

Ce que demande la non-demande

Autour du non-recours aux aides sociales

Depuis plusieurs années, de nombreux constats attestent qu'un nombre important de personnes renoncent à faire valoir leurs droits en matière d'aides sociales. Le phénomène de non-recours n'est certainement pas nouveau, mais comme il fait de plus en plus l'objet de mesures, son ampleur apparaît et le besoin de réponses grandit. Avec des taux de non-recours variant entre 40 et 60 % dans les pays de l'Union européenne¹, des solutions techniques se mettent en place pour faciliter l'accès des aides sociales et services publics. Le discours politique s'est cependant concentré sur deux formes de non-recours, la non-connaissance (l'aide n'est pas connue) et la non-réception (elle est connue, demandée, mais pas obtenue ou utilisée), mettant de côté la non-proposition (l'aide n'est pas activée malgré l'éligibilité du demandeur, que celui-ci connaisse ou pas l'aide en question), mais aussi la non-demande (l'aide est connue mais pas demandée, ou bien un droit ouvert mais la prestation non utilisée) et également la non-orientation (les destinataires potentiels ne sont pas sollicités ou accompagnés pour activer un droit)². L'action sur le non-recours est alors pensée pour rendre plus performantes les modalités d'information des publics, d'accompagnement de ceux-ci vers leurs droits, de parcours intentionnés, de pré-accueils inconditionnels, etc.

Ces solutions ont bien entendu leur utilité. Pour autant, le non-recours ne peut pas être réduit à un seul problème d'accessibilité. Lorsque les personnes ne demandent pas, la question n'est pas simplement celle de l'accessibilité mais aussi celle de la pertinence de l'offre publique. C'est le cas en particulier avec la « non-demande intentionnelle », quand par désintérêt des personnes s'abstiennent volontairement de recourir malgré l'utilité des aides – financières ou non financières – auxquelles elles sont pourtant éligibles.

Il est important de s'arrêter sur cette forme particulière de non-recours qui, plus que les autres, met en question la légitimité des politiques. Elle est loin d'être résiduelle. Et pourtant elle est assez largement ignorée parce qu'elle dérange le mode de production des politiques fondé sur la définition des besoins sociaux par les acteurs institutionnels³. Avec cette forme de non-recours en effet, c'est davantage le contenu de l'offre que sa mise en œuvre qu'il faut traiter. Dès lors les réponses ne peuvent plus être de même nature. La prise en compte de ce non-recours demande d'entendre et de prendre en compte les attentes des destinataires pour atteindre au mieux les effets recherchés. En particulier, la non-demande intentionnelle relève de conflits de normes, dont la résolution appelle les organisations à être en mesure de justifier les principes et les modalités de leur offre. La reconnaissance d'un droit à la justification constitue alors l'enjeu principal de toute politique sociale ou de tout plan anti-pauvreté qui se donnerait pour objectif de lutter aussi contre cette forme de non-recours qui exprime plus nettement que les autres un manque d'adhésion des citoyens dans les politiques sociales, non pas en elles-mêmes mais telles qu'elles sont faites.

¹ Hans Dubois, Anna Ludwinek. *Access to Social Benefits: Reducing Non Take-up*. Luxembourg, Publications Office of the European Union (Eurofound), 2015.

² Philippe Warin. « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? ». *La Vie des Idées*, 2010, en ligne.

³ Philippe Warin. *Le non-recours aux politiques sociales*. Grenoble, PUG, 2016.

Comprendre la non-demande

Les raisons de la non-demande sont diverses. Sans prétendre à une exhaustivité, six raisons principales peuvent être identifiées. Chacune amène des explications différentes. Cinq d'entre elles peuvent être regroupées sous le type de la « non-demande intentionnelle ». Il s'agit de la non-demande par calcul coût-avantage, désaccord avec la norme principale, préférence pour des alternatives, civisme, mais aussi par non concernement. La sixième raison renvoie explicitement à une non-demande qui n'est pas intentionnelle mais subie. Celle-ci s'explique par un manque de capacités (connaissances, savoir-faire, confiance, soutien...). Ces six raisons peuvent avoir des significations différentes dans la mesure où elles renvoient à chaque fois à une appréciation de la pertinence de l'offre qui ne porte pas nécessairement sur le même plan.

