

PROJET DE LOI

LUTTE CONTRE LES FRAUDES
SOCIALES ET FISCALES

Première lecture

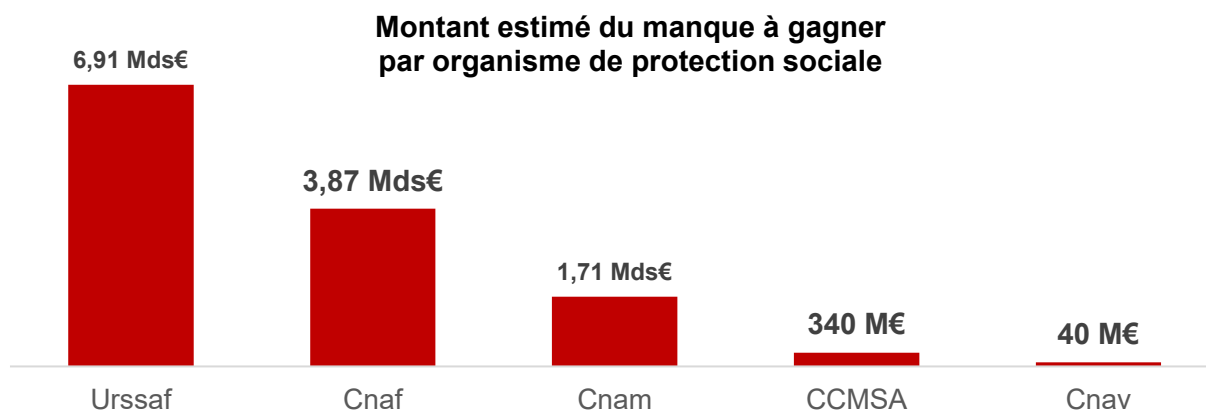


La commission des affaires sociales a adopté avec modifications le projet de loi, considérant qu'il apporterait des mesures utiles à la lutte contre la fraude et qu'il améliorerait le consentement à l'impôt.

L'examen de ce texte a été pour partie délégué à la commission des finances et à la commission du développement durable.



Selon les évaluations du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), la fraude sociale représenterait **un manque à gagner annuel d'au moins 13 milliards d'euros (Mds €)**, réparti, à peu près équitablement entre la fraude aux cotisations sociales et la fraude aux prestations sociales. Pourtant, les organismes de sécurité sociale n'ont été en mesure de détecter, en 2024, qu'une **fraude totale de 2,9 Mds €** et d'en recouvrer un montant marginal.



Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale

Les rapporteurs ont accueilli favorablement les mesures contenues dans ce texte qu'ils ont jugées pertinentes, quoique parfois insuffisantes. Sur leur proposition, la commission a significativement réhaussé l'ambition du texte en donnant aux caisses de sécurité sociale, aux départements ou aux opérateurs les moyens de « *muscler le jeu* » face aux fraudeurs. Il s'agit de permettre une détection des fraudes plus rapide, ainsi qu'un recouvrement plus efficace.



1. DES MESURES QUI CONTRIBUENT À LEVER CERTAINS FREINS RENCONTRÉS PAR LES SERVICES LUTTANT CONTRE LA FRAUDE

A. ACCROÎTRE LE PARTAGE D'INFORMATION ET FACILITER SON TRAITEMENT PAR LES ORGANISMES DE PROTECTION SOCIALE AFIN DE MIEUX DÉTECTER LES MANŒUVRES FRAUDULEUSES

L'article 2 propose d'étendre plus largement l'accès aux bases de données patrimoniales de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au bénéfice des agents habilités d'organismes qui n'y sont pas autorisés jusque-là, à commencer par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). La commission a étendu cette logique à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et à certains services départementaux pour l'instruction de certaines prestations comme le revenu de solidarité active (RSA)

L'article 5, reprend le dispositif d'un amendement sénatorial en PLFSS pour 2025, et entend supprimer la logique de travail « *en silo* » des services en charge de la lutte contre la fraude au sein de l'assurance maladie obligation (AMO) et complémentaire (AMC). Pour cela, il autorise les entreprises d'assurance et les mutuelles à mieux exploiter les données de santé de leurs assurés couverts par un contrat d'assurance maladie, maternité ou accident, ainsi qu'à échanger des informations avec les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

Dans la même logique, l'article 6 doit permettre aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et aux services chargés de l'instruction de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) de partager des informations personnelles dans le seul objectif d'une meilleure détection des agissements frauduleux.

De même, l'article 10 entend renforcer le partage d'information en élargissant le droit de communication des CPAM afin d'obtenir des renseignements et documents sans que le secret professionnel n'y soit opposé.

Enfin, afin de simplifier et d'adapter les procédures, l'article 4 met en place un dispositif de plainte pénale unique pour les caisses et organismes victimes de fraude d'ampleur.

B. MIEUX LUTTER CONTRE LES COMPORTEMENTS ABUSIFS EN MATIÈRE DE SANTÉ ET DE RISQUES PROFESSIONNELS, QUELLE QUE SOIT LEUR ORIGINE

L'article 7 vise à imposer, à compter de 2027, la géolocalisation des véhicules des transporteurs sanitaires ou de taxis conventionnés, ainsi que le recours au système électronique de facturation intégrée. Cette mesure doit, à elle seule, permettre une économie de 32 millions d'euros par an.

