine, Nantes, 1918, 64 p., extrait p. 16 et 17 - AD. LA. 8R35.

1930) ; marins du commerce (loi du 7 janvier 1932) ; agents de la SNCF (convention du 30 mars 1939). A partir des années 30, le terme de rééducation professionnelle est employé à propos d'une nouvelle catégorie, les chômeurs, sans pour autant qu'ils bénéficient des structures existantes pour les infirmes.

Mais entre la rééducation et l'emploi va se dresser une série d'obstacles qui renforcera cette dualité de filière de formation.

LES OBSTACLES OU LA GESTION DES PARADOXES

Le paradoxe tient à ce que l'invalidé doit percevoir une pension pour prétendre à une rééducation professionnelle ; laquelle est destinée à accroître ses capacités de travail et donc de ressources. Tous les litiges proviennent d'abord de là, car il n'est pas prévu d'ajustement entre les deux types de ressources. Ceci conduit à des obstacles différents selon les acteurs.

L'OBSTACLE DE L'INVALIDE

Quelle va être la place de l'activité professionnelle ? Pour une grande partie des mutilés, il s'agira de se réadapter à son ancienne profession. Ce sera le cas des agriculteurs propriétaires ou des métayers, des artisans ruraux. Par contre, pour les ouvriers agricoles ou industriels, il leur faut se rééduquer à un nouveau métier suffisamment rémunérateur pour assurer une subsistance minimum et capable d'évolution. Ils doivent devenir concurrentiels et tous n'y sont pas initialement préparés. D'abord, pour beaucoup, il y a le mythe de l'emploi administratif, mais « la plupart des demandeurs sollicitent des emplois de concierges ou de surveillants. Or ces emplois sont extrêmement rares et trop de pensionnés recherchent des emplois de bureau pour lesquels ils n'ont pas toujours d'aptitudes réelles. »¹³ Ensuite, malgré les efforts des offices de placement, beaucoup de ruraux se dirigent vers des emplois industriels sans qualification ou « des emplois sédentaires ou des postes de surveillance (concierge, garde de propriété), emplois pour lesquels les offres correspondantes ne se produisent que rarement en ce moment dans le département. »¹⁴

13 Rapport sur l'année 1928, Office départemental public de placement du Puy-de-Dôme, 1929, p. 21 - AD. 10M136.

14 Aisne, 1917, Bulletin de l'office national des mutilés n° 11, p. 67.

L'OBSTACLE DES VALIDES

Les mutilés, obligés de chercher dans le travail un gain nécessaire, sont mal armés pour affronter le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Ils sont généralement vaincus par les travailleurs valides « surtout si leur rendement est réduit d'une manière considérable par leurs infirmités. »¹⁵ Certains ouvriers valides « ont cru devoir préférer des plaintes au sujet de l'emploi des mutilés. Leurs récriminations ont même, dans certains cas, contribué à faire écarter des réformés par des directeurs d'usine. »¹⁶ La démobilisation aura pour effet de provoquer une crise de l'emploi des mutilés. Pour 30 313 demandes d'emploi, il n'y aura que 14 716 placement en 1920. Ils entrent directement en concurrence avec les anciens titulaires du poste de travail qu'ils occupent, et aussi avec les femmes et les jeunes. Dans les périodes de chômage, il est encore plus difficile de trouver des emplois. Les organisations syndicales ne trouveront pas admissible qu'une loi vienne protéger une catégorie de travailleurs pensionnés alors qu'elles estiment que le problème n'a plus de raison d'être posé.

L'OBSTACLE DES EMPLOYEURS

Les administrations ne montrent pas toujours un exemple digne d'être suivi. Ainsi « on a réservé en grand nombre les emplois peu accessibles à la masse des mutilés de façon à pouvoir faire ressortir que l'Etat faisait un gros effort et que les emplois réservés n'intéressaient qu'un nombre infime de mutilés. »¹⁷ De plus, en février 1919 se produit le débauchage de 3 000 mutilés qui ne possèdent aucun métier qualifié par l'armement, la marine, les postes et les tabacs. Les industriels, pour leur part, mettent peu d'empressement à engager des mutilés, lorsqu'ils le font, c'est « en faisant subir à leur traitement une réduction égale à leur pension. La vie, leur disaient les patrons, n'est pas plus chère pour vous que pour les autres et il n'y a pas de raison de vous payer plus que les autres. »¹⁸ La loi du 26 avril 1924, dont nous allons parler plus loin, dans son article 8 prévoit bien cette possibilité, pour l'employeur, d'opérer une diminution de salaire cor-

15 L'organisation du placement des invalides par l'obligation d'emploi dans les services publics et les entreprises privées, Bureau international du travail, 1921, 32 p.

