

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Patrick LEFAS, président de la 3^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche 2
- Présences en réunion 20

Mercredi

11 septembre 2013

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 117

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Gilles Carrez,
Président,**

puis de

**M. Pierre-Alain Muet,
Vice-Président.**



La Commission entend M. Patrick LEFAS, président de la 3^e chambre de la Cour des comptes, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, je suis heureux de souhaiter en votre nom la bienvenue à M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. M. Lefas vient nous présenter le rapport sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche – le CIR – que notre Commission a demandé à la Cour des comptes en application des dispositions du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Nous avons également saisi la Cour, au titre de la même disposition, de deux demandes, relatives l'une aux avoirs bancaires et aux contrats d'assurance-vie en déshérence, l'autre aux sociétés concessionnaires d'autoroutes, et à propos desquelles nous avons reçu le Premier président Didier Migaud en juillet. Voilà qui me fournit l'occasion de rappeler combien sont étroites et confiantes les relations qui unissent notre commission et la Cour.

Parmi les nombreux travaux que notre Commission a consacrés au CIR, je salue tout particulièrement celui, remarquable, que nos collègues Alain Claeys et Jean-Pierre Gorges ont mené courant 2010, dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle, et sur le fondement duquel nous avons adopté à l'unanimité des modifications à ce dispositif dans le cadre de la loi de finances pour 2011. Depuis lors, nous l'avons laissé inchangé – sauf pour en étendre le bénéfice aux dépenses d'innovation des PME, dans la loi de finances pour 2013 –, au nom du principe de stabilité des règles fiscales. Dès cette époque, toutefois, nous nous inquiétions de la dynamique de cette dépense. Cette préoccupation, qui figurait en bonne place dans le rapport de nos collègues, est malheureusement confirmée par le rapport de la Cour.

M. Patrick Lefas, président de la troisième chambre de la Cour des comptes. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche que votre commission a demandé au titre du 2^o de l'article 58 de la LOLF et qui vous a été remis le 31 juillet dernier. Pour le faire, j'ai à mes côtés Mme Jeanne Seyvet, contre-rapporteur, et l'équipe des rapporteurs : Mme Valérie Charolles, conseillère référendaire, M. Emmanuel Glimet, conseiller maître, et Mme Christine Costes, rapporteure.

Créé en 1983, le CIR a connu en 2008 une réforme majeure qui en a porté le taux à 30 % des dépenses de recherche et développement des entreprises jusqu'à 100 millions d'euros de dépenses et à 5 % au-delà, le franchissement de ce seuil étant calculé filiale par filiale au sein des groupes. Il est devenu le principal outil d'aide à la R&D des entreprises.

En accord avec votre président et votre rapporteur spécial du budget de la recherche, la Cour s'est efforcée de répondre à quatre questions principales : quelles sont les perspectives et les conditions de maîtrise du CIR ? Quel est l'impact de cet instrument de soutien public aux entreprises ? Comment apprécier les conditions d'accès des entreprises au CIR ? Quels sont ses paramètres d'évolution ?

Pour mener notre enquête, nous avons procédé, comme à notre habitude, à des comparaisons internationales, nous rendant en particulier au Canada, au Royaume-Uni et en Allemagne, et rencontré de nombreux groupements professionnels, dont l'ordre des experts comptables et l'Agence française des investissements internationaux. De manière plus

originale, nous avons créé des ateliers de travail avec les chercheurs qui étudient l'impact du CIR, ce qui nous a permis d'identifier les difficultés que celui-ci pose. Nous en rendons compte en détail, notamment dans les annexes du rapport. Nous avons également procédé, naturellement, à des contrôles sur pièce et sur place au sein de la direction générale des finances publiques – administration centrale, directions nationales, dont la direction des grandes entreprises, directions régionales et interrégionales. Enfin, pour identifier les paramètres d'évolution du dispositif, nous avons mis au point un outil de simulation à partir des bases de déclaration des entreprises de 2007 à 2011 – par exemple, pour 2011, à partir des 19 700 déclarations effectuées.

Ce travail a débouché sur un ensemble de constats et sur dix-sept recommandations.

Premier constat : le coût de la réforme de 2008 a été mal anticipé.

Le rapport montre ainsi que le nouveau régime du CIR a été adopté en loi de finances pour 2008 sur la base d'un chiffrage évaluant son coût à 2,7 milliards d'euros, alors que les administrations centrales compétentes l'estimaient dès cette époque à 4 à 5 milliards en régime de croisière. Cet écart entre les prévisions budgétaires et le coût effectif de la dépense fiscale a perduré jusqu'en 2012, du fait de difficultés techniques d'évaluation tenant notamment au délai qui sépare la naissance de la créance des entreprises de sa transformation effective en crédit d'impôt. Ces difficultés résultent pour partie du fait que les seules données dont on dispose aujourd'hui proviennent de la saisie des déclarations papier des entreprises par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Par ailleurs, les remboursements anticipés de 2008 et 2009 ont différé le plein effet du CIR, c'est-à-dire le remboursement à l'issue de la quatrième année pour les grandes entreprises.

La sous-estimation d'origine et les écarts qui se sont manifestés depuis lors – près d'un milliard d'euros de différence entre la dépense prévue dans la loi de finances initiale et la dépense exécutée entre 2010 et 2012 – ont nourri de multiples controverses depuis cinq ans et contribué à faire douter du bien-fondé du dispositif. La Cour n'en met pas moins en évidence des éléments positifs, comme la mobilisation du CIR dans le cadre des plans de relance de 2008 et 2009, qui a permis aux entreprises de disposer immédiatement de liquidités dans une période cruciale.

Il importe donc d'améliorer les chiffrages prévisionnels concernant le CIR afin de mieux informer le Parlement : toute réforme doit reposer sur des scénarios chiffrés solides permettant de choisir à long terme les modalités adaptées du crédit d'impôt.

Deuxième constat : le CIR est un instrument avantageux, en comparaison avec les pratiques de nos partenaires, mais son coût, en forte hausse depuis 2008, est encore appelé à croître.

Avec la réforme de 2008, la France s'est incontestablement dotée de l'aide fiscale à la R&D la plus avantageuse des pays membres de l'OCDE : 0,26 % du PIB, loin devant le Canada, qui occupe la deuxième place avec 0,21 %. Nos partenaires recourent à des stratégies diverses en la matière. Dans certains pays, comme l'Allemagne et la Suède, où il n'existe aucun équivalent du CIR, le niveau de recherche des entreprises n'en est pas moins très élevé – respectivement 1,88 % et 2,35 % du PIB, contre 1,41 % pour la France en 2010 et 1,43 % en 2011. Aux États-Unis, le dispositif porte sur l'accroissement de la dépense de R&D des entreprises. Le Royaume-Uni vient pour sa part de se doter d'un système fondé, comme en France et au Canada, sur le volume des dépenses de R&D. Mais le taux de ces crédits d'impôt

est nettement plus bas qu'en France, en particulier pour les grandes entreprises, de sorte que leur volume financier, rapporté au PIB, est nettement moins élevé. Le rapport et ses annexes présentent des éléments détaillés sur ces points, naturellement très importants dans un contexte de mondialisation des investissements en R&D.

Le CIR constitue donc un instrument très généreux, mais aussi très coûteux. À cet égard, les difficultés de mesure que j'ai évoquées n'empêchent pas de nourrir quelques certitudes. Premièrement, le droit à crédit d'impôt constitué par les entreprises, c'est-à-dire la créance de CIR, va continuer d'augmenter, pour atteindre 5,5 à 6,2 milliards d'euros en 2014. Deuxièmement, un ressaut important de la dépense fiscale est inéluctable en 2014. En effet, pour la première fois depuis la fin du plan de relance, la dépense fiscale correspondra alors à 100 % de la créance constituée par les entreprises au titre du nouveau régime du CIR, soit 5,3 à 5,7 milliards d'euros. Ce qui suppose un ajustement d'au moins 2 milliards d'euros en loi de finances. Troisièmement, la dépense fiscale va continuer d'augmenter de façon dynamique par la suite. La Cour estime en effet, sur le fondement des données disponibles, que le coût du régime actuel du CIR devrait rapidement atteindre 6 milliards, puis tendre vers 7 milliards, soit 0,4 % du PIB, parce que les entreprises vont progressivement déclarer la quasi-totalité de leurs dépenses de R&D, ce qu'elles ne font pas encore aujourd'hui. Le coût du CIR va donc aller croissant, ce qui appelle toute notre attention : cela présente un risque budgétaire pour la loi de finances 2014, mais également au-delà.