La non-demande subie apparaît isolée dans ce classement. Elle n'est cependant ni rare, ni surtout moins préoccupante. Les situations observées concernent avant tout des personnes qui ne demandent pas ou plus par lassitude des démarches administratives, ou par épuisement à force de relations avec les prestataires qui, selon elles, stigmatisent ou discriminent. Cette non-demande est souvent expliquée par les personnes elles-mêmes comme la conséquence d'un mépris institutionnel. C'est tout du moins leur sentiment, mais les nombreux travaux sur le « *welfare stigma* » ont bien montré pourquoi et comment la stigmatisation est un mécanisme volontaire de dissuasion, et de plus en plus les régimes de sanctions, en particulier lorsque les discours sur l'assistantat et la fraude aux prestations sociales se renforcent. Ainsi en Grande-Bretagne, les sanctions accrues font qu'en 2016 moins d'un chômeur sur deux demande son indemnité⁴.

Qu'elles soient subies ou intentionnelles, les non-demandes procèdent les unes comme les autres, d'un processus d'appréciation de l'offre. Ce processus est celui que John Dewey a appelé en son temps la « valuation »⁵. Ce processus repose à la fois sur une appréciation (*valuing*) « affective », soit ici l'appréciation qui conduit une personne à demander une prestation ou au contraire à l'éviter au regard du plaisir (bien-être, confort, etc.) qu'elle peut lui procurer ou pas, et une appréciation « objective » fondée sur l'analyse des conséquences du recours/non-recours au vu de grandeurs communes, ou de « propriétés objectives » selon la terminologie de Dewey, comme par exemple l'égalité de traitement ou encore la considération de la personne. Chez Dewey, « valuer » c'est accorder plus ou moins d'importance à quelque chose, tandis qu'évaluer consiste à produire un jugement comparatif. La valuation est le produit d'un désir qui est lui-même l'effet d'un manque, d'un état d'insatisfaction ou d'un problème posé par une situation donnée. Aussi la notion de valuation permet-elle de considérer le non-recours par non-demande comme la réaction issue d'un processus d'appréciation de l'offre qui, induit par un mécontentement, exprime une « non envie ». Avec le non-recours, la valuation a lieu sans que l'offre ne soit réalisée. Celle-ci n'incite pas les destinataires – quelle que soit la cause – à entrer (ou rester) dans un processus de demande.

⁴ National Audit Office, *Benefit Sanctions*. 2016, en ligne.

⁵ John Dewey. "Theory of valuation". *International Encyclopedia of Unified Science*. II (4), 1939: 1-67.

Dans le cas de la non-demande subie, l'appréciation affective de l'offre peut révéler sa forte utilité. Pour autant les fonctionnements dans les relations de service sont tels ou perçus comme tels par la personne que, sur le plan objectif de l'égalité de traitement, une appréciation négative l'emporte et conduit à ne rien demander. La non-demande intentionnelle découle également d'un processus d'appréciation de la pertinence de l'offre, mais sous des angles de vue qui varient selon les raisons à l'origine du non-recours. Passons en revue ces raisons pour apprécier leurs différentes significations.

Calcul coûts-avantages et désaccord avec la norme

Le calcul coûts/avantages entre en ligne de compte. Il inclut souvent un calcul de risques (par exemple une demande de prestation peut obérer le maintien d'une autre). À la différence de la non-demande subie, la non-demande intentionnelle par calcul coûts/avantages porte essentiellement sur une appréciation affective des utilités individuelles de l'offre. En revanche, une non-demande induite par un désaccord avec la norme principale de l'offre résulte essentiellement d'une appréciation objective.

