

# COMMENT REPENSER L'ACTION PUBLIQUE POUR MIEUX LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ?

Gabrielle Halpern, Anne Rubinstein

20/06/2025

**En 2022, la France comptait d'après l'Insee 9,1 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire<sup>1</sup>. Au travers d'un entretien croisé, Gabrielle Halpern, philosophe, et Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, proposent des pistes de réflexion pour repenser la manière dont l'action publique s'empare de la lutte contre la pauvreté.**

**Gabrielle Halpern :** Dans un recueil de nouvelles de Marguerite Yourcenar, il y a une phrase qui m'a interpellée : « les richesses éliminent les hasards<sup>2</sup> ». Si les richesses permettent autant que faire se peut d'anticiper, de prévenir, d'aller au-devant des événements, la pauvreté, quant à elle, se livre aux contingences de la vie. Si personne ne peut éviter les hasards, on peut s'en protéger d'une certaine manière ou, du moins, atténuer leurs effets – à condition d'en avoir les moyens. Il y a une autre chose qui est dite implicitement dans cette citation de Marguerite Yourcenar : les richesses permettent de faire des choix qui éliminent les hasards. En creux commence à se dessiner une définition de la pauvreté... Il y a évidemment mille manières de la définir ; on peut utiliser des critères chiffrés, administratifs et objectifs (le nombre de repas par jour, le montant des ressources financières disponibles, le nombre de besoins non couverts, l'absence de biens matériels, etc.), mais ce serait passer à côté de toute une dimension immatérielle de la pauvreté impliquant un certain rapport à la vie. C'est ce certain rapport à la vie qu'il faut essayer de comprendre pour mieux prévenir et combattre ce qui y conduit. Le problème de la définition de la pauvreté est d'autant plus complexe que la pauvreté est protéiforme, incasable en quelque sorte, comme s'il y avait autant de formes de pauvreté que de personnes pauvres, comme s'il y avait tellement de dimensions de la pauvreté qu'elle empêchait toute justesse dans la tentative d'approche : santé, éducation, logement, liens sociaux, alimentation, etc.

Dans son magnifique livre *La rage d'exister*, Philippe Aubert, invalide moteur cérébral athétosique ayant pu malgré tout mener de brillantes études, raconte son parcours, balloté entre mille cases

administratives : « Ce fut ma première découverte du morcellement de la prise en charge des personnes handicapées, pour ne pas dire du morcellement de mon identité<sup>3</sup> ». Plus loin, il écrit : « malheureusement, la logique administrative française consiste à faire entrer de force des situations particulières dans un cadre global prédéfini et nécessairement mal ajusté<sup>4</sup> ». Si je me permets ce parallèle entre la pauvreté et le handicap, c'est parce qu'il me semble que l'on retrouve dans ces deux situations ce même morcellement de l'identité, dû au même morcellement administratif, incapable d'approcher le caractère singulier de chaque être humain concerné. De même que le handicap n'entre dans aucune case, la pauvreté fait éclater toutes celles que nous connaissons et implique de les élargir, de les hybrider<sup>5</sup>, de les dépasser. C'est là tout le paradoxe de l'action publique : construire et mettre en œuvre un cadre général à même de résoudre des problèmes individuels, mais dont précisément le caractère général risque de conduire à la standardisation, à l'uniformisation de ces mêmes problèmes individuels. C'est ainsi que nous tombons collectivement si souvent dans le piège dangereux du manque de discernement<sup>6</sup>. Ce manque de discernement de nombreuses politiques publiques est d'ailleurs peut-être l'un des maux dont souffrent le plus les Français. Ce paradoxe de l'action publique explique souvent à la fois son impuissance et la raison pour laquelle elle peut être ressentie comme une forme de violence par les citoyens.

Si notre rationalité était très utile aux débuts de l'humanité pour édifier les sciences, comprendre le monde qui nous entoure, force est de constater qu'elle s'est tellement rigidifiée au fil des siècles qu'elle a transformé notre cerveau en usine de production massive de cases dans lesquelles nous rangeons tout et tout le monde<sup>7</sup>. La crise que nous traversons n'est pas économique, financière, sociale, écologique, institutionnelle, territoriale ou politique ; ce que nous vivons, c'est avant tout une crise de notre rapport à la réalité, parce qu'à force de la maltraiter, nous passons complètement à côté d'elle, lorsque, parmi ceux qui nous entourent, il y a des personnes touchées par la pauvreté ou par un handicap. Le problème est que cette manière de voir le monde, d'une manière morcelée, a influé notamment sur nos politiques publiques, qui sont de fait catégorielles et qui, ce faisant, subrepticement, renforcent les fractures au sein de notre société. D'ailleurs, on le voit bien à l'échelle de nos administrations : chaque administration ayant sa langue, son identité professionnelle, sa temporalité, ses imaginaires, ses représentations, il y a une difficulté à se comprendre entre administrations, entre services, et c'est la tour de Babel à tous les étages ! Comment, dans ces conditions, concevoir une grande politique publique de prévention et de lutte contre la pauvreté ? Il faut forcément imaginer une politique publique hybride<sup>8</sup>, c'est-à-dire une politique publique qui non seulement ne soit pas catégorielle, mais qui, en plus, soit suffisamment souple pour intégrer la singularité des situations de chacun. Cette notion d'hybridation doit pouvoir impliquer une autre manière de penser et de mettre en œuvre les politiques publiques, d'appréhender les citoyens et le rôle de la société et, sans doute, la place du politique, qu'il s'agisse

de l'État ou des collectivités territoriales.

