



**HAL**  
open science

## Supplique et accès aux droits. Ecrire au président de la République en France

Emilia Schijman

► **To cite this version:**

Emilia Schijman. Supplique et accès aux droits. Ecrire au président de la République en France. Enrica Asquer; Lucia Ceci. Scrivere alle autorità. Suppliche, petizioni, appelli, richieste di deroga in eta contemporanea., Viella, pp.163-185, 2022, 9788833139593. hal-03506371

**HAL Id: hal-03506371**

**<https://hal.science/hal-03506371v1>**

Submitted on 5 Jan 2024

**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.

Copyright

## I libri di Viella

409



# Scrivere alle autorità

Suppliche, petizioni, appelli, richieste di deroga  
in età contemporanea

*a cura di*

*Enrica Asquer e Lucia Ceci*

viella

Copyright © 2021 - Viella s.r.l.  
Tutti i diritti riservati  
Prima edizione: dicembre 2021  
ISBN 978-88-3313-860-2

Il volume è stato realizzato con il contributo dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Dipartimento di Storia, Patrimonio culturale, Formazione e Società.

**SCRIVERE**

alle autorità : suppliche, petizioni, appelli, richieste di deroga in età contemporanea / a cura di  
Enrica Asquer e Lucia Ceci. - Roma : Viella, 2021. - 209 p. : ill ; 21 cm. (I libri di Viella ; 409)

Bibliografia: p. [201]-205

ISBN 978-88-3313-860-2

I. Società e politica - Europa - Sec. 16.-21. 2. Giustizia e società - Europa - Sec. 16.-21. 3.  
Autorità - Storia - Sec. 16.-21. I. Asquer, Enrica II. Ceci, Lucia

306.2094 (DDC 23.ed)

Scheda bibliografica: Biblioteca Fondazione Bruno Kessler



**viella**

*libreria editrice*

via delle Alpi, 32

I-00198 ROMA

tel. 06 84 17 758

fax 06 85 35 39 60

[www.viella.it](http://www.viella.it)

# Indice

ENRICA ASQUER, LUCIA CECI	
Introduzione	7
SIMONA CERUTTI	
Suppliques: de la déférence et des droits (États savoyards, XVIII <sup>e</sup> siècle)	21
CLAIRE ZALC	
Contestare le denaturalizzazioni nella Francia di Vichy. Le grammatiche della francesità alla prova del cambiamento di regime	45
ENRICA ASQUER	
Entre déférence et revendication des droits. Suppliques et demandes de dérogation à la législation antisémite dans l'Italie fasciste et la France de Vichy	71
ALAIN BLUM, EMILIA KOUSTOVA	
One page to convince: deportees' petitions in the USSR under Stalin and beyond	113
SIMEONE DEL PRETE	
«Tu che sei il Compagno Migliore». Le lettere a Palmiro Togliatti degli ex partigiani inquisiti nell'immediato dopoguerra	143
EMILIA SCHIJMAN	
Suppliques et accès aux droits. Écrire au président de la République en France (XXI <sup>e</sup> siècle)	163

SILVIA HAIA ANTONUCCI

Le «suppliche» degli ebrei conservate nell'Archivio Storico della Comunità Ebraica di Roma (1582-1891)	187
Bibliografia	201
Le autrici/gli autori	207

EMILIA SCHIJMAN

Suppliques et accès aux droits.

Écrire au président de la République en France (XXI<sup>e</sup> siècle)

### *Introduction*

En France, les déplacements présidentiels annoncés par les médias dans les villes et les campagnes du pays sont traditionnellement suivis par les populations locales. Lors de «ces visites», le président rencontre des requérants audacieux profitant de ce passage pour soumettre leurs problèmes, dénoncer une injustice, exprimer leur détresse. Le chef de l'État s'en saisit pour évoquer des nouvelles politiques publiques supposées voir le jour sous peu. Penché en avant, les bras tendus vers les requérants, il se montre à l'écoute individuelle, soucieux d'équité et s'engageant personnellement pour offrir une réponse: «On va faire le maximum»; «vous allez venir avec nous»; «on va regarder votre dossier». Les requêtes seront suivies de près par son cabinet, «traitées sur mesure», jusqu'à se mêler de rapports contractuels privés.

Cette mise en scène du rapport entre gouvernants et gouvernés est ancienne. Sous l'Ancien Régime, les suppliques étaient une voie institutionnelle majeure, comme le montrent les tableaux d'anciens traités de droit où «l'on voit le demandeur agenouillé, la tête inclinée, présenter un écrit que le souverain siégeant en majesté saisit en signe d'acceptation».<sup>1</sup> Suppliques, «lettres de rémission», «lettres de cachet»: le pouvoir royal était soucieux d'instaurer un lien direct avec le peuple. Si ce type de communication peut nous paraître aujourd'hui comme le reliquat d'un

1. *Suppliques et requêtes. Le gouvernement par la grâce en Occident (XII<sup>e</sup>-XVI<sup>e</sup> siècles)*, sous la dir. de Hélène Millet, Rome, École française de Rome, 2003 (Collection de l'École française de Rome, 310), cité dans Yves-Marie Bercé, *La dernière chance. Histoire des suppliques*, Paris, Perrin, 2014, p. 11.



lontain passé eu égard aux mécanismes de la démocratie représentative, sa vivacité reste entière.

Dès les années 1980, les requêtes au président de la République augmentent et déferlent sur les préfetures chargées de les traiter.<sup>2</sup> Dans une préfecture de la région Hauts-de-France, mon terrain d'enquête, les interventions du président de la République l'emportent sur celles des parlementaires, qui étaient jadis deux fois plus nombreuses. La proportion s'est totalement inversée en l'espace de quelques décennies.<sup>3</sup> Les vagues de requêtes rythment inégalement les calendriers annuels, avec ces temps forts que sont la rentrée scolaire, le recouvrement fiscal, l'hiver et les grands discours du président.<sup>4</sup> Plainte, pauvreté, recours non exaucé, récrimination: l'attente envers l'État est vive. Elle fait écrire.

Créé par François Mitterrand en 1983, au sein du Palais, un service spécialement dédié au traitement de la correspondance présidentielle est composé d'un personnel nombreux. Plusieurs dizaines d'agents lisent, classent et trient les lettres des particuliers en deux grandes catégories: le courrier dit "d'opinion" et les requêtes sociales. La première est une source d'information sur les sentiments populaires, une sorte de baromètre d'opinion. La seconde, plus "sociale", déploie un circuit long, des procédures d'appels, d'enquêtes, de nouveaux recours. De l'Élysée aux préfetures, puis vers les "services compétents", chaque requête est à l'origine d'une chaîne de courriers et d'appels téléphoniques.

Ces premiers constats confirment que la supplique n'est pas de l'ordre de l'arbitraire, mais est «au cœur de la *gubernatio*» et de l'administration,<sup>5</sup>

2. Béatrice Fraenkel, "Répondre à tous". *Une enquête sur le service du courrier présidentiel*, dans *Par écrit. Ethnologie des écritures quotidiennes*, sous la dir. de Daniel Fabre, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1997, pp. 243-271.

3. Le nom du département a été anonymisé afin de protéger les enquêtés. Le département en question, situé au cœur de l'ancienne Picardie, au nord de la France, compte 569.662 habitants en 2019. Selon le découpage administratif français, la préfecture représente l'État dans chaque département. En tant que représentantes de l'État sur le territoire national, les préfetures se chargent de traiter une partie considérable des requêtes adressées au président de la République.

