

Mesures fédérales de soutien indirect à la recherche et au développement technologique (R&D)

Dans le cadre de la stratégie Europe 2020, l'État fédéral et les entités fédérées se sont engagés à investir au moins 3 % du produit intérieur brut dans la recherche scientifique d'ici 2020. Pour concrétiser cet engagement, l'État fédéral utilise surtout des mesures de soutien fiscales et parafiscales qui encouragent la recherche et le développement (R&D) de manière indirecte. Ces dernières années, les mesures ont fortement augmenté sur le plan budgétaire. En 2011, elles ont représenté un soutien indirect de plus d'un milliard d'euros pour l'État fédéral.

La Cour des comptes a dressé l'inventaire des mesures fiscales et parafiscales de soutien à la R&D et les a décrites à l'aide d'un certain nombre de critères. En outre, elle a examiné deux mesures fiscales importantes au niveau budgétaire, à savoir la dispense du précompte professionnel pour les chercheurs et la déduction des revenus de brevets. Elle a analysé si la mesure a été bien conçue, si sa mise en œuvre est pilotée dans l'optique des résultats, si les règles de contrôle sont appliquées correctement et si la mesure fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation. L'audit a débouché sur les constatations suivantes.

La norme européenne de 3 % est, pour le moment, hors d'atteinte pour la Belgique, dont l'intensité de la R&D est d'environ 2 % (qui est par ailleurs la moyenne européenne). La Cour des comptes a constaté des lacunes et des manquements au niveau de l'élaboration, du pilotage, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures fédérales de soutien indirect. Les objectifs des mesures sont vagues. Les mesures ont généralement été prises à la demande d'un (sous-) secteur. La législation est souvent élaborée dans l'urgence. Les dispositions légales sont parfois imprécises et la définition et l'attribution des responsabilités administratives sont insuffisantes. L'impact budgétaire est uniquement calculé a posteriori et ne tient compte que des diminutions de recettes directes liées à une mesure déterminée, de sorte que le coût exact est sous-estimé.

La législation imprécise et les adaptations successives de celle-ci conduisent à un régime instable, ce qui n'offre pas suffisamment de sécurité juridique ni de garanties d'un traitement équitable des contribuables. La législation est parfois difficile à exécuter et à appliquer. L'imprécision des objectifs et des dispositions légales entravent l'évaluation du succès des mesures et la réorientation éventuelle de la politique. De plus, la Cour des comptes a constaté que les mesures de soutien de l'État fédéral et des entités fédérées n'étaient pas suffisamment harmonisées entre elles.

La Cour recommande à l'État fédéral de mieux structurer le processus décisionnel relatif aux mesures de soutien, par exemple, en reliant les mesures à des objectifs concrets et en élaborant un plan pluriannuel fédéral pour la promotion du climat d'innovation. Les parties prenantes et l'administration doivent être davantage associées à la préparation de la politique. La qualité de

la législation doit être améliorée et toutes les tâches doivent être clairement attribuées. L'État fédéral doit fournir des efforts supplémentaires pour démontrer la plus-value des mesures pour l'économie et l'emploi.

Les deux mesures fiscales de soutien indirect qui ont été examinées – la dispense du précompte professionnel pour les chercheurs et la déduction des revenus de brevets – ont un impact budgétaire de plus en plus important, qui s'explique par leur notoriété accrue auprès des entreprises et par leur accessibilité. L'application de ces mesures est en grande partie concentrée au sein d'un nombre limité d'entreprises.

Le contrôle de ces deux mesures fiscales est étroitement lié à la qualité de la législation. Que ce soit pour la dispense du précompte professionnel ou pour la déduction des revenus de brevets, il existe des points problématiques dans la législation qui empêchent un contrôle fiscal uniforme.

En ce qui concerne la dispense du précompte professionnel, les notions de « chercheur » et de « recherche scientifique » ne sont pas définies concrètement dans la loi, ce qui entraîne des divergences de points de vue entre le SPF Finances et le SPP Politique scientifique. L'audit a démontré que les contrôles se limitent généralement à la vérification des diplômes requis.

La complexité de la législation relative à la déduction des revenus de brevets a également pour effet que les contrôles se bornent le plus souvent aux aspects formels, tels la vérification de l'existence des brevets requis. Cette complexité explique que de nombreux problèmes d'application sont évoqués dans des demandes individuelles soumises au Service des décisions anticipées.

Il ressort en outre que le contrôle de ces deux mesures fiscales n'est pas encore piloté au niveau central, ce qui donne lieu à des différences entre les directions régionales quant au nombre de contrôles effectués et à la méthode suivie. Une autre constatation importante est que les agents de contrôle ne disposent pas de l'expertise scientifique requise pour effectuer de tels contrôles.

La Cour des comptes recommande au Parlement, au gouvernement et au SPF Finances d'augmenter l'uniformité des contrôles en éliminant les problèmes de la législation et en organisant des contrôles fiscaux au niveau central. Le SPF Finances et le SPP Politique scientifique doivent rechercher une solution durable aux points de désaccord et mettre en place une collaboration systématique et organisée en vue de l'exécution des contrôles fiscaux.

Concernant le précompte professionnel, étant donné la difficulté d'évaluer a posteriori des activités de recherche, il est indiqué d'avancer le contrôle fiscal pour le faire coïncider à l'introduction de la déclaration négative mensuelle. En ce qui concerne la déduction des revenus de brevets, une approche de contrôle spécialisée est recommandée, s'accompagnant si nécessaire d'un recours à la cellule Prix de transfert.