



Les Docs de La Fabrique

Quelles filières pour l'industrie de demain ?

Andréane Bourges et Colin Ducrotoy

**Quelles filières pour l'industrie
de demain ?**

Andréane Bourges et Colin Ducrotoy, *Quelles filières pour l'industrie de demain ?*, Paris, Presses des Mines, 2021.

ISBN : 978-2-35671-652-1

© Presses des MINES – TRANSVALOR, 2021
60, boulevard Saint-Michel – 75272 Paris Cedex 06 – France
presses@mines-paristech.fr
www.pressedesmines.com

© La Fabrique de l'industrie
81, boulevard Saint-Michel – 75005 Paris – France
info@la-fabrique.fr
www.la-fabrique.fr

Photo de couverture : © sorbetto/Istockphotos.com

Mise en page : Cécile Chemel

Dépôt légal 2021

Achévé d'imprimer en 2021 – Imprimeur Les Presses des Mines

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

Quelles filières pour l'industrie de demain ?

Andréane Bourges et Colin Ducrotoy



Les Docs de La Fabrique

Fabrication additive. Mobiliser les forces françaises, Paris, Presses des Mines.

Le salariat, un modèle dépassé ?, Paris, Presses des Mines.

Véhicules autonomes : ne ratons pas la révolution !, Paris, Presses des Mines.

Le créateur industriel au service de l'économie circulaire,
Paris, Presses des Mines.

Ce que l'industrie offre aux jeunes ouvriers, enseignements statistiques,
Paris, Presses des Mines.

La transformation numérique et les patrons : les dirigeants à la manœuvre,
Paris, Presses des Mines.

Collaborer avec la machine : quels changements pour l'opérateur ?
Paris, Presses des Mines.

Table des matières

Remerciements	7
Avant-propos	9
Synthèse	11
Introduction	13
Chapitre 1 : Aspects historiques	15
Un instrument au service de grands projets industriels.....	15
La disparition du concept dans les années 1980-1990.....	18
Les États généraux de l'industrie : le constat de la perte de vitesse de l'industrie en France	19
Chapitre 2 : Les filières nationales actuelles	25
Le découpage de l'industrie française en filières établi par le Conseil national de l'industrie.....	25
Les filières sont mises en mouvement par des comités stratégiques de filière.....	31
Le financement hétérogène des filières	36
Chapitre 3 : Intérêts exprimés pour les filières	43
Retours d'industriels sur les filières	44
Les espoirs d'acteurs tiers autour des filières.....	54
Et l'État dans tout ça ?	57
Chapitre 4 : Peut-on parler de politique industrielle de filière ?	65
Le renversement de la logique : de la filière au projet ou du projet à la filière ?	65
Repenser le lien entre État et industrie	66
Chapitre 5 : Repensons les filières de demain	75
Distinguons certains types de filières.....	75
Impliquons les acteurs pertinents.....	77
Choisissons la bonne échelle spatiale.....	80
Abordons des sujets de filière	82
Conclusion	85
Personnes rencontrées	88
Bibliographie	92

Remerciements

Ce mémoire a été avant tout façonné par les multiples points de vue recueillis et les discussions que nous avons eues avec l'ensemble des personnes rencontrées cette année. Nous les remercions ici vivement. Le temps que chacun a consacré pour répondre à nos questions, malgré le contexte sanitaire, a été fort précieux. Il en est tout autant des suggestions de lecture ou propositions de mise en contact que nous avons reçues et qui ont constitué de riches ressources pour notre travail.

Notre découverte du monde flou et obscur des filières industrielles n'aurait pas été possible sans Bpifrance Le Lab, qui a proposé ce sujet. Merci en particulier à Elise Tissier, qui nous a aiguillés pour nos premiers entretiens.

Nous remercions également les membres de la commission des travaux personnels pour leurs nombreux avis et questions à chaque soutenance, témoignant ainsi d'un vif intérêt pour notre sujet.

Enfin, nous sommes très reconnaissants envers notre pilote, Olivier Baujard, qui nous a accompagnés tout au long de l'année. Ses critiques constructives et ses suggestions pertinentes nous ont permis plus d'une fois d'affiner notre opinion sur les filières industrielles.

Avant-propos

La collection des « Docs de La Fabrique » rassemble des textes qui n'ont pas été élaborés à la demande ni sous le contrôle de son conseil d'orientation, mais qui apportent des éléments de réflexion stimulants pour le débat et la prospective sur les enjeux de l'industrie.

En réaction à la crise sanitaire qui a révélé des problèmes d'approvisionnement dans certaines chaînes de valeur françaises, des voix se sont élevées plaidant pour le retour d'une politique industrielle organisée autour des filières. Ce travail explore la portée et les limites de cette idée. Il propose un état des lieux de la politique de filières en France à travers le regard des industriels et des pistes de réflexion pour les rendre plus opérantes.

Ce travail est le mémoire de deux ingénieurs du Corps des mines en troisième année de formation. Ils ont complété leur analyse par des réflexions sur une possible politique industrielle, auxquelles La Fabrique n'apporte ni caution ni critique faute de les avoir mises en discussion avec les parties prenantes.

Les ingénieurs-élèves ont rencontré beaucoup d'interlocuteurs qui n'ont pas souhaité être cités nommément. Ils ont donc repris à leur compte les propos qui les ont convaincus, non sans avoir recoupé leurs informations. N'étant pas encore tenus au devoir de réserve qui s'imposera bientôt à eux, ils n'ont pas hésité à exprimer leurs points de vue sans détours.

Nous espérons que ce document offrira aux industriels et aux décideurs publics des pistes de réflexion sur les filières industrielles françaises de demain.

L'équipe de La Fabrique

Synthèse

Instrument récurrent de politique industrielle en France, la filière désigne l'ensemble des activités participant à la production d'un bien mais aussi la manière avec laquelle les acteurs se coordonnent entre eux, au-delà des opérations purement techniques. Elle a joué un rôle central durant la période de reconstruction, puis à nouveau pendant l'ère gaullo-pompidolienne des « grands programmes », avant de vivre ces dernières années comme un « retour en grâce » avec la mise en place des comités stratégiques de filière destinés à offrir un espace de dialogue et de concertation entre les industriels, l'État et les représentants des salariés.

Toutefois, ces filières ne fédèrent pas aujourd'hui l'ensemble des acteurs industriels. En outre, les contrats de filière généralisent à l'ensemble des filières des dispositifs qui ont fonctionné dans la filière aéronautique, sans considérer les besoins et les spécificités de chacune. Aujourd'hui, elles semblent constituer des instruments d'influence. En tout état de cause, cet ouvrage analyse ce que peut être la place de l'État dans leur organisation, autrement dit en quoi elles peuvent constituer un outil de politique industrielle.

Les industriels attendent des filières qu'elles renforcent les coopérations y compris avec les acteurs d'autres filières et qu'elles soient un lieu de réflexion concernant les orientations stratégiques telles que le développement de compétences spécifiques ou les maillons de la chaîne de valeur à conserver sur le territoire national. Pour que les filières puissent être des vecteurs de l'industrie de demain, il faut renforcer leur ancrage dans les territoires, associer plus étroitement les PME et les ETI aux réflexions des comités de filières, ou encore favoriser la coordination des filières françaises avec leurs écosystèmes européens. Le soutien de l'État est indispensable pour renforcer l'industrie française. Le cadre de dialogue construit par la politique de filières doit être non seulement conservé mais surtout transformé en avantage compétitif et en outil stratégique.

Introduction

« Pour construire les champions de demain, nous devons renforcer notre logique de filières », affirmait Édouard Philippe le 20 novembre 2017 devant le Conseil national de l'industrie.

Si le retour des filières dans la politique industrielle française remonte au début des années 2010, elle s'affirme aujourd'hui pleinement à travers le soutien des filières en difficulté dans le contexte de crise sanitaire liée à la Covid-19, à l'affirmation d'une ambition industrielle incarnée par la création d'une filière des batteries pour l'automobile ou encore à la mise en valeur de filières locales telles que la rénovation énergétique des bâtiments.

La politique de filière en France trouve ses origines dans la période de rattrapage qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Depuis, le panorama industriel français s'est drastiquement transformé, suite à l'internationalisation de l'économie et au recentrage des grandes entreprises sur leur cœur de métier par l'externalisation d'activités jugées secondaires. De nombreuses filières auparavant décidées et organisées par l'État se sont émancipées de son giron. Quelle pertinence des filières pour la politique industrielle aujourd'hui ?

Nous abordons dans ce Doc l'intérêt des filières, à la fois pour l'État et pour les industriels, en 2020. La définition de ce concept étant très floue, nous nous intéressons à ses différentes facettes, pour mieux comprendre ce qui motive les industriels à s'y joindre aujourd'hui et comment ils s'y investissent. Nous formulons des recommandations pour renforcer les filières et permettre une meilleure adéquation entre ambitions stratégiques, contraintes des industriels et enjeux de territoires.

Chapitre 1

Aspects historiques

Les filières industrielles sont de nouveau sur le devant de la scène politique française, comme en témoignent les récents plans de relance pour la filière aéronautique et la filière automobile. Toutefois, le concept même de filière demeure très flou et difficile à définir. Sa signification a changé depuis son apparition dans les années 1950, dans un contexte de reconstruction industrielle et de rattrapage technologique, s'adaptant aux évolutions du système de production français. Ce chapitre explore les différentes significations du terme de filière industrielle et son évolution depuis les années 1950.

Un instrument au service de grands projets industriels

Le concept de filière est né durant la période de rattrapage qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et désignait l'ensemble des activités nécessaires au passage de la matière première à un produit fini. Durant cette période, la politique industrielle est entièrement tournée vers la reconstruction des secteurs amont et la sécurisation des approvisionnements en matières premières afin de permettre l'indépendance du pays. Les secteurs sont clairement délimités et la politique industrielle peut être assimilée à une politique sectorielle. Le premier Plan ou plan Monnet (1946-1952) se concentre ainsi sur six secteurs de base : le charbon, l'électricité, le ciment, le machinisme agricole, le transport et l'acier. La filière se comprend avant tout comme une intégration des activités en amont, des activités indispensables à la croissance des autres secteurs de l'économie et à l'indépendance du pays. Christian Stoffaes (1980) écrit ainsi que « la

notion de filière est au cœur des relations d'interdépendances économiques entre États et du concept d'indépendance nationale industrielle. »

Dans les années 1960 et 1970, de grands programmes sont lancés, ce sont ceux qui ont structuré de nombreuses filières que nous connaissons aujourd'hui : le Concorde (1962) puis l'Airbus (1970) font décoller la filière aéronautique, le Plan calcul (1966) entraîne la filière informatique, le TGV (1969) la filière ferroviaire. Certains répondent encore à une logique de rattrapage quand d'autres visent à donner à la France les moyens de ses ambitions dans des secteurs technologiques de pointe. Dans tous les cas, le déroulement de ces grands programmes s'appuie sur une logique de planification, définie par le Commissariat général du Plan (CGP). La définition des Plans est l'occasion de rassembler l'ensemble des experts d'un secteur (industriels, chercheurs, administrateurs, etc.) pour construire conjointement les objectifs à atteindre et déterminer les conditions nécessaires à la réussite du plan. Dans ce contexte, l'État fait preuve d'une politique très volontariste, se positionnant en visionnaire, cherchant à dépasser une certaine vision court-termiste des entreprises. Bernard Esambert, conseiller industrie de George Pompidou, écrit ainsi en 1994 « *que l'État aide en pareil cas au démarrage des grands programmes, rien de plus légitime quand sa nécessité est parfois mieux perçue au niveau des États qu'au niveau micro-économique.* »

Dans ce contexte, la filière vient également désigner la manière dont les acteurs se coordonnent entre eux, au-delà des opérations purement techniques et successives nécessaires à la production d'un produit fini. La filière s'ajoute alors à d'autres découpages complémentaires de l'activité économique : les branches et les secteurs (Figure 1). D'après l'INSEE, une branche regroupe des « *unités de production homogènes, c'est-à-dire qui fabriquent des produits ou rendent des services qui appartiennent à la même catégorie de la nomenclature d'activité économique considérée* ». Les secteurs regroupent quant à eux les « *entreprises de fabrication, de commerce ou de service qui ont la même activité principale au regard de la nomenclature d'activité économique considérée* », identifiant ainsi les centres effectifs de décision. Ces découpages répondent à des logiques différentes, selon

qu'il s'agisse de définir des cadres contractuels pour la négociation des conditions de travail, de décrire l'activité économique sur un territoire ou d'initier des projets.

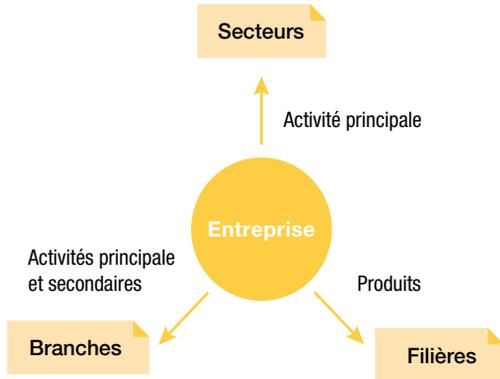


Figure 1 – Schématisation du découpage de l'activité économique entre secteur, branche et filière.

L'État joue alors un rôle d'organisateur des filières : il commande des programmes de recherche, notamment à travers les agences de recherche publique, accélère la construction et la modernisation d'unités de production, offre des débouchés via, entre autres, les entreprises publiques (SNCF, Air France, etc.) et négocie des contrats à l'export. Il utilise ainsi l'ensemble des leviers qui lui sont accessibles pour articuler les différents acteurs nécessaires à la réussite des grands programmes. Afin de pallier le retard français en termes de nombre de grands groupes, il favorise les fusions et concentrations qui aboutissent en des entreprises bien connues : Alstom, Elf-Aquitaine (absorbé par Total), Cogema ou Airbus.

Toutefois, il n'existe pas à cette époque de structure formellement appelée « filière ».

La disparition du concept dans les années 1980-1990

La fin des *Trente Glorieuses* marque une période d'instabilité économique globale accompagnée d'un profond bouleversement des systèmes de production. Les politiques de grands programmes et la logique de planification sont progressivement abandonnées et les filières cèdent leur place à une organisation des entreprises en réseaux. L'effacement de celles-ci peut s'expliquer par trois phénomènes simultanés :

- l'émergence de technologies transsectorielles qui estompe le périmètre des filières ;
- les privatisations d'entreprises nationales et la libéralisation économique ;
- la mondialisation et la fragmentation des chaînes de valeur à l'échelle planétaire.

La délimitation précise des filières qui existait dans les années 1950 et 1960 tend à s'effacer progressivement, au fur et à mesure du développement de technologies et d'activités dont les débouchés se retrouvent dans plusieurs filières. C'est notamment le cas de l'électronique. Plutôt que de soutenir des secteurs spécifiques, la politique industrielle se transforme en une politique en faveur de l'innovation et de la recherche industrielle.

Après un épisode de nationalisations en 1981 et 1982, l'État s'engage dans un processus de privatisation des entreprises nationales et de libéralisation de marchés, jusque-là servis par des entreprises publiques disposant de monopoles. C'est par exemple le cas des secteurs du pétrole, de la chimie ou de la sidérurgie. Ce mouvement est exigé par la Commission européenne pour permettre la création du marché unique européen et se traduit entre autres par la dissociation des politiques industrielles et de la concurrence. L'État perd ainsi les capacités d'intervention dont il disposait, au profit d'une économie plus concurrentielle où l'innovation est davantage assurée par les entreprises.

Enfin, la mondialisation à l'œuvre entraîne la disparition d'une partie du système de production français dont l'activité se délocalise dans des pays plus compétitifs. C'est le cas des secteurs du textile ou des machines-outils. Ce mouvement est amplifié par la fragmentation des chaînes de valeur (notamment à travers la modularisation¹) et le développement de capacités de transport mondialisées qui permettent de séparer physiquement les étapes de la production.

Certains iront même jusqu'à affirmer que la France peut se passer d'usines et ne mener que des activités de recherche et développement. Serge Tchuruk développera ainsi en 2001 le concept d'entreprise « fabless » (sans usine), « *dont l'objectif est d'externaliser les activités jugées à faible valeur ajoutée pour recentrer l'entreprise sur la conception et la commercialisation* » (Bourquin, 2018).

