La charge administrative, angle mort du ciblage CAF

Trois autorités adressent à la branche famille trois demandes différentes, et les trois sont légitimes. La Cour des comptes réclame la fiabilité comptable des prestations versées. L'opinion publique et le législateur réclament la répression de la fraude. La Défenseure des droits et vingt-cinq organisations réclament l'absence d'effet discriminatoire. Le débat public traite cette contradiction comme un problème d'algorithme. Cet article propose de la traiter comme un problème d'architecture déclarative, en mobilisant la notion de charge administrative, c'est-à-dire l'ensemble des coûts que la démarche fait peser sur l'usager plutôt que sur l'institution.

Par Alexandre Berge · 30 septembre 2026 · 17 min de lecture · Analyse

Quatre chiffres que la controverse confond systématiquement

La discussion publique sur les caisses d'allocations familiales manipule un mot unique, la fraude, là où les documents institutionnels distinguent quatre grandeurs sans rapport d'échelle entre elles.

En 2024, la branche famille a détecté 449 millions d'euros de fraude, répartis sur 49 030 dossiers qualifiés comme tels, en hausse de 20,1 % par rapport à 2023 selon la Caisse nationale des allocations familiales. La même année, elle a détecté 1,68 milliard d'euros d'indus, c'est-à-dire de sommes versées à tort, que l'erreur soit intentionnelle ou non. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale estime par ailleurs la fraude potentielle de la branche à environ 4,27 milliards d'euros, ce qui signifie que la fraude détectée en représente à peine plus d'un dixième. Enfin, la Cour des comptes évalue à 6,3 milliards d'euros, soit environ 8 % des prestations, le montant des erreurs encore non corrigées vingt-quatre mois après la déclaration des allocataires, pour l'exercice 2024.

Ces quatre nombres ne mesurent pas la même chose. Le premier relève d'une qualification juridique de l'intention. Le deuxième relève d'une constatation comptable. Le troisième est une estimation statistique de risque. Le quatrième est un solde de fiabilité des comptes. La Cour des comptes relève d'ailleurs que la qualification des indus frauduleux varie entre les caisses, ce qui signifie qu'une même situation matérielle peut être comptée comme fraude dans un département et comme erreur dans un autre.

Cette confusion n'est pas seulement lexicale, elle est institutionnelle. Deux commanditaires distincts adressent à la même direction deux commandes distinctes. La Cour des comptes demande la réduction des indus au nom de la sincérité des comptes, et cette demande a pris la forme d'un refus de certification pour l'exercice 2022, puis d'une impossibilité de certifier pour les exercices 2023 et 2024. Le pouvoir politique demande la lutte contre la fraude au nom de l'acceptabilité du système redistributif, et cette demande a pris la forme de la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027, qui prévoit le recrutement de mille agents supplémentaires et un milliard d'euros de modernisation des systèmes d'information. Les organisations d'usagers reçoivent la seconde commande à travers les instruments de la première. Un contrôle déclenché pour fiabiliser un compte est vécu par l'allocataire comme un soupçon d'escroquerie, parce que rien dans la matérialité du contrôle ne distingue les deux motifs.

> **Quatre grandeurs, quatre statuts (branche famille, exercice 2024)**
>
> **Fraude détectée et qualifiée** : 449 millions d'euros, 49 030 dossiers (CNAF).
>
> **Indus détectés, frauduleux ou non** : 1,68 milliard d'euros (CNAF).
>
> **Fraude estimée par modélisation** : environ 4,27 milliards d'euros (HCFiPS).
>
> **Erreurs non corrigées à vingt-quatre mois** : 6,3 milliards d'euros, soit 8 % des prestations (Cour des comptes, certification de l'exercice 2024).

Le ciblage lit une inégalité que le formulaire a produite

L'algorithme de notation de la branche famille repose sur une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés datée du 25 mars 2010, qui prévoit la construction d'un modèle statistique de détection à partir d'une base nationale anonymisée, réactualisée chaque année. Le dispositif calcule chaque mois plus de treize millions de scores, portant sur les données de plus de trente-deux millions de personnes vivant dans un foyer allocataire, selon les organisations requérantes devant le Conseil d'État. L'analyse du code source de versions antérieures, obtenue par voie de commission d'accès aux documents administratifs et publiée par La Quadrature du Net, décrit une somme pondérée de variables dont les coefficients s'échelonnent approximativement entre moins 0,81 et plus 0,89.

