

N° 25

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2025

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi,
adoptée par l'Assemblée nationale, visant à **garantir un cadre fiscal stable, juste
et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises,***

Par M. Jean-François HUSSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Jean-Baptiste Blanc, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, *secrétaires* ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szczurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 1337, 1468 et T.A. 126

Sénat : 677 (2024-2025) et 26 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>ARTICLE 1^{er}</i> Abrogation de la réforme de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée adoptée en loi de finances initiale pour 2025	11
• <i>ARTICLE 2</i> Gage.....	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	31
LA LOI EN CONSTRUCTION	33

L'ESSENTIEL

Le régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 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**. Ce régime fiscal favorable, destiné à alléger la charge administrative et fiscale des petites entreprises¹, bénéficie à **environ 2,1 millions de petites entreprises, entrepreneurs individuels ou microentreprises (auto-entrepreneurs)**.

Révisés en loi de finances initiale (LFI) pour 2024² dans le cadre de la transposition d'une directive européenne³, les seuils de chiffres d'affaires applicables à la franchise en base de TVA ont fait l'objet d'une **nouvelle réforme d'ampleur**, introduite par **amendement du Gouvernement en cours d'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2025**, prévoyant l'institution d'un **seuil unique abaissé à 25 000 euros pour l'ensemble des activités**.

Face à la **forte opposition suscitée par cette réforme**, le Gouvernement en a reporté à plusieurs reprises la mise en œuvre, pour finalement acter sa **suspension pour l'année 2025**. Dans le cadre d'une **mission d'information « flash » conduite au printemps 2025**, à la suite d'une pétition déposée sur le site du Sénat ayant recueilli plus de 100 000 signatures, **la commission des finances a relevé l'improvisation et l'impréparation de cette révision significative des seuils de chiffres d'affaires** et leurs conséquences préjudiciables pour l'équilibre économique de nombreux secteurs d'activité et professions⁴.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la proposition de loi n° 677 (2024-2025) **visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises**, déposée à l'Assemblée nationale le 17 avril 2025 par M. Paul Midy. Le 2 juin 2025, l'Assemblée nationale a adopté le texte en première lecture, avec modifications, et à l'unanimité.

Le texte étant désormais inscrit à l'ordre du jour du Sénat du jeudi 23 octobre 2025, la commission des finances s'est réunie le 15 octobre 2025 pour examiner le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur ce dispositif qui entend **conforter la sécurité juridique**

¹ Exemptées de la contrainte de facturer la TVA à leurs clients et de demander à l'administration fiscale le remboursement des crédits de TVA au titre de la TVA acquittée sur leurs propres achats.

² La révision des seuils de chiffre d'affaires en LFI 2024 était assortie d'une entrée en vigueur différée d'un an, au 1^{er} janvier 2025.

³ Directive (UE) 2020/285 du 18 février 2020 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises.

⁴ Rapport d'information n° 528 (2024-2025), fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA, par M. Jean-François Husson, déposé le 9 avril 2025.

des acteurs concernés, représentant plus de 200 000 petites entreprises, entrepreneurs individuels et micro-entreprises, en donnant un fondement légal à la suspension de la révision des seuils pour l'année 2025.

I. UN RÉGIME FISCAL BÉNÉFICIAIRE À 2,1 MILLIONS DE PETITES ENTREPRISES, ENTREPRENEURS INDIVIDUELS ET MICRO-ENTREPRISES, FORTEMENT MODIFIÉ PAR L'INSTITUTION D'UN SEUIL UNIQUE DE CHIFFRE D'AFFAIRES ABAISSÉ À 25 000 EUROS

A. LA RÉFORME DU RÉGIME DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA PORTÉE PAR LE GOUVERNEMENT A PRÉVU UN ABAISSEMENT SUBSTANTIEL DES SEUILS APPLICABLES, UN AN SEULEMENT APRÈS UNE PREMIÈRE RÉVISION

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 déterminés¹.

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 »).

¹ Avec une tolérance de 10 % pour l'année au cours de laquelle le dépassement des seuils intervient (année N), 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

Dans le cadre de l'examen budgétaire pour 2025, le Gouvernement de Michel Barnier a introduit, par amendement déposé au Sénat en première délibération et redéposé en seconde délibération, 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)**.

B. UNE MESURE SUSPENDUE PAR LE GOUVERNEMENT BAYROU POUR L'ENSEMBLE DE L'ANNÉE 2025, À LA SUITE D'UNE FORTE CONTESTATION DES ACTEURS CONCERNÉS, RELAYÉE PAR LA MAJORITÉ DES GROUPES PARLEMENTAIRES

1. Une mesure suspendue par le Gouvernement Bayrou dès l'adoption du projet de loi de finances pour 2025 par le Parlement

À la suite de critiques exprimées dans les médias par plusieurs parlementaires, **le ministre de l'économie, M. Éric Lombard, a annoncé, le 6 février au soir, la suspension de la réforme des seuils de la franchise en base, le temps d'organiser une concertation avec les parties prenantes. En l'absence de consensus entre les différentes organisations professionnelles,**

le Gouvernement a reporté une nouvelle fois la mise en œuvre de cette mesure, au 1^{er} juin, par communiqué de presse le 28 février suivi de la publication d'un rescrit de l'administration fiscale le 3 mars.

2. Face à une opposition unanime à l'Assemblée nationale et au Sénat, une suspension finalement actée pour l'ensemble de l'année 2025

Parallèlement aux concertations organisées par le Gouvernement, plusieurs initiatives parlementaires ont mis en évidence l'impossibilité d'une mise en œuvre immédiate de la réforme de la franchise en base de TVA issue de la loi de finances initiale pour 2025 :

- d'une part, au Sénat : saisie à la suite du dépôt d'une pétition ayant dépassé le seuil des 100 000 signatures en quelques jours¹, la commission des finances a conduit un cycle d'auditions « flash » afin de faire la lumière sur les enjeux de la réforme. Constatant l'improvisation et l'impréparation de cette mesure, qui affecte environ 200 000 entreprises, dont deux tiers de micro-entreprises (autoentrepreneurs), la commission a conclu à la nécessité de son abandon² ;

- d'autre part, à l'Assemblée nationale : entre les mois de février et d'avril, cinq propositions de loi défendant l'abrogation de la réforme ont été déposées.