Les États généraux de l'industrie

En 2009, les États généraux de l'industrie (EGI), convoqués alors que la crise impactait durement l'économie mondiale, font le douloureux constat que l'industrie ne représente plus que 12 % du PIB français, contre 18 % en 1990 (Figure 2). Les emplois industriels sont passés de 20 % en 1990 à 14 % en 2008². Dans le même temps la valeur ajoutée industrielle s'est maintenue au-dessus de 22 % en Allemagne et 20 % en Italie. Bien que l'Angleterre soit alors davantage connue pour sa mutation vers les services financiers, l'industrie y représente encore 12 %³. Des

1 - La modularisation est une règle de conception visant à concevoir l'architecture d'un produit en une série de sous-systèmes hiérarchiquement emboîtés, reliés les uns aux autres par des interfaces, physiques et informationnelles, stabilisées et le moins nombreuses possibles (Frigant et Jullien, 2014).

2 - Données de l'INSEE, « L'emploi – Séries longues jusqu'en 2015 – Marché du travail – 2015 | Insee », disponibles sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1406859?sommaire=1406870>.

3 - Données Eurostat, « Employment by sex, age and economic activity (1998-2008) », disponibles sur https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfqs_egana2d&lang=en.

secteurs entiers de l'industrie ont quasiment disparu du sol français : le textile et l'habillement, les biens de consommation et l'électronique. En rassemblant entreprises, syndicats et État, les EGI ont pour objectif de porter un constat partagé sur l'état de l'industrie, d'identifier les mesures nécessaires à mettre en œuvre pour renforcer la politique industrielle et enrayer la désindustrialisation de la France.

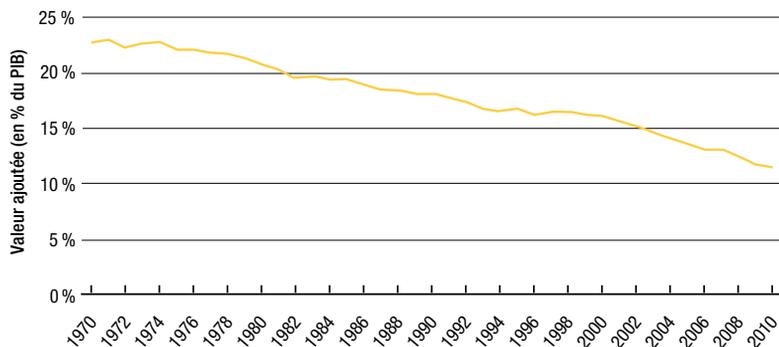


Figure 2 – Évolution de la valeur ajoutée industrielle (industries manufacturières, hors industries extractives) en pourcentage du PIB, entre 1970 et 2010.

Source : INSEE.

Les EGI dressent un tableau des faiblesses de l'industrie française. Le retard de compétitivité est alors expliqué par un manque de pilotage des filières industrielles qui va conduire à la mise en place de la Conférence nationale de l'industrie en 2010 : « Cette absence conduit en particulier à des choix stratégiques des entreprises impliquées dans la filière, et en particulier des grandes sociétés, qui sont opérés indépendamment des intérêts de l'ensemble des entreprises françaises, faute d'une concertation préalable à ces choix. » Le décalage entre les grandes entreprises et le reste du tissu industriel s'explique, entre autres, par le petit nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) en France : elles sont deux fois moins nombreuses qu'en Allemagne et ne sont pas organisées pour dialoguer avec les grands donneurs d'ordres. La Conférence nationale de l'industrie est ainsi créée

comme « *instance de concertation partenariale rassemblant l'ensemble des acteurs concernés par les problématiques de l'industrie* ».

Onze comités stratégiques de filière (CSF) sont créés dans les mois qui suivent, présidés par le ministre chargé de l'Industrie. Ils associent les fédérations professionnelles représentant les industriels, les syndicats de salariés et des organismes spécialisés dont les pôles de compétitivité. Leur mission première est de construire une feuille de route fédérant l'ensemble des acteurs de la filière autour d'actions structurantes telles que la création d'unités industrielles partagées, la mise en place d'outils de services collaboratifs, ou encore la création de fonds dédiés par filière. Depuis, les actions des filières doivent impliquer plusieurs acteurs de la filière en collaboration ; il ne s'agit plus de soutenir un acteur en particulier.

Malgré la création des CSF, aucune définition de la notion de filière n'est donnée, ni par les États généraux de l'industrie, ni par la Conférence nationale de l'industrie. Les filières sont labellisées par consensus sur l'importance du secteur pour l'industrie française. Les difficultés portant sur le périmètre exact des filières et leur caractère possiblement fragmenté sont écartées.

Après le changement de gouvernement en 2012, le rapport de Louis Gallois, également connu sous le nom de Pacte pour la compétitivité de l'industrie française, insiste de nouveau sur le « *manque de solidarité* » au sein des filières. Les entreprises seraient incapables d'identifier leurs « *intérêts communs* ». Cette faiblesse de l'industrie française serait illustrée par la difficulté que les entreprises ont à « *chasser en meute* », notamment à l'international : contrairement aux entreprises allemandes, les industriels français ne parviendraient pas à coopérer suffisamment pour gagner des marchés à l'étranger. Le rapport Gallois préconise donc de faire des grands groupes des « *têtes de filière* » pour entraîner leurs fournisseurs et sous-traitants. Ce constat mène à la transformation de la Conférence nationale de l'industrie en Conseil national de l'industrie (CNI), dont l'ambition est d'être un « *véritable Parlement de l'industrie* » et de « *porter la voix des*

industriels sur des sujets à fort enjeu comme la transition énergétique »⁴. La préparation et la mise en œuvre de contrats de filières, qui lient les acteurs de la filière et l'État autour d'engagements réciproques, sont désormais au cœur de l'action des CSF : ces contrats sont censés permettre un meilleur alignement des ressources sur des projets identifiés comme prioritaires et stratégiques pour la filière.

La logique de filière est prolongée en 2017 par le Premier ministre Edouard Philippe qui rappelle au CNI le 17 novembre que « *les secteurs qui marchent sont ceux qui ont réussi à s'organiser en filières* ». Il renforce le CNI en confiant sa gouvernance, ainsi que celle des CSF, aux industriels eux-mêmes : les présidents de CSF sont des industriels et ont pour mission l'animation de la filière.

4 - Communiqué de presse n°331 du ministère du Redressement productif, 5 février 2013.

Chapitre 2

Les filières nationales actuelles

Le retour du mot « filière » dans un contexte de politique industrielle depuis 2010 n'a pas permis de préciser sa définition, ni de surmonter les difficultés déjà existantes dans les années 1960. En effet, si la filière désigne l'ensemble des étapes ou des acteurs participant à la production d'un bien, comment en circonscrire le périmètre aussi bien vers l'amont (approvisionnements en matières premières, recherche et développement, etc.) que vers l'aval (produits finis ou semi-finis, réseau de distribution, logistique, services, etc.) ? Par ailleurs, l'industrie française s'étant profondément internationalisée, il est désormais encore plus difficile d'identifier une filière complète sur le territoire français.

Dans ce chapitre, nous présentons les filières dans leur forme incarnée par les comités stratégiques de filière ou CSF.

Le découpage de l'industrie française en filières établi par le Conseil national de l'industrie

Les 18 filières du CNI en 2020

Renforcé en 2017 sous l'impulsion d'Edouard Philippe, le CNI rassemble alors 16 filières nationales. Cette structure perdure aujourd'hui, avec désormais deux filières supplémentaires labellisées fin 2018 : la filière des infrastructures du numérique et celle des industries de sécurité. La liste exhaustive des filières nationales est présentée dans le tableau 1.

Conférence nationale de l'industrie (2011)	Conseil national de l'industrie (2020)
<ul style="list-style-type: none"> • Aéronautique • Agro-alimentaire et agro-industries • Automobile • Chimie et matériaux • Éco-industries • Ferroviaire • Industrie des biens de consommation et de l'aménagement • Industries et technologies de santé • Luxe et création • Naval • Technologies et services de l'information et de la communication 	<ul style="list-style-type: none"> • Aéronautique • Agro-alimentaire • Automobile • Bois • Chimie et matériaux • Construction • Eau • Électronique • Ferroviaire • Infrastructures du numérique • Mer • Mines et métallurgie • Mode et luxe • Nouveaux systèmes énergétiques • Nucléaire • Santé • Sécurité • Transformation et Valorisation des déchets

Tableau 1 – Évolution des filières représentées à la Conférence nationale de l'industrie puis au Conseil national de l'industrie.

Lors de la Conférence nationale de l'industrie, politiques, administration et industriels ne se sont pas embarrassés à proposer une définition tranchée. L'ensemble des 18 filières d'aujourd'hui couvre ainsi des domaines très divers, et il est délicat d'établir une classification stricte permettant de distinguer des critères justifiant la labellisation en « filière ».

Au contraire, ont été admis au rang de filières les collectifs de fédérations et organismes spécialisés représentant les grands secteurs de l'industrie française, sans distinction selon qu'ils soient regroupés autour d'un produit commun (automobile, aéronautique, nucléaire), d'une matière première commune (bois, mines et métallurgie) ou d'une thématique commune (santé, sécurité). Nous proposons une classification de ces filières selon trois grandes catégories (Figure 3).

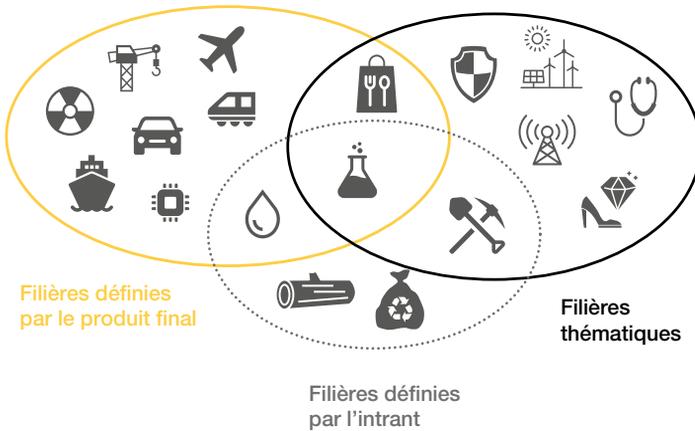


Figure 3 – Proposition de classification des filières industrielles du CNI.

Un panorama incomplet de l'industrie française

Les contours de chaque consortium rassemblé sous forme de filière sont définis au cas par cas. Ainsi, il n'y a pas de filière transport mais des filières aéronautique, automobile, ferroviaire et maritime, tandis qu'il existe une filière des industries de sécurité, rassemblant des acteurs allant de la cyber-sécurité à la sécurité physique des personnes, ou encore une filière des nouveaux systèmes énergétiques s'intéressant aussi bien à l'hydrogène qu'à l'éolien.

Il serait vain de chercher à décrire l'ensemble de l'industrie française en la segmentant en filières. Certaines entreprises s'intègrent dans plusieurs d'entre elles (par exemple les industriels de la métallurgie servant exclusivement des clients de l'automobile avant la crise de 2008 et s'étant diversifiés vers l'aéronautique), mais une majorité d'entreprises ne peuvent se rattacher à aucune (certains de nos interlocuteurs nous ont mentionné que ces dernières représenteraient jusqu'à deux tiers des PME). Parmi celles-ci, des champions cachés entendus comme des entreprises leaders

dans leurs secteurs mais peu connues du grand public, peuvent ainsi se retrouver exclus d'une politique industrielle exclusivement dirigée vers les filières (Simon et Guinchard, 2012).

Une mission de conseil aux pouvoirs publics

« Le Conseil national de l'industrie éclaire et conseille les pouvoirs publics sur la situation de l'industrie et des services à l'industrie en France, aux niveaux national et territorial. Il peut proposer des actions, de dimension nationale ou européenne, visant à soutenir la compétitivité et le développement de ces secteurs d'activité, des emplois et des compétences associés. Il peut soumettre des avis argumentés et des propositions relatifs à l'efficacité des aides publiques dont bénéficie l'industrie, ainsi qu'à l'impact des politiques publiques sur l'industrie et les services à l'industrie. [...] »

Le Conseil national de l'industrie peut être consulté sur des projets de texte législatif ou réglementaire, susceptibles d'avoir un impact sur l'industrie. Il peut également être consulté sur toute initiative structurante pour des filières industrielles françaises. »

Article 2 du décret du 3 juin 2010 relatif au Conseil national de l'industrie, modifié le 22 février 2013

Comme définie par l'article 2 mentionné ci-dessus, la mission du CNI est de constituer une instance consultative pour les pouvoirs publics. Il se définit comme « *l'un des principaux outils de la reconquête industrielle en France* ». Afin d'être en mesure d'établir ce panorama de l'industrie, le CNI recense trimestriellement les projets structurants pour chaque filière. Celles-ci doivent en effet être capables de se mobiliser pour répondre à des enjeux préalablement identifiés comme par exemple la préparation des Jeux Olympiques 2024.

Le CNI propose également des groupes de missions transverses, sur des enjeux communs à l'ensemble des filières : il existe ainsi un « CNI

international » et un « CNI numérique » qui rassemblent des représentants de chaque filière autour des sujets d'exportation et de transition numérique. De façon semblable, des sections thématiques temporaires sont mises en place sur des sujets tels que l'emploi et les compétences, l'économie circulaire, ou la réglementation et la simplification.

Pour répondre à ses missions, le CNI est présidé par le Premier ministre et est piloté par un comité exécutif. Ce dernier est constitué à la fois des présidents de filières, d'organisations représentatives des salariés et du gouvernement, et se rassemble trimestriellement. Il est intéressant de noter que son vice-président entre 2017 et 2020 est Philippe Varin, également président de France Industrie, organisation professionnelle se définissant comme représentative de l'industrie en France.

Quelle place pour le CNI dans un panorama déjà très large de la représentation des industriels ?

Les filières du CNI s'insèrent dans un spectre déjà très large d'acteurs dont la mission est de représenter ou d'accompagner les industriels. Elles se superposent à l'organisation préexistante des syndicats, fédérations et confédérations professionnelles dont les entreprises sont adhérentes. Ces acteurs se distinguent selon qu'ils traitent des enjeux sectoriels ou des enjeux horizontaux. Ainsi le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) ou la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ambitionnent de promouvoir respectivement les intérêts des ETI et des PME, sans distinction de leur secteur d'appartenance. À l'inverse, d'autres syndicats professionnels, des fédérations ou des confédérations regroupent des entreprises selon leur métier. C'est le cas par exemple du Syndicat des énergies renouvelables (SER) pour la défense des intérêts des industriels des énergies renouvelables ou de la Fédération des industries des équipements pour véhicules (FIEV) qui regroupe les équipementiers français de l'automobile. Ils interviennent dans les domaines du droit du travail ou de la réglementation spécifiques aux secteurs concernés et s'expriment sur les choix de société qui impactent leurs adhérents.

Par ailleurs, ces organisations ont pris une place prépondérante pour la négociation des conventions collectives de branche. Ainsi leur action est principalement orientée vers la défense des intérêts sociaux des entreprises qu'elles représentent.

La mission des filières doit également s'articuler avec les multiples initiatives en faveur de l'industrie. Pour n'en citer que quelques-unes : l'Alliance industrie du futur accompagne les entreprises vers une industrie connectée, optimisée et créative, Territoires d'industrie qui a pour ambition de réduire la fracture territoriale et de créer des emplois ou encore la French Fab comme porte-étendard de l'industrie française qui rayonne à l'international. Ces initiatives, qui peuvent être portées aussi bien par l'administration que par les industriels, se définissent par leur ambition et le mode d'action choisi : outils de communication, assurer le lien entre État et collectivités, etc.

Les filières courent donc le risque de diluer encore davantage la voix des industriels et de brouiller la lecture des multiples initiatives déjà existantes. Toutefois, les organisations patronales orientent principalement leurs actions vers la défense des intérêts sociaux de leurs adhérents, laissant une place aux filières pour la promotion des intérêts économiques sectoriels. Cet espace n'est pas occupé par les initiatives citées précédemment dont l'action s'adresse aux industriels sans distinction du secteur. Au-delà de la promotion d'une réglementation favorable au développement des entreprises d'un secteur, il s'agit de coordonner l'ensemble des acteurs (entreprises, laboratoires de recherche, État, collectivités, pôles de compétitivité, etc.) de manière à faire émerger des projets communs, participer à la coordination de la recherche et du développement ou encore faciliter le passage à l'échelle de technologies prometteuses pour le secteur. Cette ambition actuellement revendiquée par certaines filières se démarque nettement des organisations et initiatives déjà existantes.