4. Julien Fretel, Michel Offerlé, *Ce que devrait savoir le président*, dans «AOC», le 7 janvier 2019.

5. Simona Cerutti, *Archeology of Rights: Petitions and Mercy in Early Modern Societies*, in Columbia University, The Italian Academy for Advanced Studies in America, working papers, <https://italianacademy.columbia.edu/paper/archaeology-rights-petitions-and-mercy-early-modern-societies>, 2018.

un lieu sous l'Ancien Régime d'affirmation de la juridiction des gouvernants, une sorte de fabrique du consensus.<sup>6</sup>

Mais aujourd'hui, qu'en est-il de cet énorme investissement de temps et de procédures déployé dans la France contemporaine? Comment penser ces suppliques, du côté des requérants et celui de l'administration? Ont-elles une efficacité ou est-ce un simple coup d'épée dans l'eau?

En dressant un profil des requérants sur un corpus de lettres adressées au chef de l'État entre 2013 et 2017, en rassemblant les motifs des requêtes et en suivant le circuit de ces dernières, on s'interrogera sur les fonctions sociales et politiques que les suppliques remplissent au sein de l'État.

### *Situation de l'enquête*

Au préalable, il faut se situer au niveau du travail administratif routinier des préfectures, ouvrir les dossiers, comprendre la préhension des fonctionnaires qui les instruisent. J'ai mené cette enquête en 2018 auprès du service de communication de l'État d'une préfecture de la région Hauts-de-France. Stockés dans la salle d'archives et voués à la destruction, certains dossiers couvrent quinze ou vingt ans de rapports à l'État, véritable mémoire familiale-administrative faite de correspondances, des rapports d'enquêtes des assistantes sociales, parfois de copies de factures et des dettes non-réglées, des décisions judiciaires, des plaintes déposés dans d'autres guichets.

J'ai passé plusieurs semaines à les lire et à les photographier, puis à échanger avec le préfet et les agents qui, depuis des décennies, sont chargés de les traiter. Lors de ces premiers temps de découverte, j'étais moins surprise par le contenu de ce que je lisais – bien que les mots des scripteurs soient saisissants – que par leur traitement systématique et à grande échelle. Je comparais avec une enquête passée, lorsque j'eue l'opportunité d'étudier des requêtes adressées à la présidente de l'Argentine Cristina Fernandez de Kirchner entre 2007 et 2015.<sup>7</sup> A partir d'un corpus

6. *Petitions in Social History*, ed. by Lex Heerma van Voss = «International Review of Social History», 46 (2001), supp. 9; *Suppliques. Lois et cas dans la normativité de l'époque moderne*, sous la dir. de Simona Cerutti, Massimo Vallerani = «L'Atelier du centre de recherches historiques», 13 (2015), <https://journals.openedition.org/acrh/6525>.

7. Emilia Schijman, *The Petition Ceremony. Letters to the President of Argentina*, dans «Ethnography», September 2019, <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1466138119872521>.

de plusieurs dizaines de lettres, je montrais que leurs auteurs parlaient le « langage du don » et agissaient sur le terrain des droits. J'avais pu suivre un circuit court: la correspondance échouait dans le premier service où elle était retransmise. Puis de constater qu'aucune réponse n'était donnée.

En France, il en va tout autrement. Les circuits administratifs sont infiniment plus longs, engagent plusieurs niveaux administratifs, déploient des procédures d'appels, des recours successifs qui peuvent durer des mois, et surtout, les réponses sont systématiques. Dans les pages qui suivent, je m'attacherai à retracer l'itinéraire institutionnel des suppliques et à décrire les différents usages qui en sont fait, à la fois du point de vue des requérants et des réponses fournies par les institutions. Il s'agit de poser un cadre général, un panorama en largeur qui sera complété par des approfondissements ponctuels dans une série d'articles à venir.

### *Un pacte épistolaire*

Suivons les cheminements de ces requêtes. Dans la limite de 20 grammes, l'affranchissement d'une requête à l'Élysée est gratuit. Tous les matins, plusieurs dizaines des sacs postaux sont déposés au service de la correspondance présidentielle. Avec les très nombreuses sollicitations envoyées par courrier électronique, elles forment un immense continent de doléances que les agents du service trient et classent rigoureusement afin qu'aucune ne tombe à l'oubli. L'un des objectifs de ce service est d'organiser une réponse à tous, quelle que soit l'objet, et de le faire au plus vite.<sup>8</sup>

Ces milliers de requêtes correspondent à l'incitation exercée par le chef d'État lui-même appelant le peuple à s'adresser personnellement à lui par écrit. Ces « appels du haut » ne sont pas exceptionnels. Rappelons l'invitation adressée aux Français par François Mitterrand (1981-1995) – « Si vous avez un problème, écrivez-moi, n'hésitez pas à m'écrire, je suis le président des Français » – qui avait augmenté sensiblement les courriers qui lui étaient adressés et conduit à une réorganisation institutionnelle de leur traitement à l'Élysée.<sup>9</sup> Aujourd'hui, plus de 36 ans plus tard, sur le site internet de l'Élysée, on peut lire:

8. Fraenkel, « Répondre à tous ».

9. Cf. Intervention de M. François Mitterrand, président de la République française, au cours du Journal d'Antenne 2 Midi, Latché, le dimanche 2 janvier 1983, 12h45, cité par Fraenkel, « Répondre à tous », p. 249.

Une cause vous tient à cœur? Un fait d'actualité vous interpelle? Vous avez des questions ou remarques? Pour en faire part au président de la République ou à Madame Brigitte Macron, rien de plus simple que de leur écrire! Votre message sera tout d'abord pris en charge par les équipes du Service de la correspondance présidentielle qui assurent le lien qui vous relie directement au chef de l'État. Après cette première lecture, elles informeront ses conseillers de votre démarche, afin de permettre au président, ou à l'un de ses proches collaborateurs, de prendre en compte votre courrier et de vous répondre.

L'importance de l'accueil des suppliques pour le pouvoir est évidente. Pour assurer le lien direct qui relie les citoyens au chef de l'État, un pacte épistolaire est proposé à ces derniers: chaque lettre sera lue, prise en compte et le président ou l'un de ses proches collaborateurs répondront. Le président s'y engage moralement. Cet engagement à répondre, à écouter, à tenter d'offrir une issue, est au cœur de la légitimation à gouverner. Et les requérants jouent de cette dépendance réciproque.<sup>10</sup> À ce titre, le défi est permanent. Le président est-il capable de concurrencer et suppléer l'administration qui ne parvient pas à «résoudre mon problème»? Est-il capable de tenir sa parole et réaliser les promesses qu'on entend à la télé? «Voilà en gros, j'ai confiance en vous, et j'espère que je pourrai toujours la conserver», écrit une requérante.

Une fois ouvertes, le service de la correspondance présidentielle acheminera les lettres vers la préfecture du département d'origine du requérant. L'accueil des requêtes est totalement intégré au système de gouvernement puisque chaque ministère et chaque préfecture y consacre des agents. Néanmoins, aucune réglementation n'encadre leur traitement, si ce n'est un foisonnement de règles dispersées dans des textes juridiques de hiérarchie différente. Doit-on y voir la force de l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen: «chacun a le droit à des explications de la part de l'administration»? Ou celle du «recours gracieux hiérarchique», adressé à la hiérarchie de l'administration initialement sollicitée et qui a rejeté la demande? Ou encore, plus récemment, l'engagement inscrit dans la «Charte Marianne»<sup>11</sup> et dans le programme «Services publics»? Ou doit-

10. Simona Cerutti, *Archeology of Rights*; Massimo Vallerani, *La pauvreté et la citoyenneté dans les suppliques du XIV<sup>e</sup> siècle*, dans «L'Atelier du Centre de recherches historiques», 13 (2015), <https://journals.openedition.org/acrh/6547>; Cecilia Nubola, *Supplications Between Politics and Justice*, dans «International Review of Social History», 46 (2001), supp. 9, pp. 35-56.