Dans ce contexte, le ministre de l'économie a annoncé, le 30 avril, la suspension de la révision des seuils de la franchise en base de TVA jusqu'au 31 décembre 2025. Cette suspension a été actée dans un rescrit de l'administration fiscale publié le 28 mai³.

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



Ce nombre représente 10 % des entreprises 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 34 % restants correspondent à d'autres statuts d'entreprises (entreprise individuelle, SAS, SARL, etc.).

¹ Pétition n° 1699 demandant la suppression de la baisse de la franchise en base de TVA à 25 000 €, déposée par M. Grégoire Leclercq, président de la Fédération nationale des autoentrepreneurs (FNAE), le 21 février 2025.

² Rapport d'information n° 528 (2024-2025), fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA, par M. Jean-François Husson, déposé le 9 avril 2025.

³ BOI-RES-TVA-000198.

II. LA PROPOSITION DE LOI: UNE ABROGATION UTILE DE LA RÉFORME AFIN D'ASSURER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES PETITES ENTREPRISES ET DES AUTO-ENTREPRENEURS POUR L'ANNÉE 2025

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PORTE ABROGATION DE LA RÉFORME DES SEUILS DE FRANCHISE EN BASE DE TVA PRÉVUE EN LFI 2025

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit l'**abrogation de la révision des seuils de la franchise en base de TVA inscrite à l'article 32 de la LFI 2025**, avec un retour aux quatre seuils de chiffre d'affaires antérieurement en vigueur. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la proposition de loi, de la rédaction du dispositif proposé et des débats à l'Assemblée nationale, l'objet et l'intention de l'auteur du texte consistent d'une part, **pour un motif de sécurité juridique, à donner une base légale à la suspension de la réforme décidée par l'exécutif pour l'année 2025**, d'autre part, **pour un motif tenant au fond de la mesure, à écarter son application future**.

Quant à l'article 2, il vise à **gager la diminution de recettes pour l'État** résultant de l'article 1^{er} par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

B. L'UTILITÉ DE DONNER UNE BASE LÉGALE À LA SUSPENSION DE LA RÉFORME POUR 2025

Le dispositif proposé apporte une solution à une situation d'incertitude et de flou persistant, en donnant expressément une **base légale à la suspension de la réforme actée par l'exécutif pour l'année 2025**, alors que le fondement juridique de cette suspension consiste à ce stade en un simple rescrit de l'administration fiscale publié dans le Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP).

Certes, la direction de la législation fiscale (DLF) a relativisé le **risque juridique présenté par cette situation**, en relevant qu'**aucun recours n'avait été formé à ce jour contre la publication au BOFIP¹**. Pour autant, l'**insécurité juridique découlant de cette suspension contra legem demeure**. Ainsi, la DLF elle-même avait reconnu au printemps 2025 que « *toute association professionnelle qui, aux termes de ses statuts aurait pour objet de défendre un secteur d'activité face à la concurrence déloyale aurait un intérêt à agir (...) devant la juridiction administrative* »².

¹ Réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi.

² Réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur dans le cadre de la mission d'information « flash » de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA.

En conséquence, la commission a adopté la proposition de loi sans modification. Cette dernière sera examinée en séance publique le jeudi 23 octobre 2025.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1^{er}

Abrogation de la réforme de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée adoptée en loi de finances initiale pour 2025

Le présent article prévoit l'abrogation de la réforme de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) adoptée en loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025), dont la mise en œuvre a été suspendue par le Gouvernement pour l'année en cours.

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.

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le Gouvernement a introduit, par amendement déposé au Sénat en première délibération et redéposé en seconde délibération, une révision d'ampleur des seuils de chiffres d'affaires applicables à la franchise en base de TVA, prévoyant l'institution d'un seuil unique abaissé à 25 000 euros pour l'ensemble des activités.

Alors que l'exécutif indiquait vouloir remédier à des risques de concurrence déloyale, résultant notamment des différents niveaux de seuils de franchise en base de TVA retenus par les États membres de l'Union européenne, cette réforme devait également dégager un rendement budgétaire récurrent important, de l'ordre de 780 millions d'euros pour les finances publiques, dont environ la moitié pour l'État.

Face à la forte opposition suscitée par l'institution du seuil unique de 25 000 euros, le Gouvernement a reporté à plusieurs reprises la mise en œuvre de cette mesure, pour finalement acter sa suspension pour l'année 2025.

Dans le cadre d'une mission d'information « flash » conduite au printemps 2025 à la suite d'une pétition déposée sur le site du Sénat ayant recueilli plus de 100 000 signatures, la commission des finances a relevé l'improvisation et l'impréparation de cette réforme, ainsi que ses conséquences préjudiciables pour l'équilibre économique de nombreux secteurs d'activité et professions.

Afin de conforter la sécurité juridique des acteurs concernés, représentant plus de 200 000 petites entreprises, entrepreneurs individuels et micro-entreprises (auto-entrepreneurs), il apparaît utile de donner un fondement légal à la suspension de la révision des seuils de franchise en base de TVA pour l'année 2025.

La commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME FISCAL DE FAVEUR BÉNÉFICIAIRE À 2,1 MILLIONS DE PETITES ENTREPRISES, ENTREPRENEURS INDIVIDUELS ET MICRO-ENTREPRISES, FORTEMENT MODIFIÉ PAR L'INSTITUTION D'UN SEUIL UNIQUE DE CHIFFRE D'AFFAIRES ABAISSÉ À 25 000 EUROS

A. LA RÉFORME DU RÉGIME DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2025 A PRÉVU UN ABAISSEMENT SUBSTANTIEL DES SEUILS APPLICABLES, UN AN SEULEMENT APRÈS UNE PREMIÈRE RÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2024

1. Une première révision des seuils de franchise en base de TVA en loi de finances initiale pour 2024, dans le cadre de la transposition d'une directive européenne

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**. Ce régime fiscal favorable, destiné à alléger la charge administrative et fiscale des petites entreprises¹, bénéficie à **environ 2,1 millions de petites entreprises, entrepreneurs individuels et microentreprises (auto-entrepreneurs)**.

À la suite de l'adoption de la **directive du 18 février 2020 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises**², la France a procédé à l'adaptation de ses seuils de franchise en base de TVA par l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024)³.

Cette révision des seuils, assortie d'une **entrée en vigueur différée d'un an**, soit une mise en œuvre prévue à compter du 1^{er} janvier 2025, visait à **assurer la conformité du droit français aux évolutions du droit européen** en matière de franchise en base de TVA.

En effet, dans un **objectif de simplification administrative et de facilitation des échanges économiques au sein du marché intérieur**, la directive du 18 février 2020 a acté **l'ouverture du bénéfice des différents régimes nationaux de franchise en base de TVA à l'ensemble des entreprises établies dans un État membre de l'Union européenne, sous réserve du respect d'un seuil de chiffre d'affaires annuel au niveau européen fixé à 100 000 euros**.

¹ Exemptées de la contrainte de facturer la TVA à leurs clients et de demander à l'administration fiscale le remboursement des crédits de TVA au titre de la TVA acquittée sur leurs propres achats.

² Directive (UE) 2020/285 du 18 février 2020 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises.

³ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Afin de limiter les distorsions entre les États membres, l'article 284 de la directive a prévu un **plafond maximal pour les seuils de chiffre d'affaires annuel susceptibles d'être adoptés au niveau national, d'un montant de 85 000 euros**. Dans le cadre de la transposition de cette disposition en LFI 2024, la France a choisi de **retenir ce plafond maximal pour le commerce de biens**.

De fait, **la révision des seuils de franchise en base de TVA en LFI 2024 est demeurée relativement limitée**, se traduisant par des ajustements mineurs des niveaux applicables selon les quatre types d'activités concernées.

**Seuils de chiffre d'affaires annuel applicables avant et après
la révision du régime de la franchise en base de TVA résultant de la LFI 2024**

(en euros)

Franchises en base de droit commun			
		Livraisons de biens, ventes à consommer sur place et prestations d'hébergement	Prestations de services
Avant révision	Année N -2	91 900	36 800
	Année N -1	101 000	39 100
Après révision	Année N -1	85 000	37 500
	Année N	93 500	41 250
Franchises en base spéciales (avocats, auteurs, artistes-interprètes)			
		Activités réglementées, livraisons d'œuvres, cessions de droits	Autres activités
Avant révision	Année N -2	47 700	19 600
	Année N -1	58 600	23 700
Après révision	Année N -1	50 000	35 000
	Année N	55 000	38 500

Note : l'année N -2 désigne la pénultième année civile ; 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

2. Une nouvelle réforme en loi de finances initiale pour 2025, introduite en cours de discussion budgétaire et conservée en dépit des réserves exprimées par la commission des finances

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025), le Gouvernement a présenté, par **amendement en première lecture et en première délibération au Sénat¹**, une **réforme d'ampleur des seuils d'application de la franchise en base de TVA, visant à instituer un**

¹ Amendement n° I-2233 rect.

seuil unique de chiffre d'affaires annuel fixé à 25 000 euros en année N-1 (27 500 euros en année N).

Lors de cette première délibération, la commission des finances a émis un avis défavorable à cette mesure, qui a ainsi été rejetée par le Sénat. Cet avis défavorable s'appuyait sur les éléments suivants :

- en premier lieu, le **caractère particulièrement tardif de la présentation de cette mesure**, introduite par amendement près de deux mois après le dépôt du PLF 2025, alors que cette réforme d'ampleur aurait dû être inscrite dans le texte initial du projet de loi de finances ;

- en deuxième lieu, la **nécessité de prendre en compte la diversité des situations et des tailles d'entreprises**, l'abaissement des seuils se traduisant par une complexité administrative accrue pour un grand nombre de petites entreprises privées du bénéfice de la franchise en base de TVA ;

- en troisième lieu, le **montant élevé d'une telle mesure d'augmentation des recettes fiscales**, avec un impact récurrent en année pleine estimé à 780 millions d'euros pour les finances publiques, dont environ la moitié pour l'État, qui se répercuterait nécessairement sur les prix aux consommateurs ;

- en quatrième lieu, et enfin, le **caractère limité du risque de distorsion de concurrence au niveau européen mis en avant par le Gouvernement** au motif que les seuils français figurent parmi les plus élevés dans l'Union européenne (s'agissant de petites entreprises dont l'activité hors de leur pays d'origine est, à l'exception des entreprises frontalières, par nature faible).

Ainsi, la mesure portée par l'exécutif semblait relever davantage d'une **logique de rendement, avec une hausse importante et pérenne d'un régime de TVA.**

**Motivation de la réforme des seuils de franchise en base de TVA
par le ministre chargé des comptes publics, M. Laurent Saint-Martin,
en séance au Sénat dans le cadre de la discussion du PLF 2025**

« Cette mesure (...) n'est pas à proprement parler une mesure de rendement. Certes, (...) il se trouve qu'elle contribue au redressement des comptes publics de notre pays ; mais, précisément, nous avons besoin, pour résoudre notre équation budgétaire, de ne pas laisser de côté pareilles mesures.

Mais ce n'est pas ce qui la motive prioritairement : la raison première pour laquelle nous soutenons cette disposition, c'est (...) que de nombreuses entreprises en réclament la mise en œuvre pour résorber les distorsions résultant de ce système à huit seuils, distorsions qui, je le précise, jouent notamment entre les types d'entreprises.