Les filières sont mises en mouvement par des comités stratégiques de filière (CSF)

Une forte liberté d'organisation est laissée aux filières

Chaque filière du CNI est pilotée par un CSF qui structure et porte la voix des acteurs qui la constituent. Ces comités ont vocation à rassembler l'ensemble des acteurs concernés par un domaine de l'industrie qui souhaitent construire une relation partenariale.

Encadré 1 – Composition du CSF de la filière construction

Le CSF de la filière construction comprend :

- des syndicats professionnels et unions représentant des branches minérales, métallique et bois ;
- des syndicats de salariés ;
- des industriels ;
- les centres techniques industriels regroupés sous l'institut MECD (Matériaux et équipements pour la construction durable) ;
- les principaux organismes de financement et de soutien aux entreprises et industriels (ADEME, BPI, Médiation, Secrétariat général à l'investissement, Caisse des dépôts et consignations) ;
- des organismes de R&D ;
- le pôle de compétitivité Fibres-Energivie ;
- les représentants des ministères.

Source : contrat stratégique de la filière industries de la construction, signé le 13 février 2019.

Chaque CSF dispose également d'un bureau exécutif, qui se réunit au moins tous les 3 mois, pour constater l'avancement des projets structurants et orienter les travaux à venir dans la filière. La composition exacte de chaque comité est laissée à l'initiative des industriels des filières.

Cependant, elle se doit de respecter une logique tripartite entre :

- représentants de l'État et opérateurs ;
- industriels ou fédérations professionnelles représentantes ;
- organisations syndicales.

Encadré 2 – Composition du bureau exécutif de la filière construction

Le bureau exécutif de la filière construction est composé de représentants :

- d'organisations professionnelles et d'industriels (UNICEM, SFIC, FIB, FFTB, UICB, A3M, EGF BTP, Saint-Gobain, Gerflor, AFNOR COS Construction et Urbanisme, Routes de France)⁵ ;
- d'organisations syndicales (FO, CFDT, CGT, CFE-CGC) ;
- du Conseil Supérieur de la Construction et de l'Efficacité Energétique ;
- de Régions de France ;
- de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ;
- de l'État.

Source : contrat stratégique de la filière industries de la construction, signé le 13 février 2019.

Parmi les membres du bureau exécutif des CSF, deux acteurs ont un rôle crucial. Le président est en charge de représenter la filière et ses projets aux réunions du CNI. Depuis le nouvel élan donné au CNI en 2017, les présidents de filières sont des industriels, presque toujours dirigeants de grands groupes impliqués dans leur filière respective. Ce dernier constat s'explique par le fait que ce représentant doit disposer de la légitimité et de la crédibilité lui permettant à la fois de réunir les autres acteurs (entreprises, fédérations et syndicats) et de porter la voix de la filière

5 - UNICEM : Union nationale des industries de carrières et des matériaux de construction ; SFIC : Syndicat français de l'industrie cimentière ; FIB : Fédération de l'industrie du béton; FFTB : Fédération française des tuiles et briques ; UICB : Union des industriels et des constructeurs bois ; A3M : Alliance des minerais, minéraux et métaux ; EGF BTP est le syndicat national des entreprises générales françaises de bâtiment et de travaux publics.

auprès du gouvernement. Le délégué permanent assure le fonctionnement et l'animation du CSF. Selon les choix réalisés au sein de la filière, il est parfois employé à temps plein par une structure dédiée à l'animation du CSF. Par exemple, la déléguée permanente de la filière de la chimie et des matériaux est par ailleurs directrice générale de France Chimie, l'organisation professionnelle chargée de représenter les entreprises du secteur de la chimie. Le délégué permanent de la filière de transformation et de valorisation des déchets est également délégué général de la Confédération des métiers de l'environnement⁶.

Le contrat stratégique constitue le socle de toute filière nationale

Chaque CSF doit établir un contrat de filière signé par l'ensemble de ses parties prenantes. Ce contrat rassemble les projets structurants mis en place par la filière sur les trois ou quatre années à venir : programmes de R&D communs, plateformes numériques partagées, accompagnement de PME à l'international, structures de formation et de développement des compétences des salariés, etc. Lors de l'audit des filières ayant suivi le renforcement du CNI en 2017, le principal critère évalué était la capacité de celles-ci à proposer des projets communs structurants.

Ce contrat est supposé symboliser un renouveau dans la relation entre l'État et les industriels face aux grands défis auxquels la filière est confrontée. Ainsi, pour faciliter la mise en œuvre de chaque projet de filière, les engagements de l'État et des industriels sont détaillés, ainsi que les résultats ou les livrables attendus et un calendrier prévisionnel.

6 - La CME fédère la FNADE - Fédération nationale des activités de la dépollution et de l'environnement - et le SNEFiD - Syndicat national des entrepreneurs de la filière déchet, organisations professionnelles dans le domaine de la gestion des déchets.

Encadré 3 – Projets présents dans le contrat de la filière agroalimentaire

Le contrat de la filière agroalimentaire est structuré autour de 4 projets structurants :

- la numérisation de l'information produit, pour redonner confiance au consommateur (transformation numérique des entreprises) ;
- les protéines du futur (R&D et innovation) ;
- la valorisation de la richesse des banques de ferments (R&D et innovation) ;
- les compétences et le recrutement : mise en place d'un projet d'expérimentation territoriale intersectorielle en faveur de l'emploi ;

et de 3 actions :

- l'accompagnement du changement d'échelle des PME via un accélérateur ;
- l'accélération du déploiement de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) dans la filière ;
- la mise en place d'une *task force* pour aider les entreprises à s'internationaliser.

Pour chaque projet ou action, le contexte et les objectifs sont présentés, ainsi que le pilotage du projet et les parties prenantes. Un calendrier prévisionnel et les livrables attendus sont exposés. Enfin, les engagements entre l'État et la filière sont mentionnés.

Par exemple, dans le cadre du projet innovant sur les protéines du futur, les engagements de l'État sont « les dispositifs du financement du PIA 3 et l'identification d'une thématique sur les protéines du futur dans le prochain appel à projets *Agriculture et agroalimentaire de demain* » ainsi que « l'association de Protéines France aux groupes de travail visant à définir et mettre en œuvre le plan de communication grand public et le plan d'accompagnement sur la réglementation Novel Food ». La filière s'engage quant à elle, à travers ses entreprises participantes, à « cofinancer des actions dans le cadre des procédures établies dans le PIA 3 » et à « copiloter les groupes de travail [susmentionnés] avec l'État ».

Source : contrat stratégique de la filière agroalimentaire, signé le 16 novembre 2018.

Si chaque contrat de filière comporte des projets spécifiques comme c'est par exemple le cas dans le contrat de la filière agroalimentaire pour les protéines du futur, certains autres projets sont au contraire communs à toutes les filières et exigés par le CNI et l'État comme prérequis à la signature du contrat.

Ceux-ci concernent notamment :

- les plateformes numériques partagées par l'ensemble des acteurs de la filière ;
- la mise en place d'un engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC)⁷ ;
- la croissance des PME, par un accélérateur Bpifrance dédié et un accompagnement à l'international.

Malgré le caractère novateur d'un contrat conclu entre l'État et une filière, les engagements mentionnés sont rarement contraignants pour les deux parties. Peu de résultats attendus sont chiffrés, rendant difficile tout suivi ou évaluation. Par exemple, les engagements entre l'État et la filière automobile dans le cadre du premier contrat de filière, établi en 2012, sont présentés ci-dessous. Les quatre actions mentionnées sont toujours au cœur des enjeux actuels de la filière, et il est difficile de conclure quant à la valeur ajoutée du contrat de filière dans la poursuite de ces objectifs.

7 - Engagement de Développement de l'Emploi et des Compétences : accord annuel ou pluriannuel conclu entre l'État et une ou plusieurs branches professionnelles pour la mise en œuvre d'un plan d'action négocié, sur la base d'un diagnostic partagé d'analyse des besoins qui a pour objectifs d'anticiper les conséquences des mutations économiques, sociales et démographiques sur les emplois et les compétences et de réaliser des actions concertées dans les territoires.

Encadré 4 – Engagements de l'État et de la filière dans le cadre du premier contrat stratégique de la filière automobile en 2012

	Engagements de l'État et des organismes d'État	Engagements des acteurs de la filière
Action 1 : Dégager une vision commune à la filière pour anticiper	Soutien financier de l'État à travers le financement de la PFA et la mobilisation des fonds de la charte automobile financée par 1/3 de fonds publics	Fournir des prévisions de volume et des priorités de R&D ; Rapport de l'Observatoire des compétences
Action 2 : Innovation	Soutien financier de l'État à travers le financement de la PFA/CTA, des pôles de compétitivité automobile et le lancement d'AMI pour la filière automobile à travers le PIA	Définition et mise en place de projets collaboratifs d'appel à projets, dans le cadre du PIA et notamment du projet véhicule 2L/100 km
Action 3 : Solidarité de filière	Participation financière de l'État au FMEA Soutien de la médiation interentreprise et études sur les délais de paiement de la Banque de France	Code de performance et de bonnes pratiques ; Diffusion des pratiques de l'excellence opérationnelle dans les PME/ ETI
Action 4 : Internationalisation/ Mise en place d'une offre de services à l'international	Mise en place d'une convention entre les acteurs de la filière et Ubifrance	Appui à l'accompagnement des PME/ETI

Source : contrat de la filière automobile, signé en octobre 2012.

Note : Un AMI est un appel à manifestation d'intérêt. La PFA est la Plateforme filière automobile & mobilités et le FMEA est le Fonds de modernisation des équipementiers automobiles.

Le financement très hétérogène des filières

La question du financement des filières, des projets structurants qui les accompagnent et, plus généralement, du coût pour l'État d'une telle politique de filières, est complexe.

Évidemment, la présence de financements associés à l'organisation en filières favorise la dynamique de celles-ci. Par exemple, la filière automobile

s'est particulièrement mobilisée après la crise de 2008, lorsque deux fonds de soutien aux équipementiers et aux fournisseurs ont été mis en place et abondés par l'État et les constructeurs (Fonds de modernisation des équipementiers automobiles de rang 1 et 2). Véritable effet d'opportuniste, l'intérêt pour la filière est considérablement retombé une fois les subsides distribués. L'arrivée de Luc Châtel à la tête de la Plateforme filière automobile & mobilités (PFA) visait justement à relancer une dynamique centrée sur la relation avec les politiques.

Cependant, le fléchage des financements vers les filières est peu explicite et il n'existe pas de montant fixe alloué à chaque filière labellisée par le CNI. La question du coût total d'une politique par filière est ainsi épineuse, puisqu'il est difficile de distinguer parmi les soutiens financiers accordés par l'État ceux qui relèvent exclusivement d'une logique de filière.

La particularité des programmes d'investissements d'avenir

Seuls les programmes d'investissements d'avenir (PIA) disposent de financements spécifiques dédiés aux projets de filière. Le premier PIA, lancé en 2010, bénéficiait ainsi de 6,5 milliards d'euros pour les filières industrielles et PME, accordés via des appels à projets. Il revenait ensuite aux filières de se saisir de cette opportunité de financement pour leurs projets structurants, ne garantissant pas une répartition équitable du montant entre l'ensemble des filières.

En 2017, la troisième version du PIA voit le jour et comporte un volet en faveur de l'accélération de la modernisation des entreprises de 4,1 milliards d'euros⁸. Certains appels à projets sont directement en lien avec les filières. Ainsi, en 2018, un appel à projets concernant la structuration des

8 - Données disponibles dans l'avis présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2272), Tome XI, Investissements d'avenir. http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2298-txi_rapport-avis.pdf

filères est lancé pour « renforcer la compétitivité des filières stratégiques françaises ». L'objectif est alors de cofinancer des unités industrielles partagées, de mettre en place des outils collaboratifs ou des projets de mise en commun de compétences techniques, avec une participation de l'État plafonnée à hauteur de 50 % des dépenses. L'implication de PME ou d'ETI à ces projets de filière est un prérequis à l'attribution de tout financement. Pour l'année 2019, un nouvel appel à projets pour les filières est lancé dans le cadre du PIA 3 et concerne la « mutualisation de moyens au service des filières et plateformes numériques de filières ». Ces plateformes ont vocation à fluidifier les échanges entre acteurs industriels. La mise en commun de données sectorielles pourrait par exemple faciliter le développement de solutions d'intelligence artificielle. Deux prérequis à l'appel d'offres sont particulièrement intéressants :

- la condition d'être « *porté par une seule entité, unique bénéficiaire de l'aide publique* » : il s'agit d'assurer le caractère fédérateur de ce projet en empêchant plusieurs acteurs d'une même filière de développer des solutions concurrentes, contraignant ainsi les bénéficiaires à se retrouver au sein d'une structure commune ;
- la nécessité d'une « *autonomie financière vis-à-vis du soutien public à l'issue de la phase d'amorçage* » : la participation de l'État est vue comme une aide au démarrage d'un projet ayant vocation à perdurer et à être viable au-delà de la phase de lancement.

Le financement des autres projets de filière

Un certain nombre de projets de filière mentionnés dans les contrats ne bénéficient pas de financements nouveaux ou dédiés exclusivement aux filières industrielles du CNI. La structuration en filière labellisée par le CNI est alors un gage de crédibilité et apporte une certaine visibilité, mais n'est pas une condition nécessaire ou suffisante pour l'attribution de financements. Cela est par exemple le cas des projets de développement

d'EDEC qui concernent une part plus importante de l'industrie que les seules filières, avec actuellement 29 EDEC en cours⁹.

Il en est de même pour les accélérateurs de Bpifrance, qui visent à accompagner pendant deux ans des dirigeants de PME pour favoriser la croissance de leurs entreprises : souvent mentionnés dans les contrats stratégiques de filière, ils ne sont pas exclusivement réservés aux filières du CNI. Par exemple un accélérateur a été mis en place pour la filière du tourisme, filière pourtant non industrielle.

La participation au financement des accélérateurs de Bpifrance est cependant révélatrice de l'implication des acteurs qui structurent la filière. En effet, ces programmes sont financés à hauteur de 50 % par Bpifrance tandis que la part restante peut être prise en charge directement par les entreprises participantes, ou partagée avec des acteurs de la filière ou d'autres opérateurs de l'État. Ainsi ce sont principalement les équipementiers (Valéo, Faurecia, Michelin, Plastic Omnium) qui participent au financement de l'accélérateur de la filière automobile, c'est le Groupement des industries aéronautiques et spatiales (GIFAS) dans le cas de la filière aéronautique ou encore l'agence de la transition écologique (ADEME) pour la filière des industries des nouveaux systèmes énergétiques.

L'exemple récent des plans de relance par filière

Suite à la crise sanitaire liée à la Covid-19, des plans de relance de l'économie par filière ont été mis en place par le gouvernement. Une réflexion par secteur d'activité semble pertinente afin que les industriels se coordonnent pour la reprise des activités le long des chaînes de valeur des produits. Par

9 - D'après les données du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, « Engagement développement et compétences - EDEC », 2020, disponibles sur <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/accompagnement-des-mutations-economiques/appui-aux-mutations-economiques/edec>.

ailleurs, un soutien ciblé aux acteurs les plus fragiles, dont une défaillance impacterait l'ensemble du secteur, relève également d'une logique de filière. Les premières filières concernées par ces plans de soutien sont donc celles structurées autour de chaînes de valeur bien identifiées : l'automobile, dont le plan fut annoncé le 26 mai 2020, suivi de l'aéronautique le 9 juin. Ces plans de relance contiennent en réalité à la fois des mesures communes à l'ensemble du secteur privé et des aides spécifiques à la filière.

Le plan de soutien à l'automobile représente plus de 8 milliards d'euros de soutien de l'État et est structuré autour de trois objectifs. Le premier objectif est de relancer l'activité du secteur en favorisant le renouvellement du parc automobile français, en faveur des véhicules propres. Pour cela, les dispositifs de primes à l'achat ont été renforcés et le déploiement des bornes de recharge va s'accélérer. Le second objectif est d'aider les entreprises à travers la mise en place de différents fonds et aides :

- un fonds d'investissement automobile, doté de 600 millions d'euros pour les investissements en fonds propres dans les entreprises les plus en difficulté et construit sur le modèle du FMEA, a été mis en place ; il est abondé par l'État, Bpifrance, PSA et Renault, à hauteur de 100 millions d'euros chacun (le financement des 200 millions restants n'étant pas encore déterminé) ;
- un fonds de soutien aux investissements de 200M€ pour la modernisation des outils productifs, via des appels à manifestation d'intérêt ;
- 150 millions d'euros d'aides pour la R&D et l'innovation, mobilisés dès 2020 pour les projets les plus aboutis, n'ayant pu se concrétiser à cause de la crise, puis pérennisés dans le quatrième PIA, prévu pour la période 2021-2025.