Les variables qui élèvent le score sont documentées et convergentes. Faibles revenus, absence de revenus stables, perception du revenu de solidarité active, part élevée du revenu consacrée au loyer, instabilité résidentielle. L'enquête conduite par Le Monde avec Lighthouse Reports établit que les familles monoparentales représenteraient environ 36 % des contrôles à domicile alors qu'elles constituent environ 16 % des allocataires. La Défenseure des droits a transmis en octobre 2025 des observations concluant à l'existence d'une discrimination indirecte que la caisse nationale n'aurait pas démontré avoir écartée.

La réponse institutionnelle à cette critique consiste à retoucher le modèle. La version dite DMDE 2026, présentée en janvier 2026, annonce l'exclusion des variables les plus sensibles ou contestables et la construction d'un modèle explicable. Le raisonnement paraît solide et il est probablement insuffisant, pour une raison qui tient à la nature même de l'objet modélisé.

Un modèle de détection d'erreurs est ajusté sur des erreurs constatées. Sa qualité statistique se mesure à sa capacité à reproduire la distribution réelle des erreurs dans la population. Si cette distribution est socialement concentrée, un modèle honnête la reproduira, et un modèle qui ne la reproduirait pas serait un mauvais modèle. Retirer une variable de la formule ne modifie pas la distribution sous-jacente, elle la fait seulement transiter par des variables corrélées. **La question déplacée par le contentieux n'est donc pas de savoir pourquoi l'algorithme cible les précaires, mais pourquoi l'erreur, elle, se concentre sur eux avant tout traitement automatisé.**

La réponse tient à la conception du système. Le dossier de presse de la caisse nationale de mai 2025 décrit une architecture largement fondée sur les déclarations des allocataires, assortie d'un contrôle postérieur au versement. Dans un tel dispositif, produire un droit exact suppose que l'usager renseigne correctement, à échéance régulière, une situation de ressources et de composition familiale dont les catégories sont définies par l'administration. Cette opération n'a pas le même coût pour tous. Un salarié à revenu mensuel constant reporte un nombre stable. Un travailleur à contrats courts, un bénéficiaire cumulant activité et allocation aux adultes handicapés, une famille recomposée ou une personne peu familière du français administratif doivent interpréter des catégories, arbitrer des cas limites et recommencer chaque trimestre. L'erreur n'est pas ici un défaut moral, elle est le produit mécanique d'une inégalité de coût.

> **La charge administrative (Herd et Moynihan, 2018)**
>
> Dans *Administrative Burden : Policymaking by Other Means* (Russell Sage Foundation, 2018), Pamela Herd et Donald Moynihan décomposent le coût qu'un dispositif public impose à ses usagers en trois catégories.
>
> Les **coûts d'apprentissage** désignent l'effort nécessaire pour comprendre l'existence du droit et ses règles. Les **coûts de conformité** désignent le temps, les pièces et les démarches exigés pour l'obtenir et le conserver. Les **coûts psychologiques** désignent la stigmatisation, l'incertitude et l'anxiété associées à la relation administrative.
>
> La thèse centrale des auteurs est que la répartition de ces coûts entre l'institution et l'usager relève d'un choix politique, et non d'une fatalité technique.

Lu à travers cette grille, le ciblage statistique n'invente aucune inégalité. Il rend visible, et exploitable, la distribution des coûts de conformité que l'architecture déclarative a préalablement installée. Le sociologue Vincent Dubois, qui a consacré à la genèse de ces pratiques *Contrôler les assistés* (Raisons d'agir, 2021), observe que le traitement automatisé

intensifie une différenciation sociale du contrôle déjà présente dans les techniques antérieures. La formule algorithmique est le révélateur, elle n'est pas la cause.