16 « L'emploi des mutilés dans les usines », *L'Usine*, mai 1916.

17 Rapport Teutsch, conseil d'administration de l'Office national des mutilés et réformés, séance du 20 janvier 1921, registre 12, p. 5 521.

18 Rapport Souchon, Académie d'agriculture de France, séance du 19 janvier 1916, p. 76.

respondant à l'incapacité physique, malgré le principe d'intangibilité de la pension, établi par la loi du 2 janvier 1916, qui ne doit et ne peut permettre une réduction de salaire mais « *le salaire pourra être réduit s'il est établi que le pensionné se trouve par son invalidité dans une condition d'infériorité notoire (tout rendement inférieur à 20 % du normal) sur les ouvriers de la même catégorie.* » Cette condition devra être contrôlée par les inspecteurs du travail. De plus, en période de chômage, « *certaines industries, en présence de mutilés demandant du travail, offrent des tarifs réduits parce qu'ils sont pensionnés* »¹⁹, ce qui provoque la colère des syndicats et des valides contre cette concurrence.

Devant toutes ces difficultés, il semble communément admis que c'est le marché du travail lui-même qui va se charger de réguler l'offre et la demande. Le fait que la population des invalides de guerre doit, au fil du temps, disparaître de la liste de demandeurs d'emploi, renforce cette idée.

L'EMPLOI OU LE PROBLÈME DIFFÉRÉ

Il y a plusieurs manières d'entrer dans un emploi. Les écoles de rééducation placent leurs stagiaires à la sortie ; les associations et groupements gestionnaires ont fréquemment un service spécialisé pour le placement tandis que d'autres n'ont que cet unique objet comme activité. Enfin, et surtout, c'est le rôle commun des offices publics de placement et des comités départementaux de l'Office national des mutilés et réformés. Cette tâche est définie par l'article 17 du décret du 26 février 1918. Pour la période allant de 1925 à 1938, 167 717 mutilés seront placés par les offices publics.

Deux théories du placement existent : la collaboration volontaire des employeurs (système anglais) et l'obligation imposée par la loi (système français). L'emploi obligatoire est l'aboutissement logique du refus des partenaires de prendre en compte le problème des mutilés.

Adrien Pressemane (1879-1929) s'est préoccupé, dès 1915, du problème de « l'après rééducation » et surtout de son éventuelle coïncidence avec les capacités physiques et professionnelles des mutilés, comme en témoignera la création d'un « certificat de capacité » très controversé.

La première loi est adoptée le 17 avril 1916²⁰ permettant exceptionnellement l'extension de celle du 21 mars 1905²¹ modifiant la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée, et accordant un droit de préférence aux mutilés. Le décret du 14 juillet 1916 détermine, dans son titre II, les possibilités de postuler à « *des emplois dépendant d'entreprises industrielles ou commerciales jouissant d'une concession, d'un monopole ou d'une subvention de l'Etat, du département ou de la commune.* »

Le conseil d'administration de l'Office national des mutilés et réformés, se basant sur le nombre de bénéficiaires établi à 74 000 réformés définitifs au 1^{er} juillet 1916, et sur la durée d'application de la loi, estime que le nombre annuel des mutilés susceptibles d'être admis dans les emplois réservés s'élève à :

— Administrations publiques	8 000
— 145 compagnies de chemin de fer ...	2 600
— 17 sociétés privées	1 400
— Total	12 000

« *Ce nombre avait été établi sans tenir compte des possibilités réelles d'utilisation.* »²²

A partir de ce texte, et surtout des difficultés d'application qui ont suivi, il est décidé de scinder le problème en deux : celui de l'emploi dans les administrations d'Etat et les collectivités, dit « emploi réservé », et celui de l'emploi dans le monde ordinaire du travail, dit « emploi obligatoire ».