Pour comprendre ce qui se joue, on peut reprendre la distinction entre « valeur d'usage » et « valeur d'échange » utilisée par Marx et auparavant par Adam Smith ou Ricardo. Notons que ce processus d'appréciation qui peut suivre deux trajectoires (usage et échange) n'est pas sans rappeler l'analyse psychologique du modèle coûts-avantages proposée par Stefan Stürmer et Bernd Simon dans leur étude de la participation à une action collective. Les auteurs expliquent en particulier que la participation des individus peut être activée sur un registre, soit utilitariste du type coût/bénéfice, soit identitaire lié au partage de valeurs communes⁶. Dans le cas de la non-demande par désaccord avec la norme principale, l'appréciation va au-delà de la valeur d'usage des aides ou des services liés aux avantages procurés ou supposés de leur utilisation. Elle porte principalement sur la valeur d'échange dont l'étalon n'est pas l'argent mais un type de rapport social établi comme norme générale, ou perçu comme tel par les personnes. Prenons trois exemples.

L'évaluation du RSA activité mentionnée plus haut a montré que pour les nombreux non-recourants, si les démarches paraissent trop coûteuses au regard de l'avantage financier perçu comme trop modeste (faible valeur d'usage), le dispositif pouvait également les heurter. En effet, plus du tiers d'entre eux refusaient le RSA activité étant en désaccord avec l'instauration d'un dispositif d'intéressement permanent qui institue le travail précaire comme norme sociale. Ces non-recourants attendaient avant tout des pouvoirs publics une politique des salaires qui leur permette de vivre dignement de leur travail, au lieu d'être tributaires d'une aide publique qui à la fois les assiste et les active en permanence. Ils préféreraient se passer de l'argent du RSA activité plutôt que de soumettre au principe d'un dispositif qui institutionnalise la catégorie de travailleurs pauvres et le précarat comme condition socialement acceptable dès lors qu'il donne lieu à des dispositifs de compensation financière⁷.

⁶ Bernd Simon, Stefan Stürmer. "Collective action: towards a dual-pathway model". *European Review of Social Psychology*, 2004/15: 59-99.

⁷ Evelyn Serverin, « Causes et effets du non-recours au RSA-activité », *Revue de Droit Sanitaire et Social*, 2012, n° 4, p. 637-645.

Sur un tout autre plan, puisqu'il s'agit d'une aide sociale locale, l'offre de « panier solidaire » proposée par des communes rencontre le même type de non-recours. Cette aide prend place dans un ensemble de dispositifs destinés aux ménages les plus précaires, des secours financiers d'urgence aux banques alimentaires, en passant par les épiceries et les vestiaires solidaires... Sur des sites que nous avons étudiés, le taux de non-recours avoisinait les 80%. L'explication produite par les enquêtés est sans appel. Ce cas lui aussi massif de non-demande intentionnelle s'explique par un désaccord avec la condition d'accès qui subordonne l'attribution des paniers à leur préparation avec d'autres habitants et des professionnels. En l'espèce, les non-recourants, la plupart du temps des femmes, n'ont pas envie de s'exposer en public (la préparation des paniers est typiquement un cas d'exposition publique qui crée de la stigmatisation). Ils ne partagent pas le principe qui innerve de plus en plus les dispositifs d'urgence, consistant à combiner – pour « les pauvres » – l'assistance à un travail de socialisation. Malgré la forte valeur d'usage de ces paniers solidaires pour la population cible, une appréciation objective négative l'emporte nettement. Le refus de la norme de la participation imposée aux plus fragiles prend le dessus sur l'intérêt matériel de cette aide alimentaire pour des familles pourtant en très grandes difficultés.

D'autres exemples mettent au jour l'étendue des situations de non-demande par désaccord. Portons-nous à La Martinique où un taux de 80% de non-recours a également été mesuré pour les aides aux vacances de la Caisse d'Allocations Familiales⁸. Si cette mesure d'action sociale ne touche pas sa cible c'est d'abord à cause de la préférence pour des solutions alternatives au sein des familles. Cela évite aussi des restes financiers à la charge de celles-ci. Mais en même temps, lorsque les aides peuvent notamment intéresser des adolescents ou les familles, les non-recourants expliquent leur choix du fait que malgré ces aides, ils resteront cantonnés à des loisirs « classiques » ou « bas de gamme » par rapport à ceux offerts aux vagues de touristes qui déferlent sur leur île. Eux aussi voudraient faire du *kitesurf* ou avoir accès aux activités les plus *fun*, et beaucoup n'attendent que de voyager vers les États-Unis qui ne sont pas si loin. Cette non-demande massive relève d'un désaccord avec une offre aux choix limités considérée comme pourvoyeuse de traitement différencié et de relégation.

