



Article paru dans la revue
l'Observatoire, n°123,
Questions d'argent, 2024.

www.revueobservatoire.be

Vers une aide sociale plus équitable ?

Le projet REDI à l'épreuve

Périne BROTCORNE

Sociologue, professeure invitée à
la FOPES, UCLouvain

perine.brotcorne@uclouvain.be

Janne PETROONS

Sociologue, doctorante à la KU
Leuven

janne.petroons@kuleuven.be

Martin WAGENER

Sociologue, professeur à la
FOPES, UCLouvain

martin.wagener@uclouvain.be

LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL A RÉCEMMENT INITIÉ UN PROJET PILOTE VISANT À ENCOURAGER L'ENSEMBLE DES CPAS À ADOPTER REDI, UN OUTIL ALGORITHMIQUE DE SOUTIEN À LA DÉCISION D'OCTROI D'AIDES SOCIALES COMPLÉMENTAIRES. À PARTIR D'UNE RECHERCHE MENÉE SUR LE SUJET, CET ARTICLE ANALYSE LES EFFETS CONCRETS DE SON INTRODUCTION EU ÉGARD À L'UN DE SES PRINCIPAUX OBJECTIFS AFFICHÉS, À SAVOIR L'HOMOGÉNÉISATION DES PRATIQUES D'OCTROI ET L'ÉGALISATION DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'AIDE FINANCIÈRE COMPLÉMENTAIRE ENTRE LES BÉNÉFICIAIRES EN ÉTAT DE BESOIN.

Mots-clés : CPAS, numérisation, aide sociale, besoins, autonomie locale

En 2023, le gouvernement fédéral initiait un projet pilote visant à encourager l'ensemble des Centres publics d'action sociale (CPAS) à adopter REDI, un outil algorithmique de soutien à la décision d'octroi d'aides sociales complémentaires, en échange d'un subside sur deux ans. Le déploiement de ce type de dispositifs numériques s'inscrit dans un vaste mouvement de numérisation et d'automatisation des administrations de l'État social à l'œuvre ces dernières années en Belgique comme dans les autres pays européens.

Parmi les arguments avancés en faveur de l'utilisation d'outils algorithmiques d'aide à la décision figure celui de leur capacité à harmoniser les pratiques d'octroi des aides sociales. C'est d'ailleurs l'une des promesses affichées du projet REDI.

Pour évaluer les effets concrets de son introduction sur l'homogénéisation des pratiques d'octroi et

l'égénéisation des conditions d'accès à l'aide financière complémentaire entre les bénéficiaires en état de besoin, des chercheurs de l'UCLouvain et de la KULeuven ont mené une enquête au sein des CPAS des trois Régions du pays – Bruxelles, Wallonie et Flandre – lors du déploiement du projet-pilote¹. C'est l'objectif de cet article que de dégager les principaux résultats de cette analyse, en particulier son volet qualitatif².

Des pratiques d'octroi d'aides sociales complémentaires à géométrie variable

En Belgique, les CPAS jouent un rôle central dans le dispositif de protection sociale, en tant que services publics de première ligne et dernier filet de sécurité sociale au niveau local. Garants du droit à l'intégration sociale et à l'aide sociale, ils incarnent le « bras social » de la commune. Leur mission légale, définie par la loi organique de 1976, consiste à garantir à

toute personne résidant sur le territoire un accès à une vie conforme à la dignité humaine.

Bien que le cadre législatif en matière d'aide sociale soit fixé au niveau fédéral, il repose sur un principe fondamental d'autonomie locale, ce qui donne aux communes une latitude importante dans la mise en œuvre des politiques sociales. Deux types principaux de soutien peuvent globalement être distingués. D'une part, le revenu d'intégration. D'autre part, les aides

1. PETROONS J., DEWILDE M., BROTCORNE P., HERMANS K., LANCKER W., WAGENER M., *REDI dans l'octroi de l'aide financière complémentaire en Belgique*, Rapport commandité par le SPP Intégration sociale, Belgique, 2024 (disponible sur <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/evaluation-du-redi-dans-l'octroi-de-l'aide-financiere-complementaire>).

2. L'enquête est basée sur une approche méthodologique mixte, combinant une enquête en ligne menée auprès de 331 CPAS, 40 entretiens semi-directifs réalisés avec des travailleurs de première ligne et des responsables dans 21 CPAS, ainsi qu'une analyse des lignes directrices internes de 86 CPAS utilisateurs de REDI.

sociales complémentaires, un soutien en espèces ou en nature à attribuer au cas par cas selon les situations individuelles des demandeurs ; ces aides ne sont pas accordées qu'à des bénéficiaires du revenu d'intégration, toute personne dans le besoin peut y prétendre. Tandis que la première forme d'aide est strictement encadrée par la législation fédérale, les CPAS disposent, en revanche, d'une large marge de manœuvre pour définir les conditions et les modalités d'octroi de l'aide sociale complémentaire.