La Cour formule en conséquence deux recommandations : d'une part, accélérer la production des données relatives au CIR, affiner leur analyse et faire apparaître les incertitudes qui entourent le chiffrage du dispositif dans les documents annexés aux lois de finances qui vous sont transmis ; d'autre part, tenir compte de la dynamique prévisible de la dépense fiscale lors de l'élaboration des lois de finances et des lois de programmation des finances publiques.

Le troisième constat porte sur la mesure de l'efficacité du CIR, sujet difficile qui est naturellement au cœur de vos préoccupations. Pour aller à l'essentiel, si des indices témoignent d'une certaine efficacité, aucun élément véritablement probant ne permet d'affirmer que celle-ci est substantielle, et encore moins de la mesurer.

Depuis 2007, le nombre d'entreprises déclarantes a doublé pour atteindre 19 700 en 2011, mais cela ne représente que 0,5 % des entreprises. On retrouve ici l'un des sujets traités dans le rapport public thématique que la Cour a publié en juin dernier, intitulé « Le financement public de la recherche, un enjeu national ». En clair, le problème, en France, n'est pas que les entreprises qui font de la recherche n'en font pas suffisamment – sauf pour les entreprises de taille intermédiaire ; c'est qu'il n'y a pas suffisamment d'entreprises qui font de la R&D. Ce qui nous ramène à la constitution de l'offre et aux enjeux de la montée en gamme, laquelle implique des efforts de R&D.

Depuis 2007, le nombre de bénéficiaires du CIR a doublé, le montant du CIR a triplé, mais les dépenses fiscales déclarées n'ont augmenté que de 3 milliards d'euros, passant de 15,4 milliards en 2007 à 18,4 milliards en 2011, à un rythme comparable à celui qui prévalait avant 2007. On peut voir dans cette évolution un effet du nouveau taux de 30 %, mais aussi un indice d'efficacité : la R&D des entreprises a continué de croître malgré la crise. Si l'on détaille la répartition du crédit entre ses bénéficiaires, au cours de la même période, la créance moyenne des PME a augmenté de 40 % et celle des entreprises de plus de 5 000 salariés a plus que doublé. À partir de ce constat, on peut rapporter l'efficacité du CIR à trois éléments.

L'efficacité du CIR se mesure tout d'abord au regard de son objectif premier et explicite : l'augmentation de la dépense de R&D des entreprises. Or, il n'existe pas d'étude économique mesurant spécifiquement les effets du CIR après sa réforme et reposant sur des données réelles : les études du Trésor ou les rapports annuels de performances qui vous sont soumis évaluent son impact *ex ante*, et non *ex post*. Cette situation risque de perdurer si l'on ne remédie pas aux difficultés d'accès des chercheurs aux données économiques des entreprises qui sont nécessaires à leur travail. À cet égard, il appartient au ministère de l'Économie et des finances, puisque c'est lui qui est en cause, de modifier son interprétation extensive du secret fiscal. Les travaux en cours n'en suggèrent pas moins certains éléments, qui mériteront d'être confirmés à plus long terme : un euro de CIR supplémentaire génère un euro de R&D supplémentaire ; en outre, l'efficacité est supérieure pour les premiers millions d'euros de dépense de R&D engagés par l'entreprise, donc notamment pour les PME. Si l'on compare enfin l'évolution du CIR et celle de la dépense de R&D des entreprises depuis 2007, on constate que la seconde n'a pas progressé en proportion de l'avantage fiscal accordé à ces dernières.

Étant donné ces différents constats, la Cour recommande de retenir comme indicateur principal de l'impact du CIR l'évolution effective de la dépense de R&D des entreprises, en la déclinant par grands secteurs d'activité.

L'efficacité du CIR peut aussi se rapporter à son attractivité, dont témoigne l'implantation de centres de R&D étrangers. En la matière, de bons résultats ont été obtenus en 2009 et 2010, mais l'on constate ensuite un essoufflement. Le coût du chercheur a baissé, mais les investisseurs étrangers prennent en considération un ensemble d'éléments contribuant à un climat favorable à l'innovation ; or, d'après les comparaisons internationales, nous ne sommes guère performants de ce point de vue.

Enfin, l'efficacité du CIR peut s'apprécier au regard des autres composantes de la fiscalité des entreprises.

Tout d'abord, le CIR se combine avec une autre mesure fiscale, le taux réduit d'imposition sur les brevets, qui représente 680 millions d'euros en 2012, pour 150 bénéficiaires environ. La Cour appelle à réexaminer cette mesure en tenant compte de la concurrence fiscale.

Par ailleurs, le CIR doit être intégré à toute réflexion relative à l'impôt sur les sociétés. Il contribue en effet à singulariser la France, notamment par rapport à l'Allemagne, par un taux d'imposition des bénéficiaires élevé, mais assorti de nombreuses exemptions et exceptions. Pour une dépense fiscale de 5,1 milliards d'euros, le CIR représente ainsi l'équivalent de 3,3 points d'impôt sur les sociétés, soit l'équivalent d'un taux d'IS abaissé à 30 %.

Dans ce contexte, nous formulons quatre recommandations : développer les études d'impact pour disposer de résultats portant sur le régime issu de la réforme de 2008, et assurer à nouveau aux chercheurs l'accès aux données économiques des entreprises ; retenir comme principal indicateur de performance l'évolution du ratio de dépense intérieure de R&D des entreprises sur PIB, en le complétant par des indicateurs selon les grands secteurs d'activité ; réexaminer la mesure fiscale instaurant un taux d'imposition réduit pour les cessions et concessions de brevets ; intégrer le CIR aux travaux qu'engagent la France et l'Allemagne sur l'harmonisation de leur impôt sur les sociétés.

Le quatrième constat porte sur la gestion et le contrôle du CIR.

La déclaration de CIR est déposée par les entreprises en même temps que leur déclaration d'impôt sur les sociétés. Le CIR est alors soit imputé en réduction de l'impôt dû, soit reporté sur l'exercice suivant, soit, s'agissant des PME, remboursé à l'entreprise par les services fiscaux. Au cours des trois ans suivant le dépôt légal de la déclaration, le CIR peut donner lieu à un contrôle fiscal. Des investigations ont été menées par la Cour sur chacune de ces trois étapes.

La déclaration spéciale, non dématérialisée à ce jour, s'est complexifiée, notamment pour le calcul de la sous-traitance. En outre, depuis 2011, les grandes entreprises qui exposent plus de 100 millions d'euros de R&D doivent présenter à l'appui de leur déclaration un état de leurs travaux de recherche. Cette complexité explique que 17 % des entreprises aient déclaré des dépenses de conseil et que les demandes de rescrit montent en puissance, concernant aujourd'hui l'équivalent de 22 % des nouveaux déclarants au CIR. La Cour estime qu'Oséo, qui traite une part importante de ces rescrits alors qu'il intervient par ailleurs dans le préfinancement du CIR, ne devrait plus les traiter au fond même s'il continue de recevoir les demandes, et ce afin d'éviter tout conflit d'intérêt.

