

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE

Rapporteuse spéciale : Mme Amélie de MONTCHALIN, Députée

II. LES FINANCEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION DES ENTREPRISES

LE PRINCIPAL INSTRUMENT DE L'ÉTAT POUR ACCROÎTRE LA R&D DES ENTREPRISES EST LE CRÉDIT IMPÔT RECHERCHE, DONT L'AMPLEUR PLACE LA FRANCE EN TÊTE DES PAYS DE L'OCDE

L'État a mis en place de nombreux outils fiscaux pour stimuler l'innovation aux différents stades de développement des entreprises

La France a fait considérablement évoluer sa politique industrielle et ses modalités de soutien à la recherche des entreprises depuis 20 ans. Les incitations fiscales, c'est-à-dire pour l'essentiel le Crédit d'impôt recherche (CIR, coût estimé en 2018 de 5,5 milliards d'euros), représentent aujourd'hui, avec 6,4 milliards d'euros, plus de 60 % du soutien total, contre 17 % en 2000.

De manière symétrique, les aides directes, sous forme de subventions essentiellement, ont été divisées pratiquement par deux en termes réels sur la période. Les subventions représentent à l'heure actuelle 19,2 % des soutiens, contre 81 % en 2000.

Le CIR a été stabilisé depuis la réforme intervenue en 2008, qui avait entraîné une forte progression du nombre de bénéficiaires (17 445 entreprises en 2013) et des montants accordés aux entreprises (5,7 milliards d'euros en 2013, contre 1,6 milliard d'euros en 2007). Pour rappel, il constitue aujourd'hui un crédit d'impôt égal à 30 % de leurs dépenses éligibles de RD jusqu'à un montant annuel de dépenses de 100 millions EUR, et de 5 % au-delà. Un taux de crédit double est appliqué à la recherche confiée par l'entreprise à des OPR et aux dépenses correspondant à l'embauche d'un jeune docteur.

La dépense intérieure de R&D des entreprises (DIRDE) n'a cessé d'augmenter pendant la crise, et cela est souvent mis au crédit du CIR. En 2015, la DIRDE en France est le triple de celle de l'Italie (mais elle vaut la moitié seulement de celle de l'Allemagne). Les dépenses éligibles au titre du CIR et la DIRDE augmentent toutes deux d'environ 900 millions d'euros par an. Cela suggère que les dépenses des entreprises déclarantes représentent quasiment l'intégralité de l'accroissement annuel de la DIRDE.

Par ailleurs, **le CIR a fortement contribué à l'accroissement du volume de la recherche externalisée en direction des organismes de recherche publique en France a nettement augmenté, notamment par les PME.** Cette augmentation implique l'existence de niveaux plus élevés d'interaction entre la recherche académique et les entreprises et est de nature à laisser présager une collaboration plus étroite. Toutefois, le rapport Berger (2015) identifie également la complexité des règles en matière d'éligibilité au CIR lorsque

des entreprises privées collaborent avec des organismes de recherche publique au sein des IRT ou des SATT. **Si l'effet positif du CIR est ici indéniable, certaines situations demandent ainsi à être clarifiées.**

Les études sur le CIR concluent pour la plupart à un effet d'additionnalité proche de 1 ou supérieur à 1. Il est donc relativement efficace : un euro économisé au titre du CIR, c'est un euro qui est généralement réinvesti dans la recherche et le développement. Le CIR renforce ainsi l'attractivité de la France dans la concurrence mondiale de la localisation des centres de recherche et permet de baisser le coût unitaire de la recherche. Le panel ANRT 2016 indique que sans le CIR, la France resterait, après les États-Unis, le pays le plus cher du monde en termes de coût du chercheur. Le CIR permet donc bien à corriger des distorsions introduites par le marché, qui tend à ne pas rémunérer suffisamment les investissements en recherche, mais ne saurait à lui seul compenser la faiblesse de la France dans les autres déterminants des dépenses en R&D des entreprises. Des études montrent en effet que si le coût intervient dans le choix de la localisation de la R&D, ce n'est pas le critère premier de localisation des activités : la qualité de l'environnement (chercheurs qualifiés, universités réputées, centralité dans les réseaux mondiaux) et la demande (proximité avec ses marchés) sont prioritaires.



