

Pour une croissance plus (im)matérielle

PAR CARLO THELEN *

Les facteurs de production «classiques», qui sont intrinsèquement à la base du phénomène de croissance, tendent à se raréfier au fil du temps. En effet, la main-d'œuvre qualifiée risque de s'éroder suite au vieillissement démographique. Par ailleurs, les ressources naturelles ne sont pas disponibles indéfiniment et des contraintes légales appellent à une utilisation plus rationnelle de ces ressources (cf. par exemple, l'encadrement plus contraignant des émissions de dioxyde de carbone). Dans un tel contexte, la croissance sera de plus en plus tributaire des hausses de productivité fondées sur le savoir et les actifs immatériels.

Selon un rapport européen publié en octobre 2016¹, les secteurs d'activité à forte intensité de droits de propriété intellectuelle représenteraient 42 % du PIB de l'UE et ils emploieraient directement 60 millions de personnes, 22 millions d'emplois indirects s'ajoutant à ce nombre déjà conséquent. Ces secteurs ont par ailleurs généré un excédent commercial et la productivité de leurs salariés est nettement plus élevée que dans le reste de l'économie, avec à la clef des salaires plus élevés, à raison de 46 %.

De telles activités constituent une opportunité unique pour le Luxembourg, confronté à une certaine saturation des sources et moteurs matériels de son développement économique, qui est en quête d'une croissance certes soutenue mais surtout plus qualitative et durable. Mais comment susciter un cercle vertueux en direction d'une économie plus immatérielle? Divers instruments sont disponibles pour ce faire. Ils devraient permettre d'alléger pour les entreprises concernées les coûts importants de recherche et développement (R&D), qui constituent pour les plus petites d'entre elles un obstacle souvent infranchissable.

Un «brouillard législatif», enfin dissipé par la loi du 17 avril 2018

Or jusque récemment et en l'absence d'une politique active en la matière, le Luxembourg s'était aventuré dans une sorte de «no man's land» fiscal. Les avantages en faveur des revenus de certains droits de propriété intellectuelle, consacrés dans le fameux article 50 bis de la Loi concernant l'impôt sur le revenu (LIR), ont en effet été suspendus dans le cadre de la loi budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2016. Le Gouvernement tenait en effet à remplacer ce cadre légal par une nouvelle législation qui soit pleinement compatible avec les évolutions fiscales internationales, en particulier avec le BEPS (ou «Base Erosion and Profit Shifting»). Ce dernier, en son point d'action 5, comporte l'exigence d'un lien plus affirmé entre l'octroi à une société d'un régime fiscal préférentiel et les activités de R&D de cette même société.

Cette nouvelle législation est désormais une réalité². Le nouveau régime intègre explicitement le principe du «Nexus», dont la logique est assez simple. Il s'agit de veiller à la «substance» de l'activité de recherche et développement, en s'assurant que les contribuables qui bénéficient d'un régime fiscal préférentiel ont bien conduit eux-mêmes les activités correspondantes et ont supporté les dépenses afférentes. Les avantages fiscaux sont donc conditionnés à une exigence de lien avec les activités sous-jac-