Dans le champ de la branche AT-MP, l'article 12 doit permettre d'adapter les sanctions à la progression des fraudes concernant les aides versées par la branche en matière de prévention, et renforcer les prérogatives des ingénieurs-conseils et contrôleurs de sécurité. La commission a cependant souhaité maintenir les sanctions financières en vigueur concernant la sanction d'absence de dématérialisation de la notification d'AT-MP.

L'article 17 vise à mieux réguler la sur-prescription des professionnels de santé, d'une part en permettant le cumul entre la sanction conventionnelle et la pénalité financière, et d'autre part en renforçant la procédure de mise sous objectif des médecins les plus prescripteurs. En outre, il aligne le contrôle des centres de santé et des plateformes de téléconsultation sur celui des autres professionnels de santé.

C. RENFORCER LE CADRE RÉPRESSIF CONCERNANT LE TRAVAIL DISSIMULÉ, LES REVENUS ILLICITES ET LES FRAUDES AUX ALLOCATIONS CHÔMAGE

L'article 14 propose de majorer le taux de contribution sociale généralisée (CSG) des revenus issus d'activités illicites, et de les prendre en compte dans le calcul des revenus de remplacement servis par France Travail. La commission a étendu cette possibilité à l'ensemble des prestations sous condition de ressources. Parallèlement, l'article 27 permet enfin de renforcer l'efficacité du recouvrement des indus frauduleux par France travail, en autorisant l'opérateur à saisir directement les indus chez des tiers débiteurs du fraudeur.

L'article 21 vise à **faciliter le recouvrement des cotisations éludées en cas de travail dissimulé à travers un dispositif de flagrante sociale**, en permettant une saisie à titre conservatoire des actifs d'une entreprise suspectée de travail dissimulé dès lors que le procès-verbal de constat été dressé.

L'article 22 vise à **rehausser les obligations qui incombent au maître d'ouvrage sur l'absence de travail dissimulé en instaurant un devoir de vigilance vis-à-vis de tous les sous-traitants**, y compris ceux qui ne sont pas ses cocontractants. Cette mesure doit permettre de lutter contre le phénomène de sous-traitance en cascade. La commission a soutenu la mesure et a renforcé le dispositif.

D. ÉTENDRE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'article 13 oblige le titulaire du compte personnel de formation (CPF) à se présenter aux épreuves de sa formation certifiante, évitant ainsi les inscriptions de complaisance et autres montages financiers frauduleux (inscription du stagiaire contre rétribution).

L'article 16 propose de créer un dispositif de sanctions administratives mobilisables par les services régionaux de contrôles (SRC) de la formation professionnelle, afin de déjudiciariser ces contrôles et d'en renforcer l'efficacité.

Enfin, **l'article 24** permet de préciser le délai de reprise de l'administration en matière de financement de la formation professionnelle, tandis que **l'article 25** octroie à la Caisse des dépôts et consignations un pouvoir de contrainte sur les titulaires d'un CPF en cas de manœuvres frauduleuses.

2. LES AJOUTS DE LA COMMISSION DOIVENT PERMETTRE AUX SERVICES DE JOUER À ARMES ÉGALES AVEC LES FRAUDEURS

Les rapporteurs considèrent que le législateur doit tenir compte de la métamorphose de la fraude sociale, qui est entrée dans une nouvelle ère : plus complexe, plus systématique, et plus surtout lucrative.

A. EXPLOITER L'ENSEMBLE DES INFORMATIONS DONT DISPOSENT FRANCE TRAVAIL ET LES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE POUR DÉTECTER LES FRAUDES LES PLUS SOPHISTIQUÉES

Les travaux des rapporteurs, et notamment les échanges avec les services de France Travail, ont mis en lumière que **les fraudeurs tirent profit des outils numériques et se jouent des frontières, tandis que l'administration ne s'autorise pas l'exploitation des données dont elle dispose pourtant**. Pour mettre un terme à ce rapport de force déséquilibré, la commission a choisi de doter les services de France Travail et des organismes de sécurité sociale, d'un accès au fichier des compagnies aériennes, d'un droit de communication auprès des opérateurs de téléphonie ou encore les autoriser à traiter les données de connexion de leurs assurés. Ces outils ne sont mobilisables que dans l'unique but de déceler des manœuvres frauduleuses, et doivent par ailleurs respecter les exigences du droit européen de la protection des données.

De même, la **commission a permis à la Caisse des dépôts de se voir communiquer les informations qui lui manquent, de la part des greffes des tribunaux de commerces ou des banques**, pour identifier les entreprises éphémères qui se comportent en prédatrices sur le marché de la formation.