Alors que certains CPAS ont mis en place des outils internes visant à uniformiser les pratiques, tels que des fichiers Excel permettant d'évaluer les besoins financiers, d'autres privilégient une approche plus qualitative, laissant une grande marge de manœuvre aux travailleurs sociaux. Cette autonomie locale dans la définition des critères d'aide génère une forte hétérogénéité des pratiques entre communes³, soulevant des tensions autour de la question de l'équité dans l'attribution des pres-

tations sociales, tant entre les bénéficiaires qu'entre les CPAS.

REDI : cadrer les pratiques sans les prescrire

C'est précisément pour rompre avec la diversité des pratiques locales actuelles en matière d'aides financières et matérielles que le gouvernement fédéral a initié le projet pilote visant à encourager les CPAS à adopter REDI (acronyme pour budgets de Référence pour une vie Digne⁴), un outil algorithmique conçu pour faciliter et uniformiser le calcul des ressources nécessaires pour vivre dignement. Un des objectifs majeurs affichés du projet était en effet d'assurer l'égalisation du traitement des situations des bénéficiaires en état de besoin entre les différents CPAS et travailleurs sociaux tout en soulageant les assistants sociaux d'une surcharge de travail.

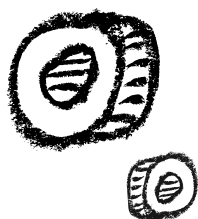
Afin d'encourager l'adhésion des CPAS au projet pilote sur base volontaire, les autorités fédérales ont prévu une subvention temporaire de 70 millions d'euros, octroyée sur deux ans. Entre mars 2023 et décembre 2024, les CPAS participants ont ainsi bénéficié d'un remboursement intégral des aides octroyées sur la base de REDI, ainsi que de la prise en charge du coût du logiciel. Cette incitation financière a permis d' enrôler dans le projet 377 des 565 CPAS ; 45 CPAS y avaient par ailleurs déjà recours avant son lancement.

Sur le plan technique, REDI est un outil algorithmique d'aide à la décision basé sur des règles explicites⁵ ; il permet de calculer l'état réel des besoins financiers des personnes sollicitant l'aide sociale sur la base d'une analyse détaillée de leur situation familiale et professionnelle (types de revenus et de

ménage), de leurs caractéristiques personnelles (âge, genre) et de variables socio-économiques (type de logement, situation géographique). Développé par le Centre d'expertise sur le budget et le bien-être financier (CEBUD), REDI s'appuie sur la méthode des budgets de référence⁶ visant à déterminer le revenu minimal nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Concrètement, le logiciel permet d'évaluer l'état de précarité financière du demandeur en comparant ses revenus mensuels aux budgets de référence personnalisés. Ces budgets couvrent les coûts minimaux associés à douze besoins fondamentaux nécessaires à la participation sociale : alimentation saine, logement adéquat, énergie et eau, soins de santé et soins personnels accessibles, vêtements appropriés, repos, loisirs, sécurité, enfance en sécurité, relations sociales significatives et enfin mobilité. Les assistants sociaux peuvent choisir d'encoder les montants de référence par poste proposés par REDI ou les dépenses réelles. L'outil calcule ensuite un solde mensuel. Un montant négatif indique un état de besoin financier, dont l'ampleur est censée guider le montant de l'aide à octroyer. Bien que dans la philosophie de REDI, ce déficit devrait être couvert intégralement par l'octroi d'une aide mensuelle, se substituant aux soutiens ad hoc, les assistants sociaux conservent la maîtrise de la décision finale.

Une homogénéisation à la marge des pratiques d'octroi

Les résultats de l'enquête quantitative sont sans équivoque : l'utilisation de REDI n'a pas provoqué de transformation significative des modes de décision relatifs à l'octroi des aides complémentaires. Son usage ne favorise qu'une homogé-



3. DE WILDE M., *Between legislation and realization comes implementation: the effect of the multi-layered implementation process on social policy outcomes*, Anvers, Université d'Anvers, Faculté des sciences sociales, 2018.

4. FREDERICKX M., STORMS B. et CORNELIS I., "Implementing The Right to a Decent Living Standard in Belgium: The Use of The Redi Tool", *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 31(3), 2022.