11. Cette chartre engage les services publics à «répondre de façon claire et précise à vos demandes et à vos réclamations: dans un délai maximum d'une semaine lorsqu'elles

on y voir simplement l'envers de *l'obligation d'écoute et de protection* qui fonde le pacte de gouvernement?

C'est certainement dans cette nébuleuse juridico-politique que la procédure trouve son fondement. Les suppliques forment un véritable «mode de pensée institutionnelle», une obligation d'écouter et de corriger au cas par cas les méfaits de la bureaucratie ou même de la loi.<sup>12</sup> Entre droit et politique, la supplique possède une efficacité qui mérite d'être interrogée.

### *Descendons dans le ventre de l'administration*

Pour découvrir le traitement donné à ces requêtes, descendons d'un étage et entrons dans l'enceinte de la préfecture. À ce niveau, on parle des «interventions». Et la consigne est clairement explicitée dans une note du secrétaire général, datée de 2009, qui rappelle que ces dossiers doivent être traités «à tout niveau avec rigueur, pertinence et célérité». Par ordre de priorité, sont distinguées:

les interventions adressées par des parlementaires, que le Cabinet traite en priorité et qui sont signés par le préfet; les interventions des élus qui sont signés par le secrétaire général; les interventions transmises par la présidence de la République, qui sont signés par le directeur de cabinet, pour le préfet et par délégation.<sup>13</sup>

Ce sont ces dernières qui nous intéressent ici. Au sein du service «Communication et représentation de l'État», Marie-Paule (50 ans), les prend en charge. Dans sa large armoire, les courriers des particuliers occu-

sont adressées par voie électronique; dans un délai maximum de deux semaines lorsqu'elles sont adressées par courrier». Voir «Référentiel Marianne. Le service public s'engage pour améliorer la qualité de service», Premier ministre. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, septembre 2016.

12. Jean-François Laé, *Le clapotis des mots gracieux*, dans «Sociologie et sociétés», 40/2 (2008), pp. 109-129. Suivant Jean-François Laé, le recours gracieux est un pouvoir d'exception qui permet de corriger cas par cas les méfaits de la bureaucratie ou de la loi, même «s'il ne s'y exerce aucun texte, aucun décret, aucune circulaire pour dire de quoi est faite la grâce».

13. Préfecture de la Région de Picardie, Note du Secrétariat général sur le traitement des interventions, le 5 mars 2009. Les courriers personnels qui sont retranscrits dans la suite du chapitre ont été anonymisés mais leurs expressions ont été conservées, y compris les fautes de langage.

pent les trois quarts des étagères; viennent ensuite les courriers des élus et des parlementaires; puis enfin quelques pochettes où l'on stocke les lettres «farfelues» et les lettres anonymes. «Celles-là, on ne les classe pas, on n'aime pas ça», me prévient Marie-Paule. C'est une question de morale.

A côté de cette grande armoire, à fleur de sol, une pile de très gros dossiers font l'affaire des petites araignées habituées du service. Ce sont les “dossiers légendaires” que Marie-Paule hésite à renvoyer aux archives: «On garde le fond du dossier, car on sait qu'ils vont écrire à nouveau». Cette écriture à répétition vise à annuler la distance ou l'usure qui éloigne le requérant des institutions locales, de sorte qu'il restera ouvert 15 ou 20 ans durant. Ce sont les «bons clients», m'explique Marie-Paule, «on les reconnaît par l'écriture». Ainsi une sorte de proximité se crée, une sorte de protection rapprochée: «Pour Monsieur Dupont, je propose de commencer par écrire au maire», peut-on lire sur un post-it à l'adresse du directeur de cabinet. Le lien sera ainsi permanent. Son dossier s'étalera sur plusieurs années. Il sera clos le jour où l'un des agents du service, en feuilletant le Courrier Picard, trouvera un avis de décès du titulaire du dossier, reconnaîtra le nom et le collera sur la couverture.

Ouvrons au hasard l'un de ces dossiers de longue durée. Epais de 10cm, il témoigne avec force des continuités et des changements survenus depuis la fin des années 1960 dans le rapport des plus pauvres aux autorités et dans leur socialisation à l'État.

### *Un dossier de longue durée: des femmes sur trois générations*

Le dossier s'ouvre en septembre 1969 par le courrier d'un député qui sollicite du préfet une aide financière pour Madame Buignet, 55 ans et mère de 5 enfants.

Le préfet est encore le pouvoir exécutif de la direction départementale de l'action sociale et décide l'octroi des aides. “Je suis heureux d'avoir pu seconder votre bienveillante intervention dans cette affaire”, écrit le préfet au député. Les formules sont pompeuses et reflètent l'idée de patronage et de charité. Dans les années 1970 et 1980, la préfecture reçoit essentiellement des courriers de parlementaires.

Puis, sa demande renouvelée de relogement n'aboutissant pas, Mme Buignet multiplie pendant sept ans des suppliques auprès de différentes autorités (député, président de la République, préfet). Jusqu'au jour où le stylo s'interrompt. La santé de la mère se dégrade. Sa fille rédige les courriers d'abord

sous la dictée de la mère, puis toute seule. Elle sollicite notamment l'aide d'une tierce personne car elle a la charge de sa mère malade et va bientôt accoucher d'une fille.

Pendant dix ans, le dossier dort. Puis, soudain, une nouvelle missive adressée au préfet, rédigée sur une feuille arrachée à un cahier d'écolier, soit quelques lignes d'une écriture arrondie pleine de fautes, annoncent que la mère et la grand-mère sont décédées. Absent jusqu'à là du dossier, c'est le grand-père qui signe. Il demande une aide financière pour sa petite-fille qui est à sa charge. Du haut de ses 10 ans, c'est celle-ci qui prend la plume: "L'allocation mensuelle d'aide à l'enfance de Christelle Buignet et de 400 euros au lieu de 600 par mois. Et mon grand-père demande si vous pouvez faire quelque chose. Et mon grand-père ne comprend pas pourquoi il ne peut rien avoir". Elle rédigera toutes les lettres à venir, plus ou moins sous la dictée de son grand-père qui, à chaque fois, cherche à savoir "pourquoi il n'a pas droit". Au fil du temps, la petite-fille apprend à écrire, à compter, à réclamer face à l'administration.

Presque vingt ans après son ouverture, le dossier se clôt avec un avis de décès du grand-père, découpé du journal et collé sur la couverture.

Le dossier représente vingt ans de relations à l'État, qui montrent comment trois générations de femmes d'une même famille vont tisser les mailles de leur protection. Sur plusieurs générations, les femmes se retransmettent le lien. Cette division des tâches s'ancre dans une socialisation différenciée des filles et des garçons aux démarches administratives et à la prise en charge des proches.<sup>14</sup> Car les deux vont de pair. Comme dans l'économie domestique, elles sont devant. Les 3 fils de Mme Buignet jamais ne bougeront. Ce sont les filles qui sont appelés à écrire: on apprend très tôt à contester l'administration et à revendiquer ses droits, à réagir aux règles impersonnelles, à solliciter une dispense, une grâce, une remise, une exonération en considération de sa situation particulière. Cet écrit structure une relation à l'État.