B. AUTORISER LES SUSPENSIONS CONSERVATOIRES DE PRESTATIONS POUR DONNER UN TEMPS D'AVANCE AUX SERVICES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Face à des sociétés qui organisent leur liquidation avant le recouvrement de la fraude ou qui transfèrent les fonds à l'étranger, **la commission a souhaité innover, en supprimant l'effet suspensif des contraintes que peut délivrer la Caisse des dépôts pour recouvrer, avant qu'il ne soit trop tard, les sommes indues de CPF versées à des sociétés fraudeuses.**

Dans la même logique, elle a entendu permettre aux organismes de protection sociale de **suspendre à titre conservatoire le versement d'une allocation en cas d'indices sérieux de fraudes.** Cette possibilité a, là encore, été encadrée par des garanties procédurales pour l'assuré social présumé fraudeur, notamment en matière de contradictoire et de délai de suspension.

La fraude se nourrit du système déclaratif français qui repose sur le contrôle *a posteriori* du versement des prestations sociales.

C. FAIRE ÉVOLUER LES SANCTIONS EN ACCORD AVEC LES NOUVEAUX USAGES DES FRAUDEURS

La **commission a enfin souhaité agir face à certaines fraudes relativement nouvelles, auxquelles le droit en vigueur ne permet pas encore de répondre de manière satisfaisante.** Il en va ainsi de la nouvelle sanction contre les organismes de formation professionnelle relevant de logiques d'emprise, d'entrisme ou de charlatanisme.

La commission a aussi **renforcé le dispositif de « liste noire » du ministère du travail**, sur laquelle est diffusé le nom des entreprises condamnées pour travail dissimulé faisant l'objet de cette peine complémentaire. De même, sur la proposition des rapporteurs, a été introduit le déremboursement des prescriptions des professionnels de santé déconventionnés pour cause de fraude avérée.

Réunie le **mercredi 5 novembre 2025** sous la présidence de Jean Sol, vice-président, la commission des affaires sociales a **examiné le rapport de ses rapporteurs Frédérique Puissat et Olivier Henno** et a adopté le projet de loi modifié par **48 amendements.**



Philippe Mouiller

Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Frédérique Puissat

Sénatrice (LR) de l'Isère
Rapporteuse



Olivier Henno

Sénateur (UC) du Nord
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-024.html>

...l'avis sur le projet de loi

RELATIF À LA LUTTE CONTRE LES FRAUDES SOCIALES ET FISCALES

Première lecture

La commission des finances a examiné le **4 novembre 2025** le rapport pour avis de M. Bernard Delcros sur le projet de loi n° 24 (2024-2025) relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales.

Si le texte a été **envoyé au fond à la commission des affaires sociales du Sénat**, celle-ci a **délégué à la commission des finances l'examen des articles 1^{er}, 3, 9, 15, 18, 19, 20 et 23**. La commission des finances s'est également saisie pour avis **de l'article 14**.

Outre une amélioration rédactionnelle, la commission des finances a adopté trois amendements du rapporteur permettant de renforcer ce texte :

- un **amendement** visant à permettre au service du contrôle fiscal de mieux contrôler les terminaux de paiement électronique des professionnels, afin de détecter les flux illicites reversés sur des comptes à l'étranger ;
- un **amendement** tendant à permettre à l'administration fiscale et à l'administration des douanes de solliciter, dans le cadre de l'exercice de leur droit de communication auprès des établissements de crédit et assimilés, la transmission d'informations sous format dématérialisé ;
- un **amendement** visant à prévoir une évaluation par le Gouvernement, avant le 31 décembre 2026, des modalités de collecte de la taxe sur les transactions financières et des contrôles réalisés par l'opérateur qui en a la charge ;

Elle a en outre adopté un **amendement** de Mme Nathalie Goulet permettant à l'administration fiscale de prendre copie de documents lors de leurs contrôles de la régularité de la délivrance de reçus fiscaux par les organismes bénéficiaires de dons et versements en application du régime fiscal du mécénat.

1. UN PROJET DE LOI QUI S'INSCRIT DANS LE MOUVEMENT DE RENFORCEMENT DE L'ARSENAL DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE ENGAGÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES MAIS DONT L'AMBITION PORTE ESSENTIELLEMENT SUR LA FRAUDE SOCIALE

En 10 ans, plusieurs textes d'envergure ont permis de consolider et de compléter l'arsenal législatif mis en place par la France pour lutter contre la fraude aux finances publiques :

- la **loi du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière**, qui a notamment aggravé les peines en cas de fraude fiscale et renforcé les pouvoirs de l'administration fiscale et des douanes ;
- la **loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin 2 »**, qui comportait un important volet de dispositions relatives à la lutte contre la fraude fiscale, telles que l'introduction d'une procédure de transaction pénale pour les personnes morales ;
- la **loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude**, qui a renforcé les prérogatives de l'administration fiscale et les dispositifs de lutte contre la fraude : extension des conventions judiciaires d'intérêt public à la fraude fiscale, suppression du « verrou de Bercy », notamment ;

- le plan de lutte contre toutes les fraudes fiscales, sociales et douanières de 2023, qui s'est en particulier traduit dans **plusieurs dispositions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 ou la loi du 18 juillet 2023 visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces** ;

- enfin, la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques du 30 juin 2025, qui a prévu plusieurs dispositions visant principalement à lutter contre la fraude aux dispositifs d'aides à la rénovation énergétique de type « MaPrimeRénov' ».