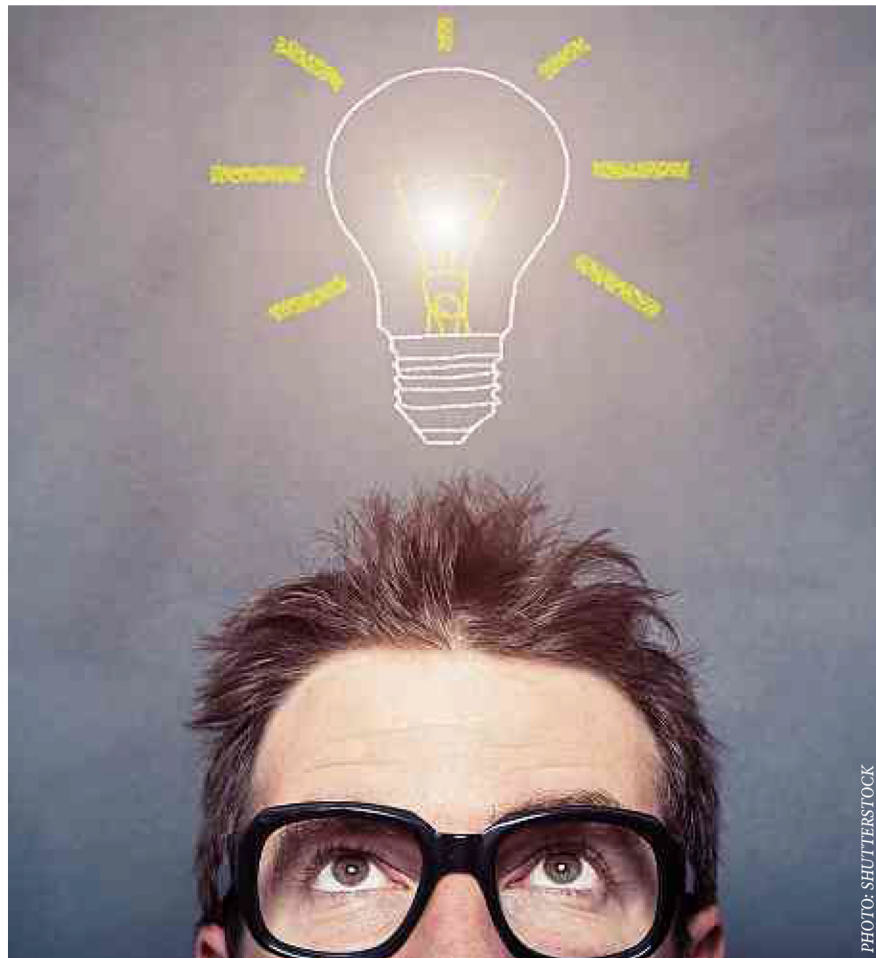


PHOTO: SHUTTERSTOCK

Un régime de propriété intellectuelle performant et attractif est l'un des prérequis d'un véritable écosystème de l'innovation au Luxembourg.

définit en outre de manière plus restrictive la notion d'actif éligible, en prévoyant qu'il s'agit d'un «actif de propriété intellectuelle autre qu'un actif de propriété intellectuelle à caractère commercial».

Des aspects à améliorer ou à compléter

Si ces avancées de la nouvelle législation sont à saluer, tout comme le fait qu'elle soit «BEPS compliant», divers aspects gagneraient à être réévalués ou complétés dans un futur proche, comme la Chambre de commerce l'a souligné dans son avis afférent du 3 novembre 2017 relatif au projet de loi n° 7163. En termes de comptabilité par exemple, qui demeure toujours très centrée sur les biens corporels, alors que l'immatériel constitue un formidable gisement de croissance. Faute d'une adaptation des cadres comptables à la «nouvelle donne» de l'immatériel, les états financiers ne refléteront plus correctement la situation financière des entreprises.

En ce qui concerne plus directement les nouvelles dispositions, le cas particulier des PME ne paraît pas suffisamment reconnu. Il s'imposerait, par exemple, de compléter à très court terme la nouvelle législation, en élargissant le champ des actifs éligibles³ aux

actifs de la propriété intellectuelle issus d'activités innovantes entreprises par les PME. Le plan BEPS permet en effet explicitement l'éligibilité de cette catégorie d'actifs. Ces derniers ne doivent pas nécessairement être protégés en vertu du BEPS. Ils peuvent être simplement reconnus comme «non évidents, utiles et nouveaux» dans le cadre d'un processus assoupli mais transparent, encadré par un organisme compétent et indépendant de l'administration fiscale. Le Luxembourg devrait au plus vite introduire un tel processus.

Un effort particulier en direction des PME se justifie d'autant plus que la propension à déposer des brevets est liée à la taille de l'entreprise (même pour les entreprises innovantes), les PME étant a priori moins susceptibles de demander la protection des droits de propriété intellectuelle ou d'utiliser les informations sur les brevets.

Un autre aspect de la nouvelle législation gagnerait à être précisé dans les meilleurs délais. Il s'agit du concept de capital immatériel, qui souffre toujours d'une absence d'interprétation homogène et reconnue de tous. Toute imprécision doit être évitée à ce niveau. De même, toute ambiguïté devrait disparaître en ce qui concerne la définition de l'actif éligible, qui doit être un «actif de propriété intellectuelle autre qu'un actif de propriété intellectuelle à caractère commercial». Ce terme de «propriété intellectuelle à caractère commercial» n'a pas de définition juridique précise et quasiment tous les brevets peuvent à l'évidence présenter un caractère commercial. Toute incertitude dans l'interprétation de ce principe doit être dissipée au plus vite.

Devrait être clarifiée également la situation des établissements stables non européens d'entreprises luxembourgeoises effectuant des investissements de recherche et développement au Luxembourg, qui risquent d'être pénalisées à cause d'une définition trop restrictive du (certes nécessaire) lien entre le régime fiscal préférentiel et les investissements de R&D dans le cadre du principe «Nexus».

Il s'imposerait par ailleurs d'augmenter le taux d'exonération de 80 à 90 %, car compte tenu du Code de conduite européen et des travaux de l'OCDE en matière d'harmonisation fiscale des régimes de propriété intellectuelle, seul un tel taux de 90 % permettrait à notre place de demeurer compétitive par rapport aux autres pays européens ayant mis en place un régime similaire. Un tel effort s'impose d'autant plus qu'en raison de conditions assez restrictives (notamment en termes d'actifs éligibles, de dépenses éligibles ou encore de revenus nets éligibles), peu de contribuables pourront dans les faits bénéficier des nouvelles dispositions.