Harmoniser *via* un taux unique fixé de telle sorte qu'il soit davantage en phase avec ce qui se pratique chez nos voisins européens – cela concerne au premier chef les entreprises implantées près des zones frontalières –, cela, me semble-t-il, va malgré tout dans le bon sens. »

Source : compte rendu de la séance du Sénat du 28 novembre 2024

Cependant, en seconde délibération au Sénat, le Gouvernement a redéposé un amendement identique¹, auquel la commission des finances a alors donné un avis favorable au titre de sa solidarité avec la majorité gouvernementale.

Cette mesure a ainsi été adoptée par le Sénat, avant d'être reprise dans le texte de la commission mixte paritaire (CMP) et d'être finalement adoptée par les deux assemblées en lecture des conclusions de la CMP.

B. UNE MESURE SUSPENDUE PAR LE GOUVERNEMENT POUR L'ENSEMBLE DE L'ANNÉE 2025 À LA SUITE D'UNE FORTE CONTESTATION DES ACTEURS CONCERNÉS, RELAYÉE PAR L'IMMENSE MAJORITÉ DES GROUPES PARLEMENTAIRES

1. Une mesure suspendue par le Gouvernement dès l'adoption du projet de loi de finances pour 2025 par le Parlement

À la suite de critiques exprimées par plusieurs parlementaires et acteurs économiques, le ministre de l'économie, M. Éric Lombard, a annoncé, le 6 février au soir², la suspension de la réforme des seuils de la franchise en base, le temps d'organiser une concertation avec les parties prenantes.

Le 28 février, le Gouvernement a annoncé la fin de cette première concertation et prorogé la suspension de l'abaissement des seuils de la franchise en base jusqu'au 1^{er} juin 2025 « afin de travailler avec les acteurs et les parlementaires à des réponses adaptées aux préoccupations exprimées »³.

Cette nouvelle phase de discussion traduisait la volonté du Gouvernement d'aboutir à un compromis concernant cette réforme, qui a suscité des réactions contrastées parmi les acteurs économiques. En effet, si plusieurs organisations, représentant les autoentrepreneurs⁴ ou les métiers de service, avaient réitéré leur opposition à cette mesure, l'exécutif estimait que « la majorité des fédérations se déclar[ait] neutre ou favorable à la réforme,

¹ Amendement n° A-19.

² Soit quelques heures seulement après l'adoption définitive du PLF 2025 par le Parlement.

³ Communiqué de presse du Gouvernement du 28 février 2025.

⁴ En particulier la Fédération nationale des autoentrepreneurs (FNAE) et l'Union des auto-entrepreneurs (UAE).

considérant qu'elle permet[tait] de corriger les iniquités de concurrence que la situation antérieure générerait »¹.

2. Face à une opposition unanime à l'Assemblée nationale et au Sénat, une suspension finalement actée pour l'ensemble de l'année 2025

Parallèlement aux concertations organisées par le Gouvernement, **plusieurs initiatives parlementaires ont mis en évidence les difficultés résultant d'une mise en œuvre immédiate de la réforme de la franchise en base de TVA issue de la LFI 2025 :**

- d'une part, **au Sénat** : saisie à la suite du dépôt d'une **pétition ayant dépassé le seuil des 100 000 signatures en quelques jours², la commission des finances a conduit un cycle d'auditions « flash »** afin de faire la lumière sur les enjeux économiques, juridiques et budgétaires de la réforme. **Constatant, dans son rapport d'information³, l'improvisation et l'impréparation de cette mesure**, qui affecterait environ 200 000 entreprises, dont deux tiers de micro-entreprises (autoentrepreneurs), **la commission a conclu à la nécessité de son abandon ;**

- d'autre part, **à l'Assemblée nationale** : **entre les mois de février et d'avril, cinq propositions de loi défendant l'abrogation de la réforme ont été déposées.** Une sixième proposition de loi en sens identique a été déposée au mois de juin, postérieurement à l'annonce du Gouvernement prorogeant la suspension de la réforme de la franchise en base de TVA pour l'ensemble de l'année 2025.

Propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale visant l'abrogation de la réforme de la franchise en base de TVA

Entre février et juin 2025, six propositions de loi ont été déposées à l'Assemblée nationale afin d'abroger la réforme de la franchise en base de TVA issue de la loi de finances pour 2025 :

- la **proposition de loi n° 989 portant annulation de la réforme de la franchise en base de la taxe sur la valeur ajoutée au 1^{er} mars 2025**, présentée par Mme Christine Pirès-Beaune et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 février 2025 ;

- la **proposition de loi n° 1011 portant sauvetage des micro-entreprises**, présentée par M. Hadrien Clouet et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2025 ;

¹ Communiqué de presse du Gouvernement du 28 février 2025, précité.

² Pétition n° 1699 demandant la suppression de la baisse de la franchise en base de TVA à 25 000 €, déposée par M. Grégoire Leclercq, président de la FNAE, le 21 février 2025.

³ Rapport d'information n° 528 (2024-2025), fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA, par M. Jean-François Husson, déposé le 9 avril 2025.

- la **proposition de loi n° 1073 visant à préserver le régime fiscal des auto-entrepreneurs en annulant l'abaissement du seuil de franchise de la taxe sur la valeur ajoutée**, présentée par M. Philippe Juvin et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2025 ;
- la **proposition de loi n° 1080 visant à annuler l'abaissement du seuil de franchise de la taxe sur la valeur ajoutée pour les auto-entrepreneurs au 1^{er} mars 2025**, présentée par M. Thomas Lam et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2025 ;
- la **proposition de loi n° 1337 visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises**, présentée par M. Paul Midy et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 avril 2025 ;
- la **proposition de loi n° 1540 visant à protéger les micro-entrepreneurs d'une hausse de la fiscalité et à garantir un cadre fiscal stable et soutenable pour les petites entreprises**, présentée par M. Jean-Philippe Tanguy et plusieurs de ses collègues, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2025.