**Anne Rubinstein :** Il y a, en effet, une difficulté à définir correctement et complètement la pauvreté, sauf peut-être pour les pauvres eux-mêmes, qui malheureusement savent parfaitement la somme de privations, d'inquiétudes et de difficultés auxquelles ils sont confrontés. En revanche, il y a de nombreuses représentations sur la pauvreté qui oscillent entre préjugés, lieux communs, indifférence, condescendance, pitié, voire stigmatisation. Et je suis convaincue que ce qu'on ne définit pas bien, on ne peut pas bien le traiter. Nous avons donc un devoir de définition, mais aussi un devoir de mise en lumière de ce sujet qui peine à trouver sa place dans le débat public. L'exercice auquel nous nous livrons ici, ensemble, avec chacune notre façon de regarder le monde, avec chacune notre rôle dans la société, avec aussi ce que nous avons en commun – notre engagement et notre foi en la République et ses valeurs émancipatrices et égalitaires –, repose sur la conviction que si notre société ne se mobilise pas pour permettre aux 9,1 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire dans notre pays<sup>9</sup>, auxquels s'ajoutent tous ceux qui sont pauvres en conditions de vie<sup>10</sup>, de vivre dignement et de retrouver des perspectives positives, c'est bien la promesse républicaine que nous ruinons. Et si l'on y ajoute les personnes qui vivent ou se projettent dans le halo de la pauvreté en craignant d'y tomber à chaque péripétie de la vie, ceux qui redoutent que leurs enfants connaissent la précarité et tous ceux qui vivent en cumulant les privations pour assurer tout juste l'essentiel, c'est un nombre de nos concitoyens très important qui se vivent pauvres ou en danger de pauvreté. Ce sont ceux qui se sentent abandonnés, ce sont ceux qui sont tentés par des impasses démocratiques dont ils seront les premières victimes, ce sont ceux qui se recroquevillent et s'enferment dans la désespérance.

Je suis pourtant convaincue qu'il n'y a pas de fatalité à ce qu'un pays comme le nôtre, développé, progressiste et surtout doté d'un modèle social redistributif que le monde entier nous envie, s'habitue à compter dans ses rangs autant de personnes pauvres. Je suis persuadée que la solidarité reste une valeur à laquelle nos concitoyens sont attachés – preuve en est leur mobilisation sans faille pour les actions caritatives. Et je suis certaine que nous avons tous intérêt à agir, y compris pour créer fierté et richesse nationale !

Mais pour agir, il va falloir accepter de remettre en cause une certaine conception de l'action publique qui est manifestement inadaptée à traiter efficacement le sujet, puisque, malgré un budget important consacré à l'action sociale, le nombre de pauvres ne baisse globalement pas depuis des décennies, même si, bien sûr, on observe des variations conjoncturelles.

Revenons à la définition de la pauvreté. Celle-ci est communément mesurée par rapport au niveau de vie médian : ceux qui ont des ressources inférieures à 60% du revenu médian sont donc sous le

seuil de pauvreté. En France en 2022, le seuil de pauvreté est en dessous de 1216 euros pour une personne seule et de 2554 euros pour une famille avec deux enfants de moins de quatorze ans<sup>11</sup>. La pauvreté monétaire touche en premier lieu les chômeurs (35,3%), mais aussi les travailleurs indépendants et les travailleurs en emploi fractionné ou partiel<sup>12</sup>. On peut être pauvre et travailler et cela concerne environ 1,5 million de personnes. Les familles monoparentales sont les plus concernées par la pauvreté, puisque 31,4% d'entre elles sont sous le seuil de pauvreté<sup>13</sup>. 32,5% des immigrés sont pauvres et au total, c'est 14,4% de la population (hors DOM, départements d'outre-mer) qui vit (survit) sous le seuil de pauvreté<sup>14</sup>.

On définit aussi la pauvreté par la privation matérielle et sociale : c'est une approche différente de la pauvreté monétaire, puisqu'elle mesure l'incapacité à couvrir les dépenses de la vie quotidienne. En 2023, c'est 13,1% de la population de l'Hexagone vivant en logement ordinaire qui ne peuvent pas pour des raisons financières couvrir les dépenses d'au moins cinq postes sur treize de dépenses courantes : chauffage, vêtements neufs, alimentation<sup>15</sup> ...

Ces deux mesures cohabitent et c'est bien ainsi : nous avons besoin d'un étalon universel qui permet de faire des comparaisons, même si la notion de revenu médian est fluctuante d'un territoire à l'autre et d'un pays à l'autre. Néanmoins, le seuil de pauvreté est un repère utile, mais pas suffisant. La pauvreté en conditions de vie est un indicateur plus parlant et plus large qui permet d'appréhender la pauvreté au-delà du seul revenu. On peut se classer au-dessus du seuil de pauvreté avec un salaire au Smic par exemple, mais par ses charges (enfants, logement en zone tendue...) être en situation de pauvreté et de privation.

Les personnes peu ou pas diplômées sont plus souvent pauvres en conditions de vie, les jeunes le sont deux fois plus que les plus de 75 ans et presque la moitié des personnes pauvres sont âgées de moins de 30 ans<sup>16</sup>. Le taux de pauvreté des femmes en 2019 de 15% est plus élevé que celui des hommes à 14,1%<sup>17</sup>. Le taux de pauvreté des enfants de moins de 18 ans est plus élevé que dans l'ensemble de la population (20,6% contre 14,5%) : en 2021, ce sont 2,76 millions d'enfants qui vivent dans des ménages en dessous du seuil de pauvreté en France métropolitaine<sup>18</sup>.

Concernant les outre-mer, la situation est encore plus préoccupante, puisque le taux de pauvreté monétaire est deux à quatre fois plus élevé dans les départements et régions d'outre-mer (Drom) qu'en France métropolitaine et cinq fois plus à Mayotte<sup>19</sup>. Dans ces territoires, la pauvreté touche aussi davantage les jeunes, les familles monoparentales, les chômeurs et les personnes peu diplômées. Par ailleurs, la part des prestations sociales dans le revenu des ménages est sensiblement plus forte que dans l'Hexagone.

