



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale
du Trésor

ETUDES COMPARATIVES
INTERNATIONALES

Politiques industrielles et d'innovation

Les services économiques de plusieurs pays (Allemagne, Canada, Chine, Corée du Sud, Espagne, États-Unis, Israël, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ont été sollicités pour réaliser un travail de parangonnage concernant les politiques industrielles et d'innovation. Deux études comparatives internationales, la première portant sur les politiques industrielles et d'innovation dans leur ensemble, la seconde sur les dispositifs de soutien au financement des start-ups, ont été rassemblées dans cette synthèse. Les travaux s'intéressaient principalement à quatre aspects : (i) le soutien public à la recherche et développement et l'écosystème des start-ups (ii) les aides pour les acteurs émergents (iii) l'existence de dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement des particuliers dans les start-ups et (iv) la place montante de la transition écologique dans les politiques industrielles et d'innovation.

Le soutien public à la recherche et au développement

A l'exception de l'Espagne, du Canada et de la Chine, le niveau dans le PIB du soutien public à la R&D en 2021 des pays ciblés par l'étude est plus élevé que celui de la France (2,2 %). Régulièrement pris en exemple pour son excellence scientifique et universitaire, notamment dans des domaines comme l'intelligence artificielle, le Canada se situe pourtant au dernier rang des pays du G7 pour ce qui est des dépenses en recherche et développement des entreprises. Les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Japon et la Suède ont un soutien compris entre 2,3 % et 3,3 % du PIB et la Corée du Sud et Israël ont un soutien public supérieur à 4,9 % de leur PIB. Israël consacre 5,6 % de son PIB à la R&D civile, soit le pourcentage le plus élevé au monde.

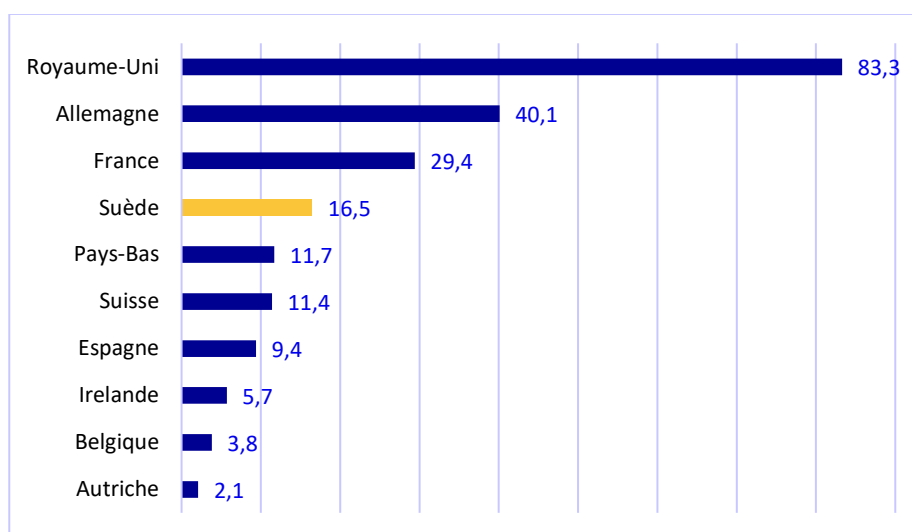
Le soutien public à la R&D des pays ciblés peut être essentiellement direct (Allemagne et Israël) ou au contraire essentiellement indirect (Canada, Royaume-Uni et Japon) ou encore être une combinaison équilibrée des deux types de soutiens (Corée du Sud, États-Unis, Pays-Bas et Chine).

L'écosystème des start-ups se développe

Le Royaume-Uni est le premier écosystème de start-ups d'Europe et le troisième au monde, derrière les États-Unis et la Chine, avec 28 milliards d'euros levés au cours de l'année 2022, soit plus que la France (13 milliards d'euros) et l'Allemagne (10,6 milliards d'euros) réunies. En Suède, les investissements ont atteint en 2022 un plus de 5 milliards d'euros et l'investissement en capital-risque a atteint, pour sa part, 8 milliards d'euros en 2021, ce qui constitue une multiplication par 6 depuis 2017, plus que dans beaucoup d'autres pays de l'Union européenne. Le recours au capital-risque est structurellement supérieur en Suède à la moyenne européenne (rapporté à la population). Les montants engagés par la Suède durant cette période ont représenté un peu plus de 50 % des moyens alloués par la France. L'écosystème néerlandais des start-ups et scale-ups figure également parmi les plus dynamiques de l'Union européenne. 65 % des start-ups néerlandaises perdurent après leurs cinq premières années d'existence, possiblement grâce au soutien apporté par le capital-risque (6,3 Md€ investis aux Pays-Bas en 2021). Il existe aussi aux Pays-Bas plus de 220 initiatives

nationales pour promouvoir et structurer l'écosystème des start-ups, fédérées autour de *TechLeap* (l'équivalent de la French Tech).

Investissements capital-risque entre 2017 et 2021 (en Mds€)



Source : Sweden Tech Ecosystem report 2021

Dans la majorité des pays étudiés, le discours politique sur le développement et le financement des start-ups est très favorable. Jeremy Hunt a déclaré en mars 2023 que le gouvernement souhaitait que le Royaume-Uni soit la place la plus attractive d'Europe pour les entreprises. L'Espagne établit, quant à elle, que le plus grand défi n'est pas nécessairement la création de start-ups, le pays étant attractif à ce sujet, mais surtout le financement ultérieur. La Chine se distingue en ce que le soutien aux start-ups apparaît de moins en moins prioritaire aux yeux du gouvernement chinois pour qui, les entreprises d'État, qui représenteraient entre 25 et 30 % du PIB chinois, ont un rôle central à jouer dans le domaine de l'innovation.