Si le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité des réformes susmentionnées, **son ambition en matière de lutte contre la fraude fiscale est assez modeste. Ce texte contient en effet majoritairement des mesures visant à renforcer l'arsenal de lutte contre la fraude sociale.**

2. LE PROJET DE LOI PROPOSE DES APPORTS LIMITÉS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE, MAIS QUI N'EN SONT PAS MOINS UTILES POUR LES SERVICES DE CONTRÔLE

En matière fiscale, le projet de loi a pour ambition de mieux **détecter** la fraude, de mieux la **sanctionner**, et de mieux **recouvrer les fonds publics indument perçus**.

A. MIEUX DÉTECTER LA FRAUDE PAR UN RENFORCEMENT DE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES DIFFÉRENTS SERVICES COMPÉTENTS

L'article 1^{er} autorise la communication par les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires, aux administrations des douanes, et des finances publiques, sur autorisation de l'autorité judiciaire, de **tous informations et documents recueillis dans le cadre de leurs enquêtes** et susceptibles d'être utiles à l'exercice de la mission de contrôle de ces administrations.

L'article 3 permet à la direction générale des finances publiques (DGFIP) de transmettre à l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) les informations que l'administration fiscale recueille dans le cadre de ses contrôles, pour permettre soit l'immatriculation d'office d'entreprises exerçant une activité occulte, soit la radiation d'office d'une entreprise non établie dans l'Union européenne qui ne respecte pas l'obligation de désigner un représentant fiscal. La commission a adopté un amendement [**COM-98**](#) du rapporteur de **clarification rédactionnelle du dispositif**.

L'article 9 tend à **étendre à l'ensemble des parquets** la faculté de communiquer à l'Autorité des marchés financiers (AMF) **toute pièce de procédure pénale** ayant un lien direct avec des faits susceptibles d'être soumis à l'appréciation de sa commission des sanctions, prérogative réservée, en l'état actuel du droit, au Parquet national financier (PNF).

L'article 15 renforce les obligations imposées aux **professionnels de la vente de biens de luxe en étendant leur assujettissement à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT)** pour toute transaction supérieure à 10 000 euros, et non plus uniquement pour les transactions supérieures à ce même plafond effectuées en espèces ou au moyen de monnaie électronique. Il s'agit d'anticiper l'entrée en vigueur en juillet 2027 du sixième paquet « anti blanchiment » de l'Union européenne qui prévoit également cette disposition.

B. MIEUX SANCTIONNER LES DÉLITS DE FRAUDE AUX FINANCES PUBLIQUES LES PLUS GRAVES

L'article 18 vise à **criminaliser l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée**, en portant la peine d'emprisonnement encourue pour ce type d'infraction à 15 ans, contre 10 ans dans le droit actuel. Ce dispositif avait déjà été adopté par le Sénat, à l'initiative de notre collègue Nathalie Goulet, **dans le cadre de l'examen de la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques. Il avait toutefois été censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il constituait un cavalier législatif.**

Plusieurs services ont sensibilisé le rapporteur sur l'intérêt opérationnel que pourrait représenter l'ajout dans le texte d'une mesure qui **permettrait de porter la garde à vue à 96 heures pour le crime d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée**, contre 48 heures dans le droit commun. **Le Gouvernement a fait le choix de ne pas retenir cette disposition dans le projet de loi, compte tenu du risque de censure par le Conseil constitutionnel d'une telle disposition.**

L'enjeu d'une éventuelle introduction à l'article 18 de la faculté d'étendre à 96 heures la garde en cas d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée

Les auditions du rapporteur ont mis en lumière un débat sur **l'opportunité d'inscrire le crime d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée** dans le champ de l'article 706-73 du code de procédure pénale (CPP), qui permet la mise en œuvre de la garde à vue dérogatoire prévue par l'article 706-88 du CPP, **pouvant être prolongée jusqu'à 96 heures, contre 48 heures dans le droit commun**. Plusieurs services ont souligné l'intérêt opérationnel de cette mesure, mais la question de sa conformité à la Constitution a été très débattue entre différents services consultés par le rapporteur, **plus particulièrement sur le caractère disproportionné de l'atteinte aux droits de la défense et à la liberté individuelle que ferait peser l'application d'une garde à vue à 96 heures pour l'escroquerie aux finances publiques en bande organisée**.

Le Conseil constitutionnel a déjà considéré que **l'application de la garde à vue de 96 heures pour des infractions comparables**¹ était contraire à la Constitution, dans la mesure où celles-ci ne portaient pas directement atteinte à la sécurité, à la dignité ou à la vie des personnes.

Si plusieurs arguments soulevés en audition peuvent conduire à nuancer cette jurisprudence, le rapporteur estime que le risque que le Conseil constitutionnel applique un raisonnement analogue à l'application de la garde à vue de 96 heures au crime d'escroquerie aux finances publiques en bande organisée est bien réel.

L'article 19 vise à **durcir les sanctions applicables au délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale**, en les portant à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende². Il permet également d'inclure le délit de fraude fiscale, les délits comptables ainsi que le délit de mise à disposition d'instruments facilitant la fraude fiscale parmi les infractions justifiant le **recours à des techniques spéciales d'enquête**³, dans les cas les plus graves, et notamment, lorsque ces infractions sont commises en bande organisée.