Source : commission des finances, d'après le site internet de l'Assemblée nationale

Dans ce contexte de forte opposition parlementaire, et en l'absence de consensus entre les acteurs professionnels concernés, **le ministre de l'économie, M. Éric Lombard, a annoncé, le 30 avril, la suspension de la révision des seuils de la franchise en base de TVA jusqu'au 31 décembre 2025.**

Cette suspension a été actée dans un **rescrit de l'administration fiscale publié le 28 mai** dans le Bulletin Officiel des Finances Publiques – Impôts¹.

Entre-temps, au début du mois d'avril, **le Gouvernement avait tenté de défendre un dispositif intermédiaire** dans le cadre de l'examen à l'Assemblée nationale du **projet de loi de simplification de la vie économique (PJL Simplification)**. À cette fin, l'exécutif avait déposé un **amendement prévoyant un seuil de droit commun à 37 500 euros et un seuil spécifique pour les seules prestations de services de travaux immobiliers à 25 000 euros**, amendement cependant **déclaré irrecevable en tant que cavalier législatif**².

¹ BOI-RES-TVA-000198.

² Projet de loi de simplification de la vie économique, amendement n° 2527.

Le dispositif intermédiaire porté par le Gouvernement à travers son amendement au PJJ Simplification

La mesure défendue par l'exécutif dans le cadre de son amendement au PJJ Simplification consistait à maintenir une distinction des seuils de franchise en base de TVA par types d'activités et par secteur :

- concernant les prestations de service (représentant environ 70 % des bénéficiaires de la franchise en base de TVA), le seuil demeurerait à 37 500 euros ;
- s'agissant du commerce de biens, le seuil était aligné sur le niveau applicable aux prestations de service, soit 37 500 euros, contre 85 000 euros actuellement ;
- enfin, pour les prestations de services de travaux immobiliers, le seuil était fixé à 25 000 euros.

Dans un tel scénario, les seuils spécifiques aux avocats, auteurs et artistes-interprètes seraient supprimés.

Source : commission des finances, d'après l'amendement n° 2527 déposé par le Gouvernement sur le projet de loi de simplification de la vie économique

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : L'ABROGATION DE LA RÉFORME DES SEUILS DE FRANCHISE EN BASE DE TVA PRÉVUE EN LFI 2025

Le présent article, dans sa version issue de la première lecture du texte par l'Assemblée nationale, prévoit **l'abrogation de la réforme de la franchise en base de TVA résultant de la loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025)**.

Ainsi, le dispositif proposé vise à **supprimer la révision des seuils de la franchise en base de TVA inscrite à l'article 32 de la LFI 2025**, avec un **retour aux quatre seuils de chiffre d'affaires antérieurement en vigueur**.

S'agissant des seuils de droit commun, relatifs au commerce de biens et aux prestations de services, le **1° du II du présent article** rétablit les anciens seuils de 85 000 euros et de 37 500 euros.

De même, le **2° du II** réinstitue les seuils spécifiques relatifs aux activités des avocats, auteurs et artistes-interprètes, de 50 000 euros pour les opérations « cœur de métier » et de 35 000 euros pour les opérations « connexes ».

Le **1° du IV**, introduit lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, **abroge expressément le 1° du I de l'article 32 de la LFI 2025, qui portait la réforme de la franchise en base de TVA**. Le **2° du même IV** procède à une coordination rédactionnelle.

Quant au **V**, également ajouté à l'occasion de l'examen en première lecture par les députés, il prévoit une **application rétroactive des quatre niveaux de seuils ainsi rétablis à compter du 1^{er} mars 2025**, date correspondant à l'entrée en vigueur théorique des dispositions de

l'article 32 de la LFI 2025 relatives à la révision des seuils de la franchise en base de TVA.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UNE MESURE UTILE AFIN D'ASSURER LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES PETITES ENTREPRISES ET DES AUTO-ENTREPRENEURS POUR L'ANNÉE 2025

Ainsi que le relève l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, **la suspension de la réforme décidée par le Gouvernement n'a pas permis de restaurer un niveau de sécurité juridique et de confiance suffisant pour les petites entreprises et les auto-entrepreneurs visés par cette mesure.** Selon les auteurs de la proposition de loi, *« la suspension de la réforme (...) n'a pas permis de documenter des éventuels éléments de concurrence déloyale, de lever les inquiétudes ni de garantir une sécurité juridique minimale aux entrepreneurs concernés. Ce flou réglementaire fragilise l'activité des professionnels qui, au quotidien, prennent des risques et s'investissent pleinement pour faire vivre l'économie locale ».*

À cet égard, il convient de souligner que **la révision des seuils de chiffre d'affaires annuel résultant de la LFI 2025 priverait du bénéfice de la franchise en base plus de 200 000 petites entreprises, entrepreneurs individuels et micro-entreprises (auto-entrepreneurs), désormais assujettis à la TVA¹.**

De fait, le présent article apporte une solution à cette situation d'incertitude et de flou, en donnant expressément une **base légale à la suspension de la réforme actée par l'exécutif pour l'année 2025**, alors que le fondement juridique de cette suspension consiste à ce stade en un **simple rescrit de l'administration fiscale publié dans le Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP).**

Certes, **la direction de la législation fiscale**, interrogée par les services de la commission des finances, **a relativisé le risque juridique présenté par cette absence de base légale pour 2025.** Si *« la publication au BOFIP des commentaires de l'administration reste susceptible de recours devant les juridictions administratives »*, *« à ce jour, aucun recours n'a été formé contre cette instruction opposable à l'administration »².*

¹ Avec des conséquences majeures pour certains secteurs d'activité et professions, tels que les avocats ou les kinésithérapeutes. Voir, pour le détail, le rapport d'information n° 528 (2024-2025), fait au nom de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA, par M. Jean-François Husson, déposé le 9 avril 2025.

² Réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur dans le cadre de l'examen de la présente proposition de loi.

Pour autant, **l'insécurité juridique découlant de cette situation de suspension *contra legem* demeure**. Ainsi, l'administration fiscale elle-même avait reconnu à l'occasion de la mission d'information « flash » conduite par la commission des finances au printemps 2025 que « *toute association professionnelle qui, aux termes de ses statuts aurait pour objet de défendre un secteur d'activité face à la concurrence déloyale aurait un intérêt à agir contre la publication au BOFIP devant la juridiction administrative* »¹.

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

¹ Réponses de la direction de la législation fiscale au questionnaire du rapporteur dans le cadre de la mission d'information « flash » de la commission des finances sur la réforme de la franchise en base de TVA.

ARTICLE 2

Gage

Le présent article vise à gager la diminution de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'État (avant affectation d'une fraction de celles-ci à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales) résultant de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

En effet, l'article 1^{er} prévoit l'abrogation de la réforme de la franchise en base de TVA adoptée en loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025), laquelle devait dégager un rendement budgétaire récurrent estimé à 780 millions d'euros pour les finances publiques, dont environ la moitié pour l'État (après affectation de la TVA à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales).

En cohérence avec la position retenue pour l'article 1^{er}, qui permet de donner une base légale à la suspension de la réforme décidée par le Gouvernement pour l'année 2025, la commission des finances a adopté cet article sans modification.

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME FISCAL DE FAVEUR BÉNÉFICIAIRE À 2,1 MILLIONS DE PETITES ENTREPRISES, ENTREPRENEURS INDIVIDUELS ET MICRO-ENTREPRISES, FORTEMENT MODIFIÉ PAR L'INSTITUTION D'UN SEUIL UNIQUE DE CHIFFRE D'AFFAIRES ABAISSÉ À 25 000 EUROS

Pour la présentation détaillée du régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le lecteur est invité à se reporter au **commentaire de l'article 1^{er} du présent rapport**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN PREMIÈRE LECTURE : UN GAGE VISANT À COMPENSER LA PERTE DE RECETTES POUR L'ÉTAT RÉSULTANT DE L'ABROGATION DE LA RÉFORME DE LA FRANCHISE EN BASE DE TVA

Aux termes de l'article 40 de la Constitution, « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Ainsi, le présent article, dans sa version issue de la première lecture du texte par l'Assemblée nationale, vise à **gager la diminution de recettes pour l'État résultant de l'article 1^{er} de la présente proposition de loi** par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

En effet, l'article 1^{er} prévoit l'abrogation de la réforme de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) adoptée en loi de finances initiale pour 2025 (LFI 2025). La révision des seuils de chiffres d'affaires annuel portée par cette réforme, avec l'institution d'un seuil unique abaissé à 25 000 euros, devait aboutir à la **perte du bénéfice de la franchise en base pour plus de 200 000 petites entreprises, entrepreneurs individuels et micro-entreprises (auto-entrepreneurs), désormais assujettis à la TVA.**

À ce titre, la réforme devait dégager un **rendement budgétaire récurrent estimé à 780 millions d'euros pour les finances publiques, dont environ la moitié pour l'État (après affectation de la TVA à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales).**

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN GAGE JURIDIQUEMENT NÉCESSAIRE

En cohérence avec la position retenue pour l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, qui permet de donner une **base légale à la suspension de la réforme décidée par le Gouvernement pour l'année 2025**, la commission des finances propose d'adopter le gage prévu par le présent article, qui en constitue le **corollaire nécessaire.**

Décision de la commission : la commission des finances a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 octobre 2025 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-François Husson, rapporteur, et élaboré le texte de la commission sur la proposition de loi n° 677 (2024-2025), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises.

M. Claude Raynal, président. Mes chers collègues, nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Jean-François Husson sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises.

M. Jean-François Husson, rapporteur. Le régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) bénéficie aujourd'hui à plus de 2 millions de petites entreprises, entrepreneurs individuels ou micro-entreprises, qui sont ainsi dispensés du paiement de la TVA en deçà de certains seuils de chiffre d'affaires annuel.

Révisés en loi de finances pour 2024 dans le cadre de la transposition d'une directive européenne, avant de l'être à nouveau en loi de finances initiale pour 2025, ces seuils se décomposent en quatre catégories, selon l'activité concernée : un seuil de 85 000 euros pour les livraisons de biens, les ventes à consommer sur place et les prestations d'hébergement ; un seuil de 37 500 euros pour les autres prestations de services ; un seuil de 50 000 euros pour les activités « cœur de métier » des avocats, auteurs et artistes-interprètes ; enfin, un seuil de 35 000 euros pour les activités « connexes » de ces mêmes professions.

À l'occasion de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2025 au Sénat, le Gouvernement de Michel Barnier a proposé, par voie d'amendement, en première délibération, une réforme d'ampleur des seuils d'application de la franchise en base de TVA, qui visait à instituer un seuil unique fixé à 25 000 euros pour l'ensemble des activités. Lors de cette première délibération, notre commission a émis un avis défavorable sur cette mesure, qui a par conséquent été rejetée par notre assemblée.

Notre position était motivée par 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, le montant élevé d'une telle mesure d'augmentation des recettes fiscales, avec un impact récurrent en année pleine estimé à 780 millions d'euros pour les finances publiques, dont environ la moitié pour l'État, et, enfin, le caractère limité du risque de distorsion de concurrence au niveau européen mis en avant par l'exécutif.

En seconde délibération, le Gouvernement a néanmoins déposé un amendement identique, auquel notre commission a alors émis un avis favorable par solidarité avec la majorité gouvernementale. Cette mesure a par la suite été adoptée par le Sénat, puis intégrée au texte élaboré par la commission mixte paritaire, avant d'être adoptée définitivement par les deux assemblées en séance publique – la disposition figure à l'article 32 de la loi de finances initiale pour 2025.

