

La Suisse a aussi sa politique industrielle

La CTI, l'agence de la Confédération pour la promotion de l'innovation, pratique une politique industrielle réussie depuis plusieurs années. Les allègements fiscaux constituent une piste pour encourager les entreprises à innover malgré le franc fort. *Spyros Arvanitis, Martin Wörter, Peter Egger*

Abrégé Du point de vue économique, les défaillances possibles du marché justifient une politique de l'innovation, notamment parce que la recherche et le développement sont un bien public. En Suisse, c'est la Commission pour la technologie et l'innovation qui encourage les entreprises à innover en leur octroyant des subventions indirectes. Cette pratique a été jugée efficiente par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich, qui lui a consacré une étude économétrique pour la période allant de 2000 à 2002. Les expériences réalisées dans d'autres pays montrent que les allègements fiscaux – un instrument que la Suisse n'utilise pas encore – peuvent eux aussi promouvoir l'innovation.

Un principe fondamental de l'économie veut que les solutions proposées par les marchés soient efficientes quand les conditions requises sont réunies. Lorsque tel est le cas, aucune intervention, qu'elle soit le fait de l'État ou de toute autre partie, n'aboutit à un résultat économique meilleur pour l'ensemble des acteurs considérés dans leur globalité.

L'une de ces conditions est, par exemple, l'absence de facteurs qui nuisent au bon fonctionnement des mécanismes du marché. Appelés «distorsions» ou «frictions», ces

facteurs peuvent être naturels: des obstacles d'ordre temporel, linguistique, spatial, culturel, historique ou autre entravent le libre-échange ou faussent le jeu des mécanismes du marché. Ils peuvent aussi être de nature politique: ils résultent alors de l'utilisation d'instruments de la politique économique qui limitent l'accès aux marchés des biens et des services. Songeons ici au régime des douanes ou aux normes à respecter pour mettre en service des biens de production. Les frictions politiques peuvent par ailleurs restreindre l'accès aux marchés des facteurs de production, qu'il s'agisse des capitaux ou du travail. Citons, dans ce dernier cas, les

problèmes que pose la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger.

Les prestations comme la recherche et le développement (R&D) étant, dans une certaine mesure du moins, des biens publics et le marché ne les fournissant qu'en quantités limitées, nous sommes ici en présence d'une défaillance du marché. Pour un petit pays comme la Suisse, ouvert sur le monde, où le coût des facteurs de production est élevé, il est particulièrement important que les entreprises innover si elles entendent rester concurrentielles sur les marchés mondiaux. Ce constat s'impose avec encore davantage de force lorsque les paramètres macroéconomiques, comme le franc fort, leur sont défavorables.

Financer les hautes écoles plutôt que les entreprises

La politique d'innovation suisse s'appuie principalement sur la promotion d'accords de coopération entre les hautes écoles et le secteur privé, selon une approche ascendante: plutôt que d'imposer les domaines ciblés, la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) laisse aux entreprises le soin de choisir les projets d'innovation appliquée, en coopération avec les hautes écoles. Ces dernières perçoivent la totalité du soutien financier requis et les entreprises bénéficient de l'expertise scientifique. En soi, cette façon de procéder est une «innovation» suisse qui n'existe nulle part ailleurs sous la même forme. Ce système a fait l'objet de plusieurs tests d'efficacité (voir *illustration*)¹.

En 2005, le KOF² a analysé pour la première fois l'efficacité du système de la CTI à l'aide de méthodes statistiques (appariement, en l'occurrence). Il a ainsi examiné, pour la période 2000–2002, si l'innovation pratiquée par

Les hautes écoles perçoivent la totalité du soutien financier requis et les entreprises bénéficient de l'expertise scientifique.

¹ Hotz-Hart et Rohner (2013) en présentent une vue d'ensemble.

² Arvanitis et al. (2005)

les entreprises grâce au soutien de la CTI atteignent un niveau supérieur au niveau hypothétique qu'elles auraient atteint sans cette aide. Dans les cas où il y a bel et bien une amélioration, on parle de «l'additionnalité» de la mesure d'encouragement, un indicateur révélateur de sa réussite.

Pour tous les indicateurs de l'innovation pris en considération dans cette étude, les prestations des entreprises bénéficiaires en matière d'innovation étaient en moyenne considérablement plus élevées que celles d'entreprises à la structure similaire n'ayant perçu aucune aide. Ce résultat peut s'interpréter comme une preuve de l'additionnalité de cette mesure. L'étude a aussi montré une corrélation entre l'effet observé et la part de l'aide versée, soit le taux de financement.