La mesure rend la détection visible et le non-recours muet

Le second ressort du paradoxe tient au système d'indicateurs et non aux instruments de contrôle.

L'appareil de détection est intensément mesuré. La branche famille déclare pour 2024 environ 31,5 millions de contrôles, dont 29 millions automatisés, 2,5 millions sur pièces et 91 000 sur place. Le service national de lutte contre la fraude à enjeux, doté d'une trentaine de contrôleurs, revendique un impact financier de 166,1 millions d'euros en 2024, chiffre que la Cour des comptes retient pour sa part à 162,1 millions. Les contrôles issus du datamining représenteraient un peu moins de la moitié des contrôles sur place, et 7 % d'entre eux aboutiraient à une qualification de fraude. La série de la fraude détectée est publiée chaque année et progresse, de 374 millions d'euros en 2023 à 449 millions en 2024, puis 508,8 millions en 2025.

Le versant symétrique n'est ni produit par la même institution, ni suivi au même rythme. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques estimait en 2022 que 34 % des foyers éligibles au revenu de solidarité active n'y recouraient pas à un trimestre donné, pour un montant de l'ordre de 750 millions d'euros par trimestre. Son étude publiée le 6 mai 2026 situe le taux de non-recours au revenu de solidarité active entre 33 % et 37 % à la fin de l'année 2021. L'ordre de grandeur annuel des droits non versés se compare ainsi, avec toutes les précautions de périmètre nécessaires, à plusieurs fois le montant de la fraude annuellement détectée.

Philippe Warin et l'Observatoire des non-recours aux droits et services ont proposé de décomposer ce phénomène en non-connaissance, non-demande, non-proposition et non-réception. Cette typologie éclaire un point décisif pour le sujet traité. La non-demande et la non-réception sont, elles aussi, des produits de la charge administrative. Une démarche assez coûteuse pour engendrer des erreurs de déclaration est également assez coûteuse pour décourager la demande. **Les deux phénomènes n'ont pas seulement la même population, ils ont la même cause.**

La conséquence sur le pilotage est directe et elle a été formalisée depuis longtemps. Charles Goodhart énonçait en 1975 qu'une régularité statistique tend à se dissoudre dès qu'elle devient un objectif de pilotage, et Donald Campbell formulait en 1976 que plus un indicateur social quantitatif est utilisé pour la décision, plus il est exposé à des pressions de corruption et plus il déforme le processus qu'il prétend mesurer. Ici, la déformation ne passe pas par la manipulation d'un chiffre, elle passe par la sélection de ce qui est compté. Une caisse qui réduirait les erreurs en amont, en simplifiant la déclaration ou en préremplissant les ressources, verrait mécaniquement décroître le montant des indus détectés, qui est

l'indicateur suivi, sans qu'aucun indicateur de la même autorité n'enregistre le progrès accompli. La prévention se présente au tableau de bord sous les traits d'une contre-performance.

Le même raisonnement s'applique à la revendication de contrôles tirés au sort. La caisse nationale mobilise déjà un échantillon aléatoire d'environ six mille dossiers par an, mais cet échantillon sert à estimer le risque résiduel qui fonde la certification des comptes, non à récupérer des sommes. L'argument selon lequel un ciblage aléatoire coûterait davantage pour un rendement moindre est plausible et intuitif, mais aucune donnée publique consultable ne compare le rendement d'un contrôle ciblé et celui d'un contrôle aléatoire. Cette absence mérite d'être relevée, car elle laisse un arbitrage majeur de politique de contrôle reposer sur une évidence non chiffrée.

Les Pays-Bas ont déjà instruit ce procès

Le précédent le plus proche structurellement ne se trouve ni dans l'histoire du revenu minimum d'insertion ni dans le contrôle fiscal, mais aux Pays-Bas, dans l'affaire dite des allocations de garde d'enfants.