On peut relever là un changement. Alors que jusque dans les années 1970, les courriers d'intercession des élus dominaient – deux fois plus nombreux que les requêtes des particuliers adressées au chef de l'État, cet-

14. Sur la division du travail administratif, Yasmine Siblot, "*Je suis la secrétaire de la famille!*" *La prise en charge féminine des tâches administratives, entre subordination et ressource*, dans *Genèses. Sciences sociales et histoire*, Belin, 2006, pp. 46-66; Ana Perrin-Heredia, *La gestion du budget, un pouvoir paradoxal des femmes des classes populaires*, dans *Le monde privée des femmes. Genre et habitat dans la société française*, Anne Lambert, Pascale Dietrich-Ragon et Catherine Bonvalet, Paris, Editions de l'Ined, 2018.

te proportion s'inverse en 1980, 1990. «Avant les particuliers écrivaient aux parlementaires ou allaient les voir. Maintenant ils écrivent directement au Président de la République ou aux ministres», témoigne Anne-Marie, 25 ans de travail administratif sur place, une mémoire vivante de l'administration. En préfecture, on s'accorde pour y voir l'effet de la diminution des permanences tenues par les députés.<sup>15</sup>

Ebahi à le constater, le préfet raconte:

C'est surprenant, alors qu'au début de ma carrière [dans les années 1980], des interventions de parlementaires, on recevait à jet continu. Dans ces années, une intervention du président de la République, c'était quelque chose de rare et qu'il fallait regarder de très près. Aujourd'hui, j'en ai au courrier tous les jours, c'est massif [...]. La coupure entre les élus et le peuple, on le touche un peu du doigt là.

Dans ce basculement, on peut y voir l'affaiblissement des corps intermédiaires et une montée de la présidentialisation du pouvoir. En même temps, sous la poussée des centaines de milliers de travailleurs considérés comme des surnuméraires, par un régime de droits sociaux extrêmement stratifiés, aux conditions d'éligibilité flottantes et de surcroît, soumis à une suspicion renforcée: les suppliques au président de la République explosent.<sup>16</sup> Cette toile de fond remanie profondément les rapports à l'État. Regardons plus largement le paysage.

### *Qui écrit?*

J'ai eu accès aux dossiers ouverts entre 2014 à 2017, contenant essentiellement des courriers adressés par les habitants du département au président François Hollande. Parmi ces dossiers, je me suis particulièrement intéressée à ceux rassemblant le fond d'endettements ordinaires des gens,

15. Classiquement, la permanence parlementaire forme un service para-social sollicité notamment pour des problèmes financiers, demandes d'étalement de paiement et tracas dans les procédures administratives, Cf. Eric Kerrouche, *Usages et usagers de la permanence député*, dans «Revue Française de Sciences Politiques», 59/3 (2009), pp. 429-454.

16. Sur le nouveau régime des droits sociaux, voir Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995; Vincent Dubois, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.



soit près de la moitié des cartons. J'en ai pris au hasard les 108 dossiers qui constituent mon corpus.

Premier constat, le nombre de courriers adressés au chef de l'État diminue au fil du quinquennat. Lorsqu'on sait qu'à la fin de son mandat, François Hollande est devenu le président le plus impopulaire de la V<sup>ème</sup> République, on comprend que la cadence de suppliques est inséparable du pouvoir social accordé à son destinataire.<sup>17</sup> Les suppliques sont également perméables à la conjoncture économique. Les innombrables protestations contenues dans les sources concernent les dépenses contraintes et les impôts qui ne cessent d'augmenter alors que les effets de la crise de 2008 sont encore prégnants. Les menaces de suicides abondent. Détresse du chômeur, aliénation du débiteur ou ruse des plus faibles? Elles seront traitées en priorité.

Sur le tableau de suivi mensuel des requêtes, on peut lire les catégories produites par les services: «vellités suicidaires – en surendettement», «demande de logement d'une personne sans ressources», «difficultés financières d'un commerçant»; «surendettement», «demande d'emploi», «propos délirants- menaces de suicide- connu HSC»; «trop perçu des allocations de la part de Pôle emploi et de la Caf». Le classement se fixe en priorité sur le risque ou la menace proférée dans la lettre; puis sur le métier, dès lors qu'il est indiqué (artisan, commerçant, agriculteur, plus rarement enseignant); il reprend également les notions juridiques ou les images sociales que les requérants mobilisent dans leur présentation de soi.

Un trait caractéristique de ces lettres, l'écriture phonétique, signe une courte scolarisation, à l'image de la population du département qui présente, par ailleurs, l'un des taux d'illettrisme les plus élevés du pays.<sup>18</sup> Les lettres très souvent manuscrites indiquent également un faible accès aux ressources numériques.

Parmi les dossiers nous mettant sur la piste de l'âge des requérants, près de la moitié d'entre eux ont entre 30 et 55 ans; viennent ensuite les seniors; enfin, les jeunes sont les plus faiblement représentés. Seulement 6% de requérants a moins de 30 ans.

17. En 2014, 383 courriers adressés au président François Hollande ont été traités en préfecture. En 2017, année de transition électorale, ils étaient 240. Depuis, le flux de requêtes augmente à nouveau progressivement: 302 en 2018, 332 en 2020.

18. En 2013, 52,5 % des actifs ont un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat ou au brevet professionnel - soit 3 points au-dessus de la moyenne régionale (49,5 %). *Un portrait [anonymisé]*, dans «INSEE analyses», 2016.

Ce qui frappe à première lecture, c'est l'immense proportion des femmes qui écrivent (62% sont signées par des femmes contre 33% par des hommes). Principales gestionnaires des dossiers administratifs et des maigres budgets, cette lourde responsabilité se double d'une autre que les dossiers mettent en relief: le travail invisible de prise en charge des proches. La prise en charge de la parenté est un levier de suppliques. Comme en témoigne la lettre de cette femme qui espère «que vous pourrez m'aider afin d'éviter une situation dramatique et me permettre ainsi de m'occuper de mon père dans des conditions favorables».<sup>19</sup> Nombre de demandes ont pour cause un socle de protections, de soins, de prise en charge qui est sur le point de s'effriter. La solidarité sociale est appelée à s'y substituer.

Parmi ces nombreuses femmes scripturaires, deux tiers sont célibataires, divorcées, veuves et retraitées percevant des pensions de misère. Elles sont surexposées à la pauvreté et se présentent seules, sans aide. Le langage de l'isolement est un langage juridique car la solidarité sociale est subsidiaire de la solidarité familiale. Il en va de même du langage de la pauvreté et de la faiblesse sociale, comme l'a montré Simona Cerutti. Aussi, il s'agit de solliciter un droit qui pourrait s'appliquer à leur situation et dont elles ont une connaissance plus ou moins intuitive, d'où la force de détails. La dimension narrative a une fonction de «certification» des droits.