Enfin, le dernier objectif est de soutenir les salariés avec des mesures spécifiques pour la formation et le développement des compétences.

Le plan de soutien à l'aéronautique représente plus de 15 milliards d'euros de soutien étatique organisé également autour de 3 objectifs. Le premier est le soutien aux entreprises, grâce aux dispositifs d'activité partielle, aux prêts garantis par l'État et aux garanties à l'export. Ces mesures, communes avec toutes les entreprises françaises, sont accompagnées d'une spécificité propre à la filière aéronautique avec l'engagement pris par l'État de se servir de la commande publique (militaire et sécurité civile) pour mieux s'adapter aux besoins des carnets de commandes des industriels. Le second objectif est d'aider les PME et ETI grâce à deux mesures :

- une capacité de financement en fonds propres de 500 millions d'euros, pour soutenir les entreprises potentiellement défilantes de la filière ;
- 300 millions d'euros pour des subventions de montée en gamme, distribuées via des appels à manifestations d'intérêt, afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et permettre la concrétisation de projets d'investissements potentiellement arrêtés par la crise.

Enfin, le plan prévoit le soutien à l'innovation et la R&D via 1,5 milliard d'euros d'investissement sur les trois prochaines années afin de participer à la transition écologique du secteur aéronautique.

En contrepartie de ces dispositifs mis en place, les politiques ont insisté sur le renforcement de la logique partenariale au sein des filières. Ainsi, les principaux acteurs de la filière aéronautique ont été amenés à signer une charte d'engagement en 2020 sur les relations entre clients et fournisseurs au sein de la filière aéronautique française. Ils s'y engagent dans celle-ci et « *convient de la nécessité de renforcer les relations entre constructeurs, équipementiers et fournisseurs* ». Une précision importante est apportée concernant l'application des engagements en faveur de la compétitivité de l'industrie française qui doit se faire « *dans le respect du droit de la concurrence* ». Ainsi la filière n'a pas vocation à s'astreindre des règles de la concurrence.

Le soutien de l'État aux filières suite à la crise sanitaire et économique est donc conditionné à et orienté vers davantage de collaborations autour d'objectifs communs tout en préservant une logique de marché.

Chapitre 3

Intérêts exprimés pour les filières

Sélection de quelques filières d'étude

Face à la diversité des acteurs du panorama de l'industrie française, constatant l'originalité des structures de filières et interpellés par les fortes attentes de la classe politique, il nous a semblé important d'interroger ceux concernés en premier lieu par les filières, à savoir les industriels eux-mêmes. C'est ainsi que nous avons choisi de nous adresser à quatre filières que nous avons sélectionnées pour leur diversité représentative du panorama des filières du CNI.

La filière automobile, incarnée par la PFA, est souvent prise en exemple pour sa taille et sa structure très verticale. Y participent aussi bien les deux constructeurs français (PSA et Renault) que les équipementiers et fournisseurs de rang inférieur, ainsi que les réseaux de distribution et de réparation. Les principaux enjeux sont la réduction des émissions de CO₂ et les mutations de l'appareil productif qui y sont associées.

La filière des industries des nouveaux systèmes énergétiques a été initiée à la demande de l'État qui souhaitait mobiliser les acteurs engagés autour des enjeux de la transition énergétique. Quatre grands groupes (Dalkia, Engie, Schneider Electric et Total) sont particulièrement impliqués. L'éolien offshore, la méthanisation et la rénovation énergétique des bâtiments sont autant de sujets suivis par le CSE.

La filière de transformation et de valorisation des déchets regroupe l'ensemble des entreprises impliquées dans la collecte, le tri, le recyclage ou l'incinération des déchets. Au-delà des deux leaders mondiaux du secteur (Suez et Veolia), les acteurs de la filière sont souvent historiquement

spécialisés sur des segments de marché (par exemple Paprec pour le recyclage du papier-carton ou Derichebourg pour les métaux) et ont peu de relations commerciales entre eux. La filière est donc qualifiée de très horizontale. Elle s'organise pour proposer des alternatives à l'incinération et la mise en décharge.

La filière mode et luxe rassemble des acteurs et des métiers très divers, allant des grands groupes reconnus à l'international (Hermès, Kering, LVMH) aux marques de créateurs, artisans et entreprises de fabrication - majoritairement des PME issues de groupes familiaux. L'enjeu majeur de la filière concerne la formation et les compétences et l'un des projets concrétisés correspond ainsi au lancement d'une grande école de la mode, le nouvel Institut français de la mode.

Nous avons également choisi de porter notre regard sur deux objets qui prennent parfois le nom de « filière » afin de mieux cerner ce qui les définit aujourd'hui : la création d'une filière européenne des batteries pour l'automobile et la filière locale de la lunetterie du Jura.

Ce chapitre présente dans un premier temps le retour des industriels à propos des filières, les raisons qui les amènent à s'y investir, ce qu'ils y trouvent et ce qu'ils souhaitent améliorer. Dans un second temps, la parole est donnée aux autres acteurs non étatiques. Enfin, les attentes de l'État sont explorées à travers le prisme de la crise sanitaire de la Covid-19.

Retours d'industriels sur les filières

Les retours des industriels au sujet des filières sont divers et dépendent du type d'entreprise et de la position de nos interlocuteurs dans ces entreprises. Quelques éléments communs se dégagent tout de même et sont explicités dans cette partie.

Des PME et ETI éloignées des filières

Il est tout d'abord notable que seules les grandes entreprises semblent connaître l'existence de structures telles que le CNI et les CSF. Bien que pouvant bénéficier des programmes et actions décidés au sein des CSF, les PME et ETI interrogées semblent trop éloignées de ces sujets très centralisés, situés principalement à Paris et au caractère national. « *Les réflexions [dans les filières du CNI] sont à très long terme, il est difficile de s'y inscrire au quotidien* » nous a confié un représentant d'une ETI dans le domaine des systèmes d'interconnexion et de distribution électrique. C'est la « *voix de celui en haut de la chaîne qui prime avant tout* » avance une autre ETI dans le domaine de pièces de précision pour les moteurs électriques. Ainsi, même certains participants aux accélérateurs de Bpifrance n'étaient pas informés de l'existence d'une filière du CNI qui avait permis la création du programme auquel ils participaient. La filière représente souvent pour eux la fédération. C'est en effet là qu'ont lieu les discussions de branche, pour les accords ou les conventions collectives entre entreprises d'un même secteur d'activité.

Encadré 5 – Étude d'une filière locale : la lunetterie du Jura

Née au début du XIX^{ème} siècle dans le massif du Jura, l'industrie de la lunette a employé jusqu'à 80% de la main-d'œuvre de la région de Morez. Celle-ci dispose de toutes les caractéristiques d'une filière : une unité territoriale bien définie, l'articulation d'entreprises autour d'une même chaîne de valeur allant de la matière première à la distribution, en passant par les composants et les montures.

Toutefois, depuis les années 1990, la filière est confrontée à des difficultés structurelles dont la concurrence des ateliers italiens et, plus récemment, asiatiques. Ainsi, il n'y a désormais plus que 27 entreprises adhérentes au Syndicat professionnel des Lunetiers du Jura et les emplois du secteur ne cessent de chuter, de 1420 en 2013 à 977 en 2018. Face à ce déclin, les industriels et la puissance publique ont essayé de redresser le cap en structurant davantage le collectif d'entreprises et en favorisant la coopération. Cependant, force est de constater que les partenariats et collaborations restent encore rares, la filière étant déchirée autour de la question du « Fabriqué en France ». Par ailleurs, il n'existe plus de formation dédiée à la lunetterie, limitant le renouveau d'emplois qualifiés dans ce secteur.

Au-delà des effets de la concurrence, ces difficultés peuvent également être analysées par l'absence de grands Groupes susceptibles de trancher les conflits au sein de la filière. En effet, Essilor, leader mondial de l'optique, ne semble pas s'identifier au collectif de la lunetterie du Jura et les entreprises jurassiennes n'ont pour l'instant pas réussi à s'associer aux groupes français de mode et de luxe.

La filière est actuellement en danger de disparition puisque de nombreux maillons de la chaîne de production ne sont désormais assurés que par une entreprise, fragilisant l'ensemble du tissu industriel.

Sources : entretiens menés avec des acteurs de la filière et articles de presse, voir Clemens (2017, 2020).

Les points suivants sont principalement tirés d'entretiens menés auprès de grandes entreprises des filières mentionnées ci-dessus.

Coincés dans un dilemme du prisonnier ?

Contrairement à ce que les renforcements successifs des filières pourraient laisser croire, peu d'industriels nous ont fait part d'un enthousiasme initial à s'engager dans une telle organisation. Depuis les premières filières industrielles, l'ensemble des grandes entreprises françaises se sont mondialisées. Le marché français ne représente plus qu'une part minoritaire de leur chiffre d'affaires, et la nécessité de s'approvisionner auprès des fournisseurs les plus compétitifs s'est renforcée. Un raisonnement franco-français centré sur une filière nationale, et la maîtrise de l'ensemble des étapes nécessaires à la fabrication d'un produit sur un territoire, n'est plus une priorité pour les acteurs industriels.

Il est également loin d'être naturel pour un industriel de se réunir avec sa chaîne de sous-traitance et ses concurrents pour aborder des sujets communs, d'autant plus que ces discussions sont fortement encadrées par le droit de la concurrence. La position adoptée traduit ainsi davantage un dilemme du prisonnier dans lequel un industriel est contraint de participer à une filière par crainte de se retrouver isolé et de voir sa parole

moins écoutée par l'État si ses concurrents s'y investissent par ailleurs. Par exemple, dans les secteurs qui connaissent une redéfinition importante de leur chaîne de valeur, la filière permet d'aborder les questions de partage de la valeur. De telles discussions ont ainsi animé la filière de la transformation et la valorisation des déchets, autour du redécoupage de la chaîne de valeur entre les activités de tri et de mise en décharge. Un acteur absent de ces discussions risquerait alors de voir ses considérations éclipsées de tout accord éventuel.

Ce dilemme du prisonnier se résume par l'aveu d'un industriel du monde automobile : « *Il faut se motiver et prendre du recul pour arriver à la conclusion qu'on ne peut pas ne pas y être. Ça ne saute pas aux yeux même quand on y est.* » Cette affirmation est d'autant plus surprenante lorsqu'on considère la capacité et la propension des industriels de certains pays partenaires et compétiteurs à s'auto-organiser. On retrouverait ainsi la plus faible prédisposition des industriels français à collaborer et s'investir dans des associations professionnelles par rapport aux pays voisins, notamment l'Allemagne. En 2012, la Commission Européenne avançait qu'un tiers des industriels allemands étaient préoccupés par le fait de former des alliances contre une moyenne européenne de 9%.

Une telle attitude n'est toutefois pas partagée par tous les industriels, certains étant moteurs dans la formation d'une filière. Sous l'impulsion de sa précédente directrice générale, Engie était par exemple très impliqué au sein de la filière des industries des nouveaux systèmes énergétiques pour piloter les projets d'accélération du déploiement de l'éolien en mer ou de l'amélioration de la compétitivité de la méthanisation.

L'objectif de former une caisse de résonance audible

Malgré une implication dans les filières loin d'être naturelle, une grande partie des industriels reconnaissent l'intérêt de celles-ci pour unifier leur voix afin de promouvoir leurs intérêts communs auprès de la puissance publique. Pour nombre d'entre eux, c'est une vision très pragmatique

du dialogue entre État et entreprises : il s'agit de partager les contraintes industrielles dans l'atteinte d'objectifs co-définis avec les politiques.

La mise en cohérence de leurs positions individuelles, au-delà des clivages entre entreprises et fédérations professionnelles, est accueillie positivement. Ainsi, une filière qui réussit est capable de s'exprimer d'une seule voix. La majorité des grands groupes français dispose d'un accès privilégié au gouvernement, mais cet objectif d'unité a été évoqué lors de chaque entretien que nous avons mené. Un industriel nous a notamment avoué avoir réduit son département des affaires publiques depuis la mise en place du CSF. Cela nous semble être l'un des piliers de la raison d'être des filières : en rassemblant l'ensemble des fédérations dont les métiers concourent à la production d'un produit final, elles rendent d'autant plus performants les messages adressés par les industriels à la puissance publique. « *Pour le gouvernement, la filière est la voix des entreprises* » nous a ainsi confié un industriel des nouveaux systèmes énergétiques.

En l'absence de filière, lorsque l'État souhaitait mettre en place une politique spécifique, il convenait de convoquer l'ensemble des fédérations et syndicats professionnels relatifs à ce secteur. En présentant leurs avis et recommandations en tant que filière, les industriels simplifient le dialogue avec la puissance publique et s'assurent davantage de cohérence dans les éléments retenus. Il nous a ainsi été rapporté que les filières permettaient de casser le climat de méfiance qui pouvait exister auparavant, un interlocuteur ayant mentionné l'image de « *faire le tri entre le bon grain et l'ivraie* » pour différencier les vrais besoins d'un travail d'influence déraisonné. L'interministérialité des filières, assurée grâce à un représentant de la Direction générale des entreprises (DGE) qui siège dans chaque CSF, doit également permettre aux industriels d'obtenir une position plus unifiée de la part du gouvernement.

La volonté de répliquer ce qui fonctionne

Comme présenté dans le chapitre 2, les contrats de filières sont structurés autour de quelques piliers exigés pour leur labellisation. Il en est ainsi des EDEC, du financement de plateformes numériques ou encore des programmes d'accompagnement de Bpifrance (notamment les accélérateurs de filières). En réalité, certaines de ces actions s'inspirent d'initiatives qui ont connu un certain succès dans la filière aéronautique et dont le déploiement est généralisé à chaque filière, par l'intermédiaire des contrats de filière.

Ainsi, le premier accélérateur de filière proposé par Bpifrance était destiné à l'aéronautique. Annoncé lors du salon du Bourget en 2017, cet accélérateur nommé « Ambition PME-ETI » avait pour objectif d'accompagner une soixantaine de PME et ETI pendant deux ans afin de les aider à améliorer leur compétitivité et le fonctionnement de la *supply chain* de l'ensemble de la filière. Trois axes étaient particulièrement ciblés : l'identification de leurs priorités de croissance, des formations thématiques pour développer une vision sur l'ensemble de la filière aéronautique et des mises en relation avec d'autres acteurs. Ce programme avait été conçu sur la demande du GIFAS qui incarne la filière aéronautique comme l'explique Fanny Létier, la directrice exécutive fonds propres PME et accompagnement de Bpifrance, à l'Usine Nouvelle (Dumas, 2017a) : « *Patrick Daher* [NDRL : alors vice-président du GIFAS et président du groupement des équipementiers de l'aéronautique] *est venu nous demander d'adapter le programme de l'accélérateur PME à la filière aéronautique. Nous avons travaillé ensemble pendant six mois pour le construire.* » Ce premier accélérateur de filière était à peine lancé lorsque Bruno Le Maire, ministre de l'Économie et des Finances, a annoncé en 2017 l'objectif de 4 000 entreprises accompagnées par les accélérateurs Bpifrance dans un horizon de quatre ans (Dumas, 2017b). Pour atteindre cet objectif, de nouveaux accélérateurs ont été développés dans les autres filières.

Cependant, cette généralisation paraît surprenante étant donné la diversité des filières : est-ce aussi utile de réunir des entreprises concurrentes sur un

même marché (cas de la filière déchet) que des sous-traitants dont les activités sont complémentaires (cas de l'automobile ou de l'aéronautique) ? D'autre part, cette généralisation pose des questions quant à la qualité de la sélection des participants et la prise en compte des intérêts propres à chaque filière dans l'élaboration des programmes.

L'injonction faite aux filières de mettre en place une plateforme numérique partagée témoigne également d'une volonté de répliquer une réussite de la filière aéronautique. Créée en 2009 par Airbus, Dassault Aviation, EADS, Safran et Thales, BoostAeroSpace est la plateforme européenne de référence pour l'aéronautique et le spatial. Elle vise ainsi à assurer une continuité numérique dans la chaîne logistique et à améliorer la collaboration numérique des acteurs concernés, en standardisant les processus et les formats de données. Pour cela trois services sont proposés :

- AirSupply, pour la gestion des chaînes logistiques avec un suivi des prévisions, commandes et livraisons ;
- AirCollab, pour le partage d'outils collaboratifs, facilitant notamment les suivis de projet ;
- AirDesign, pour l'échange sécurisé de données techniques complexes.

