

SYNTHÈSE

Créé en 2008 sous le nom de régime des auto-entrepreneurs, le régime des micro-entrepreneurs a connu un essor marqué au cours de la dernière décennie : **le nombre de micro-entrepreneurs économiquement actifs a triplé en dix ans pour atteindre 1,8 M en 2022**. Près d'un actif sur quinze exerce aujourd'hui une activité de micro-entrepreneur, et **trois immatriculations d'entreprises sur cinq** s'effectuent dans ce régime. Parmi les seules entreprises individuelles, les micro-entrepreneurs représentent huit immatriculations sur dix.

La population des micro-entrepreneurs, plus féminisée, plus jeune et moins expérimentée que le reste des travailleurs indépendants, est **très hétérogène**, ce qui complique l'identification de profils types. Quatre grandes familles se distinguent néanmoins : (i) les salariés exerçant à titre accessoire (près de quatre micro-entrepreneurs sur dix) ; (ii) les entrepreneurs exerçant à titre principal et réalisant des chiffres d'affaires supérieurs à la moyenne des autres micro-entrepreneurs ; (iii) ceux dont l'activité est principale mais qui demeurent précaires et rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi salarié ; (iv) les retraités et les étudiants.

Le succès du régime repose sur sa simplicité, combinant un régime social et fiscal particuliers qui dispensent l'entrepreneur de tenir une comptabilité. Il est accessible aux entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe ne dépasse pas un seuil déterminé selon la nature de l'activité, certaines professions étant exclues, comme les travailleurs agricoles ou certaines professions réglementées.

Sur le plan fiscal, l'imposition des revenus n'est pas assise sur le bénéfice réel, mais sur un revenu reconstitué par l'application d'un abattement forfaitaire au chiffre d'affaires : c'est le **régime micro-fiscal**. **Ce régime se distingue du régime de franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), bien qu'un large recoupement existe entre leurs bénéficiaires** (88 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs sont bénéficiaires de la franchise en base de TVA et réciproquement, 88 % des entreprises bénéficiaires de cette franchise sont des micro-entrepreneurs). Sur le plan social, les cotisations et contributions sont calculées proportionnellement au chiffre d'affaires à partir d'un taux de cotisations global : c'est le **régime micro-social**. Taux et abattements varient selon les secteurs d'activité. Contrairement aux autres non-salariés, les micro-entrepreneurs ne payent aucune cotisation minimale : en l'absence de chiffre d'affaires, les cotisations sociales sont nulles.

Depuis sa création, le régime des micro-entrepreneurs a connu plusieurs évolutions, dont le doublement des seuils d'éligibilité en 2018, et s'est vu assigner, parfois implicitement, de **multiples objectifs : créer de la valeur économique** en levant les barrières à la création d'entreprises et favoriser la transition vers des formes entrepreneuriales plus structurées (rôle de tremplin) ; **offrir un revenu de complément** aux salariés, ainsi qu'aux étudiants et retraités ; **apporter des revenus à des populations éloignées de l'emploi ou pour lesquelles l'accès à l'emploi salarié est peu attractif** ; et enfin, **régulariser une partie de l'activité informelle**.

En dépit du succès croissant du régime en nombre d'immatriculations qui ne peut constituer un objectif en soi, la mission constate qu'il peine à atteindre ses objectifs et présente plusieurs risques, dont certains majeurs.

Rapport

Concernant la capacité du régime à atteindre ses objectifs :

- ♦ le régime **offre un revenu de complément** aux salariés, retraités et étudiants dans un cadre simple ;
- ♦ **le régime ne remplit pas son rôle de tremplin** (moins de 1 % de micro-entrepreneurs évoluant chaque année vers des formes entrepreneuriales plus structurées). Son effet sur la création de valeur ajoutée et l'emploi est très limité, ce qui s'explique notamment par un **effet d'éviction** entre travail indépendant et emploi salarié. La pérennité à cinq ans des micro-entreprises reste faible (39 % contre 63 % pour les entreprises individuelles au régime réel créées en 2018) ;
- ♦ **le régime répond à l'aspiration au travail indépendant**, mais cette **indépendance reste relative**, la dépendance économique des micro-entrepreneurs étant plus forte que celle des autres travailleurs indépendants ;
- ♦ concernant l'insertion dans l'emploi, notamment de publics précaires, les effets sont limités en raison **des très faibles revenus, de la protection sociale restreinte et du faible taux de pérennité** ;
- ♦ sur la **régularisation de l'activité informelle, les effets sont ambivalents** : le régime a probablement formalisé une partie de l'activité, mais un effet de concentration aux seuils d'éligibilité au régime micro-fiscal et à la franchise en base de TVA laisse penser qu'une partie n'est pas déclarée.