D'autres suppliques dénoncent des protections sociales incomplètes, «ce qui ne va pas» dans les politiques sociales: l'absence des aides à la mobilité pour chercher un emploi en zone rurale, par exemple, ou les plans d'échelonnement extrêmement «étroits» de la Banque de France, ou encore, les conditions restrictives de perception des allocations veuvage. «Que faites-vous pour nous les appauvris?», semblent dire ces lettres. Avec un salaire de 1300 euros par mois qui excède le seuil d'éligibilité à cette allocation, cette femme proteste:

Je me rends compte qu'aucune aide n'est donner pour les femmes veuve comme moi donner moi des solutions pour pouvoir vivre dessament avec mes enfants avant que je ne fasse quelque chose que je ne devrais pas, car franchement je suis à bout avant nous vivions assez bien mais moi toute seule je ne m'en sort pas.<sup>20</sup>

19. Lettre du 24 mars 2017.

20. Courriel du 21 juin 2017.

Viennent s'ajouter à ces écrits les appels des célibataires pauvres, pointant les discriminations invisibles qui scandent leur quotidien.<sup>21</sup> «On me dit que l'on ne peut pas m'aider car je vis seule et que je devrais m'en sortir en faisant des restrictions sur les habits et le manger. Je trouve que je me restreins assez puisqu'il ne me reste que 139 euros pour le mois quand j'ai tout payé». Célibat et protection sociale défailante marchent ensemble.

Un immense sentiment de discrédit parcourt tous ces récits, que ce soit sur la scène des guichets sociaux, du travail ou des relations avec les banques, comme dans l'extrait suivant, rédigé par un homme célibataire de 56 ans:

Monsieur le président, je me permets de vous envoyer cette lettre pour vous informer de mes problèmes financiers, emploi et autres démarches qui non pas abouties, avec un revenu indécent de 460 euros par moi, habitant seul sans pouvoir faire de crédit quelque se soit, voiture ou autre [...]. En plus des frais quotidiens, des frais de déplacements pour des entretiens employeurs, des suivis pôle emploi, des tests sur d'autre agence sans aucune aide de déplacement, je me déplace comme je peux avec un moto de récupération par tout temps, je veux m'en sortir, je ne baisse pas les bras, j'ai échoué sur des contrats aidés, Agora, le Relais, Arémas, Taa motif habitant trop loin, pas assez d'expérience, trop vieux, pas de voiture, ma banque a bloqué mon compte depuis 15 jours avec un découvert de plus de 400 euros. Mon assistante sociale ne peut rien faire.<sup>22</sup>

Avec l'âge et la disparition de sa mère et de son frère, la précarité s'accentue pour ce riverain d'un village rural de 185 âmes, loin des sources d'emploi. Comment s'inscrire dans une relation contractuelle? A quoi s'accrocher? Les échecs se répètent. «Je veux m'en sortir, je ne baisse pas les bras», écrit-il, car il est important de montrer que l'on a épuisé tous les moyens pour parvenir. Un crédit pour acheter une voiture et rejoindre le bassin d'emploi? Les idées affluent, mais la banque s'oppose et le compte est bloqué. Les célibataires sont plus exposés à ces refus de prêt.<sup>23</sup> Désabusé, il s'adresse une deuxième fois au président de la République pour protester

21. Cf Romain Huret, *Les célibataires au cœur du grand débat?*, in «Libération», 25 mars 2019. Aussi, 42% des correspondants vivent seuls, sont célibataires, divorcés, veufs ou veuves.

22. Lettre du 25 août 2016.

23. Selon le rapport de 2017 de la Banque de France, les personnes célibataires non seulement ont plus du mal à obtenir un prêt bancaire formel, à des taux moyens, mais ils sont aussi plus souvent que les non célibataires en situation de surendettement. Cf. Banque

contre la Caisse des allocations familiales qui a écarté sa demande d'«aide à la mobilité», et de lui demander un *appui* pour trouver un travail. Sur son dossier, une note de la directrice du Pôle emploi adressée au préfet éclaire autrement les ressorts de la supplique:

Il a trouvé un contrat de 5 mois à 27 kms de chez lui, mais il a dû abandonner ce travail au bout de quelques jours n'ayant pas de moyen de locomotion pour se rendre sur son lieu de travail. Convoqué par sa conseillère afin de faire le point sur sa situation, il ne s'est pas présenté ni manifesté.

«Ni présenté ni manifesté», le rapport le confirme: la relation aux guichets est travaillée par la conscience inquiète des engagements non honorés et la lassitude des échecs qui se succèdent. Il faut s'en convaincre: discrédit et usure produisent un retrait moral.

### *Dettes et déchéance sociale*

Pour compléter ce panorama, remarquons que 44% des requérants n'ont pas d'emploi et risquent de ne plus en retrouver un, si l'on tient compte de la présence importante de «seniors». Viennent ensuite les retraités modestes et les invalides (23%); puis les travailleurs percevant des petits revenus. C'est la présence massive des dettes qui provoque cette interpellation: impôts locaux, tout d'abord, mais aussi trop perçus de prestations sociales, dettes bancaires et factures courantes. Alors le recours à des crédits à la consommation s'amorce avec des taux usuraires, qui conduit si souvent à la Banque de France. Ne restera plus que la demande de grâce présidentielle. Sur l'ensemble du corpus, 40% des requêtes sollicitent l'effacement de l'une de ces dettes, ou une décharge, un dégrèvement, une exemption. «On vous demande d'effacer notre dette de surendettement, pour que nous puissions vivre nos dernières années décemment», écrit un couple de retraités;<sup>24</sup> «pour ne pas retransmettre mes dettes à mes enfants», demande une femme âgée;<sup>25</sup> ou encore ces mères de famille qui désespèrent: «nous ne savons plus comment sauvegarder notre famille et nos biens.

de France, *Enquête typologique 2017 sur le surendettement des ménages*. <https://particuliers.banque-france.fr/enquete-typologique-2017-sur-le-surendettement-des-menages>.

24. Lettre du 2 mars 2016.

25. Lettre du 20 octobre 2016.

On ne vit plus, on survie, je vous demande de l'aide, pour nous donner la chance d'annuler nos dettes et qu'on repartent à zéro, vivre normalement et pouvoir payer des études et le permis de conduire à nos enfants, ou établir un nouvel échéancier beaucoup moins élevé, que celui actuellement». <sup>26</sup> La supplique surgit dans cette transition entre deux positions dans l'espace social, l'une visant un mode de vie souhaité, une aspiration de mobilité, l'autre l'entrée dans une carrière descendante. <sup>27</sup>

Pour comprendre ce tableau, il faut avoir à l'esprit la crise de 2008, la délocalisation industrielle et la mécanisation des emplois agricoles, qui ont accentué la paupérisation des habitants de ce département à dominance rural et peu dense. En 2014, le niveau de vie médian est encore plus faible qu'en 2008. Le sens de la pente est clairement descendant. De nombreuses lettres racontent la dévaluation de la force de travail, la frustration des aspirations sociales, les dettes insolubles, forçant chacun à rétablir sa biographie en fonction de ses capacités à faire valoir ses droits. Or, ces capacités sont socialement inégalement réparties. «Faire les guichets» ne va pas de soi. Il faut savoir à quel guichet s'adresser, comprendre les formulaires, puis rassembler et renvoyer en permanence les justifications demandées. Il faut assoir sa crédibilité et mettre en avant son bon droit. Il faut encore disposer d'une voiture pour se déplacer, <sup>28</sup> avoir le courage ou la santé pour le faire, et se dégager du temps, qui se télescope avec le temps consacré à la garde des enfants, la cuisine, les courses, le ménage, notamment pour l'immense proportion des femmes qui vivent seules, ou sont veuves, célibataires ou séparés. Il faut noter que tous les centres d'informations sociales se situent autour des grands pôles urbains, dont les arrondissements administratifs: le grand amiénois, Péronne et Abbeville. Ils drainent l'information, puis la demande et finalement, l'offre des services publics. C'est dire que plus on s'éloigne des pôles, moins on fait valoir ses droits. «Mais alors, et internet, il suffit de lire et de télécharger!», s'exclament les conseillers téléphoniques des organismes de service public (CAF, Pôle emploi, Caisse nationale de l'assurance maladie). C'est oublier que l'usage de cet outil numérique est

26. Lettre du 29 décembre 2015.

27. Laé, *Le clapotis des mots gracieux*.

28. La population est peu motorisée et le réseau des transports en commun est tellement défaillant et partiel que l'immobilité des habitants a conduit certaines entreprises à organiser un système de transport privé comme l'entreprise Bonduelle. 20% des ménages du département ne disposent pas de voiture. Depuis 15 ans, le taux se maintient constant.

totallement absent sur nombre de territoires ruraux. Ainsi se creuse une brèche entre les habitants et les services sociaux.<sup>29</sup>

Cette béance ouvre une scène: la supplique au président de la République.