Disponible depuis 2011, cette plateforme est utilisée aujourd'hui par 22 acteurs majeurs, 2 500 partenaires industriels et 20 000 utilisateurs individuels.¹⁰ Des supports de proximité ont également été mis en place pour faciliter l'appropriation de l'outil par les PME.

Considérée comme une réussite, BoostAeroSpace est qualifiée de *success story* par l'AFNET, l'association française du numérique dans les filières industrielles. En 2017, ce laboratoire d'idées affirme notamment que « dans les autres filières, cet exemple peut être suivi, il suffit que les grandes entreprises aient la volonté de lancer les opérations, fixent des objectifs ambitieux, privilégient les intérêts stratégiques communs, jouent collectif. »

10 - Données disponibles sur le site de la plateforme BoostAeroSpace, <https://boostaerospace.com/>.

Depuis, la volonté de développer une solution de plateforme numérique partagée est apparue dans la quasi-totalité des filières du CNI. Cependant, la duplication de ce modèle interroge : comment faire en sorte que les grandes entreprises s'en saisissent ? Comment amener des industriels à collaborer avec leurs concurrents si un outil numérique développé en interne pouvait devenir un facteur différenciant vis-à-vis de ces mêmes concurrents ? Nous pensons par exemple à la filière agroalimentaire, où la traçabilité des aliments vendus par la grande distribution est un enjeu hautement compétitif actuellement. Par ailleurs, le développement d'une plateforme numérique partagée est-il aussi indispensable pour les filières où les acteurs ne sont pas en relation directe sur une même chaîne de valeur ?

De nombreux industriels nous ont ainsi partagé leurs frustrations que soient exigées des actions qui ne correspondent pas à leurs besoins propres ou à leur vision des priorités pour les filières. Malgré le caractère obligatoire de ces projets pour la labellisation en filière nationale, rares sont les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus à les avoir mentionnés comme projets d'intérêt dans leur filière.

Créer un cadre de confiance indispensable à toute collaboration ?

L'émergence de collaborations entre industriels était un objectif clairement affiché lors de la mise en place des filières. Les programmes de cofinancement de la recherche, animés par des structures telles que le Conseil pour la recherche aéronautique civile (CORAC) dans l'aéronautique, sont cités en exemple. Instaurée en 2008, cette instance de concertation État-industrie vise en effet à définir et mettre en œuvre des programmes de recherche coordonnés entre les acteurs du secteur aérien. Depuis sa création, il est estimé que le volume de recherche a augmenté de 80 % sur l'ensemble de la filière, les deux tiers étant financés par les entreprises elles-mêmes. L'effet d'entraînement sur les PME et ETI est également important, avec une activité de recherche multipliée en moyenne par 2,5 selon le GIFAS (2019).

Cependant, force est de constater que ces instances de collaboration, notamment pour la recherche et le développement (R&D), ne se concrétisent pas dans toutes les filières avec la même intensité. Au dire des industriels interrogés, les projets communs sont délicats à identifier et se réalisent difficilement au sein des filières. Ils considèrent que la confiance doit être établie entre les parties prenantes, rendant indispensable la stabilité des structures et acteurs. Par exemple, les acteurs du monde du déchet travaillent conjointement pour encourager les fabricants d'autres industries à substituer de la matière vierge par de la matière recyclée. De son côté, la filière automobile a réussi à structurer des discussions pré-concurrentielles en matière de veille technologique. Des pistes pour atteindre des véhicules roulant à 2 litres aux 100 kilomètres ou pour alléger les voitures ont été discutées entre les directeurs R&D des constructeurs et des principaux équipementiers, l'un des plus gros sujets abordés portant sur les fibres de carbone économiques. Les acteurs rencontrés étaient fiers de partager ces études, arguant que l'équivalent allemand de la filière, dont ils se sont inspirés pour créer la PFA, n'en fait pas autant.

Cependant ces études pré-concurrentielles posent question : en quoi sont-elles si utiles à la coordination entre les industriels si elles s'intéressent à la vision du marché à long terme ? Et quelle est la limite entre les collaborations, favorisant les relations partenariales, et le respect du droit de la concurrence ? Sur cette dernière question, nous avons constaté que le respect du droit de la concurrence était souvent mis en avant pour expliquer l'absence de projets collaboratifs plus structurants et essentiels pour les industriels.

Encadré 6 – Pourquoi la filière aéronautique est-elle si inspirante ?

L'accélérateur de filière « Ambition PME-ETI », la plateforme numérique BoostAerospace, le CORAC... la filière aéronautique est source d'exemples d'actions structurantes pour l'ensemble de ses acteurs. Cela peut s'expliquer par plusieurs caractéristiques spécifiques à l'aéronautique.

Tout d'abord, la filière est structurée depuis plus d'un siècle autour du GIFAS, fédération professionnelle créée en 1908 (Bidet-Mayer et Toubal, 2013). Cette organisation remarquable en filière peut venir du nombre réduit de donneurs d'ordre, qui peuvent alors plus facilement se coordonner et imposer leurs standards ou leurs manières de procéder.

La filière aéronautique française est également reconnue au premier plan mondial, et constitue le premier secteur excédentaire de la balance commerciale de la France, avec 31 milliards d'euros en 2019 selon la Direction générale du Trésor. Cela peut s'expliquer par la forte présence de technologies duales : le développement de produits militaires entraîne un contrôle souverain de la chaîne de sous-traitance, alors structurée et en partie protégée de la concurrence.

Même si la filière aéronautique est souvent prise comme exemple de réussite, elle n'est pas exempte de relations parfois tendues entre donneurs d'ordre et sous-traitants, notamment à travers des guerres des prix. Ainsi, l'entreprise Ratier Figeac, fournisseuse de pièces d'aviation pour de grands assembleurs, a délocalisé une partie de sa production d'équipements de cockpits au Maroc afin de répondre aux contraintes de prix imposées par ses clients.

Ces témoignages dressent le constat que les filières industrielles sont aujourd'hui surtout considérées comme des instruments d'influence par les industriels, et en particulier par les grands groupes. L'opportunité offerte d'une relation privilégiée entre les filières et l'administration justifie que les industriels s'y investissent, dans l'espoir de faire porter leur voix et leurs spécificités. L'effet d'opportunisme est particulièrement présent lorsqu'il s'agit de distribuer des fonds accordés par l'État. Toutefois, nous avons entendu de manière régulière que les filières permettent également de mettre en cohérence l'action de l'administration avec celle des ministères. Ainsi, certaines réunions organisées à l'initiative des filières et rassemblant plusieurs ministères permettraient parfois de faciliter les négociations ultérieures en réunions interministérielles.

Cependant, une logique partenariale ne se décrète pas et les projets concrets portés et réussis au sein des filières sont encore peu nombreux. Répliquer des projets ayant abouti dans des filières précurseuses, comme l'aéronautique, n'est pas gage d'une réussite si les industriels ne s'en saisissent pas.

Les espoirs d'acteurs tiers autour des filières

Comme illustré dans le chapitre précédent, de très nombreux acteurs constituent le panorama industriel français, en dehors des industriels eux-mêmes et de l'État : les CSF, les fédérations, les associations professionnelles, les agences publiques ou les acteurs académiques. Il nous semble important de citer ici quelques propos recueillis auprès de ces personnes, des constats qu'ils portent et des espoirs qu'ils placent dans les filières.

Favoriser la coopération entre industriels

Nombreux sont ceux qui voient dans les filières un instrument pour coordonner et favoriser la coopération entre industriels. Elles devraient permettre aux industriels de prendre conscience de l'intérêt qu'ils ont à travailler ensemble.

Ainsi les accélérateurs Bpifrance qui réunissent des PME et ETI d'une filière visent entre autres à créer des liens entre des acteurs qui se considèrent concurrents en ignorant leurs complémentarités et spécificités. Un dirigeant de PME participant à un tel accélérateur nous avouait « *avoir des a priori* » puis, dans un second temps, « *on a moins cette appréhension, se connaître un peu permet d'éviter de penser à la concurrence* ». Un responsable de ces programmes chez Bpifrance confirme que les promotions d'entreprises accompagnées rassemblent peu de concurrents directs : « [les industriels] *ont le sentiment d'être concurrents, mais ils peuvent en réalité travailler ensemble* ».

Créer des liens entre industries de filières différentes

Les CSF sont également mis en avant pour leur capacité à conduire des actions dans un cadre inter-filière. C'est le cas notamment pour regrouper la demande sur de nouveaux marchés, par exemple pour identifier les débouchés d'une production d'hydrogène-énergie. En effet, les volumes de commande requis pour atteindre un prix compétitif de l'hydrogène ne pourraient être atteints par une unique filière de consommation. Dès lors, il s'avère très utile de s'adresser à l'ensemble des filières potentiellement consommatrices afin de monter un plan d'affaires justifiant les investissements conséquents, permettant d'atteindre des prix compétitifs pour tous les consommateurs. Disposer de CSF permet alors de mieux identifier les interlocuteurs et représentants de chaque industrie. Les travaux menés sur ce sujet, à l'initiative de la filière des nouveaux systèmes énergétiques, doivent permettre de proposer prochainement un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) pour faire de l'Europe un leader de l'hydrogène énergétique.

Des difficultés pour s'affranchir de l'opportunisme

De nombreux observateurs constatent deux faiblesses des filières, reflet du visage de l'industrie française et difficiles à résoudre. Tout d'abord, elles sont le lieu de beaucoup d'opportunisme et en l'absence de « *volontarisme du politique, elles tombent en désuétude* ». Par ailleurs, les structures qui rassemblent les filières étant très réduites, elles dépendent fortement des personnes qui les portent et de la figure du président de filière. Ces organisations sont donc soumises à la fois aux aléas politiques, aux volontés de leurs représentants et peuvent disparaître des priorités gouvernementales. Cela tient au fait que les filières ne sont pas « institutionnalisées ». Certes elles sont considérées comme des interlocuteurs légitimes, mais leurs missions telles que définies dans le décret n°2010-596 du 3 juin 2010 relatif au CNI n'en font pas un interlocuteur indispensable pour autant. Dès lors, il revient à chaque président de CSF et au délégué permanent de définir les objectifs de la filière.

Les industriels français apparaissent entièrement en mesure « *d'enterrer la hache de guerre lorsqu'il faut défendre un point technique, faire du lobbying* ». Cela se concrétise lorsqu'il s'agit de défendre une évolution réglementaire, par exemple autour du dispositif de consigne pour le recyclage des bouteilles plastiques, porté par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et ayant donné lieu à des débats houleux au sein de la filière de la transformation et la valorisation des déchets.

Mais cette mobilisation est encore plus forte lorsqu'il s'agit de se partager de l'argent public. Cela explique d'ailleurs la vitalité de certaines filières suite à la crise de 2009, qui ont vu la mise en place de financements par filière. La filière automobile a ainsi bénéficié de financements importants dans le cadre de coopérations pré-concurrentielles pour la réduction des émissions des véhicules (programme 2L/100 km). Cependant, une fois les financements épuisés, peu de nouveaux projets ont permis de maintenir le lien entre les industriels de la filière. Lors d'une audition par la mission d'information sur l'offre automobile française, en 2015, Elie Cohen déclare : « *De bonnes habitudes prises au cœur de la crise, comme la mutualisation des moyens, l'effort commun de prospection pour définir de nouvelles activités, la conquête de nouveaux marchés, ont été quelque peu abandonnées dès que la situation a commencé de s'améliorer.* »

Le potentiel stratégique de filières

Le constat d'un certain opportunisme explique que plusieurs acteurs que nous avons rencontrés appellent les filières à une vision plus stratégique de leurs missions. Plutôt que de chercher à disposer de l'intégralité d'une filière sur le territoire, il semble plus pertinent de développer certaines compétences rendant la filière française indispensable. C'est ce qui a par exemple été développé dans la filière des systèmes de missiles, dans le cadre d'un accord franco-britannique portant sur les centres d'excellence spécialisés du groupe MBDA, leader européen dans la conception de missiles et filiale d'Airbus (37,5%), de BAE Systems (37,5%) et de Leonardo (25%). Si les centres d'excellence des calculateurs de missiles et des équipements de tests sont en France, ceux des technologies de liaisons de données embarquées sur les missiles et des actionneurs de gouverne sont en Angleterre.

Par ailleurs, la réflexion autour de la protection des entreprises dont les activités sont nécessaires à l'ensemble d'une chaîne de valeur d'un produit, ou qui pourraient être impactées par des décisions prises à l'échelle nationale, est insuffisamment développée dans les comités de filières. Par exemple, la dernière Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) a eu un effet sur la valorisation de certaines petites entreprises dont les affaires sont amenées à s'intensifier dans les années à venir. L'identification de ces industriels et la coordination entre politiques publiques, afin de faire de la PPE un outil de politique industrielle, ne sont pas considérées aujourd'hui comme des enjeux de filière. Pourtant, il aurait été possible d'imaginer, dans le cadre de la PPE, une sécurisation du capital de ces futures entreprises « pépites » mais malgré tout fragiles aujourd'hui, afin d'éviter leur rachat par des acteurs tiers.

Et l'État dans tout ça ?

L'État, autant que les industriels, est au cœur de la raison d'être des filières. En effet, celles-ci ont été créées afin de constituer un espace de dialogue entre l'État et l'industrie. Si initialement la gouvernance des filières était entre les mains de fonctionnaires, celles-ci sont présidées depuis leur renforcement en 2017 par des industriels, et l'État n'est qu'un participant aux CSF.

Afin d'illustrer les attentes de l'État vis-à-vis des filières, nous utiliserons le prisme de la crise de la Covid-19 que nous avons pu observer de l'intérieur, suite à notre mobilisation au sein de cellules de crise de l'administration. Bien que complexe et multiple, la relation de l'État aux filières peut se décliner selon trois composantes :

- simplifier : les filières permettent de réduire la complexité du tissu industriel en identifiant des interlocuteurs peu nombreux et légitimes ;
- coordonner : l'État se conçoit comme un garant de la coopération et de la bonne coordination entre industriels des filières ;
- agir : les filières sont un objectif de structure à atteindre.

La simplification du tissu industriel lors de la gestion de la crise

Durant la crise sanitaire, les entreprises qui souhaitaient s'approvisionner en masques de protection ont été autorisées à en importer. Il a alors été confié à une équipe réduite de la DGE la mission d'accélérer et de massifier les commandes et les importations de masques par les entreprises. La démarche s'adressait aussi bien aux grands groupes (en capacité de procéder, à titre individuel, à des importations de masques depuis la Chine) qu'aux PME pour lesquelles les filières ont été sollicitées pour procéder, avec l'appui de la cellule, à des commandes groupées de masques.

Cette mission permet ainsi d'éclairer les attentes de l'administration vis-à-vis des filières : celles-ci sont sollicitées pour faire circuler des informations montantes (besoins et commandes de masques, propositions pour les plans de relance) et descendantes (conditions d'importation, solutions d'approvisionnement selon la taille des entreprises, appels à la solidarité au sein des filières).

Cependant, dès lors qu'il s'agit de s'adresser à l'ensemble des PME et ETI industrielles, les filières ne sont pas l'instrument approprié. En effet, afin d'atteindre l'ensemble des PME et ETI de leur périmètre, les filières n'ont d'autre solution que de s'adresser aux fédérations adhérentes. Par rapport à une situation sans filière, cela ne fait que reporter la complexité de l'interface État-fédération vers l'interface filière-fédération. La création spécifique de référents PME au sein des filières ne semble pas avoir permis de résoudre cette difficulté. L'attente de l'État est fondée sur une mauvaise compréhension de la nature des filières : celles-ci sont des petites structures qui fédèrent les grands donneurs d'ordres et les fédérations ou les syndicats professionnels du secteur. Il ne s'agit pas d'une assemblée regroupant de manière exhaustive l'ensemble des acteurs d'un secteur. D'ailleurs les entreprises ne sont aucunement contraintes de se rattacher à une filière. Les adhérents des fédérations représentent souvent moins de la moitié des entreprises susceptibles d'adhérer. Ainsi, certains estiment que les filières ne

couvriraient qu'un tiers des PME et ETI industrielles. Il est dès lors illusoire d'espérer remonter des informations complètes par le biais des filières.

Toutefois, il est important de préciser le rôle qu'ont joué les filières pour proposer des mesures dans le cadre du plan de relance. En effet, elles ont été mobilisées dès début mai par France Industrie et le CNI pour formuler des propositions à intégrer dans les différents plans de relance ainsi que des opportunités de relocalisations. Les filières ont été capables de soumettre des plans cohérents en quelques semaines. Ceci a été rendu possible grâce à l'existence d'une relation de confiance instaurée entre industriels des filières ainsi qu'avec l'administration. Comme indiqué par les industriels au début de ce chapitre, c'est là l'intérêt principal des filières que de créer le cadre d'un dialogue de confiance.