De nombreux pays font des subventions l'un des instruments de leur politique d'innovation. Certains octroient aussi des allègements fis-

caux aux entreprises actives dans la R&D. Ce n'est pas le cas en Suisse, mais la Confédération le fera si la réforme de l'imposition des entreprises III, qui sera probablement soumise au vote en février prochain, passe la rampe. D'ores et déjà, il semble certain que ces allègements s'adresseront à un cercle de bénéficiaires plus vaste que celui des subventions. La politique suisse est, en effet, plutôt restrictive en ce domaine, de sorte qu'une extension du rayon d'action de la CTI n'est guère probable.

Apprendre de l'étranger

Les expériences positives faites dans d'autres pays peuvent inspirer la Suisse. Le KOF a réalisé une méta-analyse incluant 39 évaluations effectuées dans 17 pays de l'OCDE sur la promotion de l'innovation³. Le regard s'est principalement posé sur les subventions et les allègements fiscaux pour la R&D. À l'exception

³ Arvanitis (2013).



La société de technologie médicale AOT a développé un robot qui peut découper un os à l'aide d'un rayon laser. Ce projet a été soutenu par la CTI.

Culture de salades avec économiseur d'eau installé dans la toiture. Les bases du système ont été élaborées par la société Urban Farmers, spécialisée en écotechnologie, avec la Haute école zurichoise des sciences appliquées (ZHAW).



121

L'efficacité des allègements fiscaux dépend de leurs modalités concrètes.

de quatre études, les programmes évalués ont été réalisés entre 1990 à 2006. La plupart des recherches avaient recours, pour mesurer l'additionnalité, à une seule des variables suivantes: niveau des dépenses, intensité de la R&D et nombre de salariés dans ce domaine.

Pour la Suisse, les résultats obtenus par les programmes de subventionnement de l'innovation dans des États européens comparables sont particulièrement riches en enseignements: en Allemagne, les six évaluations ont toutes constaté des effets positifs, même si, dans deux cas, ceux-ci ne se manifestaient que lorsque les activités étaient réalisées en collaboration avec des universités. D'autres études ont été menées à terme en Scandinavie: si leurs résultats étaient mitigés pour le Danemark, ils étaient en revanche positifs pour la Finlande et la Suède. Enfin, deux études françaises ont elles aussi conclu à un effet positif des subventions sur l'intensité de la R&D.

L'efficacité des allègements fiscaux semble, elle, moins marquée: seule une étude réalisée aux Pays-Bas a noté un effet clairement positif sur les dépenses en R&D. Ce même constat

n'est apparu que partiellement en Norvège. En outre, trois études canadiennes ont abouti à des résultats mitigés, puisque l'existence d'un effet positif n'a pu être prouvée que pour les petites entreprises. En l'occurrence, les allègements gagnaient nettement en efficacité lorsqu'ils étaient combinés à des subventions.

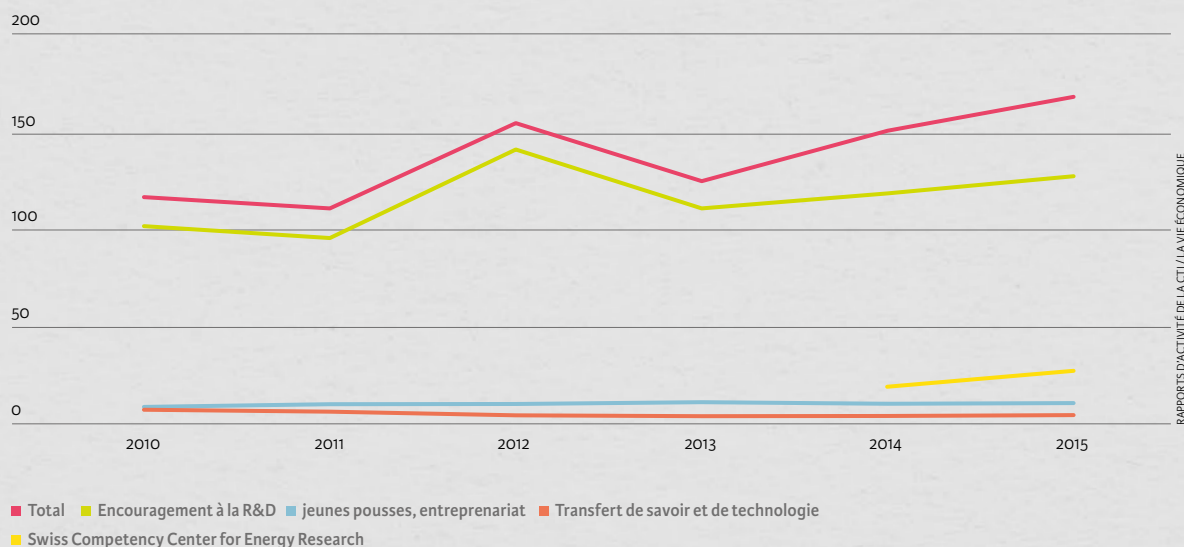
L'importance cruciale du régime des allègements