Le régime des micro-entrepreneurs comporte en outre plusieurs risques :

- ♦ **les revenus restent très faibles** : même en excluant les micro-entrepreneurs exerçant à titre accessoire, le revenu médian dépasse à peine la moitié du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) à temps complet et n'excède que de 20 % le revenu de solidarité activité (RSA) d'une personne seule sans enfants à charge ;
- ♦ **la protection sociale est limitée** pour ceux qui ne peuvent pas s'appuyer sur celle offerte par leur activité salariée ou l'activité salariée de leur conjoint, en raison de ces faibles revenus. À l'exception des très petits revenus, exemptés de cotisations minimales, **le régime n'est cependant pas plus défavorable que celui des autres travailleurs non-salariés** ;
- ♦ le régime facilite le recours au **salariat déguisé** ainsi qu'au prêt de main-d'œuvre illicite dans le cas des plateformes d'intermédiation, avec des conséquences négatives sur la protection et la rémunération de ces travailleurs, voire pour les donneurs d'ordres ;
- ♦ si le régime des micro-entrepreneurs ne crée pas, en tant que tel, de risque de distorsion de concurrence, il a en revanche contribué à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du **régime de franchise en base de TVA, qui, lui, crée une telle distorsion**, d'intensité variable selon les secteurs ;
- ♦ sur le plan des finances publiques, **la substitution au salariat induite par le régime des micro-entrepreneurs a des effets majeurs, la perte de recettes sociales et fiscales étant probablement de l'ordre de plusieurs milliards d'euros** selon les simulations de la mission, celles-ci reposant toutefois sur des hypothèses simplificatrices nécessitant d'interpréter ce résultat avec prudence ; en outre le régime **favorise certaines fraudes et optimisations** au détriment des finances publiques, des consommateurs et parfois des micro-entrepreneurs eux-mêmes ;
- ♦ enfin la substitution entre le micro-entrepreneuriat et les formes entrepreneuriales plus structurées peut nuire à la productivité et à la transmission des savoirs notamment par défaut de formation.

Rapport

Pour **renforcer l'efficacité du régime, le recentrer sur les usages que la mission considère comme pertinents** (revenu de complément, régime de test d'un projet entrepreneurial et tremplin) d'une part, et **prévenir son dévoiement et limiter les risques économiques, sociaux et budgétaires** d'autre part, **la mission formule dix propositions** dont neuf de nature paramétrique visant notamment à :

- ♦ **renforcer l'accompagnement et l'information des micro-entrepreneurs, adapter le régime à leurs spécificités et faciliter, le cas échéant, les transitions vers d'autres formes plus structurées d'entreprise** : sensibilisation à l'option pour des cotisations minimales (proposition 1), identification des freins au franchissement des seuils d'éligibilité (proposition 8) et accompagnement gradué vers d'autres régimes (proposition 9) ;
- ♦ **limiter la fraude** : augmentation des contrôles et abaissement des seuils d'analyse (proposition 4), obligation de compte bancaire dédié (proposition 5) suppression du caractère forfaitaire du versement forfaitaire d'impôt sur le revenu (proposition 6) et interconnexion des systèmes d'information de l'URSSAF avec ceux de ses partenaires (proposition 7) ;
- ♦ **recentrer le régime sur les usages pour lesquels il est adapté** : exclusion de certaines professions selon les résultats des contrôles de l'inspection du travail (proposition 2) et abaissement du seuil de franchise en base de TVA pour réserver la franchise en base aux micro-entrepreneurs exerçant à titre accessoire et accompagner la structuration progressive des entreprises avec leur croissance (proposition 3).

Prévenir les risques liés à la substitution au salariat nécessite toutefois une évolution plus profonde du régime, qui pourrait passer soit par une restriction de l'accès, soit par un renfort drastique de la fréquence et de l'effet dissuasif des contrôles (proposition 10). Chacune de ces deux approches présente avantages et inconvénients, détaillés dans le rapport, sans que la mission privilégie l'une par rapport à l'autre ni qu'elles ne soient exclusives l'une de l'autre.