S'agissant des déclarations des groupes fiscalement intégrés, le régime actuel du CIR, prévoyant un seuil de 100 millions d'euros calculé filiale par filiale, est à notre sens suffisamment généreux pour ne pas susciter chez la plupart des déclarants un besoin d'optimisation fiscale : en 2011, seuls 17 déclarants dépassent ce seuil. Depuis le plan de relance et la pérennisation du remboursement anticipé du crédit d'impôt pour les PME, le CIR génère environ 11 500 demandes de remboursement annuelles, c'est-à-dire de décaissements budgétaires au bénéfice des entreprises.

Ces versements de l'État supposent plusieurs vérifications et formalités que les entreprises confondent souvent, à tort, avec un contrôle fiscal. Il importe donc que les services du ministère de l'Économie et des finances ciblent mieux les entreprises qu'ils souhaitent soumettre à des vérifications plus approfondies – ce qu'ils ont apparemment entrepris de faire, conformément aux recommandations que nous avons déjà formulées –, mais aussi qu'ils clarifient les justificatifs demandés aux entreprises et le type de travaux de R&D jugés éligibles. C'est là un point essentiel à la sécurité juridique du dispositif pour les PME, en particulier.

Il est ressorti des vérifications sur pièces et sur place que le CIR ne constitue pas un axe spécifique de contrôle fiscal pour la direction générale des finances publiques et que les contrôles fiscaux restent limités, même s'ils se sont faits un peu plus intenses au cours de la dernière période : 1 178 redressements incluent un aspect relatif au CIR en 2012, ce qui représente moins de 7 % des déclarants. Ces contrôles font en revanche apparaître des zones de risque propres au CIR, dont témoignent des rectifications en forte augmentation. On constate notamment l'émergence de pratiques frauduleuses liées à l'existence d'un remboursement immédiat du crédit d'impôt pour les PME.

Les auditions de groupements d'entreprises et les entretiens avec leurs représentants montrent par ailleurs que les conditions dans lesquelles les experts du ministère de la Recherche interviennent pour juger de l'éligibilité des dépenses présentées ne sont pas satisfaisantes. L'amélioration de la perception du CIR et de sa sécurité juridique pour les entreprises suppose que les contrôles soient mieux ciblés grâce à une analyse de risque qui fait

encore défaut, malgré de récents efforts. En outre, les conditions d'intervention des experts du ministère devraient être améliorées.

Au total, la Cour a tiré six recommandations de cette série de constats : faire d'Oséo un simple point d'entrée pour les rescrits ; clarifier les justificatifs demandés pour les remboursements anticipés ; publier une fiche-type sur la description des projets de recherche demandée lors d'un contrôle fiscal ; étendre le vivier des experts du ministère de l'Enseignement supérieur, en prévoyant les budgets adéquats, et renforcer le caractère contradictoire de leurs interventions ; cibler les contrôles fiscaux, en se fondant sur une analyse de risque et en intégrant dans le système d'information du ministère de l'Économie et des finances le suivi de la créance et de ses rectifications ; dématérialiser la déclaration de CIR.

En réponse à la dernière question posée à la Cour, le cinquième chapitre porte sur les paramètres d'évolution possibles du CIR : l'assiette des dépenses éligibles, leur mode de calcul, la méthode de constatation du crédit d'impôt, son taux enfin.

Sur le premier point, faut-il limiter l'assiette des dépenses éligibles à celles qui ressortissent effectivement aux activités de R&D, à l'exclusion des dépenses de normalisation, de veille technologique et de prise, maintenance et défense des brevets, qui représentaient en 2011 680 millions d'euros, soit 4 % de l'assiette totale ? L'on pourrait considérer que le CIR n'est pas l'instrument le plus adapté pour soutenir de telles dépenses ou que le bénéfice de ce soutien pourrait être réservé aux PME, mais c'est à vous, mesdames et messieurs les députés, qu'il appartient d'étudier les avantages et inconvénients de cette éventualité.

La loi de finances pour 2013 a encadré l'usage du crédit d'impôt innovation en limitant le bénéfice aux prototypes conçus par les PME, en fixant son taux à 20 %, et surtout en plafonnant le niveau des dépenses éligibles à 400 000 euros par an, soit un crédit d'impôt maximal de 80 000 euros par entreprise. Cependant, les interrogations que soulève la définition de l'innovation nourrissent l'incertitude. Une instruction fiscale est en préparation à ce sujet. La question de l'ajustement des paramètres ne se posera que si le crédit d'impôt innovation se révèle beaucoup plus dynamique que prévu.

La Cour relève enfin que les assiettes du CIR et du crédit d'impôt compétitivité emploi – CICE – sont pour partie identiques, le recoupement pouvant être chiffré à 400 à 600 millions d'euros de dépenses déclarées. Elle estime que les pratiques fiscales usuelles devraient s'appliquer en la matière : il ne devrait pas être possible de bénéficier des deux crédits d'impôt sur une même assiette.

Le deuxième paramètre d'évolution concerne le mode de calcul des dépenses éligibles. La Cour formule à ce sujet trois recommandations.

Premièrement, ajuster le forfait de dépenses de fonctionnement, qui reste, même après sa révision en 2011, plus élevé que les dépenses déclarées par les entreprises dans l'enquête portant sur leurs activités de R&D. L'enjeu financier est important : il représente à lui seul un coût de plus d'1,5 milliard d'euros en 2011.

Deuxièmement, supprimer le doublement d'assiette pour la sous-traitance publique, lequel vient s'ajouter à une profusion d'aides à la R&D partenariale, auxquelles les investissements d'avenir ont adjoint depuis 2010 de nouveaux dispositifs.

Troisièmement, supprimer le forfait de fonctionnement de 200 % pour l'embauche des jeunes docteurs. Ce forfait s'ajoute au doublement d'assiette déjà applicable à ces dépenses, ce qui aboutit à un taux global de crédit d'impôt de 120 % de la rémunération des docteurs nouvellement embauchés, charges incluses. Pour la Cour, quel que puisse être l'impact du doublement d'assiette pour les jeunes docteurs, les situations dans lesquelles le soutien public excède le montant de la dépense engagée par l'entreprise doivent être évitées. Elle recommande de ramener ce taux à 75 %, ce qui resterait très significatif.

Enfin, la Cour ne propose pas, dans l'immédiat, de modifier le mode de calcul des dépenses sous-traitées, bien que la déclaration du crédit d'impôt par le sous-traitant soit susceptible d'entraîner une simplification notable, car le coût qu'elle représenterait si l'on conservait la structure actuelle des taux du CIR – 700 millions d'euros – serait trop élevé.

Le troisième paramètre d'évolution possible réside dans la méthode de constatation du crédit d'impôt. Faut-il supprimer le remboursement immédiat pour les PME, le remboursement au bout de quatre ans pour les autres entreprises, calculer le franchissement du seuil de 100 millions d'euros au niveau des groupes ? Là encore, la Cour a passé en revue ces évolutions possibles, résumant ses calculs dans le rapport et en annexe, et a retenu une proposition unique et simple qui lui paraît de nature à mieux s'assurer que le crédit d'impôt sert à son objet : réserver le bénéfice du CIR aux groupes qui prévoient la rétrocession du crédit d'impôt aux filiales ayant généré les dépenses de recherche.

Le dernier paramètre d'évolution possible est le taux du crédit d'impôt. La Cour a simulé l'impact de différents scénarios d'évolution en faisant état de leurs avantages et inconvénients respectifs : retour au plafonnement du crédit d'impôt ; baisse du taux de 30 % à structure inchangée ; modulation plus marquée du taux selon le niveau de la dépense déclarée ; instauration de taux différenciés selon la taille de l'entreprise. Pour chacun de ces scénarios, différentes possibilités ont été chiffrées, la plus contraignante correspondant au coût annoncé pour le CIR en 2008, soit 2,7 milliards d'euros.