Les résultats de deux études qui s'intéressaient aux modalités concrètes des mesures fiscales méritent d'être signalés. La première était basée sur des données d'entreprises néerlandaises. Selon ses résultats, les allègements accordés sur l'ensemble des dépenses en R&D (« volume-based ») sont moins efficaces que les barèmes fiscaux appliqués en fonction de l'augmentation de ces mêmes dépenses⁴. La deuxième étude⁵ portait sur l'impact de plusieurs types d'allègements accordés à divers secteurs industriels dans l'Union européenne. Elle a conclu que le facteur décisif était non seulement le régime d'allègement en soi, mais aussi sa compatibilité avec le système fiscal. Mentionnons pour terminer une étude réalisée avec la participation du KOF: celle-ci a conclu que les

4 Mohnen et Lokshin (2009).

5 Elschner et al. (2011)

Fonds de la CTI pour l'encouragement de l'innovation (2010 à 2015, en millions de francs)



Des fonds supplémentaires ont été alloués en 2011 (114,5 millions de francs), en 2012 (38 millions) et en 2015 (73,8 millions) pour atténuer les effets du franc fort. Ces sommes n'apparaissent pas dans les totaux indiqués pour 2011 et 2015.

incitations fiscales favorisent en particulier le dépôt de demandes de brevets⁶.

Pour résumer, les expériences réalisées dans d'autres pays montrent que les programmes d'encouragement axés sur le subventionnement des activités de R&D atteignent dans la plupart des cas leur objectif principal, soit l'additionnalité des dépenses consenties dans ce domaine. Leur impact est toutefois moins manifeste en ce qui concerne les étapes en aval du processus d'innovation : dépôt de demandes de brevets, lancement de nouveaux produits ou processus ou même augmentation de la productivité et de l'emploi. Quant aux allègements fiscaux, l'expérience d'autres pays montre que leur efficacité dépend de leurs mo-

dalités concrètes, un constat dont il faudra tenir compte s'ils devaient être adoptés en Suisse.

⁶ Bösenberg et Egger (2016).



Bibliographie

Arvanitis S., « Micro-econometric Approaches to the Evaluation of Technology-oriented Public Programs: A Non-technical Review of the State of the Art », dans A. N. Link et N. S. Vonortas (éds), *Handbook on the Theory and Practice of Program Evaluation*, Cheltenham, 2013, Edward Elgar Publishing, pp. 56–88.

Arvanitis S., Donzé L. et Sydow N., *Wirksamkeit der Projektförderung der Kommission für Technologie und Innovation (KTI). Analyse auf der Basis verschiedener « Matched-Pairs »-Methoden*, document de travail no103, Zurich, avril 2005.

Bösenberg S. et Egger P. H., *R&D Tax Incentives and the Emergence and Trade of Ideas*. *Economic Policy*, 2016 (à paraître).

Elschner C., Ernst C., Licht G. et Spengel C., « What the Design of an R&D Tax Incentive Tells about Its Effectiveness: A Simulation of R&D Tax Incentives in the European Union », *Journal of Technology Transfer*, 36, 2011, pp. 233–256.

Hotz-Hart B. et Rohner A., *Wirkungen innovationspolitischer Fördermassnahmen in der Schweiz. Stand der Forschung, Synthese bestehender Evaluationsstudien und Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung*, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (Sefri), Berne, 2013.

Mohnen P. et Lokshin B., *What Does It take for an R&D Tax Incentive Policy to Be Effective?*, Unu-Merit Working Paper Series n° 2009–014, Maastricht, 2009.