### *Premier ou dernier recours?*

«Je ne comprends pas» est une phrase clé qui revient souvent dans ces lettres. «J'ai fait la demande d'un dégrèvement concernant la taxe foncière et d'habitation qui m'ont été refusés et je ne comprends pas pourquoi, j'ai des énormes difficultés, je n'arrive pas à subvenir à mes besoins. Pourquoi je n'ai pas droit?», écrit une mère célibataire;<sup>30</sup> ou encore ce couple qui voit le montant des allocations baisser drastiquement à la moindre activité de travail qu'ils déclarent: «Nous ne comprenons pas comment on peut laisser des gens dans le besoin». Une caractéristique qui traverse une partie de ce corpus tient à la demande d'explications de décisions administratives, de justifications, de clarifications – dessinant une nébuleuse d'incompréhensions entre l'État et les citoyens dans laquelle gravitent la Caf, les caisses de retraites, Pôle emploi et le Conseil départemental, la Banque de France, Finances publiques. Dans 38% des lettres, leurs auteurs demandent une intercession du président auprès d'un service public. Ils ont fait le tour des institutions locales, puis, ils ont adressé des courriers en haut de chaque hiérarchie espérant que cela ferait «bouger les choses». C'est après l'échec de ces multiples appels que le requérant dirige son espoir vers cette dernière instance. L'adresse au président de la République se présente alors comme un «dernier recours» à celui qui seul peut débloquer la situation, «éviter le drame», le basculement dans la rue («espérant que vous pourrez aider une famille de futur S.D.F.») ou dans la délinquance. Tous les risques associés à la misère, si souvent évoqués dans les lettres, donnent à cet échange sa véritable consistance politique.

En interpellant le président de la République, en l'alertant, l'avertissant, le requérant cherche à échapper à l'inertie, au refus ou l'anonymat de l'administration et parvenir à un niveau politique où les décisions portent

29. Défenseur des droits, *Enquête sur les droits sociaux*, Vol. II, *Relations des usagers et usagères avec les services publics. Le risque de non-recours*, 2017.

30. Lettre du 25 janvier 2017.

un nom.<sup>31</sup> «Je suis révolté, et très déçus de ne pas avoir été pris en compte, demandeur d'emploi, je voudrais une aide directement sans passer par pôle emploi pour persuader ses entreprises de me donner un travail stable, un senior a le droit d'un contrat aidé dans n'importe quel métier», écrit le célibataire de 55 ans sans emploi.<sup>32</sup>

Or, la requête reviendra à la case départ puisqu'elle sera retransmise aux services compétents pour réexamen. Dans les bureaux de l'aide sociale, ces requêtes ne feront pas l'objet d'un traitement urgent «car elles sont massives», m'explique la directrice générale adjointe du Conseil départemental. Pour elle, les recours au président de la République représentent «du circuit administratif pur». Ils agacent: «Je ne conseillerai jamais à un usager d'écrire au président de la République! Je crois que cela ne sert à rien. C'est rare qu'on modifie une décision suite à une intervention de la préfecture». C'est pourtant une demande à laquelle il faut répondre: on étudiera à nouveau le cas particulier, et parfois, il arrive par cette voie qu'on en prenne connaissance pour la première fois.

Si la supplique se présente parfois comme une «dernière chance» activée par le citoyen, elle est aussi *une mesure concrète du non-recours aux droits*. C'est l'une des premières choses qui m'a surpris en explorant ce corpus: une partie des requérants s'adressaient directement au président de la République sans avoir fait appel au préalable aux guichets d'en bas.

Comme le montre ce rapport de la direction départementale de la cohésion sociale, à propos d'une requérante âgée de 75 ans, divorcée, vivant dans une caravane à la suite d'un incendie: «Conclusion/ Mme Geny n'a pas effectué de demande de logement social. Mme ne semble pas bénéficier des conseils d'une assistante sociale de sa commune ou du Conseil départemental. La demande de Mme relève en l'état de la mairie et du Conseil départemental».<sup>33</sup>

Transférée par la préfecture, la supplique entraîne l'ouverture d'enquêtes dans les administrations concernées. Nombre de ces enquêtes affichent: «pas connus des services», à la manière des extraits suivants: «La situation de Monsieur n'est pas connu des services du département. Un rdv lui a été proposé»; «Après recherches, le correspondant n'est pas inscrit

31. Bercé, *La dernière chance*, p. 76.

32. Lettre du 26 février 2015.

33. Préfecture [anonymisée], Fiche de liaison DDCCS/SAML/CABINET, transmis le 25 octobre 2017.

comme demandeur d'emploi»; «la rencontre a eu lieu et a permis de faire le point sur certains droits qui n'avaient pas été ouverts». Si l'on compte les dossiers dans lesquels cette mention apparaît, au moins 17% de requérants n'ont pas fait appel aux administrations locales. Ce pourcentage, calculé sur les seuls dossiers où l'on peut lire la réponse des services, est certainement bien plus élevé.

Et le préfet de s'émouvoir sur l'opacité administrative qui produit ces trous dans les filets de protection:

Il y a finalement, dans ces requêtes, beaucoup de méconnaissance des droits. Parce que c'est compliqué, les gens ne savent pas, beaucoup des gens ne bénéficient pas des aides ou des dispositifs par ignorance, ou encore, ils ne savent comment faire. Le non-recours aux droits, c'est un vrai sujet en France [...] Ne comptez pas sur la Caf ou CD pour faire de la pub sur vos droits car leur but est de limiter au maximum leurs dépenses.

À l'Assemblée Nationale, le rapport sur le non-recours aux droits sociaux va dans le même sens lorsqu'il constate que «les agents des caisses sont bien davantage incités à “réduire les risques” qu'à ouvrir des droits supplémentaires».<sup>34</sup> Aujourd'hui, un tiers des bénéficiaires des droits sociaux ne touche pas les aides auxquelles ils ont droit, parce que leur attribution s'effectue dans un climat de suspicion, ou en raison de l'inaccessibilité de l'information et des procédures complexes.<sup>35</sup>

Si l'on regarde de plus près, les dossiers montrent que le non-recours dépasse la seule explication culturaliste, selon laquelle «les gens ne savent pas» ou la question des procédures longues et compliquées. Faire recours à l'assistante sociale, n'est-ce pas accepter l'impossibilité de continuer à vivre dans son groupe social? S'engager auprès de la Banque de France à payer ses dettes, s'engager auprès de l'assistante sociale à remplir son contrat d'insertion, n'est-ce pas soutenir une promesse intenable?