Réalisées à partir des déclarations réelles de 2011, les dernières connues, ces simulations mettent donc en évidence les effets des mesures envisagées par catégorie de bénéficiaires. À ce stade, la Cour ne propose toutefois pas de réviser les taux, considérant comme vous, monsieur le président, l'intérêt de la stabilité des régimes fiscaux. Lorsque les études disponibles permettront de mieux établir l'efficacité du CIR, l'on pourra réfléchir notamment aux moyens de concentrer le taux de 30 % là où il apparaîtrait le plus efficace. Toute évolution des taux du CIR devrait être précédée de l'exercice de simulation correspondant, afin de ne pas rencontrer les mêmes problèmes de chiffrage que ceux que l'on a connus en 2008.

La Cour a donc retenu ici quatre recommandations. D'abord, simplifier l'assiette et la méthode de calcul du CIR – dépenses éligibles correspondant au manuel international de référence, le manuel de Frascati ; suppression du doublement d'assiette pour la recherche partenariale et du forfait de fonctionnement à 200 % pour l'embauche de docteurs ; ajustement du calcul des frais de fonctionnement. Ces ajustements représenteraient 400 à 600 millions d'euros d'économies annuelles, selon les paramètres retenus, soit quelque 10 % du crédit d'impôt. Deuxièmement, publier rapidement une instruction fiscale clarifiant les dépenses d'innovation éligibles et instaurer un suivi *ad hoc* du crédit d'impôt innovation. Troisièmement, exclure de l'assiette du CICE les rémunérations déclarées dans le cadre du CIR, ou inversement. Enfin, réserver le bénéfice du CIR aux conventions d'intégration fiscale

qui prévoient la rétrocession du crédit d'impôt aux filiales ayant généré les dépenses éligibles, ou proposer aux entreprises d'en faire une bonne pratique.

Au total, l'évolution dynamique qu'a connue le CIR depuis 2008 est appelée à se poursuivre. La Cour propose certains ajustements propres à contenir ce coût sans remettre en cause ni l'architecture d'ensemble ni l'efficacité du CIR. Au-delà de ces mesures, elle se propose de conclure par trois messages. Premièrement, l'État doit se donner les moyens de connaître plus rapidement et mieux le CIR et son coût, ce qui suppose de dématérialiser sa déclaration. Ce sera également une source de simplification pour les entreprises. Deuxièmement, face à l'émergence de pratiques frauduleuses, les services de l'État doivent procéder à une analyse de risque pour décourager ces comportements et mieux orienter leurs contrôles vers les entreprises à risque. Une déclaration récente du ministre de l'Économie et des finances suggère que des instructions leur ont été données en ce sens. La confiance qu'inspire le crédit d'impôt et les effets positifs qui en sont attendus n'en seront qu'accrus. Troisièmement, le CIR équivaut à une baisse de la fiscalité ciblée sur les entreprises, principalement industrielles, c'est-à-dire les plus exposées à la concurrence internationale. Ce point doit être intégré à toute réflexion sur l'évolution de l'impôt sur les sociétés, sa lisibilité, sa cohérence et sa neutralité.

M. le président Gilles Carrez. Merci beaucoup, monsieur le président, pour cet excellent travail, très complet. Nous partageons la préoccupation que vous inspire la hausse très rapide de cette dépense fiscale. La situation est paradoxale : alors que l'aide – qui passe par une diminution d'impôts – augmente considérablement, le CIR apparaît comme une source d'incompréhension, voire comme une pomme de discorde, entre les entreprises, quelle que soit leur taille, et les services fiscaux. Les premières vont jusqu'à croire le CIR intangible, considérant que l'accord des experts du ministère de la Recherche vaut quitus fiscal et rend inutile tout contrôle fiscal en aval. Certaines PME avouent même s'abstenir de monter un dossier, de peur de déclencher un contrôle ! Étant donné l'effort financier consenti, il me paraît pourtant inenvisageable de renoncer à tout contrôle fiscal ou à toute participation du ministère des Finances à la procédure d'agrément des dossiers. Comment réduire cette incompréhension ? Ne devrait-on pas notamment mobiliser davantage les réseaux de chercheurs publics, quitte à remettre en partie en cause les limites du secret fiscal et à analyser de manière beaucoup plus complète et rigoureuse, en amont, la nature des dépenses de recherche ?

Il existe une autre catégorie d'intervenants, notamment dans les PME et les ETI : les cabinets de consultants spécialistes du CIR, comme Alma CG, qui traite des centaines de dossiers chaque année. Certains, très sérieux, s'appuient sur de véritables équipes de chercheurs. Ne pourrait-on définir pour eux des principes déontologiques, de bonnes pratiques, voire envisager une procédure de labellisation ou d'agrément ? L'on retrouve en effet dans ce domaine les problèmes posés par l'existence des cabinets de défiscalisation outre-mer. Les entreprises voient dans le CIR un moyen de réduire un impôt sur les sociétés dont le taux est trop élevé ; l'objectif d'optimisation fiscale le dispute alors à l'objet même de l'incitation fiscale, parfois au point de l'emporter sur lui. De fait, certains des dossiers de PME que je m'étais fait communiquer lors des travaux que nous avons menés en 2010 étaient proprement aberrants : ils n'auraient jamais dû être acceptés, car ils n'avaient rien à voir avec des dépenses de recherche !

M. Alain Claeys, rapporteur spécial pour la recherche. La dépense impliquée par le CIR a bien plus augmenté que nous ne l'envisagions, puisque l'on tend vers 7 milliards d'euros. Rappelons toutefois que la mission interministérielle recherche et enseignement

supérieur – MIRES – est dotée en 2013 de 14 milliards d'euros. Il convient de garder en mémoire cette comparaison entre les moyens de la recherche publique et ceux de la recherche privée si l'on veut réfléchir au financement de notre recherche. Existe-t-il au niveau international des indicateurs d'efficacité évaluant le ratio optimal entre ces deux types de financement ?

Nous avons bien fait de ne pas modifier à nouveau les règles du jeu, j'en suis tout à fait d'accord, mais les travaux que j'ai menés avec Jean-Pierre Gorges incitent à s'interroger sur la cible visée. Qui a aujourd'hui besoin en priorité du CIR, sinon nos PME ? C'est leur développement qui est affecté par la limitation du développement de la recherche. Même si le nombre de bénéficiaires a doublé au cours de la période considérée, le pourcentage d'entreprises concernées demeure très faible. Il ne s'agit donc pas seulement de maîtriser le coût du dispositif mais, en revoyant l'assiette et le taux, d'en améliorer le ciblage.

Enfin, je partage l'idée qu'Oséo ne devrait pas être à la fois juge et partie, et je confirme l'urgence d'une réflexion sur les cabinets de conseil spécialisés.

M. Jean-Pierre Gorges. Je me réjouis pour ma part de ce rapport, dont j'espère que les préconisations, très proches de celles que nous avons formulées en 2010, seront mieux entendues ! J'avais à l'époque fait observer que la période considérée – de 2008 à 2010 – était trop brève pour permettre des conclusions définitives. En réalité, tout est dans la mesure : nous l'avions montré, la part des dépenses de recherche dans le PIB, que le dispositif était censé porter de 2,1 à 3 %, n'avait pas évolué proportionnellement au niveau élevé de la dépense. Et les problèmes que nous avons signalés perdurent.

Il existe d'abord, faute d'une étude d'impact suffisante, des effets d'aubaine : certains ont transformé une activité courante en activité de recherche. J'avais ainsi dénombré 5 000 chercheurs dans le seul secteur bancaire, où j'ai travaillé pendant vingt-cinq ans sans en croiser beaucoup !

Ensuite, la confusion perdure entre recherche et innovation. Nous avons proposé de créer un crédit d'impôt innovation, destiné aux PME plutôt qu'aux grandes entreprises. En effet, alors que la recherche concerne surtout les très grandes entreprises, les PME, régies par des cycles plus courts, ont besoin d'un tel outil de soutien à l'innovation. La traduction française du manuel de Frascati est ambiguë à cet égard, s'agissant notamment des prototypes, et les cabinets évoqués par Gilles Carrez se sont spécialisés dans son interprétation pour définir les dépenses éligibles au CIR, de sorte que certaines entreprises déclarent des dépenses qui ne devraient pas l'être, afin de réduire leur fiscalité. Réservons donc le CIR à ce qui concerne la recherche et développons le crédit d'impôt innovation.

