CGSS de Guadeloupe : l'outil compte la saisie, pas la fraude

Le 10 novembre 2026, la Cour des comptes publie ses observations définitives sur la caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe et de Saint-Martin. Sur trois ans, 18 890 suspicions de fraude au recouvrement sont remontées dans l'outil national de l'ACOSS, dont trois seulement venues de Guadeloupe. La Cour y lit une défaillance de gestion locale. Le chiffre dit aussi autre chose : un outil national ne compte que ce que les agents y saisissent, et un agrégat national n'existe que si chaque caisse code de la même façon. Ce travail d'équivalence, le déploiement ne le finance pas.

Par Alexandre Berge · 18 novembre 2026 · 16 min de lecture · Chronique

Trois signalements sur 18 890 : un chiffre qui décrit la saisie

Le constat tient en quelques lignes de la section consacrée à la lutte contre la fraude interne. Depuis octobre 2023, l'unité de contrôle nationale de l'ACOSS (l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, tête du réseau du recouvrement) exploite un outil de remontée des signalements de fraude, interne et externe, ouvert à l'ensemble du réseau, caisses générales d'outre-mer comprises. Sur la période 2023 à 2025, **18 890 suspicions de fraude hors travail illégal ont été remontées au niveau national sur le recouvrement, dont trois par la caisse de Guadeloupe**. La Cour ajoute qu'elle a eu connaissance de plusieurs dossiers qui n'ont pas été saisis dans l'outil, et que les caisses ultramarines avaient été « resensibilisées » à son existence lors de tous les comités stratégiques et séminaires outre-mer de 2025.

Deux autres détails du même paragraphe comptent davantage que le total. Le premier est un périmètre. Le décompte exclut la lutte contre le travail illégal, qui relève en Guadeloupe d'un plan de contrôle annuel distinct, d'un comité opérationnel départemental antifraude co-présidé par le préfet et la procureure, et de résultats que la Cour juge corrects (209 opérations de contrôles coordonnés en 2025, un recouvrement des créances de travail illégal supérieur à sa cible). La caisse n'est donc pas inactive face à la fraude. Elle est absente d'un canal précis. Le second détail est une qualification. Lorsque la direction comptable et financière de la caisse analyse en profondeur les anomalies détectées, elle les impute souvent à des erreurs de saisie dans les systèmes d'information du recouvrement, ou ne parvient pas à établir l'intention frauduleuse. Le même fait peut ainsi sortir du circuit comme « erreur » ou

y entrer comme « suspicion ». Ce qui sépare les deux issues n'est pas le fait lui-même, mais la règle de classement appliquée par l'agent qui le traite.

C'est le sens du titre de cette chronique. **Un outil de signalement ne mesure pas la fraude. Il mesure l'activité de saisie d'un réseau, sous une convention de qualification qu'il suppose partagée.** Le total national additionne des caisses qui ont appris à reconnaître une suspicion, à la qualifier et à l'enregistrer, avec une caisse qui ne l'a pas appris. L'ACOSS elle-même se dit « pleinement consciente du nombre a priori insuffisant de signalements » transmis par la Guadeloupe au regard de ce qui est observé dans le réseau, notamment pour les fraudes à l'affiliation. Sa réponse tient en deux mots, accompagnement et sensibilisation.

> **Ce que pèsent trois signalements**
>
> Trois suspicions sur 18 890 représentent environ 0,016 % du total national. La Cour indique par ailleurs que la caisse de Guadeloupe ne recouvre que 0,25 % des produits du régime général. À titre de simple ordre de grandeur, et sans prétendre que la fraude se répartit au prorata des cotisations, une caisse signalant au niveau de son poids financier aurait transmis une cinquantaine de suspicions sur la période. L'écart ne prouve pas qu'il existe en Guadeloupe une fraude non détectée de cette ampleur. Il établit que la statistique nationale ne contient, pour ce territoire, presque aucune information.

Mis à disposition, l'outil national n'est pas utilisé

Le cas des signalements n'est pas isolé dans le rapport. Il se répète, outil après outil, avec la même structure : un instrument conçu au centre, livré à la caisse, et dont l'usage local reste partiel au point de rendre les données inexploitables.