5. Un outil algorithmique d'aide à la décision fondé sur des règles/instructions (rule-based decision support system) est un système automatisé qui applique un ensemble explicite de règles conditionnelles prédéfinies pour guider ou produire des décisions. Contrairement aux systèmes d'intelligence artificielle basés sur l'apprentissage automatique, ces outils ne prédisent rien à partir de données, mais opérationnalisent des critères fixés à l'avance de manière systématique par les concepteurs.

6. GOEDEME T. et al., *Decent incomes for all: improving policies in Europe*, New York, Oxford University Press, 2019.

néisation à la marge des pratiques en la matière entre les CPAS puisque les utilisateurs de REDI ne sont pas significativement plus enclins à accorder une aide que les CPAS non-utilisateurs. Des signes d'harmonisation apparaissent toutefois concernant le type de soutien et le montant accordé. Lorsque les CPAS utilisateurs octroient une aide, ils ont tendance à opter plus fréquemment pour un soutien financier – plutôt qu'en nature – mensuel et un montant plus élevé que leurs homologues non-utilisateurs. Mais, même dans le cas où l'aide financière accordée est plus importante, elle reste inférieure – et souvent sensiblement éloignée – du seuil de référence établi par REDI⁷.

Pourquoi ce dispositif numérique d'encadrement des pratiques n'a-t-il pas la portée escomptée et témoigne, pour le moins, d'effets limités ? C'est à la réponse à cette question que la suite de l'article est consacrée.

Baliser l'usage de REDI face à un double contexte d'incertitude

Dans 8 CPAS sur 10, la décision de prendre part au projet pilote a ouvert un vaste chantier de définition de règles encadrant – de façon plus ou moins stricte – l'usage de REDI. Celui-ci a parfois duré plusieurs mois et a souvent abouti à la formalisation d'accords écrits dont la plupart portait sur trois aspects majeurs : (1) le public cible, (2) les modalités de calcul du seuil de référence – en particulier les dépenses à inclure –, et (3) les montants à accorder en cas d'insuffisance de ressources.

L'examen des documents internes révèle une hétérogénéité notable des règles encadrant l'usage de REDI, dont la plupart s'écarte signi-

ficativement des lignes directrices émises par les concepteurs de l'outil. En particulier, celle visant à accorder l'intégralité du déficit identifié lors du calcul n'est reprise que dans une minorité de cas. Aucune des recommandations ne s'impose majoritairement dans les documents et plusieurs CPAS indiquent même recourir parallèlement à des outils ou des calculs alternatifs pour évaluer l'insuffisance de ressources.

Les entretiens menés avec le personnel des CPAS révèle que l'une des raisons majeures à l'encadrement de l'usage de REDI par des règles qui s'éloignent d'ailleurs souvent des prescriptions des concepteurs, réside dans un double contexte d'incertitude : incertitude quant à la pérennité financière du projet, d'une part, et quant à sa philosophie et à ses objectifs tacites à plus long terme, d'autre part. La préoccupation principale de nombreux CPAS était de parvenir à réduire, autant que faire se peut, ces zones d'incertitude et d'anticiper les situations potentiellement problématiques : continuité avec les pratiques existantes, positionnement institutionnel par rapport à l'après-subsidie, conditions d'octroi d'une aide supplémentaire, etc.

Des sources d'incertitude aux effets contre-productifs

Pour la majorité des CPAS, l'incitant financier octroyé par le gouvernement fédéral constitue une motivation majeure à s'engager dans le projet. Dans un contexte de manque structurel de financement, ce subsidie apparaît comme une opportunité d'obtenir une bulle d'air, même temporaire et de limiter la casse sur le plan financier, y compris pour les CPAS au sein desquels des doutes sont pourtant

émis quant aux intentions politiques derrière cette initiative. La situation financière fragile de nombre d'entre eux ont amené certains à envisager la participation au projet comme un choix par défaut. Plusieurs responsables ont en effet témoigné d'une forme d'obligation à utiliser REDI sans nécessairement souhaiter intégrer ces modalités de calcul dans leurs pratiques locales. Cette contrainte est apparue plus marquée dans les communes mises sous tutelle pour des raisons d'endettement.

Des effets liés à l'incertitude financière

Bien que cette subvention ait constitué un incitant décisif à l'adoption de REDI, son caractère provisoire et fragmenté, ainsi que le montant fixe alloué par commune, ont représenté – comme mentionné précédemment – une source majeure d'incertitude, générant à son tour des effets sinon pervers, du moins contre-productifs.

Une première répercussion de cette situation s'est concrètement traduite par le refus de certains CPAS d'adhérer au projet, ou par un désengagement après un an. Ce retrait ne témoigne pas nécessairement d'un rejet de la philosophie de REDI, mais traduit une méfiance à l'égard de ses implications concrètes sur le plan financier.