Enfin, l'indicateur qui me semble le plus désespérant est celui avancé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans son rapport publié en 2018<sup>20</sup> : il faut en France six générations pour sortir de la pauvreté en atteignant le revenu moyen (c'est cinq en moyenne pour les pays de l'OCDE). En France, malgré la belle devise aux frontons des écoles et des mairies, le statut social se transmet largement de génération en génération. Les inégalités dès l'enfance perdurent, l'égalité des chances n'existe pas vraiment et la mobilité sociale n'est pas la règle.

Tout ce constat nous oblige, c'est notre contrat social qui est en jeu et c'est en agissant résolument sur ce sujet que la confiance et l'optimisme reviendront. Je suis intimement convaincue que la question des moyens n'est pas la seule réponse et la seule condition de réussite, même si elle reste centrale !

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

**Gabrielle Halpern** : La question des moyens ne peut pas être la seule réponse, en effet. Cela pose donc la question de l'approche publique de la pauvreté, de la méthode et des choix de redistribution et de l'évaluation des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté. Cela pose aussi la question de la responsabilité : qui est responsable ? Qui est légitime à porter la responsabilité de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ?

Avant de revenir sur le rôle de l'État, j'aimerais rebondir sur la notion de contrat social, sur cette idée philosophique d'association d'êtres humains, basée sur un consentement mutuel implicite ou explicite en vue de former une société. Cette notion de contrat social a trop rapidement été utilisée, à mes yeux, pour penser les liens entre les gouvernants et les gouvernés, alors que les liens mêmes entre les membres de cette convention mériteraient que l'on s'y penche davantage. Lorsqu'il est question de démocratie, on pense immédiatement et constamment le rapport du peuple au pouvoir et inversement, mais n'est-il pas temps de penser les rapports des citoyens entre eux ? C'est ce que la philosophe Hannah Arendt dénonçait déjà en son temps : l'époque moderne enferme sans cesse le politique dans le paradigme du « gouvernants/gouvernés » et, de ce fait, nous passons complètement à côté de son essence, c'est-à-dire à côté du rapport des

citoyens entre eux<sup>21</sup>. Notre pays est symptomatique de la culture de cet angle mort, puisque la liberté et l'égalité occupent d'une manière omniprésente la France et nous passons complètement à côté de la fraternité, sans laquelle il ne peut y avoir qu'une faillite de notre République.

Dans un paradigme « gouvernants/gouvernés », la responsabilité de l'État dans la prévention et la lutte contre la pauvreté est totale, pleine et entière : il doit tout faire, tout assumer, tout résoudre, tel un dieu omnipotent. Objet de toutes les attentes, il ne peut être que le réceptacle de toutes les déceptions. Mais si nous changeons de paradigme, si nous considérons que le contrat social n'est pas d'abord celui qui est passé entre les gouvernants et les gouvernés, mais celui qui se noue entre les citoyens eux-mêmes, cela change la perspective. Dans cette approche, nous sommes tous responsables !

J'aimerais prendre quelques exemples concrets pour illustrer la mise en œuvre de cette responsabilité – qui n'est pas autre chose, en fait, que ce que l'on appelle « fraternité ». Aujourd'hui, des entreprises ouvrent leurs portes aux sans-abris le soir et le week-end pour qu'ils puissent avoir un toit. Cela a donné lieu, par exemple, à la création de l'association **Bureaux du cœur** qui organise un réseau d'entreprises prêtes à héberger temporairement des personnes en situation de précarité et de pauvreté en exploitant les espaces des bureaux inoccupés dans le but de proposer un cadre sécurisé la nuit et le week-end. Dans le même sens, un collègue<sup>22</sup> situé dans une zone rurale qui menaçait d'être fermé a repensé son rôle territorial : il a notamment transformé la cantine de l'établissement en restaurant ouvert à tous et mis à disposition les salles de classe en fin d'après-midi pour des cours d'informatique destinés aux personnes âgées du territoire et en fin de journée pour des cours du soir pour des personnes en reconversion professionnelle ou en situation de chômage... Ces magnifiques initiatives nécessitent une grande remise en question culturelle des services, mais également une révolution normative, administrative, juridique et organisationnelle. Un dernier exemple : une maison de retraite extraordinaire, Les Jardins d'Haïti, à Marseille. Cette « maison à vivre », selon l'expression de son directeur Laurent Boucraut, est un bel exemple d'hybridation, réinventant complètement la manière de concevoir les maisons de retraite. Il y a par exemple, **un espace de coworking** entièrement gratuit (avec du wifi, etc.) pour ceux qui en ont besoin ; cela donne lieu à de belles rencontres entre les jeunes étudiants et les résidents de l'Ehpad autour de parties de cartes et d'une tasse de thé ! Je pourrais citer mille autres exemples pour illustrer encore cette idée de responsabilité partagée. J'oserais même parler de responsabilité civique : est-ce le rôle d'un siège social d'entreprise d'accueillir des sans-abris le soir et le week-end ? Est-ce le rôle d'une école d'accueillir en fin de journée des personnes au chômage pour des cours du soir ? Oui, et c'est bien tout le sens de cette philosophie de l'hybridation que je construis jour après jour. Certains pourraient penser que ce n'est pas leur rôle et que chacun doit faire ce qu'il a à faire. Mais la division absurde du travail a conduit à un étiolement des

responsabilités (sans parler de la perte de sens du travail). Mais quelle est la valeur d'un tel modèle social ? N'avons-nous pas, ce faisant, structuré l'irresponsabilité individuelle et l'irresponsabilité collective de notre société ? La liberté et l'égalité sont absurdes si elles ne sont pas éclairées par la fraternité.

« Le jeu de l'art consiste à confondre les échafaudages, les nominations, les cellules, les superstructures<sup>23</sup> », nous disait Friedrich Nietzsche... Hybridons les maisons de retraite et les crèches ! Mélangeons les hôpitaux et les théâtres ! Mixons les centres communaux d'action sociale (CCAS), les galeries d'art et les incubateurs de start-up ! Créons des ponts entre les centres commerciaux, les salles de sport et les résidences d'artistes !