La commission de recours amiable, qui traite les contestations des assurés de la branche maladie, en fournit l'exemple le plus net. Jusqu'en 2024, une seule personne en assurait la gestion, et l'outil national de gestion des créances, qui facilite selon la Cour la gestion comme la supervision des délais, n'était pas déployé pour ce processus. En 2025, la caisse indique l'avoir mis à disposition, tout en soulignant que **« son utilisation demeure difficile, faute de formation des agents »**. Les tableaux de suivi présentent des incohérences, les stocks d'une année ne sont pas repris l'année suivante, et des dossiers sont comptés comme sortis sans que la commission ait siégé. En septembre 2025, la mission nationale de contrôle de la direction de la sécurité sociale demande la suspension des séances. La réintégration d'un stock antérieur fait alors passer le nombre de dossiers en attente de 67 à 504. Début 2026, la reprise des dossiers dans l'outil national n'étant pas achevée, la direction de la branche admet n'avoir « aucune donnée fiable en la matière ».

Le recouvrement offre une seconde occurrence. Depuis 2025, l'ACOSS fournit un outil de suivi des principaux débiteurs, que la caisse doit enrichir de ses propres actions de suivi. En mars 2026, seules 19 % des créances concernées faisaient l'objet d'un suivi tracé, ce qui laissait

hors de l'outil près de 4 000 créances pour 32,78 millions d'euros. La même requête fait apparaître des créances de plusieurs centaines de milliers d'euros, menacées de prescription en 2026, sans aucune action enregistrée. Le pilotage de la productivité donne une troisième occurrence. L'outil OSCARR, fourni par la caisse nationale d'assurance maladie et ouvert à toutes les branches, affiche un taux de saisie de 95 % à la direction du régime agricole et de 23 % à celle du recouvrement. Ici, le rapport mesure littéralement ce que le titre de cette chronique décrit : la donnée de pilotage commence par un taux de remplissage.

L'organisation informatique de la caisse explique en partie pourquoi ces outils restent des coquilles. La direction des systèmes d'information, de l'immobilier et des moyens compte 99 agents en 2025, dont 35 au département informatique. Pourtant, observe la Cour, **les directions métiers conservent la main sur les applicatifs de leur branche, dont elles seules maîtrisent le fonctionnement**. Le réseau étendu qui relie la caisse aux centres informatiques nationaux, le réseau transatlantique MUTWAN, est géré par les caisses nationales. Le praticien reconnaît la configuration. Le service informatique local tient l'infrastructure de proximité, le centre tient les tuyaux et les applications nationales, et la compétence d'usage se loge dans les directions métiers, sans fonction transversale chargée de vérifier que les outils nationaux sont effectivement alimentés selon les règles communes.

Le budget de formation complète le tableau. Il passe de 991 801 euros en 2020 à 516 723 euros en 2025, soit une baisse de près de moitié sur la période où les outils nationaux se multiplient. La Cour précise que le coût d'un déplacement dans l'Hexagone rend une journée de formation trop onéreuse, au point que la caisse impose d'adosser chaque formation à une immersion pour justifier au moins deux jours sur place. Dans la branche vieillesse, le rapport impute la dégradation de la qualité des liquidations à un manque de formation des liquidateurs, et note que le partenariat avec la caisse lyonnaise n'ouvre que deux formations institutionnelles par an.

La Guadeloupe n'est pas un cas unique dans le cycle de contrôle que la Cour consacre aux caisses générales depuis 2024. À La Réunion, les observations publiées le 25 septembre 2025 décrivent le déploiement depuis octobre 2024 de l'outil national de suivi des créances de l'assurance maladie, Sucre, et une reprise des données de l'ancien outil local qualifiée de longue, parce que le statut des créances doit d'abord être fiabilisé. Le même rapport rappelle qu'en 2017 l'ACOSS avait suspendu le contrôle des travailleurs indépendants dans les départements d'outre-mer, « en raison de l'inadaptation des formations et des outils », et relève un taux global de saisie dans OSCARR de 68,55 % fin 2024 pour un objectif de 80 %. Formulé par la caisse nationale elle-même dès 2017, le diagnostic associait déjà formation et outil comme une seule condition.

Un agrégat national suppose une convention d'équivalence

Ces faits relèvent d'un mécanisme que la sociologie de la quantification a décrit avec précision. Dans *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique* (1993), Alain Desrosières, administrateur de l'Insee et historien de la statistique, montre que les grands agrégats publics ne sont pas des reflets du monde mais des constructions qui tiennent. Pour additionner des cas venus de lieux différents, il faut d'abord établir entre eux une *convention d'équivalence* (un accord sur ce qui compte comme un même cas), puis l'inscrire dans des nomenclatures, des procédures de codage et des circuits d'enregistrement. Le total n'a de sens que si cette convention a été appliquée partout de la même manière.