Des aides grandissantes pour les acteurs émergents

La majorité des pays sous revue possède des aides qui ciblent les acteurs émergents. En Corée, le ministère des PME et Startups (MSS) a été créé en 2017. Il est encore aujourd'hui la principale administration en charge de nombreuses mesures de soutien à l'entrepreneuriat innovatif. Disposant en 2022 d'un budget de 13,4 Md€, le MSS assure la tutelle d'un ensemble d'instituts et d'incubateurs locaux chargés d'accompagner le développement de l'écosystème des start-ups et PME innovantes. La plupart des plans sectoriels comprennent un volet « PME et start-ups » afin de soutenir la croissance et l'internationalisation des acteurs émergents du secteur. Au Japon, un nouveau programme « start-up et innovation » témoigne de l'importance accordée aux start-ups. L'objectif est de multiplier par dix l'activité des start-ups dans ce pays qui, il y a encore 10 ans, ne connaissait pas le concept de start-up.

Les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement des particuliers dans les start-ups visent les investissements directs et indirects

Il existe dans certains des pays étudiés des dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement des particuliers dans les start-ups qui prennent souvent la forme d'**exonération ou de réduction d'impôts**. Ces aides peuvent viser les **investissements directs** dans les start-ups. En Espagne par exemple, la nouvelle loi concernant les start-ups permet d'obtenir une réduction d'impôts de 50 % pour les 100 000 premiers euros investis directement dans une start-up (contre 60 000 € à 30 % dans le cadre fiscal actuel) pendant les cinq premières années de vie de la société. Au Royaume-Uni, l'*Enterprise Investment Scheme* (EIS) et le *Seed Enterprise Investment Scheme* (SEIS) ont pour objectif d'encourager l'investissement dans les start-ups, en permettant aux investisseurs privés de bénéficier d'un avantage fiscal. L'EIS et le SEIS permettent ainsi à un particulier de bénéficier respectivement d'un dégrèvement d'impôt sur le revenu de 30 % et de 50 % du montant investi dans des start-ups, ainsi que d'une exemption d'impôt sur les plus-values de 100 % (EIS) et de 50 % (SEIS) du montant investi. Enfin, les pertes en capital sur l'investissement au titre de l'EIS (reventes avec des pertes) peuvent être déduites de l'impôt sur le revenu à hauteur de 20 %, 40 % ou 45 % de la perte.

Mais il existe également des dispositifs fiscaux encourageant les **investissements indirects** à travers les **fonds de capital-risque**. En Espagne, des instruments spécifiques ont été mis en place pour faciliter l'investissement de particuliers non-professionnels dans le capital-risque, appelés "fonds/entités de capital-risque". Cette loi, dédiée à l'appui et l'amélioration de l'investissement collectif et du capital-risque, cherche notamment à « démocratiser » le capital-risque en Espagne pour permettre à des investisseurs de détail d'accéder à ce type d'instrument. La mesure principale a consisté à établir un minimum pour les investissements de ce type à 10 000 €, contre 100 000 € auparavant. Au Royaume-Uni, *Venture Capital Trust*, créé en 1995, est destiné à encourager l'investissement des particuliers dans les petites entreprises non cotées. En Chine également, depuis janvier 2019, les investisseurs individuels peuvent bénéficier directement d'une déduction de 70 % sur leur revenu imposable pour des investissements dans les sociétés de capital-risque.

La Suède fait exception car la pratique d'incitations fiscales aux investissements est dans l'ensemble une pratique peu courante dans ce pays. Cela s'explique, en partie, par le fait que les produits à risque élevé sont un domaine essentiellement réservé aux professionnels et non aux particuliers. Aucun des pays étudiés ne prévoit d'utiliser l'épargne des particuliers en faveur de l'investissement en capital-risque.

La place montante de la transition écologique dans les politiques industrielles et d'innovation

La majorité des pays sous revue vise la neutralité carbone d'ici 2050. Dans cette perspective, les politiques industrielles et d'innovation comportent souvent un volet écologique. Le gouvernement japonais a établi un programme de 2 trilliards de yens (12,7 millions d'euros) nommé *Green Innovation Fund* en 2020. Le programme soutient les entreprises dans leur développement (de la R&D à la commercialisation) pendant 10 ans. Ces aides prennent souvent la forme de **subventions** comme aux Pays-Bas où le gouvernement Rutte IV a introduit en janvier 2022 le Fonds pour le climat (*Klimaatfonds*) qui permet au ministre pour le Climat et l'Énergie (portefeuille

nouvellement créé) de financer des programmes de transition écologique. En Corée également, un fonds public-privé de 80Md KRW (57,6 M€) de promotion de la R&D sera créé en faveur des PME et des start-ups produisant les matériaux, composants et équipements essentiels aux batteries secondaires pour véhicules électriques.

La pris en compte de la dimension environnementale intervient également en amont, au stade de la sélection des projets et des entreprises. Au Royaume-Uni, les effets en matière de transition écologique font généralement partie des critères de sélection de la plupart des fonds publics auxquels les entreprises peuvent candidater.

La direction générale du Trésor est présente dans plus de 100 pays à travers ses Services économiques.
Pour en savoir plus sur ses missions et ses implantations : www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-international

Responsable de la publication : Bureau PILOT
Contributeurs : SER de Washington, SER de Londres, SER de Madrid, SER de Tokyo, SER de La Haye, SER de Berlin, SER de Pékin, SER de Stockholm, SE de Séoul, SE de Tel Aviv et SE de Montréal
Date : Août 2023