

**OBJECTIVER L'AIDE SOCIALE ?
LA STANDARDISATION ALGORITHMIQUE DU
TRAVAIL SOCIAL À L'ÉPREUVE DU TERRAIN**

Périne Brotcorne & Martin Wagener



Analyse

Cet article examine les effets de REDI, outil algorithmique d'aide à la décision déployé dans les CPAS belges, sur les pratiques professionnelles et le pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux. À partir d'une enquête qualitative, les auteur·es montrent que, contrairement aux ambitions d'objectivation et d'harmonisation affichées, REDI fait l'objet d'une réappropriation locale : élaboration de règles autonomes, craintes de surveillance et d'ingérence fédérale, tensions morales autour des montants octroyés. L'outil ne réduit donc pas mécaniquement l'autonomie professionnelle mais en reconfigure les conditions d'exercice.

À l'instar d'autres administrations de l'État social¹, les Centres publics d'action sociale (CPAS) sont engagés dans un vaste mouvement de numérisation et d'automatisation qui s'est fortement accéléré ces dernières années en Belgique comme ailleurs. Les technologies numériques en tout genre occupent une place grandissante comme instruments de pilotage de ces administrations, pourtant historiquement fondées sur une forte dimension sociale et relationnelle. Leur mission centrale d'aide sociale se voit ainsi reconfigurée sous l'effet de ces dispositifs, censés à la fois renforcer la lutte contre le non-recours aux droits² et soulager la charge de travail des assistants sociaux³. L'introduction de logiciels algorithmiques d'aide à la décision constitue la dernière évolution en date. L'un des arguments centraux en leur faveur réside dans leur capacité à objectiver les jugements professionnels des *street-level bureaucrats* (« *bureaucrates de rue* » ou « *fonctionnaires de première ligne* »)⁴ en vue d'harmoniser les pratiques d'attribution des aides sociales tout en les rendant plus transparentes. Ces outils s'inscrivent ainsi dans une logique de standardisation des procédures, de normalisation des pratiques professionnelles et de centralisation de l'information sur les usagers⁵.

C'est dans cette perspective que le gouvernement fédéral a initié, en 2023, un projet pilote visant à encourager l'ensemble des centres publics d'action sociale à adopter REDI – acronyme pour budgets de Référence pour une vie Digne⁶ – un outil algorithmique de soutien à la décision d'octroi d'aides sociales complémentaires, en échange d'un subside sur deux ans⁷. L'ambition du projet est double : homogénéiser les pratiques d'octroi par le biais de l'uniformisation du calcul des ressources nécessaires pour vivre dignement, d'une part, et objectiver la prise de décision en vue d'assurer une plus grande équité dans le traitement des situations des bénéficiaires, d'autre part. Mais qu'en est-il réellement ?

- 1 Par « administrations de l'État social », on entend les institutions publiques chargées de la mise en œuvre des politiques sociales.
- 2 Deville Clara, L'État social à distance. Dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2023.
- 3 Dubois Vincent, Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre, Paris, Raisons d'agir, 2021.
- 4 Lipsky Michael, Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York, Russell Sage Foundation, 2010 (1^{re} éd. 1980).
- 5 Dubois Vincent, Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre, op.cit.
- 6 Storms Bérénice, Frederickx Marie, REDI: instrument voor een gelijkwaardige beoordeling van de financiële behoefte en het bepalen van aanvullende financiële steun door OCMW's, Antwerpen, CEBUD Working Paper 20.02, 2020.
- 7 Arrêté royal du 22 janvier 2023 relatif à une indemnité pour l'utilisation de l'outil REDI en vue d'apporter un soutien financier complémentaire aux bénéficiaires du CPAS, BS. 9 mars 2023.

L'objectif de cet article est d'examiner les répercussions concrètes de l'introduction de REDI⁸ sur la reconfiguration des pratiques professionnelles et les conditions d'exercice du pouvoir discrétionnaire⁹ des agents de première et deuxième lignes dans des CPAS de Wallonie et de Bruxelles¹⁰.