Le premier volet, « l'emploi réservé », trouve son assise dans la loi du 30 janvier 1923 et son règlement d'administration publique du 13 juillet 1923. La loi doit s'appliquer durant cinq ans, mais est prorogée de dix ans par la loi du 21 juillet 1928, puis encore de cinq ans par celle du 3 juillet 1934²³.

Pour le second volet, c'est la loi du 26 avril 1924 sur « l'emploi obligatoire » des mutilés²⁴ qui n'entrera en vigueur que par le décret du 9 juin 1928²⁵. Nous n'entrerons pas dans les débats qui ont précédé le vote du texte, deux théories s'étant affrontées pendant près de dix ans et « *si le Sénat n'avait pas cherché à liquider pour le 23 avril 1924 au soir, c'est-à-dire avant son départ en vacances et en*

20 JO du 19 avril 1916, p. 3 313.

21 JO du 23 mars 1905, pp. 1 869-1 890.

22 Rapport Teuch, conseil d'administration de l'Office national des mutilés et réformés, séance du 20 janvier 1921, registre 12, p. 5 503.

23 JO du 4 août 1934, p. 6 706.

24 JO du 29 avril 1924, pp. 3 862-3 864.

25 JO du 11 septembre 1928.

19 Comité départemental des mutilés et réformés de la Haute-Vienne, séance du 29 octobre 1924 - AD. HV. 3R55.

vue du prochain renouvellement de la Chambre, toute une masse de projets pendants, peut-être alors le vote de l'emploi obligatoire eut-il été, une fois de plus, différé. »²⁶

La première manifestation du dysfonctionnement de ce type de loi provient de la disproportion et de l'inadéquation entre l'offre d'emploi et la demande potentielle. Par exemple, l'Office régional de placement de Lyon, couvrant huit départements, enregistre en 1928, 5 143 offres pour 318 demandes ; en 1929, 13 931 offres pour 1 046 demandes²⁷. Cette abondance d'offres d'emplois en fait ne servira à rien. Mais, d'une part « *il faut renvoyer au moins 90 % des offres reçues de la part des employeurs pour faire compléter les renseignements indispensables* »²⁸, d'autre part « *en raison du nombre insignifiant des demandes formulées par des pensionnés de guerre, il n'a pu être donné suite à la presque totalité de ces offres d'emplois. L'Office n'a été saisi en effet que de deux demandes qui ont reçu satisfaction.* »²⁹ Cette situation va provoquer une incompréhension grave entre les demandeurs mutilés, les employeurs, les organismes publics de placement, aggravée par le fait que les organisations syndicales considèrent que cette loi « *ne représente plus rien de sérieux neuf années après la signature de l'armistice. Les mutilés de guerre sont depuis de longs mois placés dans les exploitations de toute nature et les industriels peuvent, dans la plus part des cas, se les procurer.* »³⁰ Cela va se manifester plus particulièrement par « *une guerre du taux* » qui va d'ailleurs se prolonger jusqu'en 1987 sans véritablement trouver de solution.

L'article 1^{er} de l'arrêté du 16 juillet 1925 prévoit un taux uniforme d'emploi obligatoire des mutilés de guerre de 10 %, dont la fixation doit être régulièrement renouvelée. Le ministère du Travail tente le 20 janvier 1928 de régler le taux de manière modulable de 2 % à 10 % selon la nature des entreprises, ce qui aboutit à un échec devant l'opposition de l'Office national des mutilés et réformés. Les arrê-

tés des 9 et 11 mars 1928 reprennent le problème du taux. L'instruction de la Direction du Travail du 1^{er} août 1928 est particulièrement ambiguë car elle indique d'abord³¹ que « *le pourcentage est fixé annuellement par arrêté ministériel et ne peut dépasser 10 %* » puis, quelques lignes plus bas, qu'il est « *bien entendu que ce pourcentage est un minimum et que les employeurs peuvent et doivent, lorsqu'ils le peuvent, le dépasser.* » Il est prorogé par un nouvel arrêté du 27 mai 1929 jusqu'au 31 décembre 1929. L'arrêté Pierre Laval du 10 mars 1930³² stipule que le taux de 10 % est à nouveau prorogé jusqu'à intervention d'un nouvel arrêté.