Le système néerlandais reposait sur une avance de prestation calculée à partir d'une déclaration de l'usager, régularisée ensuite, et sur un modèle de risque destiné à orienter les contrôles. Entre 2005 et 2019, environ vingt-six mille parents ont été accusés à tort de fraude, avec obligation de rembourser des sommes intégrales et non proratisées. La commission d'enquête parlementaire a remis son rapport, intitulé *Ongekend onrecht*, le 17 décembre 2020, concluant que des principes fondamentaux de l'État de droit avaient été violés. Le gouvernement de Mark Rutte a démissionné le 15 janvier 2021. L'autorité néerlandaise de protection des données a infligé à l'administration fiscale une amende de 2,75 millions d'euros, décidée le 25 novembre 2021, sanctionnant notamment l'usage de la nationalité comme indicateur dans le modèle de risque.

La proximité avec le cas français ne tient pas au contenu des variables. La caisse nationale française ne mobilise pas la nationalité, et le contentieux pendant devant le Conseil d'État porte sur un effet indirect et non sur un critère explicite. La proximité tient à la combinaison de trois traits d'architecture. Un versement anticipé sur base déclarative crée nécessairement un stock d'indus. Un stock d'indus appelle une politique de récupération. Une politique de récupération outillée statistiquement se déploie sur la population qui a fait le plus d'erreurs, laquelle est aussi la moins capable de contester la décision et d'absorber le remboursement. Ce n'est pas le modèle de risque qui a produit le désastre néerlandais, c'est la superposition d'une avance déclarative, d'une exigence de récupération intégrale et d'un ciblage efficace. Les deux premiers termes existent en France indépendamment de la controverse sur le troisième.

Le préremplissage déplace la charge, il ne l'annule pas

L'exercice 2025 apporte à cette lecture une vérification presque expérimentale.

Le préremplissage des déclarations trimestrielles de ressources, adossé au dispositif de ressources mensuelles, a été expérimenté dans cinq caisses à partir du 1er octobre 2024, puis généralisé au 1er mars 2025 par décret du 26 février 2025, pour environ six millions de bénéficiaires du revenu de solidarité active et de la prime d'activité. Le 13 mai 2026, la Cour des comptes a certifié avec réserve les comptes de la branche famille pour l'exercice 2025, première certification depuis l'exercice 2019, et attribue explicitement ce retournement à la généralisation du dispositif. La caisse nationale estime l'effet financier à environ 1,1 milliard d'euros par an.

Le résultat mérite d'être pesé. Quatre années de refus ou d'impossibilité de certifier n'avaient été résorbées par aucun perfectionnement du modèle de détection. Un changement de source de données, qui transfère à l'administration la charge de renseigner ce qu'elle connaît déjà, a modifié le jugement du certificateur en un exercice. La Cour ajoute cependant une précision décisive. Hors effet du dispositif de ressources mensuelles, le montant des erreurs non corrigées vingt-quatre mois après les déclarations reste estimé à 7,4 milliards d'euros.

Ce résidu désigne exactement l'endroit où la charge administrative subsiste. Le dispositif agrège les rémunérations transmises par les employeurs et les revenus sociaux. Par construction, tout ce qui ne transite pas par ces deux canaux demeure déclaratif, de même que les éléments de situation familiale et résidentielle qui conditionnent l'ouverture des droits. La contradiction pressentie entre actualité et exactitude des ressources se loge précisément là. Le dispositif fournit une donnée récente et fiable sur un périmètre défini, il ne fournit pas la situation exacte du foyer, qui reste une construction déclarative combinant des éléments hétérogènes. L'usager dont l'ensemble des ressources passe par les canaux couverts voit sa charge quasiment disparaître. L'usager dont une partie des ressources en sort la conserve intégralement, avec cette différence qu'il est désormais minoritaire, donc plus saillant statistiquement.

Le directeur général de la caisse nationale a par ailleurs indiqué que l'attribution automatique ne pouvait être généralisée, l'éligibilité dépendant de paramètres qui ne figurent pas dans les flux. Le préremplissage améliore l'exactitude de ce qui est demandé. Il n'ouvre pas de droit à qui ne demande pas. Le non-recours n'est donc pas affecté par la réforme qui a résolu le problème comptable, ce qui laisse intacte la moitié invisible du paradoxe.