> **La convention d'équivalence selon Alain Desrosières (1993, 2008)**
>
> Dans *La politique des grands nombres* (La Découverte, 1993), Alain Desrosières retrace la manière dont l'État et les savants ont rendu commensurables des situations hétérogènes en les classant et en les codant. Dans l'introduction de *Pour une sociologie historique de la quantification* (Presses des Mines, 2008), il résume cette thèse d'une formule : « Quantifier, c'est convenir puis mesurer ». Le premier moment négocie ce qui sera tenu pour équivalent. Le second applique la convention. Une fois le nombre en circulation, écrit-il, « les conventions initiales sont oubliées, l'objet quantifié est comme naturalisé ». La statistique fonctionne alors à la fois comme outil de preuve et comme outil de gouvernement.

Le cadre s'applique au cas guadeloupéen presque sans traduction. Le moment « convenir » du signalement de fraude comporte plusieurs décisions qui ne figurent pas dans l'outil lui-même. Il faut s'accorder sur ce qui distingue une suspicion d'une erreur de saisie, sur le seuil à partir duquel une anomalie mérite d'être remontée, sur la personne qui saisit et sur le moment où elle le fait. Ces règles ne s'acquièrent pas à la livraison d'un formulaire. Elles s'apprennent dans des formations, se stabilisent dans des échanges entre pairs, se vérifient par des contrôles de cohérence entre caisses. **Le déploiement d'un outil national finance le moment « mesurer ». Il suppose le moment « convenir » déjà acquis.** Ailleurs dans le réseau, les quelque 18 887 autres signalements indiquent que cette supposition est au moins en partie vérifiée. En Guadeloupe, où la formation coûte un billet transatlantique, elle ne l'est pas.

Le second apport de Desrosières est la naturalisation. Une fois agrégé, le chiffre de 18 890 circule comme une mesure de la fraude détectée dans la branche, alors qu'il additionne des pratiques de qualification hétérogènes. Le zéro guadeloupéen y disparaît sans laisser de trace : rien dans le total ne signale qu'un territoire entier n'a, en pratique, pas participé à sa production. Le chiffre agrégé devient aveugle exactement là où la convention ne s'applique pas, et cet aveuglement est invisible depuis le centre, parce que l'agrégat ne porte pas la mémoire des conventions qui l'ont produit.

La lecture de la Cour situe la défaillance là où l'outil ne regarde pas

La Cour range ces constats dans une grille de responsabilité locale, et ses arguments sont solides. Le rapport décrit une gouvernance instable (trois directeurs généraux et quatre directeurs comptables et financiers, intérims compris, entre 2024 et 2025), une productivité inférieure aux cibles, un document de politique de recouvrement datant de 2016, des comptes de l'activité de recouvrement que l'ACOSS a refusé de valider trois années de suite. Il note aussi que l'ACOSS a détaché en avril 2025 un agent de direction pendant deux mois, que la mission a identifié 27 actions prioritaires et qu'aucun plan d'amélioration n'en est sorti. Rien dans la présente analyse ne conteste ce diagnostic. La responsabilité de la caisse est établie.

L'angle mort est ailleurs. **Le discours institutionnel traite l'absence de saisie comme un défaut d'organisation de la caisse, jamais comme une propriété de l'instrument national.** Les réponses publiées le montrent. Celle du directeur de la sécurité sociale, datée du 15 octobre 2026, fait de la modernisation des outils de pilotage une « condition indispensable » et demande des indicateurs permettant de suivre l'activité en temps réel, sous le suivi renforcé de la mission nationale de contrôle et d'audit. Dans cette réponse comme dans celle du directeur de la caisse, datée du 15 septembre 2026, telles que publiées par la Cour le 10 novembre 2026, le mot « formation » n'apparaît pas. L'ACOSS, de son côté, répond par la sensibilisation. Les sept recommandations de la Cour portent sur le conseil d'administration, le comité social et économique, la productivité, la fongibilité des effectifs, la fraude interne, les stocks de retraite et le transfert du recouvrement des administrations publiques. Aucune ne vise la formation aux outils nationaux.

Le non-dit tient dans un déplacement de perspective. Vue depuis la caisse, une faible saisie est un défaut de discipline. Vue depuis l'agrégat, elle est un biais de mesure qui affecte la statistique nationale elle-même, puisque la part guadeloupéenne de la fraude au recouvrement y est, de fait, non observée. Le centre dispose pourtant des éléments pour le voir. L'ACOSS connaît le nombre de signalements par caisse et juge celui de la Guadeloupe insuffisant. Mais cette connaissance débouche sur une relance adressée à la caisse, pas sur une réserve attachée au chiffre national. Le total continue de circuler comme s'il couvrait l'ensemble du réseau.