**Anne Rubinstein** : Merci Gabrielle de remettre le triptyque républicain au cœur du sujet, je n'utilise pas souvent le mot de fraternité, peut-être parce qu'il me semble daté et genré ! Néanmoins, c'est bien à ce pilier de notre République, indissociable des deux autres parce qu'il fait référence au destin commun des citoyens, auquel je pense quand je martèle que la solidarité et la lutte contre la pauvreté, c'est l'affaire de tous. Notre pays s'affaiblit en tolérant des citoyens pauvres et c'est, finalement, chaque citoyen qui s'affaiblit. Une société qui se fracture et que l'on fracture se nourrit d'une concurrence mortifère entre des groupes de population. Ces segments de population ont été définis, depuis des décennies, comme autant d'identités irréconciliables, autant d'identités factices en oubliant cette notion de destin commun, indissociable, qui définit une nation autour du bien commun.

Ainsi, inexorablement, notre société s'éloigne du bien commun et de l'intérêt général au profit de confrontations plus ou moins explosives entre les uns ou les autres. Notre commun s'effrite, et un jour, peut-être pas si lointain, il s'effacera et c'est le concept même de République qui disparaîtra.

Cette fragmentation empêche toute politique publique efficace et surtout, consensuelle, puisque par « nature » elle ne répond aux aspirations que d'une partie de l'opinion contre les besoins des autres. Il y a urgence à rétablir un contrat social ou un pacte commun et à redéfinir la part de chacun.

Attention, pour autant, mon propos n'est pas de faire porter la responsabilité personnelle des individus à porter secours à ceux qui sont plus fragiles qu'eux. Rien ne serait pire que d'en rester à un modèle caritatif et charitable qui empêche l'émancipation et qui maintient les pauvres dans un état de dépendance et de domination. Il s'agit au contraire que chacun se sente concerné et que chacun ait conscience de son intérêt à agir pour enrayer le cycle infernal de la pauvreté. Nous avons tous à y gagner. Il faut donc cesser avec les mondes parallèles qui cohabitent dans

l'ignorance et la méfiance : oui, le monde économique doit s'intéresser au monde du social et non, le monde de l'entreprise n'est pas l'ennemi de la solidarité.

C'est possible et l'État doit créer les conditions pour que les interactions se fassent et pour que les acteurs se parlent, établissent ensemble le diagnostic, se répartissent les actions en mutualisant leurs compétences et leurs ressources. C'est mon rôle comme déléguée interministérielle et c'est ce à quoi nous nous attelons au sein de la Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté : les solutions sont complexes, elles doivent être trouvées en commun. C'est le sens des nouveaux Pactes des solidarités que la Délégation a initiés entre les différents acteurs à l'échelle des bassins de vie. Il s'agit de réunir les forces vives d'un territoire (État, opérateurs de l'État, municipalités, intercommunalités, associations, monde économique...) sur la base d'un diagnostic pour mener ensemble des actions évaluables et concrètes à destination d'un public cible, chacun des acteurs s'engageant en mutualisant ses ressources et ses savoir-faire en cohérence et en complémentarité avec les autres. Ils viennent de démarrer, ils se heurtent déjà aux résistances et aux scepticismes, ils sont évidemment plus complexes et plus chronophages à faire vivre qu'un formulaire à remplir pour attribuer ou obtenir un financement ! On est davantage dans l'ingénierie de projet que dans le traitement administratif d'un appel à projets et c'est évidemment plus compliqué. Néanmoins, les premiers enseignements montrent qu'ils créent une dynamique territoriale et que la collégialité des décisions est un gage de réussite. Dans le cas des pactes locaux, l'État intervient aussi en permettant, grâce à des financements dédiés, un effet levier qui incite l'ensemble des partenaires à s'unir pour agir ensemble.

Il faut agir dans toutes les directions : les différents services de l'État doivent construire et agir en cohérence et en complémentarité entre eux et avec ceux de ses opérateurs, avec ceux des différentes strates de collectivités, avec les associations qui œuvrent souvent pour le compte de l'État. Au-delà de la sphère publique, le monde de l'entreprise doit être associé, pas pour lui faire jouer un rôle qui n'est pas le sien, pas pour promouvoir une économie administrée, mais bien parce que les entreprises ont un rôle à jouer dans le développement des territoires et de leurs habitants, parce qu'elles peuvent repérer leurs travailleurs en situation de fragilité, parce qu'elles peuvent les informer de leurs droits et qu'elles doivent savoir les orienter ; tout simplement parce qu'elles ont aussi intérêt à agir : une entreprise pour produire de la richesse a du mal à s'accommoder d'un environnement appauvri, et parce qu'une entreprise est aussi une communauté de vie, elle a aussi un devoir de « fraternité ». La logique des périmètres, des frontières, des étages, de la séparation des compétences ne peut pas engendrer une politique de lutte contre la pauvreté efficace qui nécessite de traiter simultanément et complètement les besoins de la personne concernée.

C'est parfois frustrant mais il faut, au stade où nous en sommes, passer préalablement par un

temps d'ingénierie des organisations, faute de quoi on délivre des politiques publiques fragmentées, parcellaires, éparpillées et illisibles.

Je pourrais rajouter d'autres exemples vertueux, réjouissants par leur inventivité, par leur réalisme et par leur adaptation aux besoins des territoires et de leurs habitants. Ils sont ceux qu'on aime raconter, qui nous rassurent dans notre capacité à agir, mais ils ne font pas système. Ils sont souvent le fruit de rencontres fortuites et de relations interpersonnelles. Donc, ils sont souvent fragiles, pas forcément reproductibles ou « essaimables » et, surtout, ils doivent surmonter des freins administratifs, budgétaires, réglementaires, voire législatifs qui sont de nature à décourager même les plus opiniâtres !