Les opportunités de la nouvelle économie de la connaissance

Enfin et plus généralement, comme l'ont déjà fait remarquer la Chambre de commerce dans son avis relatif au projet de loi et la FEDIL, il convient de rester agile face à un cadre international en pleine mutation et «Les travaux sur l'introduction d'une nouvelle IP box ont illustré l'intérêt d'arriver à un équilibre entre les nouvelles contraintes et limites internationales d'une part et les opportunités économiques de l'autre»⁴. En d'autres termes, la législation en matière de propriété intellectuelle n'est nullement «gravée dans le mar-

bre»: elle doit au contraire être évolutive, afin de permettre au Luxembourg de capter un maximum d'opportunités dans ce domaine primordial pour notre avenir commun.

Ainsi, tout sous-investissement dans la R&D est préjudiciable aux entreprises, mais nuit également à l'économie luxembourgeoise dans son ensemble, d'où l'importance de la présence d'un cadre compétitif en faveur de l'innovation. La Commission européenne rappelle d'ailleurs, dans son rapport 2018 sur le Luxembourg, que «les dépenses en R&D restent fortement tributaires des dépenses publiques et n'ont pas d'effet démultipliateur sur les investissements privés. Les investissements en R&D des entreprises ont ainsi continué à diminuer, signe que plusieurs points faibles demeurent dans l'écosystème de recherche et d'innovation et tirent vers le bas les performances du Luxembourg en matière d'innovation» et «La part de l'emploi dans les entreprises à croissance rapide dans des secteurs innovants demeure également inférieure à la moyenne de l'UE».

Or selon le FMI, une hausse de 40 % des investissements privés en R&D se traduirait, dans une économie avancée «moyenne» et à moyen terme, par une hausse de 5 % du niveau du PIB⁵.

Quel formidable potentiel de croissance qualitative pour l'économie luxembourgeoise!

Il est à espérer que l'actuel cadre légal, qui a désormais le mérite d'exister, pourra être complété et clarifié au plus vite. Un régime de propriété intellectuelle performant et attractif est en effet l'un des prérequis d'un véritable écosystème de l'innovation au Luxembourg – au même titre d'ailleurs que des véhicules performants de financement des start-ups, une plus grande capacité à attirer et à fidéliser des talents et bien entendu un environnement intellectuel propice à la nouvelle économie de la connaissance et de la croissance qualitative.

* L'auteur est directeur général et chef économiste de la Chambre de commerce.
www.carlothelenblog.lu

- 1) Intellectual property rights intensive industries and economic performance in the European Union, Industry-Level Analysis Report – A joint project between the European Patent Office and the European Union Intellectual Property Office, Octobre 2016, seconde édition, Les secteurs intensifs en droits de la propriété intellectuelle tels que définis dans ce rapport sont ceux qui se caractérisent par un recours à ces droits se situant, par employé, au-delà de la moyenne de l'économie.
- 2) Loi du 17 avril 2018 portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, en ce qui concerne le régime fiscal de la propriété intellectuelle, et modifiant la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'évaluation des biens et valeurs («Bewertungsgesetz»); voir <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/04/17/a254/jo>.
- 3) Les actifs éligibles sont les brevets ainsi que les logiciels informatiques protégés par le droit d'auteur. Ainsi sont désormais exclus du champ d'application les marques, les dessins et les modèles, qui étaient précédemment couverts par l'article 50bis. Mais le Rapport final de l'Action 5 BEPS prévoit l'éligibilité d'une troisième catégorie d'actifs à des régimes fiscaux préférentiels de la propriété intellectuelle. Cette catégorie vise les actifs de la propriété intellectuelle issus d'activités innovantes entreprises par des PME et est soumise à moins de formalisme juridique.
- 4) Voir Echo des entreprises, n°4, FEDIL, juillet 2017, page 3 (http://www.innovation.public.lu/fr/brochures-rapports/e/echo-4-2017/FEDIL_ECHO_04-2017_COMPLETE_WEB_PDF.pdf).
- 5) Voir FMI, «Fiscal policies for innovation and growth», chapitre 2 du «Fiscal monitor – Acting now, acting together» d'avril 2016, <http://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2016/12/31/Acting-Now-Acting-Together>.

centes de recherche et développement (sur la base de ratios précis). L'ancien article 50 bis ne prévoyait pas un tel critère.

La nouvelle législation maintient par ailleurs le taux d'exonération de 80 % et elle réduit le champ d'application des actifs éligibles, en excluant les marques, les dessins et les modèles auparavant couverts par l'article 50 bis. Elle

Dépenses de R&D au Luxembourg en 2016 (en millions d'euros)