L'article 14 prévoit enfin de **relever de 9,2 % à 25 % le taux de la CSG applicable aux revenus d'activités illicites**, d'en **supprimer la déductibilité partielle** du revenu imposable et à **interdire le cumul** des revenus de remplacement servis par France Travail avec ce type de revenus.

C. MIEUX RECOUVRER LES FONDS PUBLICS INDUMENT PERÇUS

L'article 20 permet, d'une part, **de renforcer les obligations déclaratives à l'égard des administrateurs de trusts**, et d'autre part, d'harmoniser le dispositif de majorations encourues en cas de rectification due à une omission déclarative d'un administrateur de trust.

L'article 23 porte, quant à lui, sur **l'allongement d'un an du délai spécial de reprise de l'administration fiscale**, qui expirerait désormais à la fin de la deuxième année suivant celle de l'évènement qui a ouvert ce délai – demande de renseignement auprès d'un État étranger, ouverture d'une enquête judiciaire pour fraude fiscale ou révélation dans le cadre d'une procédure judiciaire ou contentieuse d'omissions ou d'insuffisances d'imposition –, de façon à améliorer le taux de recouvrement sans réduire les garanties accordées aux contribuables.

¹ Décision n° 2013-679 DC du 4 décembre 2013 pour le délit de fraude fiscale et décision n° 2014-420/421 QPC du 9 octobre 2014 pour le délit d'escroquerie en bande organisée.

² Contre trois ans et 250 000 euros d'amende dans le droit actuel.

³ Écoutes, captations de données, surveillances et infiltrations.

3. LA COMMISSION PROPOSE QUATRE MESURES ADDITIONNELLES POUR RENFORCER L'AMBITION DU TEXTE

La commission partage naturellement l'objectif porté par le présent projet de loi, **mais estime que son ambition pourrait être renforcée**. À cet égard, elle a adopté trois amendements du rapporteur :

- un **amendement [COM-100](#)** permettant aux agents de la DGFIP **d'accéder dans le cadre de leurs droits de visite des locaux professionnels, aux terminaux de paiement électronique (TPE) des commerçants**. Cette mesure répond à un besoin opérationnel clairement exprimé par les services du contrôle fiscal. Le développement des paiements par carte bancaire s'accompagne aujourd'hui de nouvelles formes de fraudes consistant notamment à utiliser des TPE **orientant les flux financiers vers des comptes à l'étranger non connus de l'administration fiscale**. Cette mesure permettra donc à la DGFIP de retracer plus facilement les flux transitant par ces TPE pour échapper à l'impôt.

- un **amendement [COM-99](#)** permettant aux agents de l'administration fiscale et des douanes d'imposer que les réponses au droit de communication bancaire prennent désormais la forme de flux dématérialisés. Cette disposition leur permettra de disposer d'informations plus facilement **exploitables par les outils de traitement de données utilisés pour assurer un meilleur ciblage de leur contrôle**. Elle avait également été adoptée par le Sénat à l'initiative de notre collègue Nathalie Goulet, lors de l'examen de la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, avant d'être censurée par le Conseil constitutionnel au motif qu'elle constituait un cavalier législatif.

- un **amendement [COM-101](#)** prévoyant la réalisation par le Gouvernement d'une évaluation du dispositif de recouvrement de la taxe sur les transactions financières et sur le contrôle de la collecte par la DGFIP. Les travaux du rapporteur, ainsi que ceux de la Cour des comptes¹ et de l'ancien rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale Charles de Courson² **ont en effet mis en évidence des doutes sur l'efficacité de ce mode de collecte**.

La commission a en outre adopté un **amendement [COM-103](#) de Mme Nathalie Goulet** permettant à l'administration fiscale de prendre copie de documents lors de leurs contrôles de **la régularité de la délivrance de reçus fiscaux par les organismes bénéficiaires de dons et versements en application du régime fiscal du mécénat**.



Bernard DELCROS

Rapporteur pour avis
Sénateur (Union Centriste) du Cantal

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

¹ Cour des comptes, La taxe sur les transactions financières et sa gestion, référé du 5 juillet 2017.

² Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales (M. Charles de Courson), n° 1888

...le projet de loi relatif à la lutte contre les fraudes sociales et fiscales

FRAUDE DANS LE TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES : LUTTER CONTRE UNE FRAUDE ORGANISÉE ET PROTÉIFORME

Le 4 novembre 2025, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Alain Duffourg, a **adopté**, en en **renforçant la portée**, l'**article 8** du **projet de loi** relatif à la lutte contre les **fraudes sociales et fiscales** qui relève de son champ d'expertise dans le domaine des transports.