Nous aurions tout intérêt à encourager et cultiver l'imagination et l'audace et nous multiplions les cases à remplir dans des formulaires de plus en plus abscons, les règles budgétaires rigides, en surtout privilégiant les modèles existants. Le sacro-saint « on a toujours fait comme ça » est toujours très ancré ! D'ailleurs, aucun haut fonctionnaire n'a jamais été évalué sur son imagination, sa souplesse ou sur sa capacité à créer de nouvelles collaborations pour rendre l'action publique plus efficace ; en revanche, on reconnaît sa compétence à savoir appliquer et reproduire des modèles descendants qu'on ne questionne pas toujours. Je pense que tout le monde y trouverait son compte – en premier lieu tous les travailleurs sociaux qui sont en perte de sens, qui livrent leur mal-être sur leur métier et qui devraient se voir autoriser l'imagination et la créativité !

De manière générale, tout le monde protège ses prérogatives, ses périmètres d'intervention et ses attributions, son budget, au détriment du partage et de la complémentarité de collaborations originales et adaptées. On voit des logiques de concurrence entre services de l'État, entre associations, entre les collectivités et, évidemment, c'est au détriment de l'individu bénéficiaire.

La politique de lutte contre la pauvreté devrait donc être repensée en partant des personnes, de leur vie, de leurs besoins réels et dans leur temporalité, et non pas des dispositifs dans lequel on doit rentrer et s'adapter, quels que soient son vécu, ses freins ou ses besoins. Et cela en permettant la souplesse et l'adaptation de l'existant, la fongibilité des différents budgets, la possibilité de contractualisations légères et pourquoi pas d'associations iconoclastes permettant de mieux répondre à un besoin identifié. Pour être concrète : par exemple, aujourd'hui, quel parcours du combattant pour qu'un bus de ramassage scolaire, relevant d'une communauté de communes puisse, entre les heures de rentrée et de sortie, permettre à des personnes âgées isolées de rejoindre un Ehpad pour jouer aux cartes avec les résidents ou se rendre chez le médecin ou au marché, ou encore pour que le minibus associatif qui transporte des personnes âgées puisse aussi ramener des élèves ayant bénéficié du soutien scolaire après les heures de passage du car

scolaire ! Optimiser les moyens auxquels on dispose paraît être juste du bon sens, c'est en réalité penser autrement l'action publique et cela devient aujourd'hui une urgence.

**Gabrielle Halpern** : Concernant l'essaimage ou la difficulté à faire système, il me semble important de travailler effectivement à la création des conditions d'émergence et d'existence de ces nombreuses initiatives locales, qui souffrent de mille freins administratifs, réglementaires ou encore législatifs. C'est le fameux « ça ne rentre pas dans les cases » ; les lieux hybrides – comme un Ehpad qui accueille des enfants d'une crèche, des personnes âgées et des étudiants dans le *coworking* – entremêlent des normes de construction, de destination et d'usage qui sont souvent antinomiques, requièrent un modèle assurantiel modulaire, puisqu'ils vont accueillir des publics et des usages différents selon les heures de la journée, les jours de la semaine ou les mois de l'année, impliquent un modèle de gouvernance partagée, puisqu'ils fédèrent des parties prenantes différentes, bouleversent les cases administratives et les guichets, et surtout, demandent un état d'esprit particulier, loin des préjugés et des idées reçues – autrement dit, si je caricature, si les entreprises et les associations se méprisent ou si les secteurs publics et privés s'ignorent, nous n'irons pas bien loin !

On revient donc sur le rôle de l'État ou des collectivités : doivent-ils tout faire ? Ou ne devraient-ils pas plutôt créer les conditions d'action de la société ? En faisant tout, en se donnant la responsabilité de l'entièreté de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, le secteur public ne risque-t-il pas, involontairement et par effet collatéral, de démobiliser le reste de la société et de la rendre passive ? C'est en ce sens que je parlais tout à l'heure de « responsabilité civique », qui incombe à tous. Cela rejoint la nécessité, aussi, de s'appuyer sur toute la société et de ne pas faire reposer tout l'effort sur l'État, les collectivités, le service public en général. Les entreprises, les maisons de retraite, les écoles, les musées, etc. : chacun a une responsabilité civique à assumer. Dans un travail de recherche que j'ai mené dans une collectivité l'année dernière, il est apparu au cours des entretiens avec les acteurs privés (entreprises, associations, etc.) combien le secteur public était perçu comme un arbitre, mais aussi *attendu* comme un chef d'orchestre et un « marieur », ou un « hybrideur », dont la vocation est de donner l'impulsion et de créer des ponts entre les mondes : de rapprocher les start-ups et les associations, les hôteliers et les hôpitaux, les maisons de retraite et les écoles, les restaurateurs et les agriculteurs, puisqu'il a une vision globale du territoire. Aristote écrivait que le rôle du politique est de « créer l'amitié entre les membres de la Cité<sup>24</sup> », et c'est en étant dans ce rôle politique d'hybridation<sup>25</sup> qu'il pourra d'autant mieux la cultiver.

Cela nécessite en revanche de repenser radicalement le modèle actuel des politiques publiques, basé sur l'identité, et non sur la singularité, malheureusement. Autrement dit, si la puissance publique continue à céder à la tentation de décliner les initiatives locales sur tout le territoire, elle

échouera inévitablement. La langue française l'exprime d'ailleurs très bien : quand une idée est déclinée, elle décline ! L'hybridation n'est pas un « concept », ce n'est pas déclinable.