En 2012, un logiciel a fait bouger la délinquance sans qu'elle bouge

L'administration française a déjà rencontré ce mécanisme, sous une forme plus spectaculaire, et l'a documenté. En janvier 2012, la gendarmerie nationale met en service Puls@r-MIS, application statistique adossée à son nouveau logiciel de rédaction des procédures. Chaque plainte saisie alimente désormais directement l'état 4001, la nomenclature nationale qui recense les crimes et délits constatés par les services de police et les unités de gendarmerie. L'outil propose les index statistiques au moyen de menus déroulants qui interdisent les combinaisons incompatibles.

Le rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, des inspections générales de la police et de la gendarmerie nationales et de l'inspection générale de l'Insee, daté de juin 2013, établit que ce changement d'outil a produit une « rupture statistique » que l'institution n'avait pas anticipée. L'effet porte sur 35 000 à 50 000 faits par an, soit 3,5 % à 5 % de la délinquance constatée en zone gendarmerie, et touche 38 index de l'état 4001, plus du tiers de la nomenclature. Les mécanismes identifiés sont tous des mécanismes de codage : déplacements entre contraventions et délits, bascules entre index liées à une indexation plus précise, prise en compte d'infractions jusque-là mal rangées. Les inspecteurs relèvent même, à titre plus marginal, que les index étant proposés dans un ordre fixe, leur position dans la liste pèse sur le choix de l'agent, et parlent d'un « effet catalogue ». Leur conclusion est sans ambiguïté : cet effet statistique ne change rien au volume ni à la nature des faits constatés, mais il rend invalides les comparaisons de données brutes avant et après 2012.

Le parallèle est structurel. Dans les deux cas, un outil national se substitue à des pratiques locales d'enregistrement, et la statistique agrégée enregistre le changement de convention de codage comme s'il s'agissait d'un changement du phénomène. Le cas de 2012 apporte aussi un élément de comparaison sur la formation. La gendarmerie avait formé ses personnels au nouveau logiciel de manière intensive, pendant six semaines avant le déploiement, quand la formation des policiers à l'outil équivalent se limitait, selon le même rapport, à une journée. Même avec une formation intensive, l'outil a déplacé les conventions d'enregistrement. Sans formation, comme en Guadeloupe, il ne les installe pas du tout.

La réponse institutionnelle de l'époque mérite d'être rappelée. Le 1er octobre 2014, le ministre de l'Intérieur présente à la commission des lois de l'Assemblée nationale la création d'un service statistique ministériel de la sécurité intérieure, conformément aux préconisations de la mission d'information de cette commission sur la mesure statistique des délinquances. Devant les députés, il rattache lui-même les ruptures de séries au déploiement des nouvelles applications de saisie, dans la gendarmerie puis dans la police. La leçon tirée en 2014 portait moins sur l'outil que sur la chaîne de codage : un chiffre national produit par des milliers d'agents de saisie exige une fonction chargée de vérifier, dans la durée, que la convention d'équivalence est appliquée partout. La sphère sociale dispose de corps de contrôle et de caisses nationales outillées, mais le rapport de 2026 ne fait apparaître aucune fonction comparable pour les signalements de fraude au recouvrement.

Conclusion : un outil national ne compte que ce que la caisse y saisit

Le titre de cette chronique affirmait que l'outil compte la saisie, pas la fraude. Le cas guadeloupéen le montre sur trois instruments nationaux à la fois, et la lecture de Desrosières en donne la raison. Un agrégat national repose sur une convention d'équivalence que seule la formation des agents, au plus près de leurs dossiers, rend effective. Le paradoxe annoncé au départ se referme ainsi : la Cour a raison de voir une défaillance de gestion locale, mais cette défaillance a pour effet de rendre la statistique nationale aveugle sur un territoire entier, et ce

défaut-là n'appartient pas à la caisse seule.

