

Maximiser les avantages des incitations fiscales à la R-D en faveur de l'innovation

Face à la faible croissance observée dans une grande partie du monde, l'une des priorités des pouvoirs publics est de promouvoir de nouvelles sources de croissance. L'innovation étant un facteur de compétitivité, de productivité et de création d'emploi, elle constitue un important levier de croissance durable. Or, les jeunes entreprises, dont beaucoup font un usage intensif de capital intellectuel, jouent un rôle déterminant dans la création d'emplois et la croissance économique.

Les travaux de l'OCDE révèlent que les activités d'innovation ne se limitent pas à l'aspect technologique mais qu'elles consistent par exemple à imaginer de nouveaux modèles économiques ou à réorganiser la structure des entreprises. L'innovation naît d'un faisceau d'actifs (recherche et développement (R-D), propriété intellectuelle, logiciels, données, capital organisationnel, compétences) et de leurs interactions. Cependant, vu la difficulté que les entreprises peuvent avoir à s'approprier le savoir issu de leurs investissements en R-D et le risque que d'autres entreprises, individus et pays en tirent avantage, elles circonscrivent leurs activités de R-D en deçà de l'optimum social.

Les pouvoirs publics s'emploient à y remédier en menant directement les travaux de recherche que les entreprises ne sont probablement pas prêtes à entreprendre et en prenant des dispositions, principalement de nature fiscale, destinées à les inciter à investir dans la R-D. Bien qu'occupant une place de choix dans l'arsenal des mesures de soutien à l'innovation, la prolifération et la générosité accrue des aides fiscales en faveur de la R-D ont eu des conséquences imprévues sur l'innovation et le bilan des administrations.

La présente note présente les conclusions principales des travaux d'analyse que l'OCDE vient de consacrer aux conséquences économiques des incitations fiscales en faveur de la R-D en vue d'aider les pouvoirs publics à concevoir des séries de mesures plus efficaces pour stimuler l'innovation et exploiter les nouvelles sources de croissance¹.

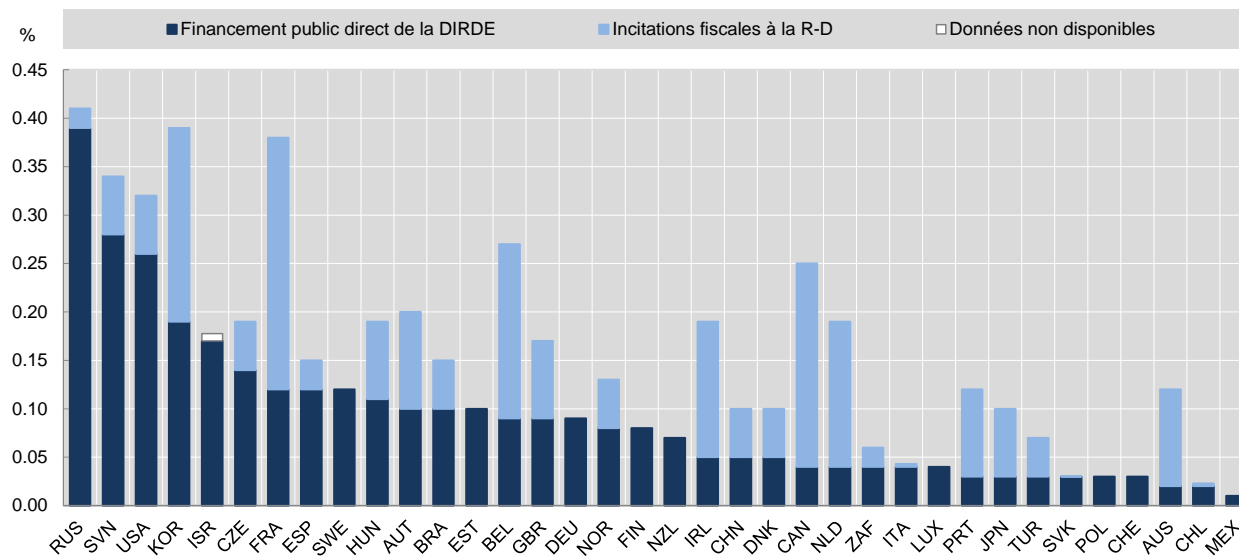
Les incitations fiscales en faveur de la R-D se multiplient et sont de plus en plus généreuses...