Par ailleurs, il est temps de changer les critères d'évaluation de l'encadrement public (comme du management privé, d'ailleurs !) et la capacité d'imagination devrait faire partie de ces nouveaux critères. Cela est d'autant plus urgent qu'à l'ère de l'intelligence artificielle, l'expertise va de moins en moins être un critère d'évaluation pertinent – ChatGPT, DeepSeek ou Le Chat sachant tout ou presque. Cela pose une vraie question de formation pour les écoles du service public qui vont devoir repenser leur rôle eu égard aux nouvelles générations de fonctionnaires et hauts fonctionnaires. Pour Hannah Arendt, l'imagination joue un rôle clef dans notre société<sup>26</sup>. D'abord, dans nos relations aux autres : c'est parce que nous avons une capacité à imaginer la souffrance de l'autre que nous pouvons nous abstenir de lui faire du mal et c'est parce que nous savons imaginer un visage souriant que nous sommes capables de créer de la joie autour de nous. L'imagination, nous dit la philosophe Hannah Arendt, joue un rôle moral, en nous guidant dans notre libre arbitre vers le bien ou vers le mal. Ce rôle moral donne ainsi à l'imagination une dimension civique. À mes yeux, l'imagination constitue même une véritable valeur politique, au sens où les citoyens attendent de la part de leurs élus – et donc de leurs administrations – suffisamment d'imagination pour dépasser les injonctions contradictoires qui paralysent notre pays et inventer de nouveaux chemins... La première question à se poser face à un programme politique n'est pas tant de savoir à quel parti il appartient, mais quelle est sa capacité à mettre en branle tous les acteurs de la société, à inventer et à créer des ponts entre eux et à imaginer d'autres manières de faire quand celles qui ont été employées jusqu'à présent ont échoué.

Enfin, je reviendrai sur la question des « luttes de territoire ». Elles se retrouvent malheureusement à tous les niveaux, dans tous les secteurs, dans tous les mondes. La question est donc de réfléchir à la manière de mieux collaborer. Il y a beaucoup à dire sur le sujet et on pourrait prendre mille exemples, mais je vais donc en prendre un seul, qui me semble paradigmatique du sujet : le secteur associatif. Pour ce qui est des associations qui luttent contre la pauvreté, chacune œuvre avec sa singularité, avec des moyens très limités, avec beaucoup de courage, et je leur rends hommage. Cependant – c'est un tabou –, il y a une concurrence entre les associations, en particulier pour l'obtention de financements publics. Cela conduit à des logiques qui ne sont pas toujours coopératives, à une perte d'énergie et de temps et à une utilisation peu efficace des moyens publics. On ne peut pas le reprocher aux associations, car elles sont victimes, si j'ose dire, du système des politiques publiques. Les appels à projets qui ont été pensés pour garantir une forme d'égalité conduisent à une concurrence malsaine de nombreux acteurs. Le code des marchés publics crée de l'égalité, mais rend-il possible la fraternité ? C'est une vaste question... Je suis convaincue que l'on peut procéder autrement dans le système d'attribution des fonds publics. Très

concrètement, je défends l'idée selon laquelle tout appel à projets, tout appel à manifestation d'intérêt, tout marché public – dans la mesure du possible – devrait reposer sur la construction de consortiums, toute attribution de subvention publique devrait impliquer la création d'un collectif associatif pour encourager les acteurs à travailler ensemble, pour conduire les associations à s'inscrire dans des stratégies de coopération, plutôt que de compétition. Pas de consortium, pas de financement public ! Cela est valable tant pour les associations et la question de la pauvreté que pour tous les autres acteurs et tous les autres sujets, y compris d'innovation technologique. Albert Camus écrivait que « la misère est une forteresse sans pont-levis<sup>27</sup> » ; si nous voulons collectivement le construire, il va nous falloir radicalement repenser notre manière de procéder.

**Anne Rubinstein** : Tout d'abord, je voudrais commencer par réagir à votre interpellation sur la volonté qu'aurait l'État de décliner et de reproduire partout et indifféremment des initiatives originales, ce qui inévitablement conduirait à les affaiblir et les vider de leur intention première. Le problème est plus souvent que nous ne nous en saisissons pas du tout, en ignorant ou minorant ce qui se passe de singulier et de pertinent sur les territoires. Nous ne dupliquons pas ce qui peut l'être parce que nous ne le reconnaissons pas. Effectivement, ce qui existe de vertueux et d'intéressant dans un territoire ne fait pas système et ne permet pas d'en déduire ce qui a permis que l'action fonctionne et à quelles conditions elle pourrait bénéficier à tous et partout. Ensuite, il ne faut pas négliger, et j'y suis attachée, ce qu'on appelle l'égalité républicaine dont l'État est garant et qui doit rester notre objectif commun.

Je partage complètement ce dernier postulat, il s'agit bien désormais de penser autrement et de faire autrement – même si cela n'est pas si simple et que, bien sûr, cela prendra du temps. Parce que toutes les pistes évoquées depuis le début de cet entretien ne seront pas suffisantes pour inverser la tendance qui rend les politiques de lutte contre la pauvreté, beaucoup moins efficaces qu'on serait en droit d'attendre, compte tenu de l'ampleur des moyens engagés, de l'engagement de nombreux professionnels et de la mobilisation dévouée des bénévoles au sein des associations.

Tout d'abord au-delà du collectif d'associations réunies en consortium que vous appelez de vos vœux et qui existe de plus en plus souvent dans la réponse aux appels à projets de l'État, il faut agir pour créer les conditions d'une réelle approche globale et simultanée de traitement de la pauvreté. C'est bien plus l'addition des compétences agissant pour résoudre les besoins d'une personne qu'une association de circonstance pour gagner un marché public. C'est un peu comme si, devant une maladie complexe, plusieurs thérapeutes établissent ensemble un diagnostic, se répartissent le traitement, rythment ensemble leurs interventions et évaluent ensemble l'avancée du protocole. Réunis en équipe pluridisciplinaire, ils sont ainsi tous responsables du traitement et du résultat.

Bien sûr, l'État, conscient des difficultés, s'attache à agir pour simplifier la vie des personnes pauvres ; à cet égard, la solidarité à la source dont la première étape vient d'être rendue opérationnelle est un progrès indéniable. D'abord parce que cette initiative va faciliter le recours aux droits pour ceux qui se privent trop souvent de ce qui leur est dû et aussi parce que le recouvrement des indus de prestations sociales, suite à des erreurs ou des retards de déclarations sur les changements de situations, est source de basculement dans la pauvreté.