Ce que la clôture du contentieux ne réglera pas

La controverse française se joue devant le Conseil d'État, sur le terrain des variables et de leur légalité. Ce terrain est légitime et le contrôle juridictionnel d'un traitement algorithmique portant sur trente-deux millions de personnes n'appelle aucune réserve. Il présente

néanmoins le risque de laisser croire qu'un modèle expurgé de ses critères contestables aurait dissous le problème, alors que la distribution sociale de l'erreur, elle, ne dépend pas du modèle.

L'hypothèse que cet article soumet à vérification est la suivante. La sortie de crise sera cherchée du côté de l'explicabilité du modèle, et non du côté du rééquilibrage entre détection et prévention. Deux indicateurs permettront de la trancher sans accès à aucune information interne.

Le premier est le texte de la convention d'objectifs et de gestion qui succédera à la convention 2023-2027, négociée en 2027 et publiée à son entrée en vigueur. La question est de savoir si elle comporte un objectif chiffré de réduction du non-recours, doté du même statut contractuel que l'objectif de détection de la fraude, ou si le non-recours y demeure une orientation qualitative sans cible.

Le second est le rapport de certification des comptes de l'exercice 2026, que la Cour des comptes publiera autour de mai 2027. La question est de savoir si le montant des erreurs non corrigées à vingt-quatre mois hors effet du dispositif de ressources mensuelles descend sous les 7,4 milliards d'euros constatés pour 2025. Une baisse indiquerait que la charge résiduelle a été traitée en amont. Une stabilité indiquerait que le préremplissage a écrémé la part facile du problème et que le reste continue de reposer sur les allocataires les moins outillés pour le porter.

Note méthodologique

L'article s'appuie sur les rapports de certification de la Cour des comptes, les publications de la CNAF, les études de la DREES et les pièces du contentieux porté devant le Conseil d'État. Plusieurs chiffres de 2024 et 2025 proviennent de relais de presse citant la CNAF ou la Cour, dont la reprise AFP du rapport du 13 mai 2026.

Trois divergences sont signalées. Le préjudice frauduleux moyen de 2024 apparaît à 9 158 euros dans une publication et à 9 163 euros dans une autre. L'impact du service national de lutte contre la fraude à enjeux est chiffré à 166,1 millions par la CNAF et à 162,1 millions par la Cour. Le nombre de victimes de l'affaire néerlandaise varie entre vingt-six mille cas identifiés sur 2005-2019 et plus de trente-trois mille familles reconnues ultérieurement.

Aucune décision au fond du Conseil d'État n'a pu être identifiée à la date de rédaction, la procédure est donc traitée comme pendante. Deux pistes ont été écartées faute de source primaire consultable, la comparaison de l'architecture de contrôle entre branche famille et assurance maladie, et le rendement comparé des contrôles ciblés et aléatoires, dont l'absence de publication est mentionnée dans le corps du texte plutôt que suppléée par une estimation. Une étude interne CNAF de 2025 est invoquée par les organisations requérantes, elle n'a pas été consultée et n'est pas mobilisée ici.

Sources

Sources primaires institutionnelles

Commission nationale de l'informatique et des libertés, délibération n° 2010-086 du 25 mars 2010, CNILTEXT000022205702.

https://www.legifrance.gouv.fr/cnil/id/CNILTEXT000022205702

Caisse nationale des allocations familiales, « La lutte contre la fraude à la Caf évolue avec la solidarité à la source et le SNLFE », dossier de presse, mai 2025.

https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Presse/2025/250505%20DPLa%20lutte%20contre%20la%20fraude%20%C3%A0%20la%20Caf%20%C3%A9volue%20avec%20la%20solidarit%C3%A9%20%C3%A0%20la%20source%20et%20le%20SNLFE.pdf

Caisse nationale des allocations familiales, présentation détaillée du modèle DMDE 2026, janvier 2026.

https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Actualit%C3%A9s/2026/260113DMDE2026_presentationdetaillee_VDEF.pdf

Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 20226179 et conseil n° 20225787.

https://cada.data.gouv.fr/20226179/

Ministère chargé des Solidarités, généralisation de la solidarité à la source au 1er mars 2025.