Un nombre croissant de pays apportent un soutien indirect aux dépenses de R-D des entreprises au travers des aides fiscales. En 2011, c'était le cas de 27 des 34 pays membres de l'OCDE, soit plus du double qu'en 1995, tandis que d'autres envisageaient d'y recourir. Nombre de pays non membres de l'OCDE, comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et Singapour, proposent également un cadre fiscal favorable à l'investissement dans la R-D (graphique 1). En moyenne, dans la zone OCDE, plus d'un tiers de l'aide publique allouée à la R-D des entreprises prenait la

¹ Ce document s'appuie sur les conclusions de deux nouvelles publications de l'OCDE: *Science, technologie et industrie: Tableau de bord de l'OCDE 2013* et *Soutenir l'investissement dans le capital intellectuel, la croissance et l'innovation*.

forme d'incitations fiscales, cette part dépassant même la barre de 50 % si l'on exclut les États-Unis, qui recourent largement aux marchés publics de R-D militaire.

Graphique 1. Financement public direct de la R-D des entreprises et incitations fiscales en faveur de la R-D, 2011
En pourcentage du PIB



StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932891112>

Note : Cet indicateur est encore expérimental. La comparabilité internationale des données peut être limitée. Pour de plus amples informations, voir www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm.

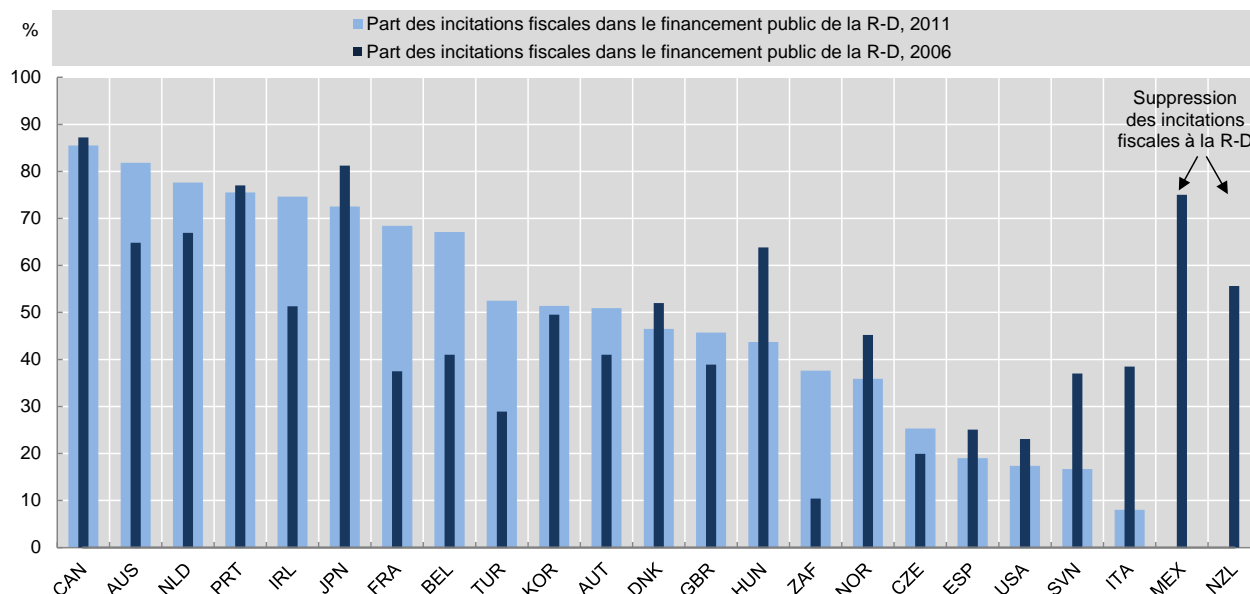
Source : OCDE (2013), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013 : l'innovation au service de la croissance*, d'après le questionnaire de l'OCDE sur les incitations fiscales en faveur de la R-D, sources accessibles au public, et *Base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie*, www.oecd.org/sti/msti.htm, juin 2013.