Nous devons donc collectivement aller plus loin et je prends la liberté de livrer ici quelques pistes qui permettraient d'ouvrir le débat sur des réponses plus systémiques et plus ambitieuses pour réduire la pauvreté.

- La lutte contre la pauvreté au niveau de l'État est regroupée aujourd'hui pour partie dans le Pacte des solidarités, passe par huit programmes budgétaires ministériels différents, auxquels s'ajoutent des crédits au sein de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), complétés par ce qui est contractualisé entre l'État et chaque département dans le cadre de plusieurs conventions et par ce qui est mené par les associations avec les crédits que l'État leur octroie<sup>28</sup> – tout cela étant voté chaque année par les parlementaires dans la loi de finances initiale et dans la loi de finances de la Sécurité sociale et ce, même quand il y a un engagement sur trois ans. Cette architecture est difficilement pilotable et difficilement lisible par les citoyens comme par les professionnels.

**Un fonds dédié à la lutte contre la pauvreté adossée à un objectif chiffré de réduction pourrait être une piste de réflexion.** Il serait juste de fixer à l'ensemble de la société et de ses acteurs un objectif chiffré de réduction de la pauvreté : ce serait un projet de société, travaillé pour chaque âge de la vie et dans chaque secteur et territoire. Ce serait le nouveau contrat social, le pacte de confiance, qui devrait enjamber les échéances électorales pour nous engager sur une dizaine d'années. C'est parce que le monde fonctionne sans sens, sans dessein commun, sans horizon prometteur qu'il faut se donner des objectifs positifs, concrets et fédérateurs et miser sur le bien commun et l'intelligence collective !

- Pour cela, **il faut, bien évidemment, remettre la personne au centre de l'action publique, il faut repartir d'elle et non pas des dispositifs** (je déteste ce mot, il déshumanise) dans lesquels elle doit rentrer coûte que coûte. Il faut donner une place aux personnes concernées, elles doivent être mieux représentées, mieux associées, mieux consultées, mieux écoutées. La société est ainsi faite, et cela n'est pas sans rapport avec notre sujet : ceux qui sont autorisés à penser le monde, ceux qui représentent l'intérêt général, ceux qui modèlent les politiques publiques ne sont pas ceux qui « pratiquent » la pauvreté. C'est sans doute une des raisons qui expliquent l'inadaptation de nos réponses.

- **Il faut aussi muscler l'évaluation et la mesure d'impact** (non, ce ne sont pas des vilains gros mots technos !). Si je reprends ma métaphore médicale : les médecins s'acharneraient-ils par paresse intellectuelle, par conformisme, par découragement ou par manque d'empathie ou par manque de créativité, à poursuivre des traitements qui ne guériraient pas et qui seraient inutiles ? Je ne le crois pas ; au contraire, ils cherchent, ils tâtonnent, ils expérimentent et c'est comme cela qu'ils font progresser l'espérance de vie et la santé. Je ne nie pas bien sûr les difficultés qu'ils rencontrent et les moyens qui peuvent leur manquer, je parle de leur démarche et de l'état d'esprit général dans lequel ils s'inscrivent pour guérir leurs patients. Je pense qu'il faut se mettre dans la même attitude concernant la lutte contre la pauvreté qui, bien sûr, n'est pas une maladie (pour lever toute ambiguïté !). Il nous faut apprendre à déterminer précisément ce que nous attendons d'une action, il faut apprendre à mesurer son effet et il faut que nous ayons collectivement le courage d'assumer rompre avec ce qui ne produit pas ou peu d'effet. C'est comme cela qu'à la fois, nous emmènerons les personnes concernées vers des progrès tangibles pour eux, c'est aussi comme cela que nous utiliserons mieux l'argent public et que nous continuerons à assurer le consentement de tous à la solidarité.

Pour mieux traiter, il faut d'abord cibler précisément les besoins des personnes concernées. Elles sont nombreuses à me rapporter que ce qu'on leur propose ne correspond pas à ce dont elles ont besoin – et je ne parle pas d'envie ! Elles doivent rentrer dans un cadre prédéfini, qu'importe si cela leur correspond ou pas. Pour effectuer ce travail, nous manquons collectivement d'outils de suivi, d'indicateurs ou d'éléments objectifs d'appréciations et de mesures. Nous ne faisons pas de suivis de cohortes, qui pourraient nous éclairer sur un temps long sur les parcours des personnes. Les personnes disparaissent des radars à chaque fois qu'elles sortent d'un dispositif et repartent à zéro quand elles rentrent dans une nouvelle prise en charge. Nous ne faisons pas d'études randomisées pour vérifier le bien-fondé des actions menées et leurs effets réels sur les personnes. Bref, nous pilotons à l'aveugle, en partant du principe qu'elles se saisiront bien de quelque chose de positif dans tout ce qui leur est proposé ! C'est un peu hasardeux, pas très rigoureux et manifestement pas très ambitieux. Je ne nie pas la difficulté de l'exercice, car la pauvreté est multifactorielle, il est difficile d'isoler un facteur déterminant qui a permis d'en sortir. Ce qui a fonctionné pour l'un ne le fera pas pour l'autre et c'est bien pour cela qu'il faut individualiser le plus possible la prise en charge, et ce, tout au long de la vie.