Lorsque l'on s'est aperçu de ces dérives, de nombreux contrôles fiscaux ont été opérés, contrairement à ce que j'ai pu entendre. Ainsi, dans ma circonscription, je suis beaucoup intervenu à la demande d'administrés qui savaient que j'avais travaillé sur le sujet. En effet, des PME se sont lancées dans l'aventure sans généralisation du rescrit, outil efficace dont dispose le fisc pour établir un accord en amont, car Bercy manquait des compétences nécessaires pour l'interprétation. Or, Gilles Carrez l'a dit, les entreprises ont tendance à considérer l'aval d'un chercheur comme un quitus. J'avais pour ma part préconisé de confier le rescrit à Oséo, compétent pour juger de l'éligibilité du projet une fois pour toutes afin de garantir la stabilité fiscale aux entreprises et apaiser leurs craintes en la matière. Je propose de porter le taux du crédit d'impôt de 30 à 40 % pour toute entreprise qui aurait recours au rescrit, qu'il apparait aujourd'hui nécessaire de systématiser.

Alors que la courbe de la dépense ne cesse de croître, la part des dépenses de recherche dans le PIB n'augmente que faiblement. Dans notre rapport d'information, Alain Claeys, Pierre Lasbordes et moi-même sonnions déjà l'alarme. Voilà pourquoi il importe de nous accorder sur les dépenses éligibles en nous fondant sur le manuel de Frascati, et de développer le crédit d'impôt innovation puisque c'est l'innovation, plutôt que la recherche, qui crée à court terme de la valeur ajoutée et de l'emploi. Les PME ont besoin de prendre des brevets et de s'appuyer sur eux pour innover. Le cycle de l'innovation est tel que c'est la création de valeur ajoutée qui finance la recherche, laquelle finance l'innovation, qui crée à son tour de la valeur ajoutée. Il nous faut donc intervenir à l'étape opportune de ce cycle ; nous nous en rapprochons ; mais, si nous n'y parvenons pas, le CIR ne sera rien de plus qu'un abattement fiscal bénéficiant aux entreprises qui auront su recourir à des sociétés de services, lesquelles se paient d'ailleurs sur ce qu'elles leur rapportent. Le directeur administratif et financier d'une multinationale m'a ainsi confié : « Moi, dans votre CIR, je mets les tables, les chaises, tout, et on ne paie plus d'impôt ! » Cela vaut la peine d'y réfléchir.

M. Pierre-Alain Muet. Le rapporteur général, retenu par une réunion, m'a prié de l'excuser auprès de vous et de vous poser en son nom plusieurs questions, auxquelles j'ajouterai quelques considérations plus personnelles.

Le CIR ne se réduit-il pas, parfois, à un outil d'optimisation fiscale ? Telle est la question que nous nous posons tous. En particulier, comment s'articule-t-il à la fiscalité des revenus de la propriété intellectuelle, taxables non à 33 % mais à 15 % ? Dans votre rapport, vous semblez évoquer des schémas d'optimisation mettant en jeu ces deux dispositifs. Rapporteur d'une récente mission sur l'optimisation fiscale, j'aimerais, comme le rapporteur général, en savoir plus sur ce point. Le réexamen de la fiscalité privilégiée des revenus de la propriété intellectuelle fait partie des options que vous évoquez, mais sans trancher en faveur de l'une ou de l'autre. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

Dans le rapport, vous envisagez de supprimer le mécanisme du remboursement pour les groupes fiscalement intégrés. Cette hypothèse très débattue ne présente-t-elle pas un risque juridique, compte tenu du principe d'égalité devant l'impôt ?

Le seuil de 100 millions d'euros doit-il être apprécié au niveau de la filiale ou du groupe ? Vous semblez écarter la seconde piste. Pourriez-vous être plus précis ?

Les recoupements entre le CIR et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi sont-ils véritablement significatifs ? Le CICE s'applique aux seules rémunérations inférieures à 2,5 SMIC annuels, ce qui ne correspond pas aux revenus des chercheurs.

Enfin, le rescrit devrait être encore davantage développé, de nombreuses sociétés hésitant à recourir au CIR de peur d'être « rattrapées » par l'administration fiscale. Comme l'a dit Jean-Pierre Gorges, c'est essentiel pour les PME, qui ont besoin de s'assurer que le crédit auquel elles font appel ne sera pas remis en cause.

Mme Valérie Rabault. Comment le montant total du CIR est-il réparti par catégorie d'entreprise – PME, TPE, ETI, grands groupes – et par secteur ? On sait que le secteur bancaire bénéficie de sommes non négligeables.

Chaque euro de CIR, dites-vous, engendre un euro de dépense en faveur de la recherche. S'ensuit-il chaque fois un euro supplémentaire de dépense en faveur de l'innovation ?

Parmi les entreprises dont vous avez étudié les déclarations 2011, en existe-t-il qui n'ont payé aucun impôt sur les sociétés du fait du CIR ? Si tel est le cas, combien sont-elles ?

M. le président Gilles Carrez. S'agissant de la banque, il existe un biais statistique : l'INSEE classe les holdings, y compris industrielles, dans le secteur financier, et avec elles, le CIR dont elles bénéficient. Ne l'oublions pas, même si je ne nie pas que la recherche d'algorithmes permettant par exemple d'optimiser les produits dérivés a pu elle aussi bénéficier du dispositif.

Mme Arlette Grosskost. Notre pays souffre d'une certaine rigidité des liens entre recherche et industrie, même si la qualité de notre recherche publique est mondialement reconnue. L'hésitation à stimuler la créativité est plus perceptible dans les PME, étant entendu que certaines multinationales utilisent le CIR à des fins d'optimisation fiscale – ce qui est heureux, dans la mesure où elles peuvent ainsi continuer d'investir en France. En effet, les PME s'éloignent du dispositif en raison de la complexité du dossier, auquel leurs moyens, leurs effectifs, leurs compétences juridiques ne leur permettent pas de faire face. En outre, nombre d'entre elles redoutent, pour certaines par expérience, les contrôles fiscaux qui remettraient en cause le bénéfice du CIR.

Par ailleurs, il convient de cibler non seulement la R&D, mais aussi l'innovation, en proposant des moyens de financement dédiés. Le CIR ne suffit pas et le capital-risque ne concerne pas ce domaine.

Mme Karine Berger. Merci beaucoup pour cet excellent rapport, qui vient à point nommé en ce début d'automne, où il est encore temps de modifier telle ou telle mesure envisagée.

Pour mesurer l'efficacité du CIR, vous vous êtes fondé sur les dépenses. Valérie Rabault et moi-même avons récemment exploité les résultats d'une enquête menée par Reuters et qui se propose de valoriser l'innovation non par la dépense mais par les résultats, assez simples à mesurer, de l'utilisation dans le monde des brevets déposés par les entreprises. Le classement qui en découle est radicalement différent de celui que vous présentez. Je suis convaincue que, en appliquant le même principe, l'on constaterait que l'effet levier du CIR sur l'utilisation de brevets est massif pour les PME, mais beaucoup plus décevant pour les grands groupes. Si vous n'avez pas eu l'occasion de vous livrer à ce calcul, notre commission devrait envisager de le faire.

M. Thierry Mandon. L'inflation prévisible du CIR, déjà sous-estimée pour 2013, aura des conséquences concrètes sur la loi de finances pour 2014.

Or, la France est l'un des rares pays au monde où l'incitation indirecte à la R&D est aussi nettement supérieure à l'incitation directe : le montant engagé est 2,5 fois plus élevé. Sans prôner la publicisation de toutes les aides directes à la R&D, j'estime que l'incitation devrait être beaucoup plus ciblée par secteur et par catégorie d'entreprise. Je ne serais donc pas opposé à ce que l'on plafonne la dépense pour limiter la part du pilotage indirect.