Cette lecture conduit à une hypothèse vérifiable. **Si ni le plan d'action exigé par la direction de la sécurité sociale ni le prochain contrat pluriannuel de gestion 2028-2032 ne comportent une ligne de formation chiffrée aux outils nationaux (montant, nombre d'agents, outils visés), la part de la caisse de Guadeloupe dans les signalements nationaux de fraude au recouvrement restera inférieure à 0,1 % au prochain constat public, d'ici le 31 décembre 2028.** Sur un volume comparable à celui de 2023 à 2025, ce seuil correspond à une vingtaine de signalements en trois ans. Le lecteur dispose de deux indicateurs observables. Le premier est le chiffre lui-même, s'il paraît dans un rapport de la Cour des comptes, dans le suivi de ses recommandations ou dans une publication de l'ACOSS. Le second est plus révélateur encore : si, à cette date, aucune publication ne ventile les signalements par organisme, la statistique nationale de la fraude au recouvrement continuera de circuler sans dire quelle part du réseau l'a réellement produite. La convention d'équivalence sera restée, selon le mot de Desrosières, oubliée.

Note méthodologique

Les faits relatifs à la Guadeloupe proviennent des observations définitives S2026-0980 et des deux réponses publiées avec elles. Le rapprochement entre l'outil national de gestion des créances mentionné en Guadeloupe et l'outil Sucre décrit à La Réunion n'est pas fait, les deux rapports ne permettant pas d'établir qu'il s'agit du même instrument. Le calcul au prorata de l'encadré est une illustration de l'auteur, non une estimation de la fraude. L'absence du mot « formation » est constatée dans les deux réponses publiées le 10 novembre 2026, consultées le 15 novembre 2026. Le parallèle de 2012 a été retenu pour sa proximité structurelle (substitution d'un outil national à des pratiques locales de codage) plutôt que pour sa notoriété. Recherche de sources, croisement des données et structuration du raisonnement s'appuient sur une assistance par intelligence artificielle. Le choix de l'angle et du cadre théorique, la vérification des sources, les arbitrages et l'établissement du texte final relèvent de l'auteur.

Sources

Sources primaires institutionnelles

Cour des comptes, sixième chambre, « La caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe et de Saint-Martin », observations définitives S2026-0980, exercices 2020 à 2025, délibérées le 9 juillet 2026, publiées le 10 novembre 2026. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-11/20261110-S2026-0980-CGSS-de-Guadeloupe-et-Saint-Martin.pdf

Cour des comptes, page de publication « La Caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe et de Saint-Martin », 10 novembre 2026. https://www.ccomptes.fr/fr/publications/

la-caisse-generale-de-securite-sociale-de-la-guadeloupe-et-de-saint-martin

Direction de la sécurité sociale, réponse du directeur de la sécurité sociale au président de la sixième chambre, 15 octobre 2026, publiée le 10 novembre 2026. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-11/20261110-S2026-0980-CGSS-de-Guadeloupe-et-Saint-Martin-rep-directeur-securite-sociale.pdf

Caisse générale de sécurité sociale de la Guadeloupe et de Saint-Martin, réponse du directeur au président de la sixième chambre, 15 septembre 2026, publiée le 10 novembre 2026. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-11/20261110-S2026-0980-CGSS-de-Guadeloupe-et-Saint-Martin-rep-directeur-CGSS-Guadeloupe-et-Saint-Martin.pdf

Rapports officiels de comparaison

Cour des comptes, sixième chambre, « La caisse générale de sécurité sociale de La Réunion », observations définitives S2025-1253, exercices 2019 à 2024, délibérées le 16 juillet 2025, publiées le 25 septembre 2025. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-09/20250925-S2025-1253-Caisse-generale-de-securite-sociale-de-La-Reunion_0.pdf

Cadre théorique

Alain Desrosières, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte, collection « Textes à l'appui », 1993.

Alain Desrosières, « La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve », introduction à *Pour une sociologie historique de la quantification. L'argument statistique I* et *Gouverner par les nombres. L'argument statistique II*, Paris, Presses des Mines, 2008, texte daté du 30 avril 2008, consulté le 15 novembre 2026. https://irem.univ-lille.fr/~site/IMG/pdf/Statistiques_Outils_de_gouvernement.pdf

Parallèle historique

Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection générale de la gendarmerie nationale, Inspection générale de l'Insee, « Rapport sur l'enregistrement des plaintes par les forces de sécurité intérieure », tome 1, rapport daté de juin 2013, remis au ministre de l'Intérieur le 12 juillet 2013, consulté le 15 novembre 2026. https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000423.pdf

Assemblée nationale, commission des lois, compte rendu n° 2 de la séance du 1er octobre 2014, audition du ministre de l'Intérieur sur la création du service statistique ministériel de la sécurité intérieure. https://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cloi/14-15/c1415002.pdf