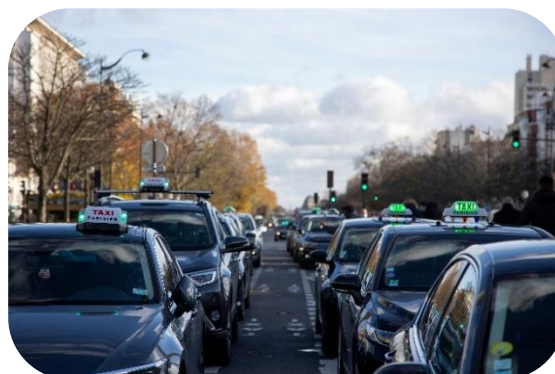
Les **pratiques frauduleuses** ont connu un **fort essor** dans le transport public particulier de personnes (T3P) ces dernières années, en particulier dans le secteur des voitures de transport avec chauffeur (VTC). Ce système frauduleux s'organise autour de « **gestionnaires de flotte** » faisant office d'intermédiaires entre, d'une part, des **chauffeurs VTC indépendants** et, d'autre part, des **plateformes d'intermédiation** (Uber, Bolt, Freenow etc.).

Ce **phénomène irrégulier**, qui s'est fortement intensifié depuis trois ans, s'accompagne fréquemment d'un recours au **travail dissimulé** – les chauffeurs n'étant pas nécessairement déclarés –, d'un **contournement des obligations fiscales et sociales** et de la **commission de diverses infractions** à la **réglementation des transports**. Outre un considérable **manque à gagner pour l'État**, ces pratiques illicites induisent des **problèmes de sécurité publique** et de **concurrence déloyale** sur le marché du T3P.

L'article 8 a pour objectif de mieux lutter contre ce phénomène, en sanctionnant plus efficacement les **faux professionnels dans le secteur des VTC** et en **responsabilisant les plateformes d'intermédiation** vis-à-vis des exploitants avec lesquels elles contractualisent, notamment à travers l'instauration d'une **obligation de vigilance** quant au **travail dissimulé** et au **recours à des personnes en situation irrégulière**.

La **commission** a approuvé cet article en y apportant des améliorations visant à :

- **rehausser le plafond annuel de l'amende prévue par le projet de loi** pour les **plateformes d'intermédiation** qui ne respecteraient pas l'**obligation de vigilance** qui leur est imposée ;
- **renforcer le quantum des peines** pour l'exercice illégal des professions du T3P, qui constitue souvent un moyen de **contourner les obligations fiscales et sociales**.



1. T3P : UN SECTEUR EN PLEINE MUTATION, CARACTÉRISÉ PAR LE DÉVELOPPEMENT PRÉOCCUPANT DE PRATIQUES FRAUDULEUSES

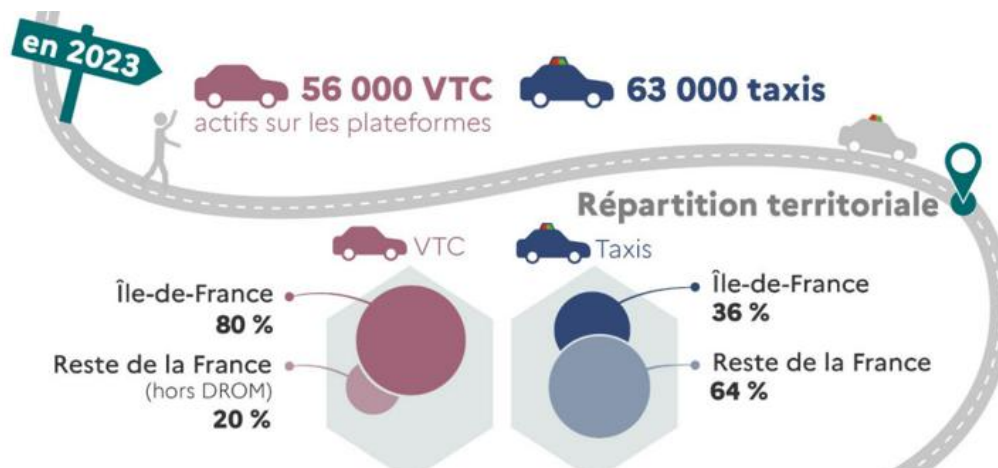
A. UN ESSOR FULGURANT DE L'ACTIVITÉ DES VTC, DONT LA RÉGULATION SE STRUCTURE PROGRESSIVEMENT

1. Le marché du T3P a connu de profondes transformations sous l'effet d'une dérégulation engagée en 2009

Le secteur du **transport public particulier de personnes** (T3P) comprend les **taxis**, les **voitures de transport avec chauffeur** (VTC) et les **véhicules motorisés à deux ou trois roues** (VMDTR), aussi appelés « mototaxis ». Ces professions sont soumises à des règles d'exercice distinctes.

Les **VTC** – héritiers de la « grande remise » dont l'existence remontait au XVII^{ème} siècle – ont été créés en 2009 avec la **loi dite « Novelli »** qui en a **dérégulé l'activité** : ce texte, conjugué au développement des **nouvelles technologies** et des **plateformes d'intermédiation**, a induit un **essor considérable des VTC**. Dès lors, cette profession qui ciblait autrefois une **clientèle professionnelle** s'est repositionnée vers le **grand public**, en **concurrence directe avec les taxis** sur le marché de la réservation préalable.

