

À quoi servent les filières ?

Thibaut Bidet-Mayer, Louisa Toubal

Préface de Louis Gallois

À quoi servent les filières ?

par Thibaut Bidet-Mayer, Louisa Toubal

Résumé exécutif

La filière, un concept évolutif

Le concept de filière connaît depuis quelques années un regain d'intérêt, aussi bien chez les décideurs publics que chez les économistes. Initialement proposé dans les années 1950 pour analyser l'industrialisation du **secteur** agroalimentaire, il se trouve ensuite utilisé entre 1960 et 1980 comme outil au service de la politique de planification. La mise en œuvre de cette dernière nécessite en effet une compréhension des liaisons entre les différentes industries – amont et aval – et entre les différentes composantes d'une industrie.

Dans les années 1980, la notion de filière n'est plus seulement une approche permettant de décrire les différentes opérations nécessaires pour passer d'une matière première à un produit final. Elle s'élargit pour tenir compte des liens entre les acteurs et intégrer l'impact des technologies dans son développement.

A partir de la fin des années 1980, on observe un déclin des réflexions sur le concept de filière et de son utilisation. Sa pertinence semble, en effet, remise en cause par la globalisation de l'économie, qui entraîne un repli de l'**intégration verticale**. Les années 1990-2000 sont marquées par l'essor de la sous-traitance, des partenariats et des alliances, qui esquissent ensemble ce que l'on appelle la **désintégration** verticale. La notion de filière doit dès lors tenir compte des coopérations transversales, des synergies, des logiques de coopération, etc. afin de mieux appréhender la complexité des réseaux de production. L'analyse de filière contemporaine s'enrichit ainsi d'autres approches comme celles de chaîne globale de valeur et de **supply-chain**.

Le concept de filière a ainsi fortement évolué au cours du temps en intégrant un nombre croissant de dimensions : mutations de l'environnement économique, évolution des stratégies industrielles et choix des pouvoirs publics. On note que cette notion est souvent considérée comme une spécificité française, le terme de filière n'ayant pas d'équivalent dans le monde anglo-saxon. Certains économistes l'assimilent au concept de *commodity system* qui réunit tous les acteurs impliqués dans la production, la transformation et la commercialisation d'un produit¹.

1 - Davis J. et Goldberg R., 1957.

Aujourd'hui, l'appellation filière est largement utilisée alors même qu'il n'y a pas de définition précise, universellement acceptée de ce concept. Le terme peut en effet recouvrir des contenus très divers. Comme l'écrit V. Plauchu, « on parle de 'filière bois', de 'filière textile', de 'filière santé', de 'filière électronique', etc. La première est définie à partir d'une matière première, la filière textile à partir d'un stade intermédiaire, la filière santé à partir d'une grande fonction et enfin la filière électronique par une référence très générale à un produit »². Une telle diversité témoigne de la difficulté à bien définir cette notion. Dans tous ces cas, les problèmes de bornage de la filière (identification de ses contours, de sa structure, de son fonctionnement) compliquent son analyse.

L'absence de méthode unifiée pour découper le système productif en filières peut conduire à des représentations, des analyses et des initiatives différentes. L'utilisation du terme de « filière » finit rapidement par dépendre des décisions que l'on souhaite promouvoir. A l'extrême, il devient un outil de communication, profitant des effets de mode.

On ne peut toutefois résumer son intérêt à ce syndrome superficiel. En effet, le concept de filière est un véritable outil pour l'analyse et l'élaboration d'actions stratégiques.

Un outil de référence pour la politique industrielle française

La filière constitue un cadre de référence pour analyser les stratégies des firmes en s'intéressant à leurs relations économiques, leurs interactions et leurs différents positionnements (rapports de force, effets de domination, effets d'entraînement). Du côté des pouvoirs publics, elle représente un outil permettant d'orienter la politique économique à l'échelle régionale et nationale en mettant en évidence les potentialités et les blocages dans la coordination des interactions entre les différents acteurs pour produire, transformer ou commercialiser un produit.

La notion de filière a été remise au goût du jour en 2009 avec les Etats généraux de l'industrie (EGI). La tenue des EGI a, en effet, permis d'identifier les principaux handicaps de l'industrie française, notamment le manque de solidarité entre les grands donneurs d'ordres et le tissu fragile de leurs fournisseurs³, et d'aboutir à un consensus : l'approche par filière paraît la plus appropriée « pour permettre aux entreprises, petites et grandes, de communiquer ensemble⁴ » et pour impulser des relations sur un mode partenarial et solidaire.

2 - Plauchu V., 2007.