L'État comme garant de la coordination de la filière

Les États généraux de l'automobile puis ceux de l'industrie avaient mis en lumière le manque de coordination des industriels français par rapport à leurs partenaires et à leurs concurrents étrangers. C'est pour pallier ce défaut que les filières avaient été ré-instaurées au début des années 2010, l'État participant alors aux discussions en tant qu'arbitre des différends entre grands donneurs d'ordres et sous-traitants.

Cette vocation de l'État en tant que garant des bonnes relations entre industriels semble toujours d'actualité. Nous en voulons pour preuve l'exigence qui a été faite à Renault de rejoindre le consortium entre PSA et Saft pour la production de batteries (Encadré 7), en contrepartie du soutien apporté par l'État à la filière automobile suite à la crise sanitaire (voir le plan de soutien). Cette conception de l'État « architecte » nous rappelle les heures de la planification industrielle et l'époque à laquelle l'État disposait des moyens pour imposer des rapprochements capitalistiques comme ceux qui ont abouti à la création d'EADS. Cela interroge sur la pertinence de telles exigences : Renault avait précédemment décliné les invitations à participer à ce projet.

Encadré 7 – Le projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) des batteries

Afin de pallier une défaillance de marché et répondre à des enjeux de souveraineté, la Commission européenne peut autoriser les États membres à subventionner exceptionnellement un consortium d'industriels, constitué de manière *ad hoc*. Les conditions pour constituer un tel projet sont de réunir acteurs privés et publics, d'associer plus d'un État membre et d'avoir un impact significatif sur la compétitivité de l'UE et la croissance durable.

Le projet des batteries est le deuxième exemple d'une telle politique européenne. L'initiative est la rencontre de deux mouvements : d'une part l'Alliance européenne pour les batteries lancée en 2017 par le commissaire européen chargé de l'Union énergétique ; d'autre part la volonté de plusieurs industriels de démarrer des activités dans le domaine de la production de batteries pour l'automobile. PSA et Saft sont les deux représentants français et bénéficieront de subventions conséquentes pour fabriquer des chaînes de production de batteries en France et en Allemagne.

Deux conclusions peuvent être tirées de ce projet :

- des aides publiques sont apportées sur l'ensemble de la chaîne de valeur de la batterie (depuis l'identification des matières premières jusqu'au recyclage en fin de vie), illustrant la volonté européenne d'indépendance sur cette technologie ;
- les industriels se sont positionnés selon leur niveau de maturité et leur stratégie vis-à-vis des batteries. Par exemple, PSA et Opel ont créé une coentreprise avec Saft, nommée Automotive Cell Company (ACC) visant la production de masse de batteries avec la mise en place de deux usines, en France et en Allemagne. Serait-ce là la volonté de créer un nouveau champion européen ? BMW, qui dispose déjà de trois usines de production de batteries dans le monde, intensifie ses travaux d'améliorations des batteries lithium-ion. Des activités de R&D partagées, avec BASF notamment, ont permis l'ouverture d'un centre de compétences en cellules de batteries en Allemagne. Les autres constructeurs européens n'ont pas souhaité s'investir dans le consortium jusqu'à présent. C'est le cas de Renault, qui a choisi de s'approvisionner auprès de LG Chem, entreprise coréenne implantée en Pologne.

La volonté d'agir en créant une nouvelle filière de production de masques

Durant la crise sanitaire, le mot filière a fréquemment été utilisé pour désigner la création d'une « filière française de production de masques de protection ». Au-delà de la réalité objective de la transformation d'unités de production vers la fabrication de masques, cette désignation revêt une composante politique très forte. En effet, le mot filière, contrairement aux termes « chaîne de valeur » ou « industrie », renvoie à une dimension territoriale : il s'agit de l'ensemble des activités concourant à la production d'un produit fini localisées sur un territoire donné. C'est pourquoi on parle de filière française ou de filière européenne, mais jamais de filière internationale. Dans une période où le discours politique est particulièrement fort, la filière est un instrument qui renforce la fierté d'une production nationale.

L'expérience offre de nombreux exemples où les politiques ont anticipé sur les réalisations industrielles et vanté la création d'une filière française sans que les conditions soient réunies pour qu'émerge véritablement une industrie dans le secteur. C'est ainsi le cas de la filière éolien offshore : celle-ci était annoncée dès le Grenelle de la mer en 2009, mais il n'existe en 2020 aucun parc finalisé. Les ambitions politiques se confrontent souvent avec les réalités industrielles lorsqu'il s'agit d'aborder les débouchés. En effet, une filière industrielle ne peut exister sans marché. Qu'il s'agisse de production de masques ou d'éolien offshore, une filière française ne peut exister que si elle produit à des coûts compétitifs par rapport aux concurrents étrangers (masques) ou aux produits alternatifs (électricité d'origine nucléaire, fossile ou autre). Or si l'État peut être un client qui garantit un minimum de débouchés pour assurer la rentabilité d'un site de production, il ne peut généralement se substituer aux commandes privées. Par ailleurs, la pérennité d'une filière est alors dépendante du soutien continu de l'État. Au-delà du discours politique, il s'agirait donc de bien identifier les secteurs stratégiques qui justifient le soutien de l'État à une filière française.

L'État semble donc encore chercher sa place au sein des filières : prescripteur, facilitateur, régulateur, etc. Si elles permettent de réduire la complexité du tissu industriel, leur caractère opératoire semble encore limité pour l'État qui se restreint donc à exiger des outils standardisés dans l'ensemble des filières. Par ailleurs, les interlocuteurs sont-ils vraiment nouveaux si les filières sont souvent monopolisées par les grands groupes ?

Entre espoirs et réalités, les filières semblent constituer un terrain où industriels et État ont trouvé un intérêt partagé : celui de constituer un espace de dialogue pérenne entre acteurs légitimes. Elles permettraient ainsi une meilleure articulation entre objectifs politiques et contraintes industrielles. Cela nécessite toutefois du temps et nous constatons aujourd'hui leur intérêt mitigé.

Chapitre 4

Peut-on parler de politique industrielle de filière ?

Le renversement de la logique : de la filière au projet ou du projet à la filière ?

Les filières du CNI sont la reconnaissance du caractère stratégique de certains secteurs en tant que vecteurs de croissance et de compétitivité pour l'industrie française. Cependant, la multiplication de celles-ci interroge quant à leur pertinence. Onze filières avaient été créées lors de l'installation de la Conférence nationale de l'industrie. Elles étaient quatorze lors du renforcement du CNI en 2017. Il y en a aujourd'hui dix-huit, alors que l'objectif de la dernière transformation était d'en réduire le nombre. Si l'industrie n'a pas connu de véritable regain malgré la multiplication des filières au CNI, pourquoi continuer à s'appuyer dessus pour espérer la réindustrialisation de la France ?

Comme abordé dans le premier chapitre, un certain nombre de filières héritent des projets industriels d'ampleur des années 1960 et 1970. Il en est ainsi de l'aéronautique avec Airbus, du ferroviaire avec le TGV ou encore de la filière nucléaire avec le parc électronucléaire français. La logique qui dominait alors, en période de rattrapage industriel, était de conduire des programmes qui structuraient l'ensemble des acteurs d'une filière (assembliers, équipementiers, bureaux d'études, centres de recherche, etc.) et d'atteindre ainsi les ambitions industrielles.

L'approche qui préside désormais est toute autre : les filières actuelles sont en effet invitées à trouver des projets en commun, parfois bien

difficilement, pour justifier leur appartenance au CNI. Par ailleurs, la structuration en filières peut être limitante pour l'émergence de projets innovants ; selon Jean-Luc Gaffard (2013), « *la désignation d'une filière ainsi définie comme outil de politique industrielle, en reposant sur la stabilité des relations techniques, fait l'impasse sur l'activité d'innovation dont la caractéristique majeure est de bouleverser les relations interindustrielles et donc la structuration des filières.* » Faire émerger des programmes innovants de la structuration en filière semble donc illusoire et peu efficace.

Nous invitons donc à distinguer et à séparer deux réalités de filières :

- les filières comme outils de concertation et d'influence, reflétant le principal intérêt exprimé par les industriels pour les filières afin de maintenir un cadre de confiance entre eux et avec l'État ;
- les filières comme possibles résultantes de projets industriels stratégiques associant industriels et État.

Nous analyserons plus spécifiquement ces deux types de filières dans la suite de ce Doc. En particulier, nous proposerons de réorienter l'action de l'État de la structuration d'un dialogue avec des filières bien établies vers l'identification de projets véritablement stratégiques, si possible au niveau européen.

Repenser le lien entre État et industrie

Avant de présenter dans la dernière partie quelques propositions pour rendre plus pertinentes les filières selon les deux facettes que nous avons explicitées ci-dessus, nous nous permettrons deux détours : d'abord par l'international pour étudier la manière dont s'articule la relation entre État et industriels dans d'autres pays, puis un détour théorique pour montrer en quoi les prescriptions des économistes semblent évoluer pour repenser l'action de l'État.

Le caractère bien français des filières

Les filières industrielles, telles qu'elles sont réapparues depuis une dizaine d'années, sont des objets originaux dans la manière dont elles organisent le dialogue entre industriels et le dialogue des industriels avec l'État. Les appels fréquents de l'État à davantage de solidarité au sein des filières traduisent une vision spécifiquement colbertiste de l'État qui organise jusqu'aux relations interentreprises. Aussi difficiles à définir qu'elles soient, les filières semblent bénéficier d'un crédit relativement positif de la part des grandes entreprises. Celui-ci semble tenir davantage au regain d'intérêt porté par l'État sur l'industrie, plus qu'à un intérêt pour les collaborations entre acteurs d'une même filière.

En inversant la logique qui présidait à l'organisation des filières au cours des années 1960 et 1970, les filières d'aujourd'hui interrogent sur leur finalité. Si elles ont vocation à être des lieux de dialogue entre État et industriels, alors comment construire une politique industrielle tout en évitant les phénomènes de capture réglementaire¹¹ ? Si en revanche les filières ont vocation à faciliter la coordination des industriels entre eux, alors quelle est la place de l'État et comment un tel objectif peut-il s'accorder avec le droit de la concurrence ?

Les relations entre État et industriels en Allemagne

Réputée pour sa qualité, fortement internationalisée¹² et installée sur l'ensemble du territoire allemand, l'industrie allemande est souvent regardée et enviée depuis la France. Nous développons dans cette partie quelques caractéristiques des relations entre l'État fédéral allemand et les industriels, dans un pays où le concept de filière est absent, au bénéfice d'une politique non-sectorielle et favorisant les collaborations.

11 - Un phénomène de capture décrit une situation où l'intervention d'une entité publique est détournée au profit d'un ou de plusieurs acteurs privés.

12 - L'Allemagne est le troisième exportateur mondial derrière la Chine et les États-Unis.

Le Mittelstand, un tissu industriel reconnu - Composé d'entreprises de tailles moyenne et intermédiaire, souvent très spécialisées, le Mittelstand contribue à la réputation de l'industrie allemande. En 2015, il représentait 99,6% des entreprises, employait 70% des salariés et formait 80% des apprentis. Ces entreprises sont majoritairement familiales, non cotées en bourse, avec un mode de gouvernance orienté sur le long terme (Bourgeois et Lasserre, 2007). Réparties sur l'ensemble du territoire allemand, elles contribuent à l'apparition de clusters régionaux en se regroupant avec des instituts de recherche et des entreprises de taille variée, favorisant ainsi l'innovation collaborative. Les relations entre ces PME et des centres de recherche, par exemple avec les instituts de recherche Fraunhofer, qui visent à faire le lien entre recherche fondamentale et applications industrielles, sont souvent enviées à l'international. Ainsi le label Carnot, créé en 2006 en France, a pour vocation de favoriser la recherche partenariale, entre laboratoires publics et acteurs privés, sur le même principe qu'outre-Rhin.

Un État allemand garant de la concurrence - La relation entre l'État allemand et les entreprises est caractérisée par une approche transversale aux secteurs d'activité. Les traces du régime communiste en RDA ont en effet ancré la crainte d'un pilotage central des activités, via la création de champions nationaux ou de soutien public dirigé vers des secteurs choisis. Le terme de *Industriepolitik* - politique industrielle - existe pourtant en allemand mais il correspond à une « *mission transversale qui poursuit l'objectif de préserver durablement la compétitivité de la production comme de l'emploi industriels directs et indirects, en Allemagne et en Europe* » (Bourgeois et Lasserre, 2008).

En ne privilégiant aucune entreprise, l'État n'intervient qu'en cas de défaillance du marché ou pour soutenir l'ensemble du tissu industriel, par exemple avec le programme *Zukunft Mittelstand* - Avenir PME - lancé en 2015. Il en est de même au niveau régional, les Länders allemands favorisant surtout la mise en réseau et la création de partenariats, parfois en se livrant à une concurrence entre eux pour attirer un nouvel acteur.

L'exemple de la période de réindustrialisation des Länders de l'ex-RDA suite à la réunification de l'Allemagne est révélateur de la position de l'État fédéral allemand (Deshaies, 2017). En effet, dès 1990, la première initiative mise en place est l'*Aufbau Ost* afin de développer les infrastructures des nouveaux Länders au niveau de qualité de celles de l'Ouest (Ragnitz, 2004). Ensuite, le *Treuhand*, organisme ouest-allemand chargé de la privatisation des biens de l'ex-RDA, a été chargé de financer l'assainissement de certains sites industriels afin de privilégier de nouvelles implantations. Enfin, les investissements dans l'ex-RDA étaient favorisés fiscalement par des mécanismes d'exonération d'impôts et des subventions.¹³ Ces différentes mesures ont ainsi permis à l'industrie productive d'atteindre 60 milliards d'euros en 2008, contre moins de 25 milliards d'euros en 1991.

L'État allemand adopte ainsi une position uniforme vis-à-vis de son industrie, loin de la politique française de filières industrielles. Il est cependant intéressant de noter la participation de l'Allemagne au PIIEC des batteries (Encadré 7), le pays pouvant subventionner les acteurs de ce secteur à hauteur de 1,25 milliard d'euros (premier contributeur européen). Faut-il voir là une limite du non-interventionnisme sectoriel allemand, face à une concurrence accrue, notamment asiatique ?

Une représentation distincte des intérêts économiques et sociaux de l'industrie

Une particularité allemande est la distinction des organisations patronales selon qu'il s'agisse de représenter les intérêts économiques ou les intérêts sociaux des entreprises. Ainsi, le *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) est la fédération de l'industrie allemande, rassemblant 39 associations industrielles sectorielles. L'adhésion des entreprises y est volontaire et permet au BDI de représenter leurs intérêts économiques auprès des instances politiques (allemandes et européennes). Le BDA,

13 - Pour un investissement à l'Est d'un million de marks allemands, une entreprise pouvait recevoir jusqu'à 230 000 marks.

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, la fédération des associations d'employeurs, a quant à elle vocation à traiter les questions sociales afin de préserver les intérêts communs dans les politiques sociales.

Cette distinction n'existe pas en France, le MEDEF se positionnant aussi bien sur des questions économiques que sociales, mais interroge sur la position du CNI dans le panorama des instances de représentation de l'industrie française. En effet, les associations sectorielles adhérentes au BDI sont semblables aux filières françaises. Par exemple la *Verband der Automobilindustrie* (BDA) est l'équivalent allemand de la PFA. L'objectif de faire porter la voix de l'industrie pour les questions économiques est également commun au CNI et au BDI. Même s'il existe des différences notables entre les deux entités, notamment leur indépendance vis-à-vis de l'État ou la présence des syndicats au CNI, et donc d'éventuelles discussions sociales, cette ressemblance nous interpelle : le CNI serait-il en passe de devenir une alternative aux traditionnelles organisations patronales pour les entreprises qui souhaitent aborder des enjeux économiques avec l'État français ?