DES AMBITIONS AFFICHÉES À LA RÉALITÉ DE SA MISE EN ŒUVRE

En Belgique, les CPAS constituent le dernier filet de sécurité sociale au niveau local, avec pour mission légale de garantir à toute personne résidant sur leur territoire un accès à une vie conforme à la dignité humaine. Si le cadre législatif est fixé au niveau fédéral, il repose sur un principe d'autonomie locale qui confère aux communes une latitude importante dans la mise en œuvre des politiques sociales. On distingue deux types d'aides : le revenu d'intégration, strictement encadré par la législation fédérale, et les aides sociales complémentaires, attribuées au cas par cas selon les situations individuelles. C'est précisément sur ce second volet que les CPAS disposent d'une large marge de manœuvre, ce qui engendre une forte hétérogénéité des pratiques entre communes et soulève des tensions autour de l'équité dans l'attribution des prestations, tant au sein des CPAS qu'entre eux¹¹.

C'est précisément pour rompre avec cette diversité des pratiques locales que le gouvernement fédéral a encouragé l'adoption de REDI par les CPAS. Pour ce faire, il a octroyé une subvention temporaire de 70 millions d'euros sur deux ans, permettant aux CPAS participants de bénéficier 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

- 8 Bien que cet article tire son matériau empirique d'une recherche menée à l'échelle fédérale en Belgique pour le compte du SPP Intégration sociale, les analyses présentées ici n'engagent que leurs auteur·ices. La recherche initiale a été réalisée conjointement par la KULeuven et de l'UCLouvain en 2023 et 2024 au sein des CPAS des trois Régions du pays – Bruxelles, Wallonie et Flandre – lors du déploiement du projet-pilote. Celle-ci visait à évaluer les effets de l'introduction de REDI sur les pratiques d'attribution d'aides sociales complémentaires ainsi que sur l'organisation du travail des CPAS. Pour citer le rapport : Petroons J. De Wilde M., Brotcorne P., Hermans K., Lancker W., Wagener M. (2024). REDI dans l'octroi de l'aide financière complémentaire en Belgique. Rapport commandité par le SPP Intégration sociale, Belgique. Disponible sur <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/evaluation-du-redi-dans-loctroi-de-laide-financiere-complementaire>.
- 9 Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, op.cit.
- 10 Les analyses présentées dans cet article sont issues du matériau empirique récolté dans le cadre du volet qualitatif de l'enquête menée auprès de 3 CPAS à Bruxelles et 8 en Wallonie. L'ensemble du dispositif d'enquête reposait sur une approche méthodologique mixte, combinant une enquête en ligne conduite auprès de 331 CPAS, 40 entretiens semi-directifs réalisés avec des travailleurs de première ligne et des responsables au sein de 21 CPAS (10 en Flandre, 8 en Wallonie et 3 à Bruxelles) ainsi qu'une analyse des lignes directrices internes de 86 CPAS utilisateurs de REDI.
- 11 De Wilde Marjolijn, *Between Legislation and Realisation Comes Implementation. A Multi-Level Study of Social Assistance Provision in Belgium*, thèse de doctorat, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2018.

d'enrôler 377 des 565 CPAS dans le projet, auxquels s'ajoutaient 45 CPAS qui y avaient déjà recours avant son lancement.

Sur le papier, l'introduction de REDI opère, de fait, une double rupture avec les pratiques en vigueur. L'outil conduit, d'une part, à encadrer davantage les pratiques professionnelles en incitant les travailleurs sociaux à expliciter les critères pris en compte dans le traitement des demandes d'aide

LE FONCTIONNEMENT DE REDI

Sur le plan technique, REDI est un outil algorithmique d'aide à la décision basé sur des règles explicites¹ ; il permet de calculer l'état réel des besoins financiers des personnes ayant recours à l'aide sociale sur la base d'une analyse détaillée de leur situation familiale et professionnelle (types de revenus et de ménage) 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 référence² 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* personnalisés³. 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.