3 - Certains observateurs plaident en faveur d'un changement de mentalité qui passerait aussi par l'évolution du vocabulaire employé : il ne faut ainsi plus parler de relations entre donneurs d'ordres et de sous-traitants mais entre clients et fournisseurs, voire entre partenaires.

4 - Assemblée nationale, 2013.

La filière devient un outil d'intervention publique à travers la création d'instances visant à développer des plates-formes de concertation entre les acteurs ou encore à travers des politiques incitatives. Le Conseil national de l'industrie (CNI) devient le lieu de mise en mouvement des filières. Son objectif est notamment de promouvoir des pactes entre les industries qui dépendent les unes des autres. La création de ce Conseil s'accompagne du lancement par le gouvernement d'une nouvelle stratégie de filières industrielles destinée à « permettre de construire la carte de la France productive des années 2020 ». Cette stratégie repose sur la sélection de quatorze « filières stratégiques » identifiées par le nouveau CNI en fonction de leur potentiel de développement et de leur importance actuelle en France en termes d'emplois, d'entreprises leaders, etc. Ce faisant, le gouvernement souhaite « sauver l'existant », « faire émerger les filières de demain » et « préparer l'industrie d'après-demain ». En d'autres termes, cette politique ambitieuse repose sur une définition variable – et d'ailleurs très globale – des filières. Elle regroupe diverses mesures de soutien à la compétitivité visant à enrayer la désindustrialisation de la France.

Or la tentation, parfois perceptible, de « formater » les différents volets de la politique industrielle, et en particulier les aides accordées aux entreprises, pour qu'ils s'intègrent tous dans un découpage de la France en quelques filières aboutirait à une allocation sous-optimale de celles-ci. Cela induirait à la fois des effets d'aubaines et un manque de visibilité des acteurs privés qui opèrent dans une logique transversale, inter-filière.

Une nécessaire prise en compte des approches alternatives

La collaboration au sein d'une filière vient parfois en concurrence avec d'autres types de coopération pertinents ou en complément de ceux-ci. A titre d'exemple, de nombreux spécialistes de technologies génériques (logiciel embarqué, électronique, simulation numérique) travaillent pour des clients de secteurs et de filières variés. A quelle filière raccrocher ces entreprises ?

Dans la même logique, les réseaux géographiques (systèmes de production locaux, pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, etc.) reposent parfois sur l'implication de différents acteurs d'un territoire autour de projets transversaux. Il ne faudrait pas se priver des effets de fertilisation croisée impulsés par ces **clusters**.

Tout ceci interroge sur la nécessité d'articuler la **politique de filières** avec d'autres approches pour répondre à la diversité des acteurs.

Le cas allemand est particulièrement éclairant sur ce sujet. Bien que les notions de coopération verticale et de solidarité entre entreprises le long de la chaîne de valeur soient centrales outre-Rhin, la politique industrielle allemande n'est pas organisée sur la base des filières. L'action des pouvoirs publics s'oriente en effet plutôt vers une politique de soutien général à la compétitivité du tissu industriel, en s'attachant en particulier à assurer un cadre réglementaire propice au développement économique (climat des affaires, qualification des salariés, etc.).

Le présent document⁵ n'a pas pour objet de qualifier la pertinence de la politique de filières menée actuellement par les pouvoirs publics mais plutôt d'interroger ce concept devenu au cours du temps un cadre de référence pour l'analyse des choix stratégiques des entreprises et des pouvoirs publics.

Nous avons articulé cette réflexion autour de cinq chapitres.

Le premier revient sur la notion de filière et son évolution. Il décrit l'apport de ce concept pour appréhender la transformation des systèmes productifs et élaborer des outils d'aide à la décision pour les firmes et les pouvoirs publics. Le deuxième présente les mesures récentes de soutien en faveur des filières et dresse un bilan des mesures et dispositifs créés suite aux Etats généraux de l'industrie. Le troisième répertorie des bonnes pratiques de filières, notamment au sein des filières «transport». Le quatrième présente des approches complémentaires à une politique de filières et interroge sur l'opportunité de les articuler avec cette dernière. Le cinquième offre un éclairage sur l'approche allemande en termes de choix de politique industrielle. Il souligne la priorité donnée aux politiques horizontales.

5 - A la demande du Cercle de l'industrie, agréée par le Conseil d'administration du 11 avril 2012, La Fabrique de l'industrie a engagé une réflexion sur le thème des filières. Cette réflexion fait suite aux travaux et à une note du Cercle de l'Industrie sur *Les facteurs de succès de la filière transport*.