Ces trois exemples montrent que la non-demande par désaccord avec la norme principale du dispositif en question se réfère à une grandeur commune d'égalité de traitement que les non-recourants considèrent comme bafouée. Comme la non-demande subie, la non-demande intentionnelle résulte de l'appréciation objective d'une injustice. Cette appréciation porte toutefois sur les normes principales des dispositifs proposés et non avant tout sur leurs fonctionnements comme c'est le cas avec la non-demande subie. Nonobstant cette différence, de part et d'autre, non-demande subie et non-demande intentionnelle par désaccord mettent en cause une inégalité de traitement, que ce soit dans les relations de service ou au niveau des normes générales véhiculées par l'offre (précarité, participation imposée, choix limités...).

Les alternatives préférées au nivellement par le bas

La préférence pour des alternatives nous rapproche souvent de non-recourants qui préfèrent éviter de recourir à une offre qui leur paraît insuffisante ou de mauvaise qualité. La faible

⁸ Myriam Thiot. « Le non-recours aux aides aux vacances à La Martinique. Pourquoi une politique d'action sociale ne parvient-elle pas à toucher sa cible ? ». *SociologieS*, 2016, en ligne.

valeur d'usage est alors directement en cause. L'enseignement, la santé et les loisirs sont parmi les domaines où ce non-recours se remarque le plus. Ceux qui le peuvent recherchent des alternatives pensant ainsi mieux répondre à leurs besoins, mais aussi protéger l'image qu'ils ont d'eux-mêmes. L'offre publique en question n'est pas pertinente parce qu'elle nivelle « par le bas ». Sa pertinence est appréciée en même temps sur le plan affectif et le plan objectif au regard notamment d'appartenances sociales qu'il faut préserver. Le processus de valuation porte sur la faible utilité d'une offre qui est supposée de moindre qualité. Mais il exprime aussi, comme avec les non-demandes par désaccord, le rejet d'une norme, ici celle du service public – ouvert à toute la population – qui ne serait plus en mesure d'assurer comme grandeur commune le bien-être individuel : l'école publique de proximité n'instruit plus et tire les bons élèves vers le bas, l'hôpital public soigne mal, les loisirs aidés ne correspondent plus aux attentes des enfants ou des jeunes et ne répondent plus à l'objectif de brassage sociale, etc. Au-delà de l'insatisfaction pour la valeur d'usage, c'est la valeur d'échange qui pose problème et constitue alors le « point de basculement » à partir desquels les institutions paraissent contre-productives (le *tipping point* du politologue américain Morton M. Grodzins ou le *seuil critique* du philosophe autrichien Ivan Illich).

Cette non-demande par préférence pour des alternatives a son inverse dans la non-demande par civisme lorsque des personnes préfèrent se restreindre ou faire autrement pour que d'autres aient la priorité. Ces non-recourants intègrent les discours sur la rareté des ressources publiques et souvent partagent une vision d'un recours raisonné ou non consumériste aux dispositifs sociaux. Pour eux, ces biens sont rares. Il faut les protéger par des recours modérés, afin de préserver la pertinence sociale qu'ils représentent. On retrouve ce type de situation par exemple en matière d'accès aux soins, de demandes d'aides sociales, de recours aux dispositifs de garde d'enfants etc. La valeur d'échange des droits et services au lieu d'être contestée est ici au contraire défendue au travers de comportements intentionnels de non-demande qui visent à défendre une grandeur commune de solidarité envers les plus démunis.