Le 19 avril 1930, la chambre de commerce et d'industrie de Fécamp vote un vœu demandant que le taux de mutilés soit abaissé à 3 %. Le 6 mai 1930, l'assemblée des présidents des chambres de commerce émet le vœu que soit fixée à 3 % la proportion des pensionnés de guerre à employer dans les entreprises car « *la loi a été faite moins dans le but de favoriser les embauchages que d'empêcher les renvois du personnel pensionné de guerre en cas de crise : ainsi la fixation d'un taux évidemment élevé ne répond pas exactement à l'objection présentée.* » La chambre de commerce de Lille le 21 novembre 1930, celle du Havre le 22 janvier 1931 déposent la même demande. « *L'inspection du travail elle-même a reconnu que la proportion de 10 % est devenue trop forte et pourrait sans inconvénients pour les mutilés et avec avantages pour les employeurs être largement abaissée dans certaines professions.* »³³ Le 13 mars 1935, la chambre de commerce de Paris demande que le pourcentage de mutilés obligatoire dans les entreprises soit abaissé à 5 %. En fait, le taux de 10 % fixé par l'arrêté de P. Laval en mars 1930 sera confirmé par la loi du 23 novembre 1957 et ne sera abaissé à 6 % qu'en 1987.

Cette crispation des différents partenaires autour d'un problème, certes important mais secondaire, de quantification recouvre essentiellement le constat de la réussite partielle de la rééducation. En effet, la population mutilée passant par les écoles puis par la recherche d'emploi n'est pas la même entre 1915 et 1939. La première période (1915-1920) est celle

26 G. Etlin, *L'emploi obligatoire des mutilés de guerre*, thèse pour le doctorat en droit, Nancy, 1929, p. 65.

27 Dossier AD.R. 10MpD74.

28 Rapport sur le fonctionnement et les opérations de l'office départemental et municipal de placement de Meurthe-et-Moselle, 1928 - AD. M et M. 10M19.

29 Office départemental de placement d'Ariège, séance du 26 janvier 1929 - AD.A. 15M3.

30 Lettre de la Confédération générale du travail du 20 juillet 1927, citée par G. Etlin, *L'emploi obligatoire des mutilés de guerre*, op. cit. p. 3.

31 Dans le titre III, Obligation des chefs d'entreprise, paragraphe a, pourcentage, p. 3.

32 JO du 12 mars 1930.

33 Emile Blondel, Proposition de résolution ayant pour objet de réduire la proportion de mutilés de guerre que les chefs d'exploitation sont tenus d'employer en application des dispositions de la loi du 26 avril 1924, documents parlementaires de la chambre des députés n° 3 919, séance du 4 novembre 1930.

de la réadaptation rapide qui permet de se diriger vers des emplois immédiatement vacants. La deuxième période (1920-1929) voit se diriger vers les écoles tous ceux qui, non qualifiés et quelquefois même sans éducation générale élémentaire, se sont trouvés licenciés lors du retour des démobilisés, puis lors des différentes restructurations dues aux crises. La dernière (1930-1939) touche tous les mutilés, même qualifiés, mais qui ne peuvent suivre, en raison de leur âge et de l'aggravation de leur mutilation, les nouvelles exigences d'une industrie en crise.

En conclusion, une série de questions se posent. Les formations offertes ont-elles su s'adapter à ces changements d'objectifs ? Si le problème d'abord spécifique à une population donnée, les adultes mutilés, s'est trouvé posé à l'ensemble des adultes en 1930,

n'a-t-on pas délibérément délaissé cette population initiale au profit d'une autre, plus jeune, plus compétitive, sur laquelle ne pèse aucune « dette nationale » ? N'est-ce pas de cet échec que naîtra, après la Deuxième Guerre mondiale, l'idée d'un « secteur protégé » aussi bien pour l'éducation professionnelle que pour l'emploi des personnes handicapées ? Il paraît possible d'avancer, à la lumière des événements passés, l'hypothèse que la formation initiale générale et professionnelle doit être la question prédominante devant celle des réponses conjoncturelles et parcellaires révélatrices, certes, de bonne volonté mais surtout de manque de perspectives.

Jean-François Montes,
Institut d'études économiques et sociales, Paris