Source : MESRI

Le crédit d'impôt innovation (CII) a en outre été instauré depuis le 1^{er} janvier 2013 pour les PME, étendant les dépenses éligibles au CIR à la conception de prototypes et installations pilotes de produits nouveaux. D'un taux de 20 % et avec une assiette plafonnée à 400 000 euros, ce crédit d'impôt a vocation à inciter les PME à industrialiser leur innovation, en intégrant des facteurs différenciants comme le design ou l'éco-conception, afin de favoriser la montée en gamme de leur offre de biens et services et d'accroître les retombées du CIR sur la croissance et l'emploi. En 2014, 4 931 PME ont bénéficié de 118 millions d'euros au titre du CII pour une dépense déclarée de 591 millions d'euros. La moyenne des dépenses déclarées s'établissait à 120 000 euros. Le coût de la mesure est évalué à 110 millions d'euros en 2016 et 115 millions d'euros en 2017.

Le dispositif en faveur des jeunes entreprises innovantes (JEI) a été prolongé, renforcé et étendu à certaines activités d'innovation à partir du 1^{er} janvier 2014. Il combine des avantages fiscaux et sociaux (exonérations de cotisations sociales patronales) pour favoriser le développement des jeunes entreprises innovantes. En 2016, les exonérations de charges sociales et fiscales ont atteint respectivement 171,2 millions d'euros et 11 millions d'euros en faveur de 3 799 entreprises. La loi de finances 2017 a prolongé le régime jusqu'au 3 décembre 2019. Les JEI se concentrent notamment dans le secteur information et communication et des activités spécialisées scientifiques et techniques. On note également que les JEI investissent et exportent rapidement : en moyenne, elles investissent 33 % de leur chiffre d'affaires en dépenses de R&D (montant moyen de 166 000 €) et réalisent plus de 20 % de leur chiffre d'affaires à l'international. Enfin, les JEI sont des entreprises intensives en emplois de R&D : les emplois dédiés à la R&D représentent 85 % des emplois dans les JEI de moins de 10 salariés, et environ 50 % des emplois dans les JEI de 10 à 49 salariés. La Commission européenne a réalisé en 2014 une analyse comparative des dispositifs d'incitations fiscales à la R&D au sein des 26 États membres. Ce « benchmark » propose un classement des dispositifs qui place le dispositif français de soutien aux JEI en première position à l'échelle européenne.

Il existe également une réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI). Depuis la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015, le dispositif n'est plus borné dans le temps, ce qui constitue un gage de stabilité fiscale et permet de donner de la visibilité aux investisseurs. Il permet à des personnes physiques de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 18 % du montant des souscriptions en numéraire de parts de FCPI dans les limites annuelles de 12 000 euros pour un célibataire et 24 000 euros pour un couple. Les porteurs de parts doivent s'engager à conserver les parts pendant 5 ans et répondre à certaines conditions comme ne pas détenir plus de 10 % du fonds et, directement ou indirectement, plus de 25 % des droits dans les bénéfices des sociétés dont les titres figurent à l'actif du fonds.

En soutenant l'activité du capital-risque par l'incitation à l'investissement des personnes physiques, ce dispositif facilite l'accès des entreprises innovantes à l'ensemble des financements (effet de levier des investissements en fonds propres sur l'accès au crédit bancaire). Le coût est estimé à 32 millions d'euros au titre de 2017.

Le CIR permet de renforcer l'attractivité de la France dans la compétition mondiale pour la localisation des centres de recherche, mais gagnerait à être davantage articulé avec les autres composantes de notre politique industrielle et d'innovation

Le CIR est un atout incontestable pour renforcer l'attractivité de la France et permettre de maintenir et d'attirer des centres de recherche d'envergure mondiale dans une compétition internationale croissante. Il bénéficie en ce sens surtout aux grands groupes : les entreprises les plus aidées, en proportion de leurs dépenses de RD, sont les plus petites d'un côté, et les plus grandes de l'autre, qui peuvent notamment contourner le plafond de 100 millions d'euros au-delà duquel le CIR est réduit à 5 % et qui sont plus impliqués dans la recherche collaborative avec les OPR ou avec les universités, qui bénéficient d'un taux de CIR double.

