

9 avril 2025

...le cycle d'auditions « flash » sur la

FRANCHISE EN BASE DE TVA : L'IMPROVISATION D'UNE RÉFORME

La commission des finances a lancé le 19 mars 2025, sous l'impulsion de son président, Claude Raynal, un **cycle d'auditions « flash »** en vue de faire la lumière sur les **enjeux économiques, juridiques et budgétaires de la réforme de la franchise en base de TVA** prévue par la loi de finances initiale pour 2025.

Cette mesure avait, en première délibération, été rejetée par le Sénat, lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2025 et elle était très fortement contestée, en particulier par les autoentrepreneurs, depuis son adoption définitive. En outre, le cycle d'auditions conduites par le rapporteur général, Jean-François Husson, et ouvertes aux sénateurs membres de la commission, faisait suite au dépôt, sur le site du Sénat, d'une pétition initiée par le président de la Fédération nationale des autoentrepreneurs (FNAE), demandant l'abrogation de la réforme.

À la suite de ces auditions qui ont permis d'entendre les observations et revendications des différentes parties prenantes, **le rapporteur général a présenté une communication qui en tire le bilan devant la commission des finances**, le mercredi 9 avril 2025.

1. UNE ÉVOLUTION MAJEURE DE LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX PETITES ENTREPRISES, ENTREPRENEURS INDIVIDUELS ET AUTOENTREPRENEURS, INTRODUITE AU SEIN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025 APRÈS UN PREMIER REJET PAR LE SÉNAT

A. UNE MESURE RÉPONDANT ESSENTIELLEMENT À UN OBJECTIF DE RENDEMENT BUDGÉTAIRE ET PEU ÉTAYÉE

1. [L'institution d'un seuil unique de chiffre d'affaires intervient un an seulement après la modification des seuils existants dans le cadre de la transposition de la nouvelle directive européenne relative au régime particulier de TVA des petites entreprises](#)

Le régime de la **franchise en base de TVA**, codifié à l'article 293 B du code général des impôts (CGI), vise à **exempter du paiement de la TVA les petites entreprises**, dès lors qu'elles réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à des seuils déterminés.

Révisés en **loi de finances pour 2024 (LFI 2024)** dans le cadre de la transposition de la **directive (UE) 2020/285 du 18 février 2020**, les seuils de chiffre d'affaires de droit commun s'élèvent, dans leur version en vigueur au 1^{er} janvier 2025, à **85 000 euros pour les livraisons de biens** et à **37 500 euros pour les prestations de services**.

À ces deux seuils de droit commun s'ajoutent **deux seuils spécifiques bénéficiant aux activités des avocats, auteurs et artistes-interprètes** (50 000 euros pour les activités « cœur de métier » et 35 000 euros pour les activités « connexes »).

Une tolérance, égale à 10 % de ces montants, s'applique l'année au cours de laquelle le dépassement des seuils intervient, permettant de reporter la sortie du régime de la franchise en base de TVA au 1^{er} janvier de l'année suivante.

**Seuils de chiffre d'affaires annuel pour l'application
de la franchise en base de TVA en vigueur au 1^{er} janvier 2025**

(en euros)

Opérations concernées	Année N-1	Année N
Livraisons de biens, ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement	85 000	93 500
Autres prestations de services	37 500	41 250
Opérations « cœurs de métier » des avocats, auteurs et artistes-interprètes	50 000	55 000
Opérations « connexes » des avocats, auteurs et artistes-interprètes	35 000	38 500

Note : l'année N-1 désigne l'année civile précédente ; l'année N désigne l'année en cours.

Source : *commission des finances d'après l'article 293 B du CGI, dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2025*

Ce régime favorable, destiné à alléger la charge fiscale et administrative pour les entreprises, bénéficie à environ 2,1 millions de petites entreprises, entrepreneurs individuels ou microentreprises

Dans le cadre de l'examen budgétaire pour 2025, le Gouvernement de Michel Barnier a introduit, par amendement, une **réforme d'ampleur des seuils d'application de la franchise en base, visant à instituer un seuil unique de chiffre d'affaires annuel fixé à 25 000 euros**.