La popularité des incitations fiscales en faveur de la R-D tient essentiellement au fait qu'à cause des exceptions des accords internationaux (par exemple, de l'OMC et de l'UE), les subventions allouées au titre de la R-D sont l'un des rares instruments dont les pouvoirs publics disposent pour aider les entreprises nationales à renforcer leur compétitivité sans leur verser d'aide directe. Ils doivent également soutenir la R-D pour atteindre des objectifs concrets d'intensité R-D/GDP, pour stimuler la croissance de la productivité et compenser le déclin de R-D dû à la crise économique, ainsi que pour encourager les entreprises engagées dans la R-D à mener ces activités sur le territoire national en vue de favoriser les retombées du savoir.

Depuis quelques années, ces avantages éventuels incitent les pouvoirs publics de nombreux pays à rendre plus favorable le régime d'incitation fiscale en faveur de la R-D. C'est ce que l'on observe, pour la période 2006-11, dans environ la moitié des 23 pays pour lesquels on dispose de données complètes, la hausse de l'aide fiscale à la R-D ayant approché 25 % dans certains cas (graphique 2). Il est possible que ces chiffres sous-estiment la générosité accrue des incitations fiscales en faveur de la R-D. Si l'action publique n'avait pas changé de cap, elles auraient très certainement fléchi en valeur pendant la crise, à cause de la diminution du nombre des entreprises qui enregistrent des profits (et sont éligibles aux crédits d'impôt non remboursables), mais aussi sous l'effet du ralentissement naturel des activités de R-D durant les phases économiques ascendantes.

Graphique 2. Changement du soutien public à la R-D des entreprises sous forme d'aides directes et d'incitations fiscales, 2006-11

En pourcentage de l'aide totale, en PPA



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932891131>

Note : Cet indicateur est encore expérimental. La comparabilité internationale des données peut être limitée. Pour de plus amples informations, voir www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm.

Source : OCDE (2013), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013 : l'innovation au service de la croissance*, d'après les questionnaires de l'OCDE sur les incitations fiscales en faveur de la R-D de janvier 2010, juin 2011 et juin 2013, sources accessibles au public, et *Base de données de l'OCDE sur les principaux indicateurs de la science et de la technologie*, www.oecd.org/sti/msti.htm, juin 2013.

Le coût total induit par les incitations fiscales en faveur de la R-D n'est pas toujours transparent dans la mesure où elles relèvent des taxes et impôts et non des dépenses budgétaires directes. Aussi est-il important de bien tenir compte de l'intégralité des coûts et avantages lors de l'élaboration de ce type de mesure.

...mais peuvent créer un déséquilibre entre les acteurs du marché, au détriment de l'exploitation des nouvelles sources de croissance.

Les incitations fiscales destinées à financer la R-D sont jugées attrayantes car, étant régies par les lois du marché, elles semblent plus « neutres » que les mesures d'aide directe. Toutefois, la R-D des entreprises concerne essentiellement les grandes multinationales : les 1 500 entreprises qui y consacrent le plus représentent près de 90 % du total des dépenses de R-D des entreprises enregistrées dans le monde. Si les multinationales sont une grande source d'externalités des connaissances et de gains de productivité, le régime fiscal ne doit pas pour autant nuire à la compétitivité des entreprises locales « indépendantes », qui n'ont pas la possibilité de pratiquer l'optimisation fiscale transfrontalière.