Selon la direction compétente du ministère des transports (DGITM), le **nombre d'exploitants inscrits au registre VTC** s'établit à **79 149** au 1^{er} octobre 2025, avec plus de **120 000 conducteurs associés**. Sur les plateformes d'intermédiation, l'Observatoire des transports public particulier de personnes estimait le **nombre de chauffeurs VTC actifs à 56 000 en 2023**, un nombre qui s'établirait plutôt autour de **70 000 chauffeurs** aujourd'hui selon les estimations de la DGITM. Les VTC, désormais plus nombreux que les taxis, font l'objet d'une **répartition géographique particulière, avec une concentration forte en Île-de-France**.



Source : observatoire des T3P, rapport 2025

2. La réglementation actuelle du secteur découle d'une consolidation progressive face à l'apparition de nouveaux acteurs

Face à un **cadre réglementaire insuffisant** et compte tenu du **développement rapide des plateformes d'intermédiation** et d'un **contexte social tendu** entre les « néo-VTC » et les taxis, la régulation du secteur a été renforcée successivement par les **lois dites « Thévenoud » (2014)** puis « **Grandguillaume** » (2016) et, plus ponctuellement, par la **loi d'orientation des mobilités (2019)**. À l'heure actuelle, le code des transports impose aux VTC de :

- s'inscrire sur un **registre dédié** (le registre des exploitants VTC), moyennant le paiement de frais préalables et le **respect de certaines garanties** (disposer d'une carte professionnelle, d'une attestation d'assurance couvrant la responsabilité civile, démontrer sa capacité financière, remplir des conditions d'honorabilité professionnelle, etc.) ;
- respecter une **signalétique** spécifique ;
- se conformer à des **conditions d'exercice** spécifiques, notamment l'**interdiction du racolage sur la voie publique**, la maraude étant réservée aux taxis.

Les **plateformes d'intermédiation** doivent quant à elles s'assurer que le conducteur qui réalise une prestation de déplacement respecte **certaines garanties** (permis de conduire, assurance, carte professionnelle, etc.). En revanche, actuellement, **les plateformes du secteur T3P n'ont aucun devoir de vigilance s'agissant du recours au travail dissimulé** ou à des **travailleurs irréguliers** par les exploitants VTC avec lesquels elles contractualisent, contrairement à ce qui existe pourtant dans les secteurs du transport de marchandises et du transport public collectif.

B. DES PRATIQUES FRAUDULEUSES SE SONT DÉVELOPPÉES À TRAVERS LE SYSTÈME DES « GESTIONNAIRES DE FLOTTE »

1. Les gestionnaires de flotte : des intermédiaires entre les chauffeurs indépendants et les plateformes...

En théorie, les **exploitants inscrits au registre des VTC** ont le choix entre **deux modalités d'exercice** : travailler comme chauffeur indépendant – le cas échéant, à travers une plateforme d'intermédiation – ou comme chauffeur salarié d'une société de transport.

Néanmoins, un **système intermédiaire** s'est développé à travers les **gestionnaires de flottes** : ces sociétés se voient **rattacher des chauffeurs indépendants**, auxquels elles proposent certains services (réalisation de démarches administratives, inscription sur les plateformes d'intermédiation, location de véhicules etc.) en contrepartie du **prélèvement de charges** et de **commissions** sur le chiffre d'affaires réalisé sur les plateformes.

Ce système de rattachement, juridiquement irrégulier, se développe de manière incontrôlée depuis 2022. Aujourd'hui, on estime que près d'un chauffeur indépendant sur deux est rattaché à un gestionnaire de flotte.

Schéma « classique » pour un conducteur VTC

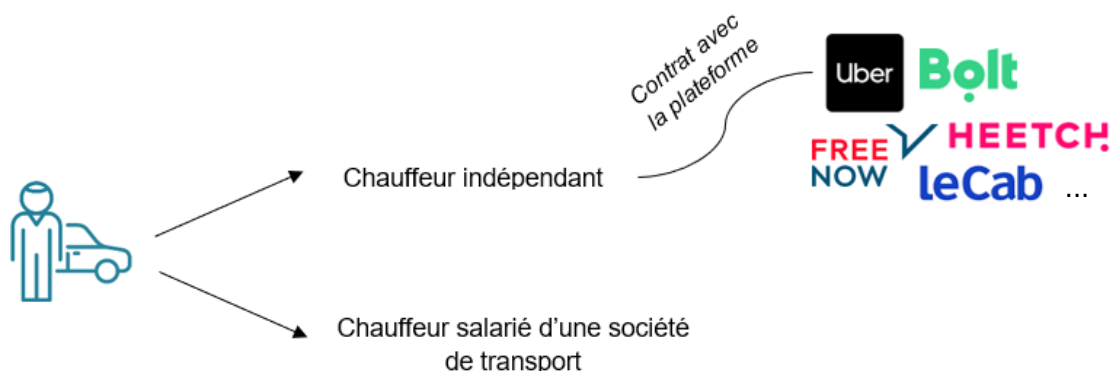


Schéma avec rattachement du conducteur VTC à un gestionnaire de flotte



2. ... qui ont conduit au développement d'un système de fraude protéiforme

Ce système de rattachement des chauffeurs indépendants à un gestionnaire de flotte, s'accompagne de nombreux contournements de la réglementation :

- recours au **travail dissimulé** et au **travail de personnes** en situation irrégulière ;
- manquements aux **obligations sociales et fiscales** ;
- **mise à disposition irrégulière** à des conducteurs de l'**inscription au registre des VTC** de la société, alors que cela n'est possible que dans le cadre d'un contrat salarial entre un exploitant VTC et son chauffeur ;
- recours à des **faux professionnels** ;

- ➡ **infractions diverses au code des transports**, notamment en matière de démarchage de clients sur la voie publique. Ces phénomènes sont particulièrement fréquents aux abords des gares et aéroports.