Une deuxième répercussion, plus largement rencontrée, réside dans l'ajustement de l'usage de REDI aux pratiques professionnelles locales, comme en témoignent les règles d'usage élaborées dès le départ. Dans de nombreux CPAS,

7. Pour obtenir le détail des analyses chiffrées de l'enquête, voir le rapport complet de la recherche sur le site du SPP Intégration sociale : op. cit.

cette adaptation s'est concrètement traduite, soit par le plafonnement des montants octroyés, soit par une restriction des groupes cibles éligibles à l'aide, ou encore par le contournement de certaines règles lors de l'encodage des données. Une continuité a souvent été maintenue dans les pratiques professionnelles, certaines procédures antérieures étant même conservées en parallèle. Ce choix a ainsi permis une forme de stabilité dans l'organisation du travail, mais a engendré une surcharge de travail administratif non négligeable.

Cette prudence, tant sur le plan budgétaire qu'organisationnel, s'explique d'autant plus que l'aide sociale complémentaire relève en principe du financement communal, et non fédéral. De nombreux CPAS redoutent en effet qu'au terme des deux années du projet-pilote, la responsabilité du maintien de l'aide REDI ne leur incombe, sur fonds propres ; une perspective jugée financièrement intenable sans plafonnement des montants octroyés.

Par ailleurs, au-delà de ces considérations financières, plusieurs CPAS soulignent la difficulté de justifier, auprès des ayants droit, une diminution ou un arrêt de l'aide sociale à l'issue du projet, alors même que l'état de besoin a été établi. Certains craignent également de s'exposer à des poursuites judiciaires en cas de retrait de l'aide complémentaire une fois les subsides interrompus. Ils redoutent qu'il leur soit difficile de défendre une telle déci-

sion, dans la mesure où le besoin a été « objectivement » constaté par un outil supposé neutre.

Il apparaît dès lors que le choix d'octroyer un montant REDI en cohérence avec leur politique interne antérieure en matière d'attribution des aides sociales permet aux CPAS de préserver une continuité dans leurs pratiques professionnelles. Cette stratégie s'inscrit dans une logique de « maîtrise des risques » visant à prévenir toute perturbation du fonctionnement institutionnel, indépendamment de l'issue du projet-pilote.

Des effets liés à l'incertitude relative à la finalité du projet

Une deuxième source d'incertitude tient aux motivations, à plus long terme, des autorités fédérales quant à la généralisation de l'usage de REDI. Ce flou autour des intentions politiques sous-jacentes alimente des craintes — fondées ou non — quant à un possible durcissement des réglementations, une standardisation des pratiques d'octroi, et, par conséquent, un renforcement du contrôle exercé sur l'aide délivrée par les CPAS allant à l'encontre du principe d'autonomie locale, pourtant historique.

De fait, l'utilisation d'un même logiciel dans les différents CPAS implique, pour les assistants sociaux, un travail de saisie plus détaillé, donnant lieu non seulement à une traçabilité inédite de leurs activités, mais aussi à une centralisation sans précédent de ces informations. Le sentiment de surveillance et de contrôle constitue d'autant plus une source de crainte qu'il demeure diffus. Les assistants sociaux et les directions rencontrés ne sont pas en mesure d'identifier clairement à qui ces données sont concrètement acces-

sibles. Ils ne savent pas non plus précisément quelles données peuvent être extraites et analysées, selon quelles méthodes, et à quelles fins. Cette crainte d'une surveillance potentielle est renforcée du fait qu'elle s'introduit par le biais d'un logiciel conçu par un prestataire privé externe, le CEBUD, dont l'usage potentiel des données confidentielles reste mal connu.

Ainsi, pour certains, l'appréhension tient moins à la numérisation des procédures — bien qu'elle engendre un surcroît de travail administratif — qu'au manque de clarté entourant les finalités de la collecte de données. Cette surveillance prend ici la forme de ce que Clarke nomme la « dataveillance⁸ », à savoir une surveillance systématique et continue des individus par le biais de la collecte et de l'analyse de données numériques.

Cette situation contribue sans doute à expliquer pourquoi REDI est perçu, par certains, comme une « boîte noire ». Selon eux, un flou persiste quant au mode de calcul, notamment en ce qui concerne les critères retenus. Par exemple, le choix d'allouer un budget alimentaire inférieur aux femmes, justifié par des besoins caloriques quotidiens supposés moindres, est questionné. Des doutes ont ainsi été émis quant à la validité de l'argument portant sur la nature scientifique de l'outil pour favoriser son introduction. Si ces professionnels ne remettent pas en cause le travail d'expertise qui a sous-tendu la réalisation de REDI, ils ne le considèrent toutefois pas, à lui seul, comme un argument suffisant pour envisager automatiquement ce mode de calcul comme pertinent, quelle que soit la situation.