- 1 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.
- 2 Cantillon Bea, Goedemé Tim, Hills John (eds.), *Decent Incomes for All: Improving Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, 2019.
- 3 Ces budgets couvrent les coûts minimaux associés à douze besoins fondamentaux nécessaires à la participation sociale – tels que l'accès à une alimentation saine, à une hygiène de base, au repos, et à des relations sociales.

afin de réduire les évaluations jugées trop informelles et/ou arbitraires. Il contribue, d'autre part, à objectiver les décisions en renforçant leur traçabilité et, potentiellement, la transparence des processus d'octroi.

Pourtant, dans les faits, les réalités observées sur le terrain restent bien loin des ambitions affichées. Le constat est sans appel : l'introduction de REDI dans les CPAS n'a mené qu'à une homogénéisation à la marge des pratiques d'octroi des aides complémentaires entre les CPAS. Les résultats du volet quantitatif de la recherche dont est issu cet article ont en effet clairement montré que l'utilisation de REDI n'a pas provoqué de transformation significative des modes de décision relatifs à l'octroi des aides complémentaires¹².

Pourquoi ce dispositif numérique d'encadrement des pratiques d'octroi 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.

NEUTRALISER LES EFFETS DE REDI PAR LE BAS : L'ÉLABORATION DE RÈGLES AUTONOMES

Les entretiens menés avec le personnel des CPAS révèlent qu'un double contexte d'incertitude structure fortement la réception de REDI : 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. Dans ce contexte, l'élaboration de règles autonomes visant à encadrer l'usage de l'outil apparaît comme une stratégie pour réduire ces zones d'incertitude en anticipant les situations jugées problématiques et en conservant, ce faisant, le contrôle de leur travail face à des règles imposées « d'en haut »¹³.

C'est pourquoi, dans la grande majorité des CPAS, l'introduction de REDI conduit à ouvrir en interne un travail de définition de règles encadrant son utilisation. Parfois qualifié de « chantier ayant duré plusieurs mois », celui-ci se traduit concrètement par un ensemble de balises organisationnelles et financières : plafonnement des montants octroyés face aux propositions de REDI perçues comme « trop généreuses », restriction des publics cibles, neutralisation de certains postes de dépenses jugés « irréalistes », voire contournement de certaines règles lors de l'encodage, résistance, de la part de certains CPAS, face à l'injonction parallèle d'activation des bénéficiaires contestant sa légitimité au regard des principes du travail social, etc. Dans plusieurs cas, ces ajustements s'accompagnent du

12 Pour obtenir le détail des analyses chiffrées de l'enquête, voir le rapport complet de la recherche sur le site du SPP Intégration sociale : <https://www.mi-is.be/fr/etudes-publications-statistiques/evaluation-du-redi-dans-loctroi-de-laide-financiere-complementaire>.

13 Reynaud Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, t. XXIX, n° 1, 1988.

maintien de procédures antérieures utilisées en parallèle, au prix toutefois d'une surcharge administrative non négligeable.

Cette prudence s'explique d'autant plus que l'aide sociale complémentaire relève en principe du financement communal. De nombreux CPAS anticipent en effet le risque de devoir assumer, sur fonds propres, le maintien de l'aide à l'issue du projet-pilote, perspective jugée difficilement soutenable sans mécanismes de plafonnement. À cela s'ajoutent des préoccupations d'ordre juridique et relationnel : plusieurs acteurs soulignent la difficulté de justifier, auprès des ayants droit, une réduction ou un arrêt de l'aide une fois le besoin objectivé par l'outil, et craignent d'éventuelles contestations judiciaires. L'adaptation des montants REDI par rapport aux pratiques antérieures apparaît ainsi comme une stratégie de maîtrise des risques financiers, juridiques et organisationnels.

Dans l'ensemble, l'élaboration de ces règles autonomes témoigne donc d'un travail de réappropriation de l'outil qui s'apparente à une forme de neutralisation de la philosophie initiale portée par ses concepteurs. Ce processus vise à contenir les effets de l'outil sur les équilibres organisationnels préexistants, tout en maintenant des marges de contrôle sur l'octroi de l'aide.