Conservée par le nouveau Gouvernement de François Bayrou, cette mesure a finalement été adoptée à l'**article 32 de la loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025)**.

2. Un rendement budgétaire récurrent incertain, estimé à 780 millions d'euros en année pleine, dont 400 millions d'euros pour l'État

L'institution d'un seuil unique de chiffre d'affaires annuel, abaissé à 25 000 euros, priverait **environ 200 000 entreprises** du bénéfice de la franchise en base de TVA, **sur un total de 2,1 millions d'entreprises actuellement éligibles à ce régime**, soit 10 % des entreprises éligibles.

Selon l'administration fiscale, **le rendement budgétaire total associé à cette réforme, en termes de recettes de TVA supplémentaires, s'élèverait à 780 millions d'euros** en année pleine, toutes administrations publiques confondues. **Pour le budget de l'État, cette mesure représenterait ainsi un rendement d'environ 400 millions d'euros**.

3. Une justification en termes de distorsion de concurrence peu étayée, reposant principalement sur des considérations de concurrence interne entre franchisés en base et non franchisés en base

Selon le Gouvernement, la révision des seuils de la franchise en base de TVA répondrait, au-delà de l'objectif de rendement budgétaire, à **deux motifs distincts relatifs aux conditions de concurrence entre les acteurs économiques concernés** :

- d'une part, à **l'existence de distorsions de concurrence « internes », entre les entreprises françaises non bénéficiaires de la franchise et les entreprises françaises bénéficiaires de celle-ci** : pour une entreprise bénéficiaire de ce régime, la franchise en base de TVA se traduit en effet par une **diminution de la charge de TVA égale au taux moyen de TVA nette supportée par l'entreprise** ;

- d'autre part, à **l'existence de distorsions de concurrence « externes » entre les entreprises françaises et les entreprises européennes, compte tenu du niveau élevé des seuils français de franchise en base de TVA** comparé à ceux pratiqués par les autres États membres de l'Union européenne (UE) : suite à la transposition de la directive du 18 février 2020, depuis le 1^{er} janvier 2025, une entreprise franchisée dans un autre État membre de l'UE dispose de la faculté de bénéficier de la franchise pour ses opérations effectuées dans d'autres États membres, dans la limite d'un plafond européen de 100 000 euros.

Cependant, ces deux éléments doivent être fortement nuancés :

- d'une part, concernant les distorsions de concurrence internes, **si la franchise en base de TVA constitue un avantage fiscal objectif, celui-ci bénéficie aussi bien aux microentreprises (autoentrepreneurs) qu'aux très petites entreprises** : or, pour de nombreux acteurs, il existe une **confusion entre le sujet de la franchise en base et celui de la concurrence qu'offre, indépendamment de la TVA, le modèle de la microentreprise** par rapport à l'artisan salarié ou indépendant (démarches administratives et comptables simplifiées, charges sociales allégées, etc.). Les auditions organisées par la commission des finances ont montré que le sujet était probablement moins la réforme de la franchise en base de TVA elle-même que, de manière générale, la contestation du régime spécifique des autoentrepreneurs par les autres formes d'entreprises ;

- d'autre part, concernant les distorsions de concurrence externes, **les risques allégués demeurent largement théoriques, s'agissant de petites entreprises dont l'activité hors de leur pays d'origine est par nature faible**.

La révision des seuils de franchise en base de TVA fut avant tout une mesure de rendement, constitutive d'un énième épisode de la contestation du régime spécifique des autoentrepreneurs

B. UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES SEUILS DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA, AFFECTANT 200 000 ENTREPRISES, DANS DE NOMBREUX SECTEURS D'ACTIVITÉ

1. Un seuil unique de chiffre d'affaires fixé à 25 000 euros, représentant un abaissement substantiel des seuils existants

La réforme de la franchise en base de TVA portée par le Gouvernement se traduit par une **baisse sensible des seuils de chiffres d'affaires applicables par rapport aux niveaux existants**.