8. CLARKE R., "Information Technology and Dataveillance", *Communications of the ACM*, vol. 31, n° 5, 1988, pp. 498-512.

Face à une misère de condition, l'expression d'une misère de position

À ce double contexte d'incertitude vient se superposer un argument normatif concernant la trop faible différence entre les montants proposés par REDI et ceux du salaire minimum. Accorder un montant d'aide sociale si élevé est considéré, par certains, comme générateur de situations de piège à l'emploi, c'est-à-dire lorsqu'une personne gagne moins en travaillant qu'en étant allocataire social. Dans le prolongement de cette réflexion, plusieurs assistants sociaux considèrent également les montants proposés par REDI comme « indécents » par rapport à leur propre situation financière fragile de travailleurs de première ligne. Les montants proposés par REDI créent ainsi un sentiment d'injustice parmi les travailleurs sociaux. Ils se sentent insuffisamment valorisés et reconnus dans leur fonction. L'expression des difficultés rencontrées dans l'exercice de leur métier renvoie à ce que Pierre Bourdieu⁹ appelait une « misère de position » qui tend à se confronter à la « misère de condition » des bénéficiaires. Cette forme de mise en concurrence entre leur propre précarité professionnelle et celle des usagers prend alors la forme d'un argument normatif visant à légitimer leurs réticences à l'octroi du montant prévu par REDI.

Cet argument prend d'autant plus de sens dans un contexte où certains assistants sociaux perçoivent REDI comme un risque pour le cœur de leur métier : le travail minutieux d'enquête sociale et la relation humaine. Quelques-uns appréhendent en effet que la généralisation de ce type d'outil d'aide à la décision transforme progressivement leur rôle en une fonction

essentiellement administrative, au détriment de leur autonomie professionnelle.

Conclusion

En somme, les résultats de l'enquête montrent clairement que l'introduction de REDI n'a pas généré de transformation significative dans les modes de décision relatifs à l'octroi des aides sociales complémentaires. Bien que le gouvernement fédéral se soit positionné en tant que guide dans ce projet-pilote, les conditions concrètes de sa mise en œuvre conduisent les CPAS dans l'ensemble à ne pas pleinement utiliser cette somme d'argent, pourtant libérée, pour octroyer des aides. Tout le paradoxe tient au fait que ce dispositif, conçu pour au départ pour renforcer l'aide sociale finit, en pratique, par en priver une partie des bénéficiaires potentiels.

Les résultats témoignent par ailleurs combien la mise en œuvre du projet REDI a réveillé la délicate question des tensions récurrentes entre, d'un côté, les CPAS qui revendiquent le maintien d'une autonomie – indispensable à la conduite de projets de lutte contre la pauvreté adaptée aux spécificités du contexte local –, et de l'autre, les autorités fédérales qui souhaitent davantage d'harmonisation, parce qu'elles craignent légitimement que l'autonomie locale maintienne des processus d'octroi différenciés générant une inégalité de traitement des usagers entre les communes.

En filigrane, l'analyse dévoile que ce projet cristallise des inquiétudes plus larges suscitées par l'évolution des politiques de lutte contre la pauvreté et par le rôle croissant attribué à ce type d'outils dans leur mise en

Certains assistants sociaux perçoivent REDI comme un risque pour le cœur de leur métier : le travail minutieux d'enquête sociale et la relation humaine



œuvre. La crainte, par rapport à ces transformations, est qu'elles aboutissent, à terme, à réduire les politiques de lutte contre la pauvreté à la seule attribution d'une aide financière complémentaire, conditionnée aux caractéristiques individuelles et à des exigences d'activation, au détriment de mesures plus structurelles telles que l'augmentation du revenu d'intégration ou du salaire minimum.

Dans tous les cas, le déploiement de projets d'envergure comme REDI ne peut aboutir à des résultats valables sans une concertation préalable avec les CPAS sur leur légitimité et leur pertinence. La reconnaissance locale du sens des changements est en effet cruciale pour susciter l'adhésion aux projets et garantir leur bonne mise en œuvre. Faute d'un tel dialogue, toute réforme a de grand risque d'être vécue par les acteurs de terrain comme une imposition arbitraire, générant des contraintes administratives vides de sens, car non comprises ni négociées sur le plan local.

9. BOURDIEU P., *La misère du monde*, Paris, Seuil, 2023 (réédition).