Il est par ailleurs urgent de remédier aux effets pervers du CIR sur les grands groupes. D'une part, ces derniers ont tendance à différer l'adaptation de leur stratégie de recherche, ainsi dans le domaine de la santé et de la pharmacie, où ils ont tardé à s'intéresser aux biotechnologies parce que le dispositif les a incités à accorder trop longtemps un rôle trop important à la recherche interne. D'autre part, leur direction générale examine chaque année

les travaux des équipes de chercheurs que nous subventionnons et abandonne une partie non négligeable de leurs projets – quatre sur dix chaque année dans une grande entreprise de ma connaissance. Cela devrait nous inciter à réfléchir sur l'utilisation de l'argent public, compte tenu des efforts qui restent à faire pour les PME et PMI.

Vous proposez de dématérialiser les déclarations afin de simplifier le dispositif. J'irai plus loin : c'est tout le dialogue entre les PME-PMI et l'administration fiscale qu'il s'agit de fluidifier : à propos des cotisations sociales, des immobilisations ou des modalités de déclaration pour les entreprises en exercice décalé. Des mesures de simplification dans ces différents domaines permettraient d'ouvrir plus largement le dispositif à ces entreprises. Je vous renvoie à mon récent rapport sur le sujet, que j'ai transmis au président de notre commission et au rapporteur général.

M. Marc Goua. Est-il exact que le nombre de brevets déposés par les entreprises françaises diminue alors que les sommes que nous investissons ne cessent de croître ?

En ce qui concerne la coordination entre recherche publique et privée, une hausse ici ne doit pas se traduire par une baisse de dotation là – je songe au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives – CEA –, dont le rôle est essentiel.

M. Guillaume Bachelay. Ne nous trompons pas sur l'objet du rapport : il s'agit bien d'améliorer l'efficacité du CIR, dont nul ici ne conteste l'utilité économique. La stabilité est indispensable ; la régulation est souhaitable. Ainsi, la proposition de notre président touchant les cabinets de consultants constitue à mes yeux un impératif pour les années à venir.

S'il convient de mieux cibler le dispositif, c'est en fonction de la taille – priorité doit être donnée aux PME, dans le sillage des améliorations entreprises l'année dernière au sujet des prototypes – mais aussi du secteur d'activité. Malgré ses effets pervers sur les grands groupes, dans la compétition internationale, le CIR est indispensable à une grande entreprise industrielle insérée dans une filière d'activité et dont dépend toute une chaîne de valeur, y compris des PME, au sein de nos territoires. Plutôt qu'opposer grands groupes et PME, nous devrions donc donner la priorité aux secteurs qui en ont besoin : l'industrie et la production, laquelle est liée à l'innovation, comme l'a rappelé notre collègue Gorges. Pour cette raison, il serait précieux, répétons-le, de connaître la répartition du crédit entre les entreprises en fonction de leur taille et de leur secteur d'activité, sur laquelle la littérature fournit des informations contradictoires.

Ne pourrait-on envisager de confier le rescrit à la Banque publique d'investissement, orientée vers le financement de l'innovation ? Cela permettrait de cibler les PME tout en garantissant une proximité et une simplification bienvenues.

Mme Eva Sas. Il est en effet indispensable de cibler les PME.

Pourriez-vous détailler l'hypothèse d'un plafonnement de la dépense au niveau des groupes, ainsi que les montants distribués par taille d'entreprise ?

A-t-on envisagé de moduler le CIR pour orienter l'innovation, par exemple en faisant bénéficier d'un bonus certains secteurs – ceux qui, en favorisant la transition écologique et les économies d'énergie, préparent l'avenir par le développement durable ?

M. Charles de Courson. Je reste insatisfait de la réponse que vous apportez à la question de l'efficacité du CIR. Notre collègue Gorges l'a rappelé, le dispositif n'a pas

entraîné de hausse globale des dépenses de recherche. Peut-être les a-t-il empêché de chuter. Mais il est surprenant qu'au-delà de ces indicateurs macro-économiques diversement interprétables, aucun chercheur ne se soit demandé si la valeur ajoutée des entreprises bénéficiant du CIR augmentait plus vite que celle produite par un échantillon aléatoire qui n'aurait pas eu recours au dispositif. Après tout, celui-ci n'a-t-il pas pour but de stimuler la croissance française ?

Le taux du crédit d'impôt ne varie en fonction de la taille des entreprises qu'à partir d'un montant très élevé. Ne pourrait-on plutôt adapter la composition même du dossier que les entreprises ont à remplir pour bénéficier du CIR, en en demandant beaucoup moins aux PME qu'aux grandes entreprises ?

M. Michel Pajon. Dans son rapport d'information publié en juillet 2012, le sénateur Michel Berson estime que la réforme de 2008 devrait conduire à une augmentation d'environ 0,5 % du PIB structurel à partir de 2022. Est-ce suffisant pour déclarer efficient ce dispositif très coûteux et pour le pérenniser ?

M. Alain Fauré. Comment avez-vous évalué le retour sur investissement des 5 à 6 milliards d'euros de CIR ? En effet, dans des domaines technologiques complexes, les brevets déposés en 2013 peuvent ne produire leurs effets qu'en 2018, 2020 ou 2030.

Comment le crédit se répartit-il par taille et par secteur ? Plus précisément, comment est-il possible que les banques en bénéficient ? Que financent-elles donc en matière de recherche, sinon des « usines à gaz » comme les *subprimes*, dont chacun sait où elles nous ont mené ?

Mme Christine Pires Beaune. Dans la comparaison internationale que vous présentez à propos de la part respective des dépenses fiscales et du soutien direct à la R&D dans le PIB, sur 37 pays, 20 ont recours à une incitation fiscale substantielle, au premier rang desquels figure la France. L'Allemagne, au contraire, ne possède aucun dispositif de ce type. Pourrait-on comparer leur efficacité selon un même critère, par exemple à partir du nombre de brevets déposés, afin d'établir le cas échéant une corrélation entre les deux phénomènes ? En d'autres termes, l'incitation fiscale est-elle le bon moyen d'encourager la R&D en vue de stimuler la croissance de nos entreprises ?

M. Lionel Tardy. Selon le rapport de la Cour des comptes sur le financement public de la recherche, publié en juin dernier, le montant des dépenses déclarées pour bénéficier du crédit d'impôt serait sensiblement inférieur à celui des dépenses éligibles. A-t-on une idée de l'ampleur de cet écart ?

Après avoir rappelé que le nombre de bénéficiaires, multiplié par deux entre 2007 et 2011, ne dépasse toutefois pas 0,5 % des entreprises, vous proposez de faire varier le taux selon la taille de celles-ci. Comme l'ont dit plusieurs de mes collègues, il serait donc précieux de connaître le nombre de bénéficiaires par taille d'entreprise et par secteur d'activité.

Vous préconisez d'accélérer la production des données d'exécution relatives au CIR et de développer les études d'impact. Au regard de la prolifération actuelle de rapports et de comités d'orientation sur tous les sujets, comment un dispositif aussi important et coûteux a-t-il pu échapper à toute évaluation depuis 2008 ? L'écart entre les prévisions et la dépense effective atteint 2,5 milliards d'euros ! Comment éviter qu'une telle situation se reproduise ?

M. le président Gilles Carrez. J'étais rapporteur général à l'époque dont vous parlez, mon cher collègue. M. Lefas l'a expliqué, les administrations avançaient dès alors le chiffre de 4 milliards d'euros. Tel est le charme de la dépense fiscale, que l'on sous-estime volontiers *a priori* pour mieux inciter à l'incitation ! Ce phénomène touche bien d'autres secteurs, dont certains font d'ailleurs l'objet de discussions en ce moment.

M. le président de la troisième chambre. La densité de vos interventions, mesdames, messieurs les députés, témoigne de votre vigilance et de votre expertise en la matière.