Cette réforme a suscité de vives réactions parmi les acteurs économiques visés, notamment de la part des auto-entrepreneurs. Ces derniers – ils sont au nombre de 134 000 à être concernés par la révision des seuils du dispositif – représentent en effet à eux seuls les deux tiers des acteurs affectés par la perte du bénéfice de la franchise en base de TVA résultant de l'abaissement du seuil de chiffre d'affaires à 25 000 euros.

Dans ce contexte, le ministre de l'économie de l'époque, M. Éric Lombard, a annoncé, dès le 6 février au soir, quelques heures seulement après l'adoption définitive du projet de loi de finances pour 2025, la suspension de la réforme, le temps d'organiser une concertation avec les parties prenantes. Cette suspension a été prorogée une première fois le 28 février jusqu'au 1^{er} juin, avant d'être actée le 30 avril pour l'ensemble de l'année 2025.

À la suite du dépôt sur le site internet du Sénat d'une pétition ayant recueilli plus de 100 000 signatures, notre commission a conduit, au printemps 2025, une mission d'information « flash », afin d'entendre les différents acteurs concernés et de faire la lumière sur les enjeux de cette réforme. À cette occasion, nous avons relevé l'improvisation et l'impréparation de cette révision significative des seuils de chiffre d'affaires et souligné ses effets préjudiciables pour l'équilibre économique de nombreux secteurs d'activité et professions.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente proposition de loi, déposée à l'Assemblée nationale le 17 avril 2025 par M. Paul Midy. Le 2 juin, nos collègues députés ont adopté ce texte en première lecture, avec des modifications, mais à l'unanimité.

L'article 1^{er} prévoit l'abrogation de la révision des seuils de la franchise en base de TVA, avec un retour aux quatre seuils de chiffre d'affaires en vigueur antérieurement. Quant à l'article 2, il vise, conformément aux dispositions de l'article 40 de la Constitution relatives à la recevabilité financière des initiatives parlementaires, à gager la diminution de recettes de TVA pour l'État résultant du dispositif de l'article 1^{er}.

Le texte proposé permet de conforter la sécurité juridique dont doivent absolument bénéficier les acteurs économiques concernés, alors que la suspension de la réforme actée par le Gouvernement repose, à ce stade, sur un simple rescrit de l'administration fiscale. Si aucun recours devant la juridiction administrative n'a été formé à ce jour, la direction de la législation

fiscale a reconnu que « toute association professionnelle qui [...] aurait pour objet de défendre un secteur d'activité face à la concurrence déloyale aurait un intérêt à agir ».

En tout état de cause, il me semble indispensable d'adopter cette proposition de loi sans modification, et ce afin de garantir un vote conforme en séance publique.

M. Marc Laménie. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'avoir fait cet effort de pédagogie. Pourriez-vous à cette occasion nous rappeler le nombre d'entreprises concernées par la réforme des seuils applicables à la franchise en base de TVA ?

Plus largement, mes chers collègues, il nous revient, à nous parlementaires, de nous intéresser au sort de nos petites entreprises, et en particulier des artisans du bâtiment. Plus encore qu'une concurrence déloyale en matière de TVA, ceux-ci dénoncent régulièrement le poids des charges sociales et fiscales.

Mme Nathalie Goulet. – Nous sommes en présence d'un cas d'école : il s'agit là d'une mesure élaborée au doigt mouillé et sur laquelle il nous faut désormais, puisqu'on en perçoit clairement les conséquences dévastatrices sur le terrain, poser une rustine. Voici un très bon exemple de ce qu'il ne faut pas faire !

Mme Sylvie Vermeillet. – Monsieur le rapporteur, que pensez-vous de l'idée de limiter dans le temps, à cinq ans par exemple, la franchise en base de TVA pour les auto-entrepreneurs ? Un tel dispositif est certes positif, puisqu'il encourage la libre entreprise, mais il faut certainement en restreindre les bénéfices dans la durée.

M. Pascal Savoldelli. – Ces dernières années, le mot d'ordre général était toujours le même : « résilience. » Après vous avoir écouté, monsieur le rapporteur, j'ai l'impression qu'il n'est plus question désormais que de « suspension » ou d'« abrogation »...

Plus sérieusement, je suis embarrassé par ce dispositif. Une partie des auto-entrepreneurs sont en réalité des salariés déguisés, dont la rémunération est très faible. C'est pourquoi je serai *a priori* assez favorable à la sécurisation juridique d'une disposition qui concerne avant tout les toutes petites entreprises, et, donc, une large part du tissu économique de nos circonscriptions respectives. Pour autant, il ne faut pas perdre de vue la question de la précarité de l'emploi : seuls 10 % des 41 millions de contrats de droit privé dans notre pays sont des CDI. L'intérim, les CDD, l'auto-entrepreneuriat ne nous semblent pas de nature à préserver le climat social.

M. Thierry Cozic. – Nous revenons ce matin sur une disposition qui a été introduite de manière impromptue dans le dernier projet de loi de finances. Comme Nathalie Goulet, je considère qu'il s'agit là de l'exemple type

d'un travail législatif mené dans la précipitation. Trop souvent aujourd'hui, les textes sont examinés en procédure accélérée, parfois même sans étude d'impact préalable. Même si nous voterons bien entendu la présente proposition de loi, nous devons nous interroger sur une telle dynamique.

Monsieur le rapporteur, le risque existe-t-il, selon vous, qu'une mesure visant à instituer à nouveau un seuil unique de franchise de TVA puisse être adoptée à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi de finances ?

Mme Ghislaine Senée. – Nous voterons également le texte que nous examinons ce matin, car il existe une très forte demande des auto-entrepreneurs en ce sens.

Pour autant, il conviendrait de réfléchir à la pérennité de ce statut d'auto-entrepreneur : a-t-il vraiment vocation à devenir pérenne ? En séance publique, un certain nombre d'amendements seront déposés, afin que les artisans des secteurs du bâtiment et du prêt à poser puissent y trouver leur compte. Mais, dans l'absolu, nous considérons qu'un tel dispositif devrait rester temporaire.