En général, les multinationales envisagent les différents ensembles de mesures en termes d'imposition des bénéficiaires : des mesures fondées sur les dépenses, comme les incitations fiscales en faveur de la R-D, et sur le bénéfice, comme le dispositif de type « patent box ». Des actifs intellectuels issus de la R-D, comme les brevets, peuvent être créés dans un pays, détenus dans un autre et exploités pour la production dans un troisième. Lorsqu'une multinationale les

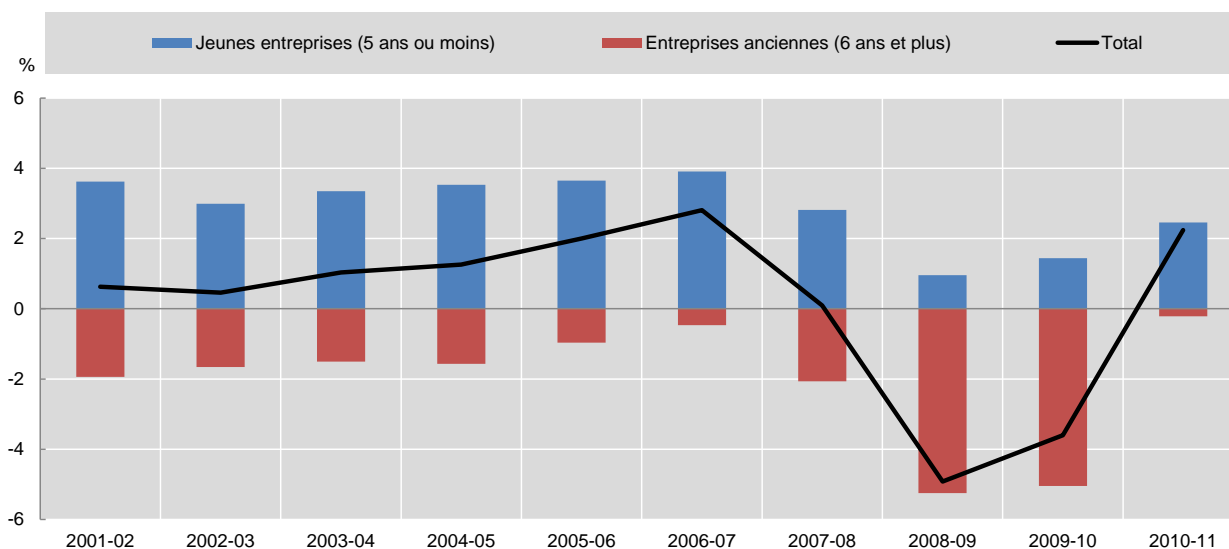
transfère entre ses filiales d'un pays à l'autre, l'absence de marché empêche d'en fixer la valeur selon le principe de pleine concurrence. Pour toutes ces raisons, les entreprises multinationales peuvent plus facilement transférer leurs profits d'une juridiction fiscale à l'autre et les autorités fiscales ont plus de mal à déterminer où les profits ont été réalisés et à les taxer en conséquence. Il est donc nécessaire de remanier le système fiscal international en profondeur pour remédier aux failles et lacunes qui permettent aux multinationales de bénéficier d'une double non-imposition. Veiller à ce que le bénéfice imposable ne puisse plus être artificiellement séparé des activités qui le génèrent fait partie des principaux objectifs énoncés dans le *Plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*.

Les entreprises nationales qui mènent des activités de R-D risquent de pâtir d'un désavantage concurrentiel par rapport aux multinationales si d'autres dispositions du type plafonnement et taux différenciés ne sont pas prises pour leur permettre de lutter à armes égales. Cela peut aussi empêcher l'exploitation des nouvelles sources de croissance. Les données recueillies pour 2001-11 auprès de 15 pays de l'OCDE montrent qu'indépendamment de leur taille, les jeunes entreprises, dont beaucoup sont à forte intensité de savoir, jouent un rôle crucial dans la création d'emplois. Au cours de la période considérée, près de la moitié de tous les nouveaux emplois créés l'ont été par les jeunes entreprises (âgées de cinq ans ou moins), alors qu'elles ne représentaient qu'environ 20 % de l'emploi total des entreprises non financières.