https://solidarites.gouv.fr/catherine-vautrin-confirme-le-lancement-de-la-solidarite-la-source-le-1er-mars-2025

Rapports officiels et travaux de contrôle

Cour des comptes, *Certification des comptes du régime général de sécurité sociale et du CPSTI*, exercice 2024.

https://www.ccomptes.fr/fr/publications/certification-des-comptes-du-regime-general-de-securite-sociale-et-du-cpsti-exercice

Cour des comptes, certification des comptes de l'exercice 2025, rapport publié le 13 mai 2026, cité par l'AFP.

https://www.boursorama.com/actualite-economique/actualites/erreurs-fraudes-apres-trois-ans-de-refus-la-cour-des-comptes-certifie-avec-reserve-les-comptes-de-la-branche-famille-de-la-secu-f5b379e752d109cb3661eb2ef89cbcbb

Haut Conseil du financement de la protection sociale, *La fraude sociale, état des lieux et enjeux*, juillet 2024.

https://www.securite-sociale.fr/home/hcfips/zone-main-content/rapports-et-avis-du-

hcfips/rapport.html

DREES, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Les Dossiers de la DREES* n° 92, février 2022.

https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/DD92.pdf

DREES, « Non-recours au RSA : plus d'un tiers des foyers éligibles ne le percevaient pas fin 2021 », *Études et Résultats* n° 1370, 6 mai 2026.

https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2026-05/ER1370_Non-recours_RSA.pdf

Assemblée nationale, question écrite n° 16471, analyse de l'algorithme et données de contrôle.

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/questions/QANR5L16QE16471.pdf

Contentieux et positions des parties

Ligue des droits de l'Homme et quatorze organisations, « L'algorithme de notation de la CNAF attaqué devant le Conseil d'État », 16 octobre 2024.

https://www.ldh-france.org/lalgorithme-de-notation-de-la-cnaf-attaque-devant-le-conseil-detat-par-15-organisations/

Ligue des droits de l'Homme, « Dix nouvelles organisations se joignent à l'affaire devant le Conseil d'État », janvier 2026.

https://www.ldh-france.org/algorithme-discriminatoire-de-notation-de-la-cnaf-10-nouvelles-organisations-se-joignent-a-laffaire-devant-le-conseil-detat/

La Quadrature du Net, « Notation des allocataires : la CNAF publie son code mais omet l'essentiel », 26 février 2026.

https://www.laquadrature.net/2026/02/26/notation-des-allocataires-la-cnaf-publie-son-code-mais-omet-lessentiel/

Cadres théoriques

Pamela Herd et Donald Moynihan, *Administrative Burden : Policymaking by Other Means*, Russell Sage Foundation, 2018.

https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610448789

Vincent Dubois, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Raisons d'agir, 2021.

Philippe Warin, « Le non-recours : éléments de définition et de présentation des enjeux », *Les Politiques Sociales*, 2014/2, DOI 10.3917/lps.143.0108.

https://odenore.msh-alpes.fr/ressources/documents-travail/working-paper-ndeg1-juin-2010-

actualise-en-decembre-2016-non-recours-definition-et-typologies

Charles Goodhart (1975) et Donald T. Campbell, « Assessing the Impact of Planned Social Change » (1976), sur la corruption des indicateurs de pilotage.

Parallèle historique

Tweede Kamer, remise du rapport de la commission d'enquête parlementaire *Ongekend onrecht*, 17 décembre 2020.

https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/eindverslag-onderzoek-kinderopvangtoeslag-overhandigd

Rijksoverheid, réaction du gouvernement et démission du cabinet, 15 janvier 2021.

https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht

Autoriteit Persoonsgegevens, amende de 2,75 millions d'euros à l'administration fiscale néerlandaise, décision du 25 novembre 2021.

https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/en/current/tax-administration-fined-for-discriminatory-and-unlawful-data-processing

---

Voir aussi

- Transparence performée : la CNAF ouvre son code pour mieux fermer ses données — 24 septembre 2026, sur DMDE