



Le bon dosage

Ruud De Mooij

Des incitations budgétaires bien conçues peuvent doper l'innovation et, partant, la croissance

COMMENT les pays vont-ils améliorer leur croissance potentielle durant les années à venir? Cette question suscite d'intenses débats. Beaucoup miseront sur une croissance de la productivité, impulsée par l'innovation.

De la même manière que des inventions comme l'électricité et le moteur à combustion interne à la fin du XIX^e siècle ont ouvert la voie à une croissance soutenue au milieu du XX^e, l'impression 3D, les voitures sans conducteur et l'intelligence artificielle pourraient favoriser la croissance au cours des prochaines décennies. Certains observateurs, comme Erik Brynjolfsson et Andrew McAfee du Massachusetts Institute of Technology, estiment qu'un net rebond de la croissance est imminent. D'autres comme Robert Gordon de l'université Northwestern sont moins optimistes.

Quoi que vous pensiez de l'avenir, une chose est claire : l'action des pouvoirs publics importe. Ils appliquent un large éventail de mesures pour créer un environnement propice à l'innovation, par exemple via la protection des droits de propriété intellectuelle, les politiques de la concurrence, la réglementation du marché du travail et des lois sur les faillites. Les mesures fiscales et les dépenses contribuent fortement à stimuler l'innovation et la croissance, à condition d'être bien pensées.

Inspiration, transpiration et incitations

Les activités de recherche et développement (R&D) contribuent à impulser l'innovation. En général, les pouvoirs publics jouent un rôle important dans le financement de l'enseignement supérieur et dans la recherche fondamentale des universités et des laboratoires publics, ce qui contribue à accélérer l'innovation dans les entreprises privées. Mais les politiques budgétaires jouent aussi un rôle direct dans la promotion de l'innovation au sein des entreprises.

En général, les sociétés privées n'investissent pas suffisamment dans la R&D, en partie faute d'incitations suffisantes. Outre ce que l'entreprise elle-même peut y gagner, ces investissements ont tendance à profiter à l'ensemble de l'économie. D'autres peuvent copier la technologie dans de

nouveaux produits, ce qui inspire souvent les innovations ultérieures. Ainsi, la recherche effectuée par une entreprise finit généralement par profiter à d'autres. Comme les sociétés privées ne souhaitent pas faire don de quoi que ce soit sans contrepartie, elles ne dépenseront pas beaucoup en R&D.

Ce problème du sous-investissement peut être réglé au moyen d'incitations budgétaires comme les crédits d'impôt et les subventions directes, qui réduisent le coût de l'innovation et encouragent les entreprises à investir davantage. D'après des études empiriques, les aides budgétaires doivent diminuer les coûts de R&D d'une entreprise d'environ 50 % pour intégrer les avantages dont les autres bénéficient.

Ces dix dernières années, les aides budgétaires à la R&D du secteur privé ont augmenté dans la plupart des pays. Les différences entre les pays restent néanmoins grandes et les aides sont en général nettement inférieures au seuil souhaitable de 50 %. Si les pays développés amplifiaient leur appui sous la forme de crédits d'impôt ou autres incitations pour atteindre cet objectif, selon certaines estimations, la R&D progresserait d'environ 40 %. Cela pourrait accroître le PIB de ces pays de 5 à 8 % à long terme.

Le montant des incitations n'est pas le seul facteur important : il faut aussi qu'elles soient bien pensées et appliquées. Les pays présentent de grandes disparités sur ce point. En Australie et en Corée par exemple, les crédits d'impôt assez généreux réduisent le coût des investissements supplémentaires en R&D de près de 50 %, si bien qu'ils sont proches de l'idéal théorique. L'Allemagne octroie des aides ciblées pour encourager la collaboration entre universités et sociétés privées. D'autres pays optent pour des allègements fiscaux aux salaires des chercheurs. D'après des études, ces incitations portent leurs fruits pour la plupart, lorsqu'elles sont mises en œuvre efficacement.

Cependant, toutes les incitations budgétaires ne sont pas aussi efficaces pour favoriser l'innovation.

Prenons l'exemple des régimes dits de «patent box» que de nombreux pays européens ont mis en place récemment. Ces programmes spéciaux réduisent considérablement la fiscalité des



revenus tirés de l'innovation (des brevets par exemple), mais ils n'ont pas eu le résultat escompté. En effet, si elles récompensent le succès, elles ne diminuent pas le coût de l'expérimentation, qui se solde souvent par un échec. Or c'est précisément la méthode empirique qui favorise la diffusion des connaissances. Dans certains pays, le régime de «patent box» n'a pas eu d'effet mesurable sur la R&D. Dans d'autres, comme aux Pays-Bas, un impact a pu être mesuré. Selon une étude, pour chaque euro dépensé par l'État néerlandais, la R&D a progressé de 56 centimes. Toutefois, une autre étude a montré que l'impact du programme néerlandais de crédit d'impôt pour la R&D se chiffrait à 1,77 euro pour chaque euro dépensé. En d'autres termes, le basculement de la «patent box» mal conçue vers le crédit d'impôt bien pensé pourrait stimuler fortement l'innovation.

La forme de flatterie la plus sincère

L'imitation de technologies issues de l'étranger est une autre composante essentielle de l'innovation, surtout dans les pays émergents et en développement. Ces transferts de technologies émanent de plus en plus de sociétés multinationales qui diffusent leurs innovations à travers le monde via l'investissement direct étranger (IDE). L'IDE peut entraîner des gains de productivité considérables pour un pays si les entreprises locales se familiarisent avec les nouvelles technologies ou copient de nouvelles pratiques de gestion et d'organisation. Pour doper la productivité, de nombreux pays tentent donc d'attirer des investissements étrangers, y compris au moyen de mesures fiscales et de dépenses.