Toutefois, les objectifs de notre politique industrielle et d'innovation doivent aller au-delà de cet objectif de soutien à la localisation de la recherche sur le territoire et stimuler l'innovation dans l'ensemble de nos entreprises et de notre tissu économique.

La neutralité est l'un des principaux avantages du CIR. En théorie, il concerne la R&D dans tous les secteurs et dans les entreprises de toutes tailles. Mais en pratique, sa mise en œuvre étant en elle-même source de distorsions, elle met à mal sa neutralité théorique : l'expertise est pratiquée avec des biais procéduraux qui favorisent les grands groupes et se fonde sur une conception de la R&D qui favorise la R&D « traditionnelle » et l'innovation technologique par aux innovations de design ou de modèle d'affaires favorisés par la révolution numérique. Par sa mise en œuvre, le CIR défavorise également les petites et moyennes entreprises : la difficulté à interpréter et à appliquer les règles fiscales touchant à la R&D est en soi un frein à l'accès au CIR, notamment pour les plus jeunes et les plus fragiles d'entre elles, qui ont souvent recours à des cabinets de conseil les aidant à remplir leur dossier et captant une marge importante (10 à 20 %) des subventions. Ces entreprises devraient pouvoir faire valoir leurs droits à bénéficier de ces dispositifs dans de courts délais, suivant des procédures simples et économes en ressources humaines et financières.

Plusieurs pistes pourraient être explorées pour corriger ces distorsions :

- Étudier la fusion du CIR et du statut de jeune entreprise innovante pour les entreprises en amorce afin de simplifier des démarches administratives difficilement soutenables pour de jeunes entreprises ;

- **Substituer à la double expertise administrative actuelle** (administration fiscale et ministère chargé de la recherche) **deux catégories de tiers de confiance** pour la labellisation des jeunes entreprises innovantes : d'une part, **les pôles de compétitivité**, auxquels ces entreprises devraient obligatoirement adhérer et qui sont déjà rompus aux procédures de labellisation dans le domaine de la R&D collaborative ; d'autre part, **les fonds de capital-risque** qui investissent dans ces entreprises les deux premières années de leur existence. Ce dispositif offrirait une dynamisation forte de ces écosystèmes d'innovation. La labellisation, qui permettrait de valider le caractère innovant de l'activité et la réalité des activités de R&D, n'emporterait pas automatiquement

l'attribution du statut mais permettrait à l'administration, comme pour la R&D collaborative, de se concentrer sur les dimensions financières et fiscales du dossier ;

- Demander aux entreprises de fournir prioritairement des documents préexistants (documentation de levée de fonds, documentation commerciale, documentation technique, articles de presse, billets de blog, démonstrateurs en ligne) en lieu et place d'un dossier normalisé etc ;

- **Inciter les grandes entreprises à ouvrir leur R&D** en les amenant à valoriser leur R&D à l'extérieur de l'entreprise lorsque leurs innovations ne rencontrent pas un marché, par exemple en publiant les résultats de cette R&D en *open source*, encourageant ainsi les entreprises à s'insérer dans un écosystème d'innovation ouvertes ;

Ces pistes de réformes, seulement esquissées ici, permettraient **d'utiliser le CIR comme un véritable levier de dynamisation de ces écosystèmes d'innovation et d'accompagnement de l'innovation pour en tirer les bénéfices sur l'ensemble du cycle économique**. L'ampleur du CR serait à même de garantir que le conditionnement du CIR à l'atteinte de ces objectifs serait à même de modifier les comportements de ceux qui en bénéficient et de stimuler l'innovation sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

Une réflexion pourrait également être engagée sur les difficultés d'insertion des docteurs sur des postes de R&D en entreprise. Les réformes successives du CIR pour renforcer l'embauche de jeunes docteurs ont eu des impacts positifs. Toutefois, le choix d'une spécialité relativement peu représentée dans les activités de R&D privées place les jeunes docteurs en mauvaise position pour postuler aux postes de chercheur en entreprise. Des concertations avec les entreprises pourraient être menées sur ce sujet pour mieux comprendre comment favoriser l'adéquation de la formation des doctorants aux besoins des entreprises. **Un amendement sera déposé par la Rapporteuse pour demander aux entreprises, lors du dépôt de leur demande de CIR, d'expliquer leur politique d'embauche dans le cadre de leurs projets de recherche, notamment concernant l'emploi de jeunes doctorants.**