- Il n'est pas simple de constater que l'égalité des chances est désormais un slogan creux auquel personne ne croit plus, tant les preuves sont nombreuses de son inexistence réelle. La question de l'égalité des chances percute tellement les rouages profonds de notre société, qu'il faudrait un courage certain pour affronter notre modèle éducatif jusque dans ce qui se joue dans l'intimité des classes. Il faudrait admettre que, là encore, tous les élèves

n'avancent pas au même pas et que c'est à l'école de compenser tous les « déficits sociaux de la famille ». Si l'on admet que l'enseignement repose sur ce que les familles savent et peuvent faire faire à leur enfant, alors on abandonne le modèle républicain qui doit faire réussir tout enfant, quelle que soit sa classe sociale d'origine. Cela est possible en faisant varier les types d'enseignements et d'apprentissages au sein même de la classe. C'est l'école qui doit trouver les ressorts de la réussite scolaire. **Bien sûr, pour cela, il faut plus de moyens et plus de formation des enseignants, mais il faut surtout une autre conception de la pédagogie et la certitude chevillée au cœur, que tout le monde peut et doit réussir avec une aide appropriée, un investissement et une mobilisation précoces pour faire réussir chaque enfant.** Pour moi, c'est un investissement social, au-delà même de l'acception budgétaire et comptable entre coûts et bénéfices, c'est un investissement contre tous les délitements individuels et collectifs.

- Enfin, il faut du courage politique pour aborder le sujet de face et sans détour et avec détermination, parce qu'au-delà des actions de remédiation, **il faut penser autrement l'action publique.** Pour moi, c'est un symptôme de constater la difficulté que nous rencontrons pour mettre le sujet de la pauvreté dans le débat public : puisqu'il faudrait opérer des changements majeurs dans l'organisation et la conception de l'action publique, parce que c'est un sujet qui ne peut pas trouver des réponses simplistes et rentables en communication politique, parce que c'est un sujet qui dérange, toujours à la frontière des émotions et parce que cela n'est pas si facile d'exiger et d'obtenir des changements radicaux dans la conduite des politiques publiques, on ne s'en saisit pas. C'est pour moi bien plus qu'une question de moyens budgétaires et bien plus qu'une simple question de bord politique.

La pauvreté est une construction sociale, elle est donc inhérente aux choix collectifs que nous opérons, que nous soutenons ou que nous laissons faire. C'est bien pour cela que je suis persuadée qu'elle n'est pas une fatalité et que, donc, nous pouvons trouver des solutions courageuses et innovantes. J'en ai une à l'esprit que je ne résiste pas de livrer ici pour conclure. Bien plus qu'un revenu universel qui reproduirait les mêmes inégalités que celles que nous connaissons et parce que rien ne justifierait que les enfants qui ont déjà bénéficié de toutes les chances à leur naissance ne le perçoivent, je pense que nous nous féliciterions que tous les enfants nés dans les foyers des deux derniers déciles des ménages les plus pauvres soient dotés chacun d'un pécule à la naissance, délivré à 16 ou 18 ans en ayant fructifié pendant leur enfance. Cela leur permettrait, avec un accompagnement à la dépense, le coup de pouce que leurs parents ne peuvent leur proposer au moment des choix cruciaux de la jeunesse. Évidemment, il faudrait pouvoir faire sortir et rentrer dans le système ceux qui basculeraient dans les critères durant l'enfance. Pour moi, cela agirait comme une réparation, une compensation et un outil de prévention pour instaurer une forme

d'égalité des chances : ce que les parents ne peuvent pas donner au démarrage de la vie d'adulte, ce qui détermine les choix de vie future, ce qui permet l'émancipation, c'est la société qui le donnerait.

Quand on lutte contre la pauvreté, il ne faut ni s'empêcher de rêver, ni de proposer et ni de croire en un avenir meilleur !

1. *France, portrait social. Édition 2024*, Insee, 21 novembre 2024.
2. Marguerite Yourcenar, *Nouvelles orientales*, Paris, Gallimard, 1978.
3. Philippe Aubert, *La rage d'exister*, Paris, Les Ateliers Henry Dougier, 2018, p. 26.
4. Philippe Aubert, *op. cit.*, p. 46.
5. Gabrielle Halpern, *Tous centaures ! Éloge de l'hybridation*, Paris, Le Pommier, 2020.
6. Gabrielle Halpern, *Créer des ponts entre les mondes. Une philosophe sur le terrain*, Paris, Fayard, 2024.
7. Gabrielle Halpern, *Tous centaures ! Éloge de l'hybridation*, Paris, Le Pommier, 2020.
8. Gabrielle Halpern, *Penser l'Hybride. Une critique de la raison économique*, thèse de doctorat en philosophie, soutenue à l'École normale supérieure en 2019.
9. *France, portrait social. Édition 2024*, Insee, 21 novembre 2024.
10. *Taux de pauvreté en conditions de vie*, Insee, 6 janvier 2025.
11. *L'essentiel sur... la pauvreté*, Insee, 6 mai 2025.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. *Taux de pauvreté en conditions de vie*, Insee, 6 janvier 2025.
16. « *Les caractéristiques des personnes pauvres* », Drees, 2022.
17. Ibid.
18. *Les revenus et le patrimoine des ménages. Édition 2024*, Insee, 17 octobre 2024.
19. Ludovic Audoux, Claude Mallemanche et Pascal Prévot, « *Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte* », Insee, 2020.
20. OCDE, *L'ascenseur social en panne ? Comment promouvoir la mobilité sociale*, Paris, Éditions OCDE, 2019.
21. Hannah Arendt, *Cahiers I*, Paris, Seuil, 2005, p. 30.
22. Gabrielle Halpern, « *Et si l'on avait cette idée folle de réinventer l'école ?* », *Usbek&Rica*, 18 juillet 2021.
23. Friedrich Nietzsche, *Le Livre du philosophe : études théorétiques*, traduction et présentation de Angèle Kremer-Marietti, Paris, Flammarion, 2014, p. 83.
24. Aristote, *Morale à Eudème*, Livre sept : Théorie de l'amitié, chapitre I.
25. Gabrielle Halpern, *Tous centaures ! Éloge de l'hybridation*, Paris, Le Pommier, 2020.
26. Hannah Arendt, *Responsabilité et jugement*, Paris, Payot, 2009.
27. Albert Camus, *Le premier homme*, Paris, Gallimard, 1994.
28. Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles, « *Le Pacte des solidarités : lutter contre la pauvreté à la racine* », 20 décembre 2022.