En outre, la majorité des destructions d'emplois survenues pendant la crise économique est imputable aux réductions d'effectifs opérées par des grandes entreprises de plus de cinq ans, tandis que la plupart des emplois créés l'ont été par de jeunes entreprises (graphique 3).

Graphique 3. Croissance nette de l'emploi, entreprises les plus jeunes versus anciennes, 2001-11

Moyenne calculée pour 15 pays



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932889383>

Note : La croissance nette de l'emploi correspond, pour chaque groupe d'entreprises (jeunes, anciennes, total), à la différence de l'emploi entre deux années consécutives rapportée au niveau moyen de l'emploi enregistré au cours de la même période. Données émanant des pays suivants : Autriche, Belgique, Brésil, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hongrie, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Suède. En raison de différences méthodologiques, les chiffres peuvent s'écarter de ceux publiés officiellement par les offices statistiques nationaux. Les données se rapportent aux secteurs des activités de fabrication, de la construction et des services marchands (hors services financiers).

Source : OCDE (2013), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013 : l'innovation au service de la croissance*, à partir des données recueillies dans le cadre du projet DYNEMP.

Pendant la reprise, le rôle des jeunes entreprises dans la création d'emplois a été déterminant dans un grand nombre de pays. C'est pourquoi les décideurs doivent veiller à ce que tout arsenal de mesures en faveur de l'innovation vise aussi bien les jeunes entreprises que celles de taille plus grande, multinationales incluses. Dans le cas des incitations fiscales en faveur de la R-D, les dispositifs de remboursement au comptant et les mécanismes de report, par exemple, peuvent atténuer le biais intrinsèquement défavorable aux nouvelles entreprises.

Concevoir des mesures pour véritablement stimuler l'innovation

La dissociation de la production, de l'utilisation, de la propriété économique et de la taxation des actifs intellectuels s'étant accentuée au cours de la dernière vague de la mondialisation, il est devenu encore plus difficile de concevoir des politiques fiscales efficaces en faveur de l'innovation au sein de l'économie mondialisée où les multinationales et les actifs intellectuels occupent une place de choix. Si chaque pays est unique, les nouveaux travaux de l'OCDE sur la politique fiscale et le capital intellectuel fournissent plusieurs enseignements à tirer pour l'action des pouvoirs publics.

- **Les incitations fiscales en faveur de la R-D devraient être conçues de manière à répondre aux besoins des jeunes entreprises innovantes « indépendantes », qui n'ont pas de possibilités de pratiquer l'optimisation fiscale transfrontière.**

Les entreprises nationales « indépendantes » qui mènent des activités de R-D risquent de pâtir d'un désavantage concurrentiel par rapport aux multinationales si d'autres dispositions du type plafonnement et taux différenciés ne sont pas prises pour leur permettre de lutter à armes égales. Les avantages peuvent également être moindres pour les jeunes entreprises qui n'ont pas encore dégagé de bénéfices imposables leur permettant de profiter immédiatement des incitations fiscales en faveur de la R-D (non remboursables). Cela peut décourager l'innovation et la croissance dans la mesure où ces entreprises possèdent des atouts particuliers en leur qualité d'acteurs de la R-D (par exemple, elles sont à l'origine d'innovations radicales) et en matière de création d'emplois, sauf lorsqu'il est recouru à certaines mesures comme le remboursement au comptant, les mécanismes de report en avant ou bien la retenue à la source sur les salaires liés à la R-D-. L'allègement fiscal ne doit pas pour autant freiner le processus de destruction créatrice, indispensable à tout écosystème dynamique d'innovation.