Ces sociétés existent généralement sur de **courtes périodes**, afin d'échapper aux contrôles de l'administration fiscale.

Ce système conduit à une précarisation croissante des conducteurs VTC et soulève de lourds enjeux pour les pouvoirs publics.

Il induit en effet des **fraudes aux cotisations sociales**, que l'Agence des organismes de sécurité sociale (Acos) évaluait, en 2022, à **70 M€** (chiffres de décembre 2024). Dans la mesure où le nombre de conducteurs VTC a sensiblement augmenté ces trois dernières années, **ce montant est certainement très en-deçà de la réalité.**

Il induit également des **fraudes fiscales**, dont le montant n'est toutefois pas précisément évalué à ce jour.

Il suscite enfin des **risques évidents** pour la **sécurité des personnes** transportées, qui sont susceptibles de monter à bord de véhicules non conformes et/ou conduits par des **faux professionnels**, ainsi qu'une **concurrence déloyale** envers les professionnels exerçant en toute légalité.

2. UN DISPOSITIF VISANT À MIEUX LUTTER CONTRE LES PRATIQUES FRAUDULEUSES DES GESTIONNAIRES DE FLOTTES



A. LUTTER CONTRE LES FAUX PROFESSIONNELS DANS LE T3P

L'article 8 du projet de loi vise à **lutter contre les faux VTC**, à travers plusieurs mesures :

- il clarifie le champ d'application du **délit d'exercice illégal de la profession de VTC** (non-inscription au registre des exploitants VTC) ;
- il inscrit dans la loi l'interdiction de la **mise à disposition d'un tiers**, à titre onéreux ou gratuit, de l'inscription au registre des exploitants VTC, en dehors des cas où le conducteur est légalement employé par un exploitant VTC ;
- il prévoit **trois sanctions administratives** en cas de méconnaissance de cette interdiction par un exploitant VTC :
 - la **radiation** du registre des exploitants VTC ;
 - l'**interdiction** pour cet exploitant de **s'inscrire à nouveau** sur le registre pendant une durée maximale de trois ans ;
 - l'**interdiction** à toute personne agissant en **dirigeant « de droit ou de fait »** de cet exploitant **d'intervenir à nouveau** en tant que **dirigeant d'un exploitant** inscrit au registre VTC.

B. RESPONSABILISER LES PLATEFORMES D'INTERMÉDIATION, AU CŒUR DU SYSTÈME

L'article 8 propose également de **responsabiliser davantage les plateformes d'intermédiation** dans la lutte contre les **faux professionnels** et le **travail dissimulé** à deux titres.

D'une part, elles devront s'assurer que les **attestations d'inscription** au registre des exploitants VTC de leurs conducteurs ne leur ont pas été remises par des tiers de manière irrégulière.

D'autre part, elles seront soumises à une **obligation de vigilance** leur imposant de vérifier que les exploitants VTC avec lesquels elles contractualisent ne pratiquent pas de travail dissimulé et n'emploient pas de personnes non autorisées à exercer une activité professionnelle sur le territoire national. Les manquements à cette obligation seront sanctionnés par une **amende administrative**, d'un **montant maximal de 150 €** par mise en relation avec un client, avec un **plafond annuel fixé à 150 000 €** (et 300 000 € en cas de récidive dans un délai de deux ans).

La commission a accueilli favorablement ces avancées, tout en proposant d'en renforcer l'efficacité à travers :

→ l'**augmentation** du **plafond annuel** de l'**amende** prévue pour sanctionner le **non-respect** par les **plateformes** de leur **obligation de vigilance**, **pour le fixer à 3 M€**. Ce montant semble en effet plus dissuasif et cohérent, au regard de l'activité économique des plateformes ([amdt](#)) ;

→ le **rehaussement du *quantum* des peines** pour les faux professionnels du T3P et le **renforcement des moyens des agents de contrôle** en la matière, avec la possibilité pour les forces de l'ordre de recourir à la **procédure dite du « client mystère »** afin de faciliter les constations. Ce dispositif sera de nature à faciliter la lutte contre les pratiques frauduleuses des gestionnaires de flotte, dont le développement s'est accompagné de **contournements de la réglementation sociale et fiscale** ([amdt](#)).

POUR EN SAVOIR +

- [Dossier législatif de la loi d'orientation des mobilités de 2019](#)
- [Dossier législatif de la loi dite « Grandquillaume » de 2016](#)
- [Dossier législatif de la loi dite « Thévenoud » de 2014](#)



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Alain Duffourg

Rapporteur

Sénateur du Gers
(Union Centriste)

[Commission de l'aménagement
du territoire et du développement
durable](#)