A ce propos, les visites et les rendez-vous proposés par les assistantes sociales en réponse à l'intervention du préfet sont souvent refusés. Il en va ainsi de cet artisan en faillite, en prise avec les impôts: «Contacté par mail et téléphone pour proposition de rencontres (en permanence, sur RV ou à

34. Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux*, 26 octobre 2016.

35. Philippe Warin, *Ce que demande la non-demande. Autour du non-recours aux aides sociales*, dans «La vie des idées», le 23 octobre 2018.



domicile), cet usager a décliné notre proposition indiquant lui-même faire les démarches nécessaires auprès des impôts». <sup>36</sup> Afin d'éviter le stigmate, le «pauvre honteux» se tient à distance des services sociaux. La figure du déclassé honteux de sa condition est une figure classique des suppliques. En écrivant au président, il se met à l'abri des regards externes.

Parfois, les requérants ont eu des démêlés avec des assistantes sociales («elle ne veut pas m'aider»; «Trois rendez-vous pris – trois rendez-vous annulés»), n'y croient plus («encore un rendez-vous qui ne servira à rien») ou ne peuvent pas honorer les engagements demandés par les institutions, et ne veulent plus y retourner. D'autres encore craignent qu'il y ait de contrôles (car ils sont très contrôlés par les administrations) et préfèrent ne pas réveiller les services. Cette *méfiance* entre les usagers et les administrations est *réciproque*, comme l'exprime la directrice départementale adjointe du Conseil départemental:

Je pense que la principale raison c'est que les gens ne sont pas fiables, vous leur donnez un rendez-vous, ils oublient, ils n'ont pas de permis ou de voiture, ils se disent "tant pis, j'y ne vais pas" [...], on fait des permanences [des assistantes sociales] dans les communes, cela permet d'être en proximité. On fait aussi des visites à domicile s'ils ne peuvent pas se déplacer, mais il faut qu'ils la demandent. Mais souvent, les gens ont du mal à prendre le téléphone, à exprimer une demande, ils n'ont pas de confiance en eux et ils ne font pas, et ils laissent passer le temps. C'est des populations très compliquées.

Ces sont les dettes, autant morales que financières, qui produisent des écarts successifs aux guichets sociaux et obligent à composer avec des règles, contourner les coercitions, trouver des formes d'appels. C'est dans la sphère de la dette impossible à honorer que se fabriquent tout un pan de suppliques adressées au président de la République. Et c'est l'indépendance du président de la République vis-à-vis des contrôles et des réputations qui se jouent aux échelons d'en bas qui en fait un interlocuteur privilégié.

Enfin, les lettres montrent que le suivi des services sociaux est interrompu par les départs précipités du territoire, à la «cloche du bois», poussés par les dettes et les créanciers qui menacent. Les débiteurs insolubles sont très exposés à cette rupture de lien. Changer continuellement d'adresse, effacer son nom de la boîte aux lettres, c'est disparaître socialement, pour un moment, parier qu'on sera oublié, jusqu'à un nouveau problème survienne.

36. Courriel interne du 24 janvier 2017.

Les services qualifient d'«absence de collaboration» ce qui relève d'une mobilité forcée pour échapper à la poursuite des créanciers. Il en va ainsi dans ce rapport dressé par le Conseil départemental sur une requérante, à la suite de la supplique qu'elle a dirigée au président de la République:

Mme Legrand bénéficie d'un accompagnement budgétaire depuis le mois de juin 2017. Un accompagnement avait déjà eu lieu en 2016. L'accompagnement n'a pu réellement être effectif du fait de l'absence de collaboration de Mme Legrand. Mme Legrand a déménagé sans laisser d'adresse. Cet accompagnement a alors pris fin.

Entre la discontinuité des engagements, la discontinuité des lieux d'habitation, les incompréhensions avec les services sociaux, les requérants passent à travers les mailles des institutions. «C'est absolument essentiel qu'il y ait derrière quelque chose qui régule...», insiste le préfet. Ce «quelque chose qui régule» porte un nom: c'est la requête et l'imploration auprès du président.

### *Le travail en coulisse: «Un système de régulation informel»*

Retournons-nous vers les fonctionnaires. Que fait-on de ces nombreux récits singuliers arrivés chaque jour en préfecture? En quoi consiste précisément l'«intervention du préfet»?

Nous le disions, le service de la correspondance présidentielle transfère à la préfecture une copie de la requête, accompagnée d'un bordereau qui résume dans un langage de pré-droit la fragilité exprimée par le requérant: «mère élevant seule ses enfants», «personne âgée sollicite aide et conseils», «personne en grande détresse exprime des velléités suicidaires». C'est une invitation à vérifier le droit, à examiner de nouveau le rapport entre le dossier personnel et le droit. Dans leurs travaux sur les suppliques dans l'ancien régime, Simona Cerutti et Massimo Vallerani rappellent que la supplique «s'inscrit concrètement dans un processus d'évaluation des relations entre le cas et la loi».<sup>37</sup>

37. «Le cas se pose exactement au point de jonction entre la réalité effective (déjà qualifiée) et sa qualification juridique», Simona Cerutti, Massimo Vallerani, *Suppliques. Lois et cas dans la normativité de l'époque moderne – Introduction*, in «L'Atelier du Centre de recherches historiques», 13 (2015), <http://journals.openedition.org/acrh/6545>, p. 7; voir aussi Nubola, *Supplications Between Politics and Justice*, p. 46.

L'intervention du préfet consiste précisément à enclencher à nouveau ce processus d'évaluation par le biais d'enquêtes, afin de réparer les erreurs ou les oublis qui auraient pu être commis par l'administration, ou de rattraper ceux qui auraient pu passer à travers les trous du filet administratif. En s'occupant des cas particuliers et en traitant dossier par dossier, cela forme un «système de régulation informelle» qui rattrape, aux dires du préfet, «les dossiers compliqués et les petits gens qui maîtrisent mal l'écrit, l'oral, ou ne savent pas leur droit». Une voiture-balai de la bureaucratie, en somme.

L'intervention du préfet vise à identifier le ou les services compétents qui puissent offrir à l'administré «aide et conseils», puis de faire la mise en relation. Est-ce que la personne «connaît les droits aux divers avantages prévus par la législation en vigueur»? Bénéficie-t-elle des conseils d'une assistante sociale? L'«intervention du préfet» est aussi une demande de comptes, d'explications, de justifications, adressée à un service ou à un organisme, sur un dossier particulier qui lui a été déjà soumis. «Je n'ai pas le pouvoir d'obliger – sauf vis-à-vis certaines administrations qui relèvent de sa responsabilité ou de son contrôle –, mais on réexamine rapidement le dossier», soutient-il fermement.

A ce niveau du circuit, le requérant a déjà reçu deux accusés de réception, l'un venant de la Présidence, signée du responsable de la correspondance présidentielle, l'autre venant de la préfecture, signé par le directeur du cabinet «par délégation du préfet». Avec la réponse de fond du service saisi, Marie-Paule, l'agent chargée des requêtes en préfecture, adresse un troisième courrier. Elle traduit dans un langage clair et non-technique l'évaluation effectuée par les services. Cette tâche de traduction est parfois la plus compliquée, notamment lorsqu'il s'agit de services très techniques comme la Banque de France. Elle est pourtant essentielle: clarifier les droits de l'administré et pointer les institutions chargées de les activer.