Un espace de dialogue constant entre l'État, les organisations syndicales et patronales - Les deux organisations patronales allemandes, le BDI et le BDA, ainsi que la Confédération allemande des syndicats, le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB), sont fortement impliquées dans les prises de décision politique. Ainsi Bourgeois et Lasserre (2007) évoquent une « *triade décisionnelle* » qui réunit le gouvernement fédéral, le DGB, le BDA et le BDI et avancent que les fédérations professionnelles « *sont consultées lors de toute prise de décision politique. Certaines de ces fédérations sont constitutionnellement co-responsables de la définition des politiques, à l'échelon fédéral ou à celui d'un Land* » et que « *nulle décision, dès lors qu'elle concerne leurs intérêts, ne peut être prise sans eux.* »

Cette co-construction avec l'État se retrouve dans l'initiative de l'« *Alliance pour l'avenir de l'industrie* », lancée en 2015 conjointement par le BDI, le ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie et le syndicat IG Metall. Cette alliance offre un espace de dialogue en matière de politique industrielle

dans l'objectif de moderniser l'industrie allemande, de développer sa compétitivité et de promouvoir son intérêt auprès de la population.

Relations entre État et industriels au Japon

Le Japon a connu un formidable essor industriel dans les années 1980 grâce à une intervention soutenue de l'État, avant de connaître un déclin progressif depuis les années 1990 et notamment l'explosion de la bulle spéculative.

Concernant les relations entre l'État et les industriels, il est intéressant d'étudier la manière dont certains programmes de recherche ont été menés. Afin de développer son industrie, le Japon s'est d'abord spécialisé dans la fabrication en très grande série de biens de consommation électroniques, s'appuyant sur une main-d'œuvre bon marché, habile et disciplinée. Puis, progressivement, le pays s'est doté de capacités vers l'amont de la filière, développant et produisant des composants électroniques de plus en plus sophistiqués.

Ceci a été permis grâce à d'importants investissements en R&D et à des collaborations fortement encouragées par l'État. Il en est ainsi du projet de recherche dans le domaine des semi-conducteurs pour le développement de l'intégration à très grande échelle (Sakakibara, 1983). Ce programme s'est déroulé entre 1976 et 1980 dans un contexte de très forte compétition entre les industriels japonais et IBM sur les technologies de semi-conducteur. Il a regroupé cinq entreprises japonaises sélectionnées par le ministère japonais en charge de l'Industrie (Fujitsu, Hitachi, Mitsubishi Electric, NEC et Toshiba). La recherche pré-concurrentielle était cofinancée par l'État et les industriels et réalisée dans un laboratoire où travaillaient des chercheurs des cinq entreprises participantes. En revanche, les industriels étaient séparés en deux groupes concurrents pour collaborer sur les applications. En quatre ans de recherche, les laboratoires ont déposé environ 1 000 brevets et ont acquis une avance technologique sur leur concurrent américain permettant au passage de réduire la dépendance du Japon à ces importations.

A posteriori, la réussite de ce programme est due à plusieurs facteurs. Le premier relève des conditions initiales du programme : des financements importants (aucun industriel ne pouvait financer seul les recherches et le budget total représentait deux à trois fois les capacités des industriels réunis), des objectifs clairs et limités dans le temps, des capacités éprouvées dans le financement de programmes de collaboration et des conditions technologiques favorables. Deuxièmement, le choix des sujets de recherche a donné lieu à de nombreuses tractations pour justifier l'intérêt des industriels dans le programme. Les fédérations professionnelles ont joué un rôle de médiation durant cette phase. Enfin, la direction du laboratoire de recherche amont a réussi à intégrer les équipes des différentes entreprises dans un contexte de collaborations fréquentes.

Les relations entre État et industriels ont évolué depuis les années 1980. En effet, la perméabilité entre l'administration et les grandes entreprises a nourri des soupçons de corruption. Ainsi l'*amakudari*, une pratique emblématique qui avait été institutionnalisée et qui permettait à des cadres de la fonction publique de prendre à leur retraite des positions importantes dans les secteurs publics ou privés (notamment dans des fédérations professionnelles ou des consortiums industriels), a été interdite depuis une dizaine d'années. Le modèle des grands conglomérats japonais (*keiretsu*) dont la clé de voûte était une banque qui finançait de manière préférentielle les entreprises auxquelles elle était liée a perdu de son importance. Cette tendance s'est manifestée par une plus grande difficulté des entreprises d'un *keiretsu* pour accéder à un financement auprès de leur banque « partenaire ». Aujourd'hui, Toyota et Softbank sont représentatives des nouveaux *keiretsu*.

Toutefois, les fédérations professionnelles japonaises conservent une relation privilégiée avec l'État. Comme en Allemagne, la représentation des intérêts économiques et des intérêts sociaux était séparée entre le *Kaidanren* (intérêts économiques) et le *Nikkeiren* (intérêts sociaux). Face aux besoins de réformes structurelles de la sécurité sociale et du marché du travail requis par le vieillissement et la transformation de la population, les deux organisations ont fusionné pour former la *Japan Business Federation*.

Vu de France, le modèle japonais de partenariat entre le donneur d'ordres et ses sous-traitants est souvent mis en avant. Cette perception se cristallise à propos de l'usine de production de la Toyota Yaris à Onnaing, près de Valenciennes : s'il est difficile d'accéder au rang de fournisseur de Toyota, acquérir cette position assure une relation de long terme articulée autour d'un apprentissage continu.

Les filières sont une opportunité sur lesquelles bâtir une politique industrielle car elles constituent un cadre de confiance établie entre industriels et État. Toutefois, les filières actuellement représentées au CNI couvrent une grande partie de l'industrie française et ne démontrent pas une ambition de sélectionner quelques secteurs clés.

Chapitre 5

Repensons les filières de demain

Distinguons certains types de filières

Comme nous avons pu le constater, plutôt que de porter des projets ambitieux, les filières courent le risque d'être un espace supplémentaire de lobbying, constituant des freins à l'innovation et à l'émergence des industries du futur. Toutefois, il nous semble que les filières peuvent être des vecteurs de l'industrie de demain grâce notamment aux collaborations qu'elles favorisent. C'est pourquoi, il est important qu'elles ne se contentent pas d'une approche d'influence, mais soient orientées vers des actions concrètes pour l'industrie française. Dans cette perspective, nous distinguons trois types de filières.

Nous distinguons tout d'abord les filières d'avenir qui n'existent pas encore de manière structurée. Dans ce cas, il convient de s'assurer que l'émergence d'une nouvelle filière n'est pas entravée par des défaillances de marché. Ces défaillances peuvent être de plusieurs ordres : concurrence déloyale, non-intériorisation de certaines externalités, asymétries d'information, etc. Il peut également être utile de cartographier les compétences et les capacités industrielles disponibles, de manière à favoriser la création de collaborations et de partenariats. Enfin, la filière naissante peut s'appuyer sur les filières existantes pour identifier et massifier les débouchés. C'est par exemple le cas de la filière hydrogène qui pourrait trouver des clients parmi les filières automobile, aéronautique, ferroviaire ou encore la filière européenne des batteries pour l'automobile.

À côté de ces filières d'avenir se trouvent les filières dites stratégiques dans le sens où elles sont considérées comme indispensables à la souveraineté du pays. Ces filières correspondent à des industries qui fournissent des biens et

des équipements considérés comme critiques pour l'indépendance du pays. Il s'agit évidemment des industries de défense (et de la Base industrielle et technologique de défense, la BITD) ou de l'énergie. Par ailleurs, la crise récente de la Covid-19 interroge le caractère stratégique de certains secteurs industriels dont celui de la fabrication de médicaments et de dispositifs médicaux. Pour ces filières, il est particulièrement utile de considérer la filière comme l'ensemble des acteurs intervenant sur une chaîne de valeur : une fois tous les maillons identifiés, il est possible de déterminer ceux qui sont critiques pour des raisons de capacités technologiques ou industrielles ou encore à cause d'une dépendance trop importante à une région du monde. Nous recommandons une vigilance accrue lorsque des décisions sont prises par les pouvoirs publics et qu'elles sont susceptibles de modifier le marché et de déclencher des opérations de fusions-acquisitions par des acteurs étrangers (modification réglementaire, publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie). Ainsi, il nous paraît important de disposer d'une cartographie des entreprises susceptibles de voir leur marché largement impacté par des choix programmatiques dans le secteur de l'énergie. Cette cartographie permettrait d'identifier les possibles cibles qu'il conviendrait de protéger.

Le dernier type de filières regroupe les filières en déclin ou en mutation dont l'existence est mise en jeu. La question de l'emploi est au cœur des enjeux de telles filières. Il ne faut toutefois pas négliger l'impact industriel que peut avoir la disparition de l'un des acteurs de ces filières. L'étude des liens de dépendance permet d'anticiper les conséquences de la fermeture d'un site sur l'ensemble de la filière. Ces liens de dépendance sont particulièrement prégnants dans le cas d'industries lourdes ayant un nombre limité de clients. C'est par exemple la situation dans laquelle sont les acteurs d'une plateforme chimique, ou dans les industries de première transformation comme illustré par les sites de l'aciérie d'Ascoval à Saint-Saulve et du laminoir de Hayange. Il est alors indispensable d'identifier quels peuvent être les nouveaux débouchés ainsi que d'ouvrir à de possibles diversifications inter-filières. Par ailleurs, la filière peut également jouer un rôle lorsqu'il s'agit de redéfinir le découpage et le partage de la valeur au sein d'une chaîne de valeur, comme dans le cas du recyclage par exemple.

Contrairement aux notions de branche et de secteur, la filière a pour avantage de se focaliser sur les débouchés pour ensuite remonter aux relations de dépendance entre les acteurs qui contribuent à la mise sur le marché d'un produit fini. Elle apporte une vision globale et cohérente assurant qu'un maillon (ou activité) n'a pas été oublié. En alignant l'ensemble des acteurs (financements, recherche, industrialisation, État, etc.), elle permet une démultiplication des effets. Nous proposons donc de revenir sur les acteurs qui permettent la réussite d'une filière, ainsi que l'échelle à laquelle celle-ci doit être envisagée.

Impliquons les acteurs pertinents

Les filières ne doivent pas justifier leur existence par un désir de simplification de l'industrie pour l'administration ou par l'intérêt d'une partie des industriels, qui accaparaient ces lieux de dialogue. Afin que les réflexions et travaux qui y sont menés profitent au plus grand nombre, nous abordons dans cette partie le rôle des acteurs qui nous semblent pertinents au sein des filières.

Les filières n'ont de raison d'être que si les industriels s'intéressent et s'impliquent au sein de ces structures. Si les PME et ETI peuvent se sentir parfois éloignées des filières nationales (Chapitre 3), il nous semble primordial que les filières ne deviennent pas pour autant un outil au service des grands groupes. Ces entreprises internationales disposent d'une vision à long terme précieuse pour leur filière et de ressources suffisantes pour s'y investir. Pour autant, celles-ci ne représentent souvent qu'une part minime de la chaîne de valeur d'un produit et ne constituent pas à elles seules des filières françaises ou européennes. L'implication des PME et ETI apparaît alors indispensable pour représenter l'ensemble du panorama industriel.

PROPOSITION 1 – Associons les ETI et PME aux réflexions menées dans les comités de filières :

- en créant des clubs pour les ETI au sein des filières ;
- en impliquant dans les comités de filière certaines entreprises issues des promotions d'accélérateurs de Bpifrance.

Conscientes à la fois des réalités territoriales françaises et de l'international, les entreprises de taille intermédiaire jouent un rôle clé pour l'industrie française. 75 % de leurs sites de production français sont situés dans des villes moyennes ou en zone rurale et 73,5 % sont présentes à l'international. Sur les 3 000 entreprises identifiées par l'INSEE comme moteur de l'économie française et pesant 75 % de la valeur ajoutée, de l'investissement et des exportations françaises, 2 030 sont des ETI.¹⁴ Pourtant, ces entreprises sont peu nombreuses en France en comparaison avec les autres pays européens et en particulier avec l'Allemagne. Créer des clubs pour les ETI au sein des filières permettrait ainsi de mieux les connaître, mais surtout de les faire bénéficier et de les faire participer aux réflexions communes. Ces entreprises constituent également un vivier de savoir-faire en cas de projet commun ou pour « chasser en meute » à l'international.

Les PME et ETI qui participent aux accélérateurs de filière développés par Bpifrance ne connaissent souvent pas l'existence des CSF. Pourtant à l'issue de leur programme d'accélération, ces entreprises ont développé de nombreux atouts dont la meilleure connaissance de leur marché et un esprit de réseau avec les autres entreprises participantes. Sélectionnées pour leur solidité et leur caractère prometteur, ces entreprises pourraient être impliquées dans les CSF à l'issue de leur formation, afin de représenter les PME et ETI, et de continuer à construire la vision nationale de leur filière.

Par ailleurs, un délégué permanent est choisi par les industriels afin d'assurer le fonctionnement et l'animation des CSF. Ce rôle est crucial pour assurer la pérennité des filières comme espaces de dialogue. Ce délégué doit ainsi

14 - D'après les données du Mouvement des ETI disponibles sur <https://m-eti.fr/a-propos/>.

être l'interlocuteur opérationnel privilégié pour représenter la filière auprès des pouvoirs publics, capable d'assurer l'interface entre industriels et administrations. Mais il est également le représentant auprès des autres filières pour faire naître des projets inter-filières (comme mentionné pour l'hydrogène ou pour l'incorporation de matières recyclées), ce qui est particulièrement important pour les filières d'avenir qui ne sont pas encore structurées.

PROPOSITION 2 – Réaffirmons le rôle central du délégué permanent comme interlocuteur unique pour chaque filière :

- pour faciliter l'interface avec les pouvoirs publics ;
- afin de favoriser les projets inter-filières.

Enfin, l'avenir des filières industrielles ne peut être uniquement la préoccupation du ministère de l'Économie et de la DGE. Une véritable politique industrielle nécessite l'implication de l'administration dans sa composante interministérielle afin d'être en capacité de jouer sur l'ensemble des leviers. Pour ce faire, nous proposons une participation plus large des parties prenantes publiques aux réflexions de filière.

PROPOSITION 3 – Invitons l'ensemble des parties prenantes publiques à contribuer à la réussite des filières :

- les agences et autorités administratives indépendantes disposant d'une expertise ;
- les agences définissant les programmes de recherche partenariale public-privé ;
- les ministères au-delà de Bercy, pour assurer l'interministérialité des sujets de filière.

Il pourrait par exemple être intéressant de disposer du point de vue d'agences ou d'autorités administratives indépendantes disposant d'une expertise pour la définition d'enjeux stratégiques de filière afin de partager les visions du secteur entre experts du monde public et les acteurs privés. Nous pensons par exemple à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et la filière des industries de la sécurité ou bien à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et la filière des nouveaux systèmes énergétiques. Par ailleurs, les CSF définissent des études de R&D collaboratives impliquant parfois des laboratoires publics. Associer

les agences définissant les programmes de recherche partenariale public-privé aux réflexions des filières permettrait un meilleur alignement des politiques publiques en matière d'industrie.

Choisissons la bonne échelle spatiale

Trop éloignées des PME et des ETI et absentes de tout autre pays européen, les filières industrielles apparaissent trop franco-parisiennes. Nous proposons ici quelques idées pour les rendre opérables à la fois au niveau régional et européen.

PROPOSITION 4 – Ancrons les filières dans les territoires :

- en généralisant les appels à manifestation d'intérêts (AMI) auprès des PME ;
- en renforçant les liens entre CSF et DIRECCTE ;
- en promouvant les filières auprès des conseils régionaux.

« *On s'intéresse trop au dernier maillon de la chaîne, et pas assez aux territoires* », nous a confié un dirigeant d'ETI. Un second nous affirme qu'une PME n'investira pour développer son réseau qu'à l'échelle locale. Quand 70 % de l'emploi industriel se situe en dehors des métropoles, les filières du CNI semblent peu adaptées pour répondre aux enjeux locaux des entreprises. Pourtant, ces structures développent une vision stratégique du marché, permettent de nouvelles collaborations et forment un ensemble audible par les pouvoirs publics. Dès lors, associer les territoires à ces structures nationales est un enjeu majeur. Il s'agit pour cela de généraliser les appels à manifestation d'intérêts (AMI), émis par les CSF, auprès des PME et des ETI. Cette généralisation permettrait à certaines entreprises, parfois extérieures à la filière proposant l'AMI¹⁵, de prendre part à ces projets. L'ensemble des parties prenantes seraient également ainsi informées des

15 - Certaines entreprises peuvent dépendre de plusieurs filières, et donc n'être vraiment impliquées et adhérentes à aucune d'entre elles.

préoccupations actuelles des filières. Le renforcement des liens entre les CSF et les services économiques des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) est un autre moyen d'associer les territoires aux structures nationales. En effet, ces services suivent les acteurs des filières du CNI présentes dans leur région. Ils constituent ainsi un relai intéressant pour les entreprises trop éloignées des CSF au quotidien, ainsi que pour diffuser des réflexions nationales, ou des AMI. Enfin, un autre moyen est de promouvoir les filières auprès des conseils régionaux, aux mains du développement économique des régions, afin d'ancrer des projets de filières au cœur des territoires.