Ainsi, **le seuil de droit commun applicable au commerce de biens, aux travaux immobiliers et aux secteurs de l'hôtellerie et de la restauration**, antérieurement fixé à 85 000 euros, **est quasiment divisé par quatre**.

De même, **le seuil de droit commun applicable aux autres prestations de services**, précédemment fixé à 37 500 euros, **est réduit d'un tiers**.

Enfin, **les deux seuils spécifiques** applicables aux activités des avocats, auteurs et artistes-interprètes, dont le cumul s'élevait à 85 000 euros, **sont également supprimés**.

2. Une mesure privant 200 000 entreprises du bénéfice de la franchise en base, indépendamment de leur forme juridique ou de leur régime fiscal ou social

Dans la mesure où le dispositif de la franchise en base de TVA s'applique à l'ensemble des activités, quelle que soit leur forme juridique ou leur régime fiscal ou social, **l'abaissement des seuils de chiffre d'affaires à 25 000 euros affecterait aussi bien des microentreprises (autoentrepreneurs) que des très petites entreprises**.

Selon les données de l'administration fiscale, sur un total de 206 000 entreprises concernées, **135 000 seraient des microentreprises, quand 71 000 ne relèveraient pas de ce statut**.

3. Une multiplicité de secteurs d'activité affectés, du bâtiment aux services à la personne, en passant par les avocats et les kinésithérapeutes

Si la réforme de la franchise en base de TVA affecte principalement le **secteur de la construction** (plus de 53 000 entreprises), elle présente également un impact substantiel pour **le commerce et la réparation d'automobiles et de motocycles** (près de 32 000 entreprises) ainsi que pour **les services à la personne** (environ 25 000 entreprises).

Par ailleurs, la révision des seuils modifie sensiblement les conditions fiscales applicables aux **avocats**, le revenu médian de la profession s'élevant à 44 000 euros. De même, **entre 15 000 et 20 000 kinésithérapeutes** seraient affectés.

C. UNE RÉFORME INTRODUITE TARDIVEMENT PAR LE GOUVERNEMENT APRÈS UN PREMIER REJET PAR LE SÉNAT

1. Une évolution fiscale significative qui aurait dû être présentée dans le cadre du texte initial du projet de loi de finances

La réforme a été introduite par le Gouvernement de l'époque, **par voie d'amendement au Sénat, le 26 novembre 2024, soit deux mois après le début de l'examen budgétaire** et sans que l'Assemblée nationale n'ait pu examiner cette mesure en première lecture.

2. Une mesure rejetée par le Sénat en première délibération, imposée par le Gouvernement en seconde délibération

En première délibération, en première lecture, le Sénat a rejeté l'amendement du Gouvernement, en se fondant sur un avis défavorable de la commission des finances.

La commission a en effet souligné le **caractère particulièrement tardif de la présentation de cette réforme**, la **nécessité de prendre en compte la diversité des situations et des tailles d'entreprises** ainsi que le **montant élevé de l'augmentation des recettes fiscales engendrée par cette mesure**.

Le Sénat a finalement adopté cette mesure en seconde délibération, par **solidarité avec la majorité gouvernementale et malgré ses réserves**.

La révision des seuils de la franchise en base de TVA affecterait



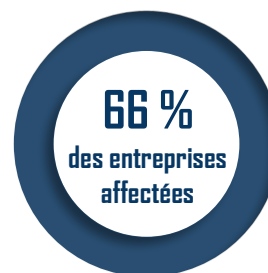
Ce nombre représente 10 % des entreprises actuellement éligibles à la franchise en base.

Le rendement budgétaire récurrent total associé à cette mesure est estimé à



Le rendement récurrent pour le budget de l'État est évalué à 400 M€.

Avec 135 000 microentreprises, les autoentrepreneurs représentent



Les autres statuts d'entreprises composent 34 % des entreprises affectées.