Remarquons pour finir que les décisions administratives sont rarement changées, sauf en cas d'erreur. Certaines administrations réagissent ponctuellement en offrant à l'intéressé une nouvelle formation dans l'attente d'un emploi (Pôle emploi), l'exonération d'un impôt sur une seule année (Direction des finances publiques) ou un entretien d'une assistante sociale (Conseil départementale). Il faut noter que nombreuses sont les situations pour lesquelles aucune solution de fond ne peut être donnée. Or, la réponse du préfet doit suggérer une issue – la mise en relation avec un service, une information juridique, la justification d'une décision ou tout simplement, des paroles de réconfort – un gain de considération.

Le traitement de la supplique s'approche souvent de ce processus social d'adaptation à l'échec que E. Goffman a nommé «calmer le jobard». Cela consiste à calmer la victime et lui trouver une issue après le choc initial: une fonction de «par choc». Comme cette réponse du préfet à une femme bénévole au Secours populaire, découragée par une recherche d'emploi infructueuse: «je vous incite vivement à vous inscrire à une prestation “valoriser son image” qui vous aidera à prendre confiance en vous et aussi de vous permettre de trouver un emploi stable et qui vous correspond». Cette fois, le préfet prend le point de vue moral de l'échec et se mue en conseiller. Par-là, ce processus forme une vraie «valve de sécurité» envers un feu qui couve.<sup>38</sup> La supplique fonctionne à la fois comme une instance de réexamen, d'apaisement et d'éventuel rattachage dans un système juridico-administratif difficilement accessible.

### *Conclusion. La dimension politique des suppliche*

Corrélat du souci d'équité et de légitimité qui possède une longue histoire, les suppliche forment un instrument de gouvernement à finalités multiples, parallèle aux services administratifs et parfois plus efficace que ceux-ci. Elles activent une *administration de rattrapage*, une façon de rectifier les droits et d'assurer l'effectivité des politiques sociales. Car l'intervention du préfet exerce une *prise* sur l'administration, sur ses erreurs ou son silence.

«Corde de rappel», les lettres que nous avons explorées concernent massivement ceux qui ont «déroché» des procédures administratives. C'est un trait saillant: la chaîne de procédures s'étant allongé depuis 20 ans, avec une sérieuse fracture numérique et une précarisation des trajectoires, des administrés «ne suivent plus» et s'éloignent de l'action publique. Les suppliche émanent de cette immense brèche. Les femmes, célibataires, divorcées ou veuves, les seniors au chômage, les retraités modestes habitant les campagnes du département en sont les principaux acteurs. L'attente envers l'État reste vive.

Dans 38% de notre échantillon, le président de la République apparaît comme «une dernière instance» à laquelle on s'adresse après avoir fait la tournée des institutions locales. Négociations conflictuelles, manque d'in-

38. Lex Heerma van Voss, *Introduction*, in *Petitions in Social History*, p. 4.

formations, justificatifs à renvoyer, absence de réponses, le décrochage des plus pauvres se fabrique dans cette zone d'incompréhensions et d'attente. Rappelons qu'il y a trente ans, c'est aux parlementaires, siégeant dans leurs permanences locales, qu'on demandait une intercession auprès des administrations. Cet état du marché des suppliques invite à penser que les lettres au président de la République sont une mesure de la crise de représentation des parlementaires.

Ce que nous découvrons de nouveau ici, c'est tout un pan de requêtes venant des citoyens qui n'ont pas passé par les guichets «d'en bas» pour faire valoir leurs droits. L'adresse au président de la République n'est pas la dernière chance. C'est un premier recours. Au moins 17 % de notre corpus sont dans cette situation. Soit l'impétrant n'a pas accès aux procédures, soit il se méfie ou n'y croit plus en l'administration, soit il veut à tout prix éviter la *fama* attaché à l'assistance.

C'est souvent à partir d'un discrédit énorme, un éloignement envers les normes, que les gens écrivent au président. Et on retrouve des postures individuelles qui sont typiquement *en retrait* dans l'espace public. La supplique est cet espace d'interlocution personnel avec les autorités à l'abri des regards accusateurs, d'où la figure classique du pauvre honteux de sa condition.

On peut dès lors affirmer que cette procédure ouverte à tous forme un espace politique à plusieurs titres. Politique d'abord, parce qu'il participe directement de la justification des politiques publiques et l'organisation de l'État. Ce dernier aspect a été souligné par Isabelle Thireau et Hua Linshan sur les requêtes aux autorités en Chine. Politique, aussi, parce que les correspondants posent la question de la responsabilité de ceux qu'ils interpellent et leur demandent des comptes.<sup>39</sup> Ce pourquoi il faut cesser de prendre ces lettres dans une analyse interne à l'écriture ou simple reflet des situations sociales et les prendre dans leur dimension active, agissante, modifiant un rapport de force sur le fonctionnement de l'administration, sur les minima pour vivre et le sens d'une identité sociale digne.

Il s'agit là d'une lutte politique, celle notamment des femmes qui ont une longue pratique des négociations au guichets et n'hésitent pas à écrire aux autorités pour faire valoir leurs droits, dénoncer les remarques mépri-

39. Isabelle Thireau, Hua Linshan, *Les ruses de la démocratie. Protester en Chine*, Paris, Seuil, 2010, p. 426.

santes des guichetiers, les rappels à l'ordre moral.<sup>40</sup> Pourtant, cette lutte ne se présente pas et n'est pas comprise comme une lutte politique.

D'où la fausse opposition, présente chez les archivistes et dans les sciences sociales, entre les pétitions collectives et les requêtes sociales. Les premières sont louées et conservées car considérées comme l'archétype du geste politique, tandis que les secondes «sans intérêt historique», vouées à la destruction. Les suppliques sont considérées comme relevant du privé, de la sphère domestique, de l'intime, du personnel. Or, exemple parmi d'autres, ne faut-il pas qualifier de politique les récits qui racontent l'impossibilité de compter sur la solidarité familiale pour survivre? La porosité entre les requêtes sociales et les requêtes politiques apparaît ici pleinement. Et que dire de ces milliers de répétitions de messages qui vont dans le même sens: Un paupérisme qui creuse le temps. Ce qui est mis en doute, c'est le caractère commun des griefs et des plaintes contenues dans ces correspondances.

Enfin, ces requêtes sont politiques dans le sens où elles expriment les voix de ceux qu'on entend rarement puisqu'ils ne font pas ou ne font plus recours aux droits. Si le programme de numérisation des services publics se poursuit, il sera impossible dans un proche avenir de réaliser des démarches administratives sans avoir, avant, accomplies différentes tâches numériques.<sup>41</sup> La création des guichets généralistes dans les Cantons sous l'appellation «France Services» pourra-t-elle rattraper tous ceux qui ont absolument besoin d'une présence physique des guichets pour accéder à leurs droits? Sommes-nous à l'aube d'une nouvelle rupture de droit? Dans cette brèche, l'adresse personnelle aux autorités viendra se substituer de plus en plus aux guichets? Cette nouvelle fracture menace.

40. Numa Murard, *Dans le creux des récits de pauvreté: La bête endormie*, dans *La diagonale des conflits: Expériences de la démocratie en France et en Argentine*, sous la dir. d'Etienne Tassin, Denis Merklen, Paris, Éditions de l'HEAL, 2018, pp. 165-180.

41. Hélène Revil, Philippe Warin, *Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours*, dans «Vie sociale», 28 (2020), pp. 121-133; Pierre Mazet, Hélène Revil, *Vivre en situation de non-recours frictionnel. Enquête dans trois caisses d'allocations familiales*, dans «Revue des politiques sociales et familiales», 128 (2018), pp. 185-192.