M. Hervé Maurey. – Cette proposition de loi ne va pas clore le débat, puisqu'un certain nombre de dispositifs tendant à encadrer et à limiter les bénéfices attendus du texte que nous examinons ce matin et à revenir à la situation antérieure figurent dans le projet de loi de finances pour 2026.

M. Claude Raynal, président. – Plusieurs d'entre vous ont parlé, en évoquant cette question de la réforme du régime de la franchise en base de TVA, d'un exemple à ne pas suivre : ils ont raison, mais ne perdons pas de vue que le problème résulte avant tout de la tendance actuelle à se préoccuper davantage de sujets purement financiers et de la question du déficit que des politiques publiques qu'il conviendrait d'encourager. D'une certaine façon, on a inversé la donne : le budget ne découle plus de choix politiques ; c'est même tout le contraire.

Cela dit, le sujet des micro-entreprises est complexe à traiter : dans certains cas, les entreprises poussent leurs salariés à devenir indépendants ; dans d'autres, ce sont les salariés qui, de leur propre chef, changent de statut et choisissent la micro-entreprise parce qu'ils y voient leur intérêt.

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Cette proposition de loi vise avant tout à sécuriser juridiquement le cadre fiscal de nos petites entreprises pour l'année 2025. Je précise d'ailleurs, à l'attention de Marc Laménie, que son dispositif concerne toutes les petites entreprises sans exception, indépendamment de leur forme juridique. Sur un total de 2,1 millions de petites entreprises, entrepreneurs individuels ou micro-entreprises bénéficiant actuellement de la franchise en base de TVA, la réforme prévue en loi de finances initiale pour 2025, instituant un seuil unique de chiffre d'affaires fixé à 25 000 euros, affectait 200 000 acteurs.

Hervé Maurey a raison d'évoquer les débats qui auront lieu cet automne : en plus de notre mission « flash » et du travail engagé sur cette base par la délégation aux entreprises du Sénat, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2026 prévoit un ajustement du régime de franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée. Cette disposition donnera effectivement lieu à des débats et permettra de faire un point sur la situation.

À l'origine, le statut d'auto-entrepreneur était destiné à apporter de la souplesse au marché de travail. Or ce marché et le rapport au travail ont beaucoup évolué. Aujourd'hui, les situations sont très diverses .

Pour répondre à Sylvie Vermeillet, je ne suis pas favorable, à titre personnel, à l'idée de limiter dans le temps le dispositif de franchise de TVA pour réduire la concurrence déloyale.

D'un point de vue plus général, le statut d'auto-entrepreneur présente des limites: il permet certes de bénéficier d'avantages fiscaux, mais c'est au prix d'une protection sociale amoindrie, qui peut représenter à mon sens une bombe à retardement pour les auto-entrepreneurs eux-mêmes et, à terme, pour la collectivité.

M. Claude Raynal, président. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il vous est proposé de considérer que le périmètre de la proposition de loi comprend les dispositions relatives au régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée, codifié à l'article 293 B du code général des impôts.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-1, dans la mesure où il vise à faire évoluer les seuils d'application de la franchise en base de TVA tels qu'ils figurent dans le texte. Je rappelle que nous souhaitons une adoption conforme de la présente proposition de loi.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

M. Jean-François Husson, rapporteur. – L'amendement COM-2 a pour objet d'obliger les assujettis établis dans un autre État membre de l'Union européenne à s'identifier auprès du service des impôts des entreprises étrangères. Or, selon la direction de la législation fiscale, la mesure proposée

apparaît redondante et non conforme au cadre européen en matière de TVA.
Je demande donc le retrait de cet amendement.

M. Raphaël Daubet. – Je retire mon amendement, monsieur le rapporteur.

L'amendement COM-2 est retiré.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

La commission a donné les avis suivants sur les amendements dont elle est saisie, qui sont retracés dans le tableau ci-après :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CHAIZE	1	Fixation des seuils de franchise en base de TVA à 25 000 euros pour les activités du bâtiment et des travaux publics et à 60 000 euros pour les autres activités	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DAUBET	2	Obligation d'identification auprès du service des impôts des entreprises étrangères pour les assujettis établis dans un autre État membre de l'Union européenne	Retiré

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des finances a arrêté**, lors de sa réunion du 15 octobre 2025, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 677 (2024-2025) visant à garantir un cadre fiscal stable, juste et lisible pour nos micro-entrepreneurs et nos petites entreprises.**

Ce périmètre comprend :

- les dispositions relatives au régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), codifié à l'article 293 B du code général des impôts (CGI).

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Paul MIDY, député (Essonne – Ensemble pour la République) et auteur de la proposition de loi.

Union des auto-entrepreneurs (UAE)

- M. François HUREL, président.

Fédération nationale des auto-entrepreneurs (FNAE)

- M. Laurent HILY, en charge du service aux adhérents et trésorier.

Fédération française du bâtiment (FFB)

- Mme Valérie COPIN, membre du comité exécutif, en charge des travailleurs indépendants ;
- Mme Laetitia PAVAU, juriste fiscaliste ;
- M. Benoit VANSTAVEL, directeur des relations institutionnelles.

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

- M. Jean-Eudes du MESNIL, secrétaire général ;
- M. Lionel VIGNAUD, directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales ;
- M. Adrien DUFOUR, responsable des affaires publiques.

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)

- Mme Corine POSTEL, première vice-présidente « Affaires sociales » ;
- M. Thibaut BOUSQUET, directeur des affaires publiques ;
- M. Alexandre COBRET, chargé de mission affaires publiques.

*

* *

- Contributions écrites -

Direction de la législation fiscale (DLF) - Sous-direction D « Fiscalité des transactions, fiscalité énergétique et environnementale »

Union des entreprises de proximité (U2P).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl24-677.html>