- **Les décideurs devraient envisager de concilier appui indirect à la R-D des entreprises (incitations fiscales) et aide directe à l'innovation.**

D'après l'analyse de l'OCDE, les mesures d'aide directe (contrats, subventions et attribution de récompenses aux projets de R-D finalisés) stimulent probablement davantage la R-D qu'on ne le pensait auparavant, en particulier dans le cas des jeunes entreprises qui ne disposent pas des fonds nécessaires pour lancer un projet innovant. Il importe cependant que les allocations d'aide directe ne soient jamais automatiques et qu'elles soient toujours fondées sur une sélection concurrentielle, objective et transparente (par exemple en faisant intervenir des experts internationaux indépendants dans le processus de sélection). De façon plus générale, un système d'aide directe bien conçu et transparent pourrait compléter les incitations budgétaires à la R-D, en permettant le financement public direct de projets de qualité à rendement social élevé.

- **Les pouvoirs publics devraient veiller à la rentabilité des mesures d'incitation fiscale.**

Dans un grand nombre de pays, l'allègement fiscal global accordé au titre de la R-D des entreprises est probablement plus important qu'initialement prévu lors de l'établissement de l'aide aux dépenses de R-D. Cela peut être compensé par la générosité accrue de l'allègement

fiscal en faveur de la R-D que l'on observe depuis quelques années et dont le coût total n'est pas toujours transparent : en effet, les incitations fiscales en faveur de la R-D sont « hors budget » car il s'agit de dépenses fiscales. En conséquence, les pouvoirs publics devraient procéder de manière systématique à l'évaluation des mesures d'allègement fiscal afin d'établir la validité continue de leurs fondements et objectifs et de vérifier le bien-fondé de leur champ d'application et dispositions. Parmi les aspects des mécanismes fiscaux à examiner de près figurent le champ d'étude des activités de R-D éligibles, les critères d'éligibilité des entreprises, le traitement réservé aux principaux exécutants de R-D et les possibilités de report en avant et en arrière. Les pouvoirs publics devraient également privilégier les trains de mesures – en s'intéressant tout particulièrement à leurs interactions et complémentarités – et dispositifs fiscaux connexes applicables au personnel de R-D afin de garantir la rentabilité des incitations fiscales en faveur de la R-D.

- **L'efficacité des incitations fiscales en faveur de la R-D dépend du cadre réglementaire général et de sa stabilité dans le temps.**

D'après les données de l'OCDE, il est possible d'accroître la rentabilité des investissements dans les actifs intellectuels en veillant au bon fonctionnement des marchés de produits, du travail et des capitaux et en faisant en sorte que le droit de la faillite ne sanctionne pas l'échec de manière excessive. Il ressort également de l'analyse de l'OCDE que, dans les pays où la politique fiscale a connu de nombreux revirements, l'impact des crédits d'impôt pour la R-D sur les dépenses de R-D du secteur privé est considérablement amoindri. Il est donc important que les pouvoirs publics s'abstiennent d'apporter sans cesse des modifications mineures à ces mesures, afin de garantir aux entreprises une certaine lisibilité de l'action publique.

Pour en savoir plus :



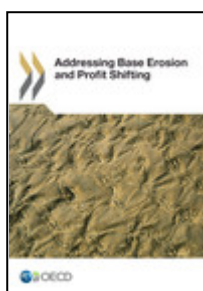
OCDE (2013), *Soutenir l'investissement dans le capital intellectuel, la croissance et l'innovation*, Éditions OCDE.

<http://oe.cd/kbc>



OCDE (2013), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2013 : l'innovation au service de la croissance*, Éditions OCDE.

www.oecd.org/sti/scoreboard.htm



OCDE (2013), *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*, Éditions OCDE.

www.oecd.org/fr/ctp/beps.htm



OCDE (2013), *Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*, Éditions OCDE.

www.oecd.org/fr/ctp/beps.htm

Westmore, B. (2013), « R&D, Patenting and Growth: The Role of Public Policy », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1047, Éditions OCDE.

Incitations fiscales en faveur de la R-D : www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm

Nouvelles sources de croissance : Capital intellectuel : <http://oe.cd/kbc>

Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE : www.oecd.org/sti/tableaubord