Non concernement et mise à l'écart volontaire

Le non concernement, comme sixième raison de la non-demande intentionnelle, apparaît fortement dans les travaux de sociologie de la jeunesse. Comme le montre très bien Benjamin Vial dans sa recherche doctorale sur les jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (en 2015, 1,7 millions de « NEEF » en France et 14 millions en Europe), la non-demande concernant ces jeunes renvoie notamment à un « non concernement actif » qui les conduit à se mettre en retrait des dispositifs de formation et d'insertion, mais aussi de l'aide sociale, et à valoriser leur capacité à se débrouiller de façon autonome⁹. Ce non concernement actif procède d'une appréciation objective des dispositifs et des aides qui, étant vécus ou bien perçus comme excluant, ne peuvent pas garantir l'inclusion sociale de tous les jeunes. La norme principale, commune à ces dispositifs et aides, est celle de la responsabilité individuelle. Elle heurte fortement les jeunes qui estiment ne pas être seuls responsables de leur « galère », ni non plus, voire surtout, être des irresponsables alors que leur vie de NEEF n'est pas faite de « riens » comme on leur reproche si souvent. En se tenant en retrait, pour un

⁹ Benjamin Vial. « Ne pas se sentir concerné par ses droits ». *Agora Débats/Jeunesse*, 2016, n°74, p. 77-88. *Le non-recours des jeunes adultes à l'aide publique. Revue de littérature*. INJEP, Notes & Rapports, avril 2018.

temps plus ou moins long, ils expriment à leur façon une contestation d'une norme générale qui, telle qu'elle est appliquée bien souvent, les déconsidère et les exclut.

Entendre le besoin d'un « droit la justification »

Qu'il soit subi ou intentionnel et quelles que soient ses raisons, le non-recours par non-demande existe par conséquent parce que des grandeurs communes ne sont pas garanties (égalité de traitement, universalité, bien-être individuel, solidarité envers les plus démunis, considération de la personne...). Les multiples situations que cela recouvre conduisent un grand nombre de personnes à refuser les aides ou les services proposés malgré l'utilité immédiate qu'ils peuvent représenter. Le non-recours par non-demande ne met pas en avant, tant les difficultés des individus à franchir les obstacles dans l'accès aux droits sociaux, que leur refus de l'offre, de son contenu, des conditions assorties et *in fine* ses significations sociales.

L'acteur principal de ce non-recours n'est pas le destinataire perdu mais le citoyen décidé. Décidé à ne pas tout accepter, malgré ses besoins, dès lors que ce qui est proposé ne fait pas sens pour lui. Décidé à ne pas recourir quand il considère que l'offre telle qu'elle est conçue et proposée ne le reconnaît pas, c'est-à-dire ne lui permet pas de se penser en société, tel qu'il l'entend, en tant qu'individu relié aux autres au travers de représentations partagées du « juste pour tous » qui l'emportent (parfois) sur le « bon pour soi ». La non-demande par désaccord peut reposer sur une norme du « juste » pour tous dans laquelle se reconnaissent les non-recourants, et être dans ce cas la conséquence d'un conflit de normes. Mais elle peut reposer aussi sur une considération de ce qui est « bon » pour soi et apparaître plutôt comme la conséquence de choix personnels.

Ce constat a des incidences profondes. La distinction entre le juste et le bon renvoie directement à la distinction établie par Paul Ricoeur entre la morale et l'éthique¹⁰. Si cette remarque est valide, elle permet de relever que le processus d'adhésion à l'offre publique peut être fondé – dans notre société tout du moins – sur une appréciation plutôt normative (et morale) de l'offre au regard des règles générales qu'elle fixe et/ou qui l'inspirent, ou sur une appréciation plutôt positive (et éthique) qui considère l'offre sans égard principal pour sa valeur d'échange. Sur le plan politique, la distinction entre le juste (pour tous) et le bon (pour soi) est déterminante dans la définition du type de contrat social que se donne la collectivité pour acquérir la souveraineté nécessaire et suffisante en vue de garantir la protection des droits individuels. Par exemple, dans le contrat social rawlsien, les individus s'accordent sur des principes de justice sans engagement à l'égard de quelque critère général commun que ce soit du bien (ou du juste). À la différence des sociétés pétries par le libéralisme politique où l'emportent les *comprehensive views of good*, à ce jour les mentalités en France sont probablement davantage marquées par des *normative views of good*, comme tendent à le montrer les grandes enquêtes sociales internationales¹¹. C'est bien ce qu'indique la non-demande lorsqu'elle s'explique par des désaccords avec une offre publique qui ne paraît pas répondre aux attentes du juste pour tous d'une partie de ceux à qui elle s'adresse. Il est d'autant plus important de souligner ce conflit de normes que les notions d'investissement et de responsabilisation qui inspirent au sommet les orientations sociales en France (comme au

¹⁰ Paul Ricoeur. *Soi-même comme un autre*. Paris, Le Seuil, 1990.