LA CRAINTE DE LA SURVEILLANCE ET DE L'INGÉRENCE

Ce contexte d'incertitude alimente par ailleurs des craintes quant aux usages futurs de REDI comme instrument de contrôle des pratiques locales et, plus largement, quant aux effets de sa généralisation sur l'autonomie des CPAS. Le flou entourant les intentions politiques des autorités fédérales alimente des craintes – fondées ou non – quant à un possible durcissement des réglementations et, plus largement, d'un renforcement du contrôle exercé sur les CPAS, susceptible de remettre en cause le principe d'autonomie locale pourtant historique. L'outil est ainsi perçu par certains comme un véritable « cheval de Troie », ouvrant la voie à une mise sous tutelle progressive par le niveau fédéral. Comme le formule une direction : « l'introduction de REDI apparaît comme une forme d'ingérence, tant dans la gestion du CPAS que dans la relation aux usagers ».

Ces inquiétudes portent d'abord sur le contrôle des pratiques professionnelles. L'utilisation d'un même logiciel dans plusieurs CPAS implique 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 accessibles. 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 parce 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.

Ce flou alimente un malaise chez les travailleurs sociaux, notamment en ce qui concerne le respect du secret professionnel. L'obligation de transmettre des rapports sociaux confidentiels dans le cadre des inspections fédérales est perçue, dans quelques cas, comme une remise en cause des fondements mêmes du travail social. Comme le résume un gestionnaire : « où est encore le secret professionnel et où est encore la liberté des personnes ? ».

Chez certains, ces préoccupations s'étendent de fait, bien que dans une moindre mesure, à la protection de la vie privée des bénéficiaires. REDI repose sur une enquête sociale particulièrement approfondie, exigeant la collecte d'un grand nombre d'informations sur les conditions de vie des usagers. Or, cette exigence se heurte à des difficultés concrètes : les bénéficiaires ne disposent pas toujours de documents probants ou ne sont pas en mesure de formaliser certaines dépenses, notamment dans des domaines comme l'alimentation ou les loisirs. Les assistants sociaux se trouvent ainsi confrontés à un dilemme : soit contourner les règles de REDI, soit renoncer à l'octroi d'une aide pour des besoins difficilement objectivables.

Ainsi, pour certains, l'appréhension tient autant à la numérisation en soi des démarches et des procédures qui engendre un surcroît de travail administratif vivement critiqué qu'au flou entourant les finalités de la collecte de données. La surveillance prend ici une forme diffuse, qui fait écho au concept de « dataveillance »¹⁴, soit 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,

14 Clarke Roger (1988), cité dans Tiberghien Julie et Kuehni Morgan, « Introduction d'un logiciel de gestion dans les services sociaux Surveillance, contrôle et pratiques de protection », Réseaux, 2025, pp. 249-250, pp. 247-275. <https://doi.org/10.3917/res.249.0247>.

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.

De manière générale, certains acteurs redoutent une évolution plus structurelle vers des formes d'aide davantage intrusives et conditionnelles. Lors d'un entretien qu'un membre de la Fédération des CPAS wallons nous a accordé, celui-ci revient sur les mises en garde formulées par la Fédération face au risque d'un glissement vers des dispositifs de contrôle renforcé des modes de vie. Il évoque notamment les mécanismes de surveillance portant sur les lieux d'achat ou les activités de loisirs, perçus comme attentatoires à la dignité des personnes. Une telle évolution impliquerait le passage d'un système fondé sur un droit objectif à une logique plus subjective et contrôlante, reposant davantage sur des jugements « à la tête du client ».

Dans ce contexte, plusieurs CPAS ont choisi de renoncer à l'usage de REDI ou d'en limiter fortement le déploiement, invoquant à la fois la lourdeur de la collecte d'informations et les risques d'ingérence dans la vie privée des usagers, refusant alors l'octroi d'aides pourtant jugées nécessaires et, sanctionnant, par-là, les bénéficiaires eux-mêmes.