2. UNE RÉFORME IMPROVISÉE DONT LES CONDITIONS D'ACCEPTABILITÉ ET DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE NE SONT PAS RÉUNIES

A. UNE MESURE SUSCITANT DES POSITIONS TRÈS CONTRASTÉES, CONTESTÉE PAR LES AUTOENTREPRENEURS ET PAR PLUSIEURS SECTEURS D'ACTIVITÉ

1. Une réforme critiquée par les représentants des autoentrepreneurs et de plusieurs secteurs et professions

Le cycle d'auditions organisé en quelques jours a permis de mesurer **l'étendue de l'opposition à la réforme de la franchise en base de TVA, telle que résultant de la loi de finances pour 2025.**

Si les **représentants des autoentrepreneurs** ont été les plus mobilisés et se sont fait beaucoup entendre, les **critiques exprimées par les autres professions et secteurs concernés** ont mis en évidence l'impact significatif et le manque de concertation autour de cette réforme.

2. Une application suspendue par le Gouvernement le jour même de l'adoption au Parlement du projet de loi de finances pour 2025, désormais reportée au 1^{er} juin 2025

Cette vive opposition a été prise en compte par le Gouvernement dès l'adoption de la loi de finances par le Parlement : le 6 février 2025, la **suspension de la réforme jusqu'au 1^{er} mars est annoncée, le temps d'organiser une concertation avec les parties prenantes.**

Le 28 février, le Gouvernement a acté la fin de la concertation et prorogé la **suspension de la mesure jusqu'au 1^{er} juin.**

3. Alors que les initiatives parlementaires se sont accélérées, la saisine du Sénat par voie de pétition a permis de faire la lumière sur les enjeux et les lacunes de la réforme

En parallèle de la suspension de la réforme par le Gouvernement, plusieurs initiatives ont été portées par des parlementaires de groupes politiques variés, afin de défendre son abrogation.

Ainsi, **quatre propositions de loi** ont été déposées en ce sens, par des députés du Parti socialiste, La France insoumise, Droite Républicaine et Horizons & Indépendants.

B. UNE RÉFORME AUJOURD'HUI INAPPLICABLE, TANT PAR LES CONTRIBUABLES QUE PAR L'ADMINISTRATION FISCALE, POUR UN RENDEMENT BUDGÉTAIRE DÉSORMAIS RÉDUIT POUR 2025

1. Des conditions d'application par les contribuables qui demeurent encore entourées de nombreuses incertitudes

La révision des seuils de la franchise en base en cours d'année civile présenterait **plusieurs difficultés d'application**. Ainsi, l'application du double seuil de franchise (avec la tolérance de 10 %) revêtirait un **caractère rétroactif**. De même, la **prise en compte des opérations facturées avant la date d'entrée en vigueur de la réforme** poserait question.

2. Des modalités de mise en œuvre opérationnelle inabouties

Alors que la **solution désormais soutenue par le Gouvernement consisterait à maintenir une distinction des seuils par types d'activités**, avec un **seuil de droit commun de 37 500 euros** et un **seuil spécifique de 25 000 euros pour les seuls travaux immobiliers**, un tel dispositif nécessiterait encore que l'administration fiscale lève certaines **difficultés de mise en œuvre**, notamment en termes de coordination au niveau européen.

3. Un rendement budgétaire pour 2025 réduit par les reports successifs déjà actés par le Gouvernement

À la suite de la suspension de la réforme jusqu'au 1^{er} juin 2025, le rendement total théorique du dispositif est aujourd'hui estimé à **environ 400 millions d'euros pour 2025**, dont 200 millions d'euros pour le budget de l'État. À supposer que la solution soutenue par le Gouvernement soit adoptée, avec une entrée en vigueur à compter du 1^{er} juillet, le rendement total attendu s'élèverait à **environ 150 millions d'euros**, dont 75 millions d'euros pour l'État.

Les conditions d'improvisation de cette réforme ne permettent pas sa mise en œuvre



Claude Raynal

Président de la commission
Sénateur (SER) de la
Haute-Garonne



Jean-François Husson

Rapporteur général
Sénateur (Les Républicains)
de la Meurthe-et-Moselle

Commission des finances

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

Téléphone : 01 42 34 23 28