¹¹ Frédéric Gonthier. *L'État providence face aux opinions publiques*. Grenoble, PUG, 2017.

niveau de l'Union européenne) puisent leur justification dans une conception davantage éthique que morale de la justice sociale. C'est probablement ce qui rend moins audible encore la non-demande par désaccord dans l'action contre le non-recours.

Prévenir la non-demande revient donc à prendre en compte les refus qu'elle indique pour ce qu'ils sont, l'expression d'un souhait, d'une revendication par les personnes qui attendent d'être considérées comme des citoyens ayant leur mot à dire et réclamant une justification de l'offre publique. Cela pose la question de la capacité des décideurs et des prestataires à rendre légitimes les conditions de l'offre et leurs conséquences. Or, a-t-on une seule fois indiqué aux personnes ciblées par l'offre pourquoi les prestations, aides ou services, sont tels qu'ils sont ? A-t-on jamais considéré le public autrement que comme une masse d'obligés ou d'assujettis ? A-t-on même vraiment pris en compte les barrières à l'accès aux droits alors que celles-ci, ou moins pour partie, ne peuvent plus échapper aux acteurs des politiques *a fortiori* quand ils intègrent la question du non-recours ?

Jouant sur le silence des mécontents, la production des politiques publiques a été largement exonérée de tout effort d'explication en direction des citoyens et *a fortiori* de recherche de leur assentiment. Or, le manque d'adhésion dans l'offre publique provient en partie du fait que celle-ci impose des modalités et des normes sans les justifier, les expliquer, et met en œuvre des fonctionnements qui peuvent engendrer aussi une non-demande subie. Ainsi, le manque de justification pose la question de la participation. Mais surtout, la question de la participation nourrit une réflexion fondamentale sur le besoin principal d'un « droit à la justification » que défend en particulier Rainer Forst dans ses travaux sur les contextes de justice, en considérant que les conditions sociales ne sont justes que si des justifications adéquates peuvent être données¹². Alors que ce disciple de John Rawls et Jürgen Habermas relie l'exigence fondamentale d'un droit à la justification aux mouvements sociaux et luttes politiques dénonçant l'arbitraire imposé par le pouvoir politique, on peut voir dans le non-recours d'autres situations sociales qui pourraient amener à escompter aussi un tel droit.

Les destinataires des politiques n'étant pas organisés comme acteur collectif et le non-recours s'opérant à une échelle microsociale, le besoin de justification de l'offre qui peut transparaître dans l'infinité des échanges avec le public échappe très largement. Dans ces conditions, il est facile de rester sourd au besoin des destinataires de se reconnaître dans les grandeurs communes qui sous-tendent chacun des dispositifs. Cela est d'autant plus facile que l'ignorance à l'égard des mécontents les conduit à l'apathie. La sociologue américaine Nina Eliasoph a montré que cette apathie débouche sur une « culture du silence politique » chez ceux qui sont « trop désespérés pour exprimer ne serait-ce que des sentiments d'indignation, trop impuissants pour formuler leurs propres intérêts, fût-ce à eux-mêmes. »¹³ Cette culture du silence constitue « la troisième dimension du pouvoir », à côté de la capacité de coercition sur autrui et de la possibilité de déterminer l'agenda public.

Pour autant, l'exigence d'un droit à la justification peut être remarquée dans les myriades de relations qui nourrissent sans cesse le rapport des citoyens aux politiques et aux droits

¹² Rainer Forst. *The Right to Justification. Elements of a Constructivist Theory of Justice*. New York, Columbia University Press, 2014.