Certaines de ces mesures sont néanmoins très inefficaces et inefficaces. Ainsi, de nombreux pays offrent des incitations fiscales généreuses aux investisseurs multinationaux, par exemple une trêve fiscale ou des exonérations dans des zones économiques spéciales. Cependant, lorsqu'ils sont interrogés, les investisseurs indiquent que ces aides ont une incidence assez limitée sur leur choix, ce que confirment les données empiriques.

Ce qui compte vraiment, ce sont des institutions de qualité et une justice prévisible. En outre, les entreprises locales ne bénéficient des investissements étrangers que si le pays est doté de ressources humaines solides, en d'autres termes, de personnes en mesure d'absorber les connaissances importées. Il existe une corrélation très positive entre les gains de productivité résultant des investissements étrangers et les indices de capital humain, qui mesurent la capacité des pays à cultiver, développer et mobiliser des talents au service de la croissance économique.

De fait, les pays feraient mieux de réaffecter à l'éducation les recettes utilisées actuellement pour des incitations fiscales mal conçues. La Chine l'a bien compris lorsqu'elle a supprimé progressivement plusieurs aides fiscales à l'investissement direct étranger en 2008, dans le cadre d'une réforme plus globale de l'impôt sur les sociétés, et a préféré investir massivement dans l'éducation et la recherche pour créer un réservoir de capital humain solide à même d'assimiler le savoir extérieur.

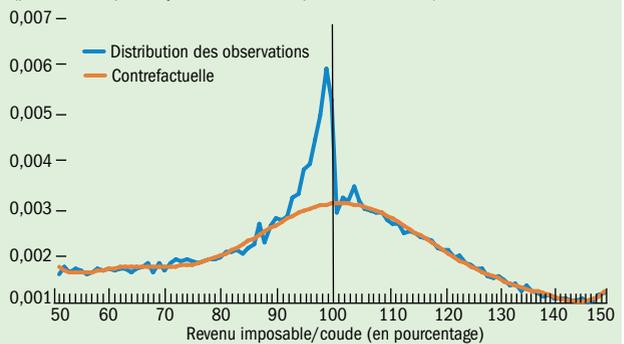
Bannir les impôts «à succès»

De nombreuses innovations radicales émanent de nouvelles entreprises, qui n'ont pas de parti pris dans les technologies existantes. Le rythme d'innovation dépend donc énormément d'un processus efficace d'entrée, de croissance et de sortie des

Un développement stoppé net

Au Costa Rica, les incitations fiscales destinées aux petites entreprises ont encouragé bon nombre de ces dernières à rester petites pour bénéficier d'un taux d'imposition plus bas.

(part des entreprises ayant des revenus imposables différents)



Source : Brockmeyer A., et M. Hernandez. 2016. «Taxation, Information, and Withholding: Theory and Evidence from Costa Rica.» Document de recherche stratégique 7600, Banque mondiale, Washington, DC.
Note : Le coude désigne le niveau de revenu au seuil d'exemption pour les contribuables indépendants pendant les années 2006-13. Une valeur de 100 sur l'axe horizontal signifie que le revenu imposable correspond au seuil. Le taux d'imposition au-delà du seuil est de 10 %.

entreprises, lequel est entravé par la bureaucratie, les contraintes financières et les obstacles fiscaux dans bon nombre de pays.

Il apparaît en effet que des taux élevés de l'impôt sur les sociétés freinent l'esprit d'entreprise et, partant, la croissance de la productivité. Dans certains pays, les pouvoirs publics tentent de compenser cette distorsion fiscale en offrant des incitations spéciales aux petites entreprises, par exemple en leur faisant bénéficier d'un taux d'imposition réduit. Toutefois, malgré des intentions louables, ces aides ne sont pas rentables. Elles ont en réalité tendance à ralentir la croissance de la productivité en dissuadant les entreprises de se développer, au risque de perdre l'incitation fiscale réservée aux petites entreprises. Ce piège des petites entreprises est manifeste dans les données du Costa Rica. Elles font apparaître une concentration de petites structures qui tentent de se maintenir juste en dessous du seuil pour profiter d'un traitement préférentiel (graphique).

Pour stimuler l'esprit d'entreprise, les pays devraient cibler les aides fiscales sur les nouvelles entreprises, et non pas sur les petites structures. Des pays comme le Chili et la France ont élaboré des mesures efficaces pour aider les jeunes pousses innovantes. Ces incitations sont par définition temporaires. Les aides sont octroyées lorsque la nouvelle entreprise ne dégagne pas encore un bénéfice élevé. De nombreuses nouvelles entreprises essuient des pertes au départ et ne bénéficient pas d'un simple allègement de l'impôt sur les sociétés. Des règles généreuses de neutralisation des pertes sont aussi indispensables pour les créateurs d'entreprise dont les tentatives risquent fortement d'échouer.

Nul ne sait vraiment comment évoluera la croissance de la productivité à long terme, mais une chose est certaine : des aides budgétaires adaptées en faveur de la R&D et de l'esprit d'entreprise sont importantes pour l'innovation. À terme, des incitations bien pensées et appliquées au niveau microéconomique sont capitales pour pérenniser la croissance au niveau macroéconomique. ■

Ruud De Mooij est le chef de la Division politique fiscale du Département des finances publiques du FMI.

Cet article s'inspire de l'édition d'avril 2016 du Moniteur des finances publiques du FMI.