Le contrôle fiscal, tout d'abord, doit obéir à une stratégie claire. Cela suppose de simplifier les dossiers, qui devraient être des dossiers-types faciles à remplir, et de rendre les étapes du processus compréhensibles pour tout interlocuteur et toute entreprise quelle qu'en soit la taille.

Vous avez soulevé l'important problème des consultants, qui représentent une part significative de l'assiette et ont prospéré en tirant profit d'une législation complexe. N'oublions pas, cependant, que l'instrument fiscal s'applique à des dépenses de R&D, ce qui sélectionne l'expertise puisqu'il s'agit de passer la rampe de l'état de l'art : un site Internet, par exemple, n'est pas éligible. Parmi ces consultants, certains sont des fiscalistes chargés de trouver des biais juridiques et de mettre à profit les marges d'interprétation qu'offre le manuel de Frascati en droit français. Voilà pourquoi l'administration doit dissiper les doutes qui subsistent. Les experts du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, souvent des chercheurs, doivent également apporter leurs réponses. Faut-il aller jusqu'à l'agrément, qui est une procédure lourde ? Je serais plus favorable à une labellisation fondée sur la définition de bonnes pratiques ; c'est ce que nous proposons page 109 de notre rapport.

La répartition du crédit selon la taille de l'entreprise est présentée page 61, notamment, et selon le secteur d'activité page 65. Nous distinguons aussi les entreprises indépendantes. Je vous renvoie également aux annexes. Nous nous sommes efforcés de vous fournir le plus de données possibles ; je suis désolé que vous n'ayez pu en disposer, le rapport n'étant pas publié avant sa remise à la Commission. Rappelons qu'il ne s'agit pas de simulations *a priori*, mais bien de la réalité constatée à partir des déclarations déposées en 2011.

Faut-il privilégier l'outil fiscal ou la subvention publique ? La France est dans une situation atypique : l'outil fiscal ne représente pas moins de 67 % du total de nos aides aux entreprises dans le secteur de la recherche. Alors que la subvention est discrétionnaire, l'incitation fiscale est régie par le principe d'égalité devant l'impôt : l'attribution du crédit dépend uniquement du respect de conditions précises, sous réserve d'un contrôle suffisant des entreprises à risque. Dans le prolongement de nos travaux sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, l'outil fiscal nous paraît utile compte tenu de la fiscalité actuelle des entreprises. En outre, les aides sectorielles sont exclues puisqu'elles sont condamnées par Bruxelles – souvenez-vous du plan textile. Nous présentons page 40 l'exemple du Canada, qui, cherchant à rééquilibrer crédit d'impôt et subventions, a choisi, contrairement à la France, de limiter le bénéfice de l'outil fiscal accordé aux grandes entreprises et d'accroître la subvention à la R&D. Cet exemple n'est pas entièrement transposable puisque les positions respectives des entreprises françaises et canadiennes sur les marchés ne sont pas identiques.

S'agissant des indicateurs globaux, je vous renvoie aux travaux de l'OCDE et notamment à son étude sur l'évaluation de la performance du système de soutien à la R&D, qui sera bientôt rendue publique et viendra éclairer par une comparaison l'étude que l'organisme a récemment consacrée à la Suède.

Monsieur Muet, en ce qui concerne l'articulation entre CIR et fiscalité des revenus de la propriété intellectuelle, l'OCDE a décrit dans ses récents travaux sur l'évasion fiscale le type de montage auquel recourent les grands groupes internationaux afin d'utiliser au mieux les dispositifs préférentiels relatifs à la recherche qui existent dans chaque pays – CIR, fiscalité sur les brevets – et d'instaurer entre sociétés du même groupe des redevances liées à l'usage de la propriété intellectuelle. Ces montages font souvent appel à des sociétés du groupe qui sont localisées dans des paradis fiscaux. L'annexe 13 de notre rapport présente ainsi un schéma réel dans lequel la société mère, établie dans un pays développé, a bénéficié d'un crédit d'impôt recherche, les revenus de la propriété intellectuelle étant confiés à des filiales établies dans des paradis fiscaux, donc faiblement imposés. Nous n'avons pas encore été confrontés à la présentation de tels schémas, mais nous les avons documentés autant que possible. Les services fiscaux que nous avons interrogés nous ont confirmé qu'ils étaient très attentifs aux flux financiers liés à des redevances de propriété intellectuelle, et notamment à la question de savoir si ces flux recouvraient une réalité économique et si des sociétés implantées dans des paradis fiscaux étaient concernées. Plusieurs entreprises ont ainsi subi un redressement pour avoir refacturé à une entreprise du même groupe établie à l'étranger le coût de la R&D effectuée en France, moins l'avantage fiscal obtenu grâce au CIR ; il leur a été demandé de refacturer la R&D à partir des coûts réellement exposés.

Ces mécanismes sont complexes et il est légitime que la créativité des fiscalistes en matière d'optimisation fiscale vous préoccupe. Le droit fiscal comporte des clauses anti-abus, mais l'élément-clé semble être le contrôle des prix de transfert, sur lesquels la valeur ajoutée est déplacée en fonction des contraintes fiscales des différents pays. Pour l'OCDE, les bénéficiaires que ces mécanismes apportent aux très grandes entreprises sont sous-estimés ; l'organisation en tire la conclusion radicale, que nous n'avons pas reprise à notre compte, selon laquelle il faudrait réserver ces avantages aux PME. Ce principe ne nous paraît pas aller de soi compte tenu de la forte concentration, en France, de la R&D sur les très grandes entreprises, mais il faut être conscient de la propension de ces dernières à l'optimisation fiscale, que les PME et, surtout, les ETI n'ont pas les moyens de conduire des programmes de recherche.

Le rapporteur général nous a également interrogés sur notre position quant au réexamen de la fiscalité privilégiée des revenus de la propriété intellectuelle. Le coût de la taxation à 15 % des revenus issus de la cession de brevets est significatif, atteignant 850 millions d'euros en 2011 et 680 millions en 2013, selon les données figurant dans le PLF pour 2013. Abondante s'agissant du CIR, la littérature est muette sur ce dispositif, mais la Banque de France a chargé l'École d'économie de Paris d'en mesurer l'effet sur les brevets. Cette enquête, que nous n'avons pu mentionner que par allusion puisqu'elle n'en est qu'à ses débuts, pourrait éclairer utilement votre réflexion sur ce point. Rappelons également que, depuis cinq ans, plusieurs pays – dont, tout récemment, le Royaume-Uni – ont créé des régimes très attractifs de fiscalité de la propriété intellectuelle, dits *Patent Box*, qui engendrent des risques de délocalisation. Cette niche fiscale est-elle utile ? Elle est en tout cas très fortement concentrée et nous ne disposons d'aucune analyse de son impact. Nous avons rencontré cette question chemin faisant, sans la traiter au fond puisqu'elle ne nous était pas posée ; il faudra en tout état de cause y revenir, sans *a priori*.

La transformation du crédit d'impôt en réduction d'impôt créerait-elle un risque juridique étant donné le principe d'égalité devant l'impôt ? C'est en passant en revue les différentes options envisageables, conformément à ce qui nous était demandé, que nous avons examiné cette éventualité. Les deux techniques fiscales ne reviennent pas au même ni du point de vue comptable, ni eu égard à l'effet de levier. Vous avez pu le constater lorsque des entreprises de différente taille ont perçu des liquidités dans le cadre du plan de relance. Eu égard aux normes IAS/IFRS, le remboursement intervenant au bout de la quatrième année permet de traiter le crédit, du point de vue comptable, comme une subvention, ce qui est important pour la présentation des comptes. Dans les comptes sociaux, ce régime est optionnel. Il s'agit pour les grandes entreprises, qui ont déjà la possibilité de recourir à l'optimisation fiscale, d'une facilité supplémentaire que l'on pourrait envisager de limiter. Telle n'est toutefois pas l'hypothèse que nous avons retenue à ce stade, préférant faire porter notre recommandation sur le bon fonctionnement des conventions d'intégration fiscale.