¹³ Nina Eliasoph. *L'évitement du politique. Comment les Américains produisent l'apathie dans la vie quotidienne*. Paris, Economica, 2010, p. 277.

sociaux. Les non-demandes intentionnelles en particulier montrent que l'action contre le non-recours appelle une « politique du citoyen » quand, au-delà du manque d'attrait des aides proposées, l'adhésion des destinataires fait massivement défaut. Une telle politique qui fonderait un droit à la justification reconnaîtrait la possibilité de refuser l'offre publique. Un refus qui serait opposable aurait un impact dans la conception des politiques publiques et du sens pour la démocratie.

Dans son examen des institutions de la reconnaissance, le philosophe et sociologue allemand Axel Honneth plaide pour que les valeurs ou les normes collectives – en particulier celle du juste – soient en prise avec les institutions sociales et les conflits normatifs au niveau même où ils se développent¹⁴. Force est de constater que les organisations prestataires sont encore loin de procéder aux apprentissages des conflits de normes déclenchés par les réactions de non-recourants ou d'usagers attachés à des valeurs d'échange qui leur semblent galvaudées sinon ignorées par l'offre publique. C'est pourtant probablement la condition principale pour qu'un droit à la justification existe. Pour y parvenir, il y aura certainement à éviter une construction de la question qui arrange le plus les institutions, qui pourraient alors profiter de « l'opérationnisme » ambiant.

Éviter le piège de l'opérationnisme

La première chose à comprendre est donc que le non-recours ne se résume pas, loin s'en faut, au comportement d'un usager en difficulté dans des démarches qui ne lui apportent aucune réponse, ni à celui d'un consommateur mû par des préférences liées à l'utilité comparée de plusieurs offres. Il est essentiel de le rappeler pour éviter le piège de « l'opérationnisme » ambiant qui pourrait laisser totalement dans l'ombre le besoin d'un droit à la justification.

En effet, la notion de non-recours s'est imposée car sa présentation a correspondu au nouveau statut que l'on accorde aujourd'hui dans les sociétés libérales au concept, qui n'a de valeur que s'il est opératoire¹⁵. En particulier, les discours politiques et scientifiques qui ont porté la question du non-recours jusqu'à sa reconnaissance institutionnelle comme problème public ont présenté ses enjeux principalement en termes d'effectivité des politiques sociales (le non-recours massif est le signe évident que les politiques n'atteignent pas leurs publics) mais aussi de calculs de risques (le non-recours présente des coûts sociaux directs et indirects pour la société). La conséquence en est que la réduction du non-recours est devenue un argument pour justifier des réformes des systèmes d'aides (lors de la création de la Prime d'activité en 2015 ; dans la justification de l'instauration d'une couverture socle commune unique, se substituant à l'ensemble des minima existants, qui est le scénario privilégié dans le rapport Sirugue « Repenser les minima sociaux » de 2016), sans pour autant que toutes les significations du phénomène soient prises en compte. Or la non-demande intentionnelle a une importance particulière qui la distingue des autres formes de non-recours, au sens où la réponse à lui apporter porte sur la justification des principes et des normes.

L'enjeu est de taille. Alors que la question de la réduction du non-recours devient un argument pour justifier l'efficacité des réformes touchant au modèle de protection sociale, l'analyse de la non-demande intentionnelle montre la nécessité de justifier le contenu même de ces réformes et des systèmes d'aides qui en découleront. Sinon, il est certain que l'on

¹⁴ Axel Honneth. *Le Droit de la liberté. Esquisse d'une éthicité démocratique*. Paris, Gallimard, 2015.

¹⁵ Antoine Garapon. « Une gauche « ringardisée » par la mondialisation ». *Esprit*, 2016, n° 427, p. 33-43.

retrouvera à nouveau du non-recours intentionnel, quand bien même les changements opérés seraient parvenus à supprimer par ailleurs tous les obstacles dans l'accès aux aides sociales.

Philippe Warin, directeur de recherche.
Univ. Grenoble Alpes, CNRS, Science Po Grenoble*, PACTE,
38000 Grenoble, France
*School of Political Studies Univ. Grenoble Alpes

Co-fondateur de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)