TENSIONS MORALES AUTOUR DES MONTANTS PROPOSÉS PAR REDI

75

Au-delà des incertitudes liées aux finalités du dispositif et aux risques de contrôle qu'il suscite, les propos recueillis font par ailleurs apparaître un discours plus normatif portant sur le niveau même des montants proposés par REDI. Plusieurs acteurs soulignent en effet la trop faible différence entre les montants calculés par l'outil et ceux du salaire minimum. Accorder un montant d'aide sociale jugé trop élevé est alors perçu comme susceptible de générer des situations de « piège à l'emploi », c'est-à-dire des situations dans lesquelles une personne gagnerait moins en travaillant qu'en étant allocataire social.

Cette critique de REDI, que l'on pourrait qualifier de « droite », portant sur les montants proposés par le logiciel, s'inscrit plus largement dans un rapport moral au travail, à l'assistance et à la redistribution. Plusieurs assistants sociaux jugent ainsi ces montants « indécents » au regard de leur propre situation financière fragile en tant que travailleurs de première ligne. Ils expriment un sentiment de faible reconnaissance et de dévalorisation de leur fonction, sans pour autant relever explicitement que le problème

est sans doute moins le montant du revenu digne que celui, trop bas, de leur propre salaire.

L'expression de ce malaise renvoie à ce que Pierre Bourdieu¹⁵ 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 d'entre eux 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.

Ce malaise se manifeste de façon particulièrement tangible lorsque les assistants sociaux testent l'outil à partir de leur propre situation. Comme l'explique un gestionnaire : « la première chose qu'ils ont fait, c'est aller voir s'ils pouvaient eux-mêmes bénéficier d'une aide REDI », constatant que « la plupart ont alors droit à quelque chose ». Cette confrontation personnelle à l'outil agit comme un révélateur du décalage perçu entre les montants proposés par REDI et les représentations professionnelles de ce qui constitue une aide « socialement légitime ». Ce décalage est encore renforcé par la comparaison avec les bas salaires, qui cristallise un sentiment d'injustice et une remise en cause implicite de la légitimité des montants proposés : « un chef de ménage qui a 1 741 euros sans rien faire [...] avec quelqu'un qui travaille [...] à 1 800 euros, cherchez l'erreur ».

Dans certains cas, ces tensions ne se limitent pas aux discours et représentations. Elles se traduisent concrètement dans les pratiques à travers un durcissement des règles d'octroi. Face à des montants perçus comme trop élevés, plusieurs assistants sociaux ont confié adopter des postures plus strictes : « on ne va quand même pas donner de l'argent en plus. Finalement on a des personnes qui ont un train de vie supérieur à des gens qui travaillent ». Certains se positionnent en quelque sorte comme des gardiens moraux des comportements budgétaires des bénéficiaires : « Les montants sont parfois effrayants. [...] Si on octroie vraiment ces montants-là, comment est-ce qu'ils vont pouvoir se dire : "en fait, je dois quand même faire attention à mon budget" ». Les montants REDI sont considérés comme

15 Bourdieu Pierre, *La misère du monde*, Paris, Seuil, 1993.

une forme de « luxe », susceptible de produire des effets contre-productifs en matière de responsabilisation des bénéficiaires.

CONCLUSION

En somme, l'ensemble de ces constats montre bien que les ambitions d'objectivation, et d'harmonisation portées par REDI se heurtent largement aux logiques professionnelles, organisationnelles et morales qui structurent les pratiques des CPAS. Loin d'être appréhendé comme un simple outil technique d'aide à la décision, REDI fait l'objet d'un important travail de réappropriation locale, alimenté par des incertitudes relatives à son financement et ses finalités, générant, elles-mêmes, des craintes de contrôle et des tensions normatives autour des frontières légitimes de l'aide sociale. Dès lors, plutôt que de réduire mécaniquement les marges de manœuvre des travailleurs sociaux, l'introduction de REDI contribue davantage à leur reconfiguration, révélant les tensions persistantes entre standardisation algorithmique, autonomie locale et pouvoir discrétionnaire dans le travail social.