Faut-il appliquer le seuil de 100 millions d'euros au groupe plutôt qu'à ses filiales ? Nous n'avons pas non plus retenu cette mesure, pour trois raisons. D'abord, elle serait contournée ; ensuite, elle pénaliserait les groupes français par rapport aux entreprises étrangères installées en France, dont la R&D sur le territoire national n'atteint généralement pas 100 millions d'euros – les dix-sept déclarants que j'ai évoqués sont tous français. Dernière raison, et non des moindres : un tel mode de calcul rendrait moins clair encore le principe de rétrocession du crédit d'impôt aux filiales ayant généré la dépense de R&D éligible. L'efficacité du CIR, qui vise d'abord à stimuler l'effort de recherche des entreprises, pourrait donc en être affectée. Voilà pourquoi nous préconisons principalement de réserver le bénéfice du CIR aux groupes intégrés dont la convention d'intégration fiscale prévoit explicitement la rétrocession du crédit à la filiale ayant généré la dépense de R&D, ou de proposer aux entreprises d'en faire une bonne pratique.

Les objectifs respectifs du CIR et du CICE ne sont pas totalement disjoints, le CICE visant également à dynamiser la recherche. Par ailleurs, nous avons voulu aller plus loin que l'idée communément reçue selon laquelle les recoupements seraient inexistantes au motif que les rémunérations inférieures à 2,5 SMIC, éligibles au CICE, ne concerneraient pas les personnels déclarés au titre du CIR : ce serait oublier que les ITA – ingénieurs, techniciens et administratifs – du secteur de la recherche peuvent relever de cette catégorie. Nous avons donc tenté d'identifier les zones de recoupement potentiel et conclu que l'assiette commune aux deux crédits d'impôt se situait entre 400 et 560 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable. Peut-être conviendrait-il de demander à l'ACOSS une étude plus approfondie en vue d'affiner ce chiffrage.

Le rescrit constitue un outil intéressant, en premier lieu pour les petites et moyennes entreprises. À son sujet, nous ne partageons pas le point de vue de M. Jean-Pierre Gorges : Oséo, dans le cadre plus large de la BPI, est d'abord un acteur du financement ; son rôle n'est pas de déterminer l'éligibilité des dépenses à la lumière du manuel de Frascati. L'organisme exerce une fonction de banquier et non d'expert en matière de recherche, même s'il est très attentif à la recherche menée par les entreprises potentiellement performantes, en vue de minimiser le risque auquel il s'expose.

Les PME reçoivent 27 % du CIR, de même que les ETI. La distribution du crédit selon l'activité principale des entreprises coïncide avec celle qui découle de l'enquête statistique sur la R&D des entreprises quand on s'appuie sur l'activité principale de l'entreprise. Cette présentation n'est pas classique, les instances européennes préconisant une présentation par branche d'activité bénéficiaire des travaux de R&D.

Madame Arlette Grosskost, la Cour a consacré aux aides à la création d'entreprise un rapport qu'elle a récemment remis à votre Assemblée. Le présent rapport se limite au CIR, à propos duquel nous avons de nombreuses questions à traiter. Je ne puis donc vous répondre, sinon en confirmant que le capital-risque pose un problème auquel il faudra certainement réfléchir.

Ne vous inquiétez pas, monsieur Goua : nous n'oublions pas le CEA, qu'il appartient à la deuxième chambre de contrôler, mais au sujet duquel nous sommes très attentifs, notamment dans la note d'analyse de l'exécution du budget de la MIREs que nous vous remettons chaque année. Cet aspect est également mis en perspective dans notre rapport public thématique sur le financement public de la recherche. Assurément, les investissements d'avenir et les différents outils fiscaux doivent être pris en considération dans l'équilibre de la loi de finances et peuvent appeler des arbitrages, ce qui nourrit une inquiétude patente dans nombre d'établissements publics à caractère scientifique et technique. Nous sommes naturellement disponibles pour travailler sur ces sujets si vous le souhaitez.

La stabilité est nécessaire, mais la régulation doit pouvoir s'opérer. Nous nous sommes donc efforcés d'encadrer les conditions dans lesquelles le système pourrait évoluer.

M. de Courson a bien voulu laisser entendre que nous ne répondions pas à la question relative à l'effet du CIR sur la dynamique des entreprises. C'est que les travaux de recherche disponibles sur le sujet s'appuient sur des données anciennes, antérieures à 2008, année qui commence seulement à apparaître dans les études. Développons donc ces dernières, faites davantage pression en ce sens, afin de déterminer si l'outil constitue une véritable source de soutien. En tout état de cause, nous l'avons relevé dans notre rapport sur le financement public de la recherche, il existe une perte en ligne entre les dépenses servant d'assiette à l'aide fiscale et la DIRDE – dépense intérieure de recherche et développement des entreprises. Cela s'explique notamment par le fait que cette dernière exclut plusieurs dépenses éligibles à l'aide fiscale. Toutefois, l'écart se réduit, le CIR déclaré représentant 18,1 milliards d'euros, contre 28 milliards de DIRDE.

Mme Jeanne Seyvet, contre-rapporteur. L'évolution est telle que le CIR déclaré augmente plus vite, de 7 % par an, que les dépenses déclarées dans l'enquête.

M. le président de la troisième chambre. S'agissant des banques, en matière de R&D, il n'y a pas de « mauvais » secteur. Les modèles de recherche économétrique actuarielle sont très utiles aux investisseurs institutionnels – compagnies d'assurance et banques. En faisant en sorte, par la loi bancaire, que l'essentiel du bilan des banques serve au financement de l'économie, vous avez tranché : il n'y a aucune raison de les exclure de l'assiette, ce qui serait en outre inexplicable du point de vue fiscal.

Mme Valérie Rabault. Si je comprends bien l'encadré qui figure page 161 du rapport, les entreprises du CAC 40 capteraient à elles seules 1 milliard au titre du CIR, soit 20 % du montant total du crédit d'impôt. Même si le plafond de 100 millions d'euros était appliqué à l'échelle du groupe, la créance, qui serait presque divisée par deux, représenterait encore 680 millions. Est-ce bien le cas ?

M. le président de la troisième chambre. En effet.

M. Pierre-Alain Muet, président. Merci à vous, monsieur le président de la troisième chambre, ainsi qu'à l'ensemble des magistrats de la Cour, pour cet exposé très intéressant.

Ce rapport d'enquête ayant été réalisé à notre demande, il nous incombe d'en assurer la publication. Je propose donc à la Commission d'autoriser cette publication, sous forme d'un rapport d'information accompagné d'une introduction de notre rapporteur spécial.

Il n'y a pas d'opposition ? Il en est ainsi décidé.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 11 septembre 2013 à 11 heures

Présents. – M. Éric Alauzet, M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, M. Jean-Marie Beffara, Mme Karine Berger, M. Xavier Bertrand, M. Christophe Caresche, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Carole Delga, M. Alain Fauré, M. Jean-Claude Fruteau, M. Laurent Furst, Mme Annick Girardin, M. Claude Goasguen, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, Mme Arlette Grosskost, M. Régis Juanico, M. Jérôme Lambert, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Pierre-Alain Muet, M. Patrick Ollier, M. Michel Pajon, Mme Christine Pires Beaune, Mme Valérie Rabault, Mme Monique Rabin, M. Thierry Robert, M. Alain Rodet, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Thomas Thévenoud, M. Michel Vergnier, M. Laurent Wauquiez, M. Éric Woerth

Excusés. – M. Étienne Blanc, M. Christophe Castaner, M. Gaby Charroux, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, M. Marc Francina, M. Jean Launay, M. Camille de Rocca Serra

Assistaient également à la réunion – Mme Marie-Christine Dalloz, M. Lionel Tardy