Bien que définies à l'échelle française, les filières industrielles du CNI ne se limitent pas à la France : aucune chaîne de valeur n'est intégralement présente sur le territoire national et les acteurs tricolores ne se limitent pas à des interactions entre eux. Dès lors, pour sortir d'une logique de grands projets commandés par l'État français, nous pensons qu'il est indispensable d'envisager de construire les projets identifiés comme stratégiques à l'échelle européenne.

Le PIIEC des batteries en est le premier exemple : il s'agit d'aider la phase d'amorçage de l'industrialisation (et non l'innovation) pour pallier une défaillance de marché identifiée à la fois par les industriels et par les États membres de l'Union Européenne. Afin d'éviter que les constructeurs automobiles européens ne deviennent dépendants des producteurs de batteries lorsque le véhicule électrique sera devenu commun¹⁶, maîtriser la technologie de la batterie est nécessaire. Ce choix correspond au maillon critique de la chaîne de valeur du véhicule électrique et révèle une nouvelle filière stratégique, c'est-à-dire indispensable à la souveraineté européenne. En accordant des subventions publiques à un consortium d'industriels européens provenant de différents États membres, le PIIEC favorise alors de nouvelles collaborations entre ces acteurs.

16 - La batterie représenterait environ un tiers de la valeur ajoutée des véhicules électriques.

PROPOSITION 5

- Portons les projets identifiés comme stratégiques à l'échelle européenne.

La prise de conscience de la nécessité de maîtriser certains maillons technologiques sur le territoire européen a été accentuée récemment avec la Covid-19. Dans le plan de relance annoncé par le commissaire au marché intérieur en 2020, Thierry Breton, l'accent est mis sur la nécessité de l'autonomie stratégique de l'Europe et de recréer des chaînes de valeur en Europe. Pour cela, 14 écosystèmes industriels européens sont listés : numérique, électronique, aérospatial et défense, textile, construction, mobilité automobile, industries culturelles et créatives, économie sociale de proximité, industries énérgo-intensives, construction, agro-alimentaire, tourisme, commerce de détail, énergies renouvelables.

La ressemblance entre certains de ces écosystèmes et les filières du CNI est forte : cela peut être l'opportunité pour les filières françaises de se projeter à l'échelle européenne. Par exemple, une cartographie européenne des maillons technologiques indispensables à maîtriser par secteur d'activité ferait apparaître de nouveaux liens de « co-dépendance » entre partenaires européens.

Abordons des sujets de filière

Nous proposons ici quelques pistes de transformation des filières à travers des sujets porteurs.

Une filière n'existe que si les acteurs qui la composent se connaissent et se reconnaissent. C'est ainsi que peuvent naître des initiatives partenariales entre petites et grandes entreprises, entre clusters d'entreprises et laboratoires de recherche. Afin d'accompagner cette dynamique nous suggérons de réaliser une cartographie des filières qui sont soumises à des difficultés d'approvisionnement, tant sur le plan des équipements et composants que sur celui de la technologie. Nous réaliserons alors que nous disposons d'entreprises

leaders et incontournables, comme par exemple Rollix Defontaine dans le domaine de l'éolien.

PROPOSITION 6

- Cartographions les filières pour lesquelles les enjeux d'approvisionnement sont les plus critiques.

Politiques industrielle et environnementale sont encore trop souvent envisagées de manière distincte. Pourtant, il est certain que nous ne pourrions opérer la transition écologique que si les industriels ont réussi à innover et à développer des technologies propres et durables. En apportant une vision globale et cohérente des relations de dépendance entre les acteurs qui contribuent à la mise sur le marché d'un produit fini, la filière apparaît comme un lieu propice aux réflexions sur la diminution de l'empreinte environnementale de ses produits.

PROPOSITION 7

- Associons à toute politique environnementale une étude de son impact sur les chaînes de valeur industrielles, et réciproquement.

Les CSF courent toujours le risque de devenir des lieux d'entente si des sujets de concurrence sont abordés. Pourtant, les défauts de coordination qui freinent l'émergence de certaines capacités ou technologies ne peuvent être surmontés que lorsque les industriels et l'État se mettent autour d'une même table. Cela est d'autant plus vrai dans les marchés où des entreprises de pays tiers bénéficient de pratiques anticoncurrentielles. Il serait donc judicieux de revoir les règles de la concurrence à l'aune de la logique de filière pour accélérer l'innovation là où cela est nécessaire.

PROPOSITION 8

- Révisons les règles de la concurrence (ententes) pour les marchés soumis à des pratiques anticoncurrentielles de la part d'acteurs de pays tiers.

Conclusion

Cette réflexion sur l'avenir des filières industrielles nous a amenés à interroger des industriels sur leurs engagements au sein de ces structures, aujourd'hui incarnées par des comités stratégiques de filières hébergés par le CNI. À partir de leurs témoignages, nous avons pu dresser un tableau du fonctionnement, de l'utilité et de la faiblesse des filières.

S'il n'y avait qu'un élément à retenir des filières d'aujourd'hui, ce serait le cadre de dialogue et de concertation qu'elles ont permis de construire entre industriels et État. Leur existence témoigne d'un intérêt renouvelé pour l'industrie de la part de la puissance publique, qui se traduit par des attentes fortes sur le développement de l'activité et la création d'emploi. Cet espace d'échange, où ambitions politiques et contraintes industrielles peuvent se confronter, est positif en ce qu'il permet une meilleure adéquation des politiques publiques avec la réalité des industriels. La rapidité avec laquelle les plans de relance pour l'automobile et l'aéronautique ont été annoncés est une illustration de la relation de confiance qui s'est établie grâce aux filières.

Toutefois, force est de constater que le renouveau des filières il y a une dizaine d'années ne s'est pas traduit par un regain de l'industrie en France. Les appels lancés par les politiques pour que celles-ci se structurent davantage et qu'elles fassent naître des projets ambitieux semblent rester à l'état de discours. En effet, l'État ne dispose plus de compétences aussi larges que lors de l'essor de certaines filières à la suite des programmes industriels des années 1960 et 1970. Pourtant, les comparaisons internationales démontrent qu'une industrie nationale ne peut être forte en l'absence du soutien de l'État. La France ne peut pas miser sur l'ensemble des filières industrielles, il est donc préférable de sélectionner des secteurs à retombées importantes, à contenu technologique élevé et pour lesquels la France peut espérer exporter la majorité de la production. Les domaines de l'hydrogène-énergie, des technologies de valorisation des déchets ou encore de l'informatique quantique sont autant de pistes à explorer.

Nous proposons par ailleurs quelques pistes de réflexion pour rendre plus opérantes les filières actuelles. Pour cela, une coordination avec les écosystèmes européens récemment définis par le commissaire au Marché intérieur est indispensable. Pour de très nombreuses filières, l'échelle française est trop limitée et celles-ci n'existent véritablement qu'à l'échelle européenne. Il faut donc développer la « co-dépendance » avec d'autres pays européens ce qui implique de ne pas maîtriser l'intégralité d'une chaîne de valeur mais seulement certains maillons bien identifiés autour de programmes soutenus par la puissance publique.

Personnes rencontrées

La liste de nos interlocuteurs ayant permis de réaliser ce mémoire est disponible ci-dessous. La fonction indiquée était celle au moment de notre entretien.

François Alter, chargé de mission *venture & business development* au CNES

Christophe Aufrère, vice-président en charge de la stratégie technologique de Faurecia

Sawsen Ayari-Pouliquen, cheffe de service filières et inter-industries à l'UIMM

Michel Berthelier, président de Data Master, conseil en stratégie, et professeur de stratégie à l'EM Lyon

Geoffrey Bouquot, directeur de la stratégie et des relations extérieures du groupe Valéo

Olivier Bourgeois, directeur général délégué de l'entreprise R.Bourgeois et correspondant Industrie du futur

Augustin Bourguignat, secrétaire confédéral CFDT en charge des politiques industrielles et de la recherche

Nicolas Brouard, responsable marketing produit chez Auxel

Sophie Burel, directrice des affaires publiques du groupe Renault

Vincent Charlet, délégué général de la Fabrique de l'industrie

Jean-Louis Chaussade, président du groupe Suez et président du Comité stratégique de la filière de transformation et de valorisation des déchets

Julien Cholin, responsable sectoriel transport & mobilités chez Bpifrance

Laurence Danon, présidente de Primerose SAS

Eudoxe Denis, directeur des affaires publiques de Plastic Omnium

Simon-Pierre Eury, chef de mission interministérielle pour l'accélération des implantations industrielles à la DGE

Laurent Fabre, délégué aux institutions publiques du groupe PSA

Caroline Jadot, manager des accélérateurs PME & ETI chez Bpifrance

Sylvain Giampiccolo, directeur général de Scoder

Thomas Gouzènes, secrétaire général du Conseil national de l'industrie

Sébastien Guérémy, conseiller industrie, innovation et télécom au cabinet de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances

Michel Guilbaud, associé chez Batout Guilbaud, ancien directeur général du MEDEF

Alexandre Guillo, responsable de développement chez Bpifrance

Xavier Labat, dirigeant d'Adour Méthanisation

Agnès Laurent-Moreau, responsable du domaine industrie chez Bpifrance

Julie Leibovici, associée gérante chez Financière MLA, ancienne responsable French Fab chez Bpifrance et ancienne dirigeante du groupe Monin

Jean-Philippe Leray, dirigeant de Dome Solar

Olivier Lluansi, associé chez PwC en charge du secteur industriel, ancien délégué aux Territoires d'industrie

Hélène Macela-Gouin, vice-présidente de la stratégie et du business development de Schneider Electric

Roland Marion, délégué permanent du Comité stratégique de filière transformation et valorisation des déchets

Thierry Martin-Lassagne, directeur des affaires publiques du groupe Michelin

Laure Ménétrier, adjointe au chef de service du CGE, ancienne adjointe au directeur de programme filières industrielles auprès du Commissariat général à l'investissement

Jacques Mercier, chargé de mission filière automobile à la DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes

Pascal Morand, président exécutif de la Fédération de la haute couture et de la mode

Guillaume Mortelier, directeur de l'accompagnement et des fonds build-up international de Bpifrance

Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme filière automobile & mobilités

Aurélien Palix, directeur de cabinet du directeur général des entreprises, ancien secrétaire général du Conseil national de l'industrie

Auréli Picart, déléguée permanente du Comité stratégique de filière des industries des nouveaux systèmes énergétiques

Julien Pouget, directeur des énergies renouvelables du groupe Total

Tess Pozzi, chargée des relations institutionnelles et du développement du marché DEEE chez Derichebourg

Sébastien Ricard, directeur du développement durable et des affaires publiques de Paprec

Claude Riveline, professeur à Mines ParisTech

Philippe Sauveplane, chargé de mission accélérateurs PME & ETI chez Bpifrance

Laurence Sonzoni-Delgado, manager des accélérateurs PME & ETI chez Bpifrance

François Soulmagnon, directeur général de l'Association française des entreprises privées

Elise Tissier, directrice du Lab de Bpifrance

Joël Thierry, dirigeant de Thierry SA

Philippe Varin, président de France Industrie et vice-président du Conseil national de l'industrie (2017 - 2020)

Pierre Verrier, dirigeant du groupe Cemo et président de l'association des fabricants de la filière lunetière française

Thierry Weil, professeur à Mines ParisTech et conseiller de la Fabrique de l'industrie

Bibliographie

AFNET (2015, 21 janvier). Success Story : le Hub collaboratif européen BoostAeroSpace. Disponible sur <http://afnet.fr/1-afnet/success-story/>.

Bidet-Mayer, T. et Toubal, L. (2013). *À quoi servent les filières ?*, Les Notes de La Fabrique, Paris : Presses des Mines.

Bourgeois, I. et Lasserre, R. (2007). Les PME allemandes : acteurs de la mondialisation. *Regards sur l'économie allemande*, 83, 11-25.

Bourgeois, I. et Lasserre, R. (2008). Politique Européenne : Allemagne : politique de compétitivité industrielle à finalité globale. *Constructif*, 20, disponible sur http://www.constructif.fr/bibliotheque/2008-6/alle-magne-une-politique-de-competitivite-industrielle-a-finalite-globale.html?item_id=2871.

Bourquin, M. (2018). *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays relatif à Alstom*, n°449, session ordinaire 2017-2018.

Bpifrance. (2017). *Aéronautique : un programme Ambition pour accélérer la croissance des PME et ETI de la filière | Bpifrance servir l'avenir* [Communiqué de presse Bpifrance, GIFAS – Programme PMEETI]. Disponible sur <https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Actualites/Aeronautique-un-programme-Ambition-pour-accelerer-la-croissance-des-PME-et-ETI-de-la-filiere-34585>.

Bpifrance. (2018). *Appel à projets : « Structuration de Filières » | Bpifrance servir l'avenir*. Disponible sur <https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Appels-a-projets-concours/Appel-a-projets-Structuration-de-Filieres-38393>.

Bpifrance. (2020). *Appel à projets ATF : Mutualisation de moyens au service des filières et plateformes numériques de filières | Bpifrance servir l'avenir*. Disponible sur <https://www.bpifrance.fr/A-la-une/Appels-a-projets-concours/Appel-a-projets-ATF-Mutualisation-de-moyens-au-service-des-filieres-et-plateformes-numeriques-de-filieres-44643>.

Breton, T. (2020, 25 juin). *Repenser notre sécurité : vers l'autonomie stratégique de l'Europe* [discours au Parlement Européen, devant la sous-commission sécurité et défense du Parlement européen]. Disponible sur https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/breton/annoncements/repenser-notre-securite-vers-lautonomiestrategique-de-leurope-discours-au-parlement-europeen_en.

Clemens, M. (2017). Pour survivre, les lunetiers du Jura se positionnent sur les montures design. *Les Echos*, 7 février, disponible sur <https://www.lesechos.fr/2017/02/pour-survivre-les-lunetiers-du-jura-se-positionnent-sur-les-montures-design-163043>.

Clemens, M. (2020). La réforme 100 % santé accélère la mutation des lunetiers français. *Les Echos*, 16 janvier, disponible sur <https://www.lesechos.fr/pme-regions/bourgogne-franche-comte/la-reforme-100-sante-accelere-la-mutation-des-lunetiers-francais-1163399>.

Cohen, E. (2015). Audition dans le cadre de la mission d'information sur l'offre automobile française dans une approche industrielle, énergétique et fiscale. *Compte-rendu n°6 de l'Assemblée Nationale*, 10 novembre, disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-miautofr/15-16/c1516006.pdf>.

Décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif au conseil national de l'industrie. Disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022299089&categorieLien=cid>.

Deshaies, M. (2017). La ré-industrialisation d'un territoire désindustrialisé : l'exemple des nouveaux Länder (Allemagne). *Revue géographique de l'Est*, 57(1-2), disponible sur <https://journals.openedition.org/rge/6295>.

Dumas, A. (2017a). Bpifrance et le Gifas lancent leur accélérateur pour les fournisseurs de l'aéro - Salon du Bourget. *L'Usine Nouvelle*, 23 juin, disponible sur <https://www.usinenouvelle.com/editorial/bourget-2017-bpifrance-et-le-gifas-lancent-leur-accelerateur-pour-les-fournisseurs-de-l-aero.N556943>.

Dumas, A. (2017b). Bruno Le Maire double les objectifs d'entreprises accompagnées par Bpifrance. *L'Usine Nouvelle*, 22 septembre, disponible sur <https://www.usinenouvelle.com/editorial/bruno-le-maire-double-les-objectifs-d-entreprises-accompagnees-par-bpifrance.N590783>.

Esambert, B. (1994). *Pompidou : capitaine d'industries*. Paris : Odile Jacob.

États généraux de l'industrie. (2010, 8 juillet). *Installation de la Conférence nationale de l'industrie* [Dossier de Presse]. Disponible sur https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/100708conf_industrie.pdf.

Frigant, V. et Jullien, B. (2014). Comment la production modulaire transforme l'industrie automobile. *Revue d'économie industrielle*, 145(1), 11-44, <https://doi.org/10.4000/rei.5721>.

Gaffard, J. L. (2013). *Filières ou clusters: quel outil pour la politique industrielle. À quoi servent les filières* [OFCE blog]. Disponible sur <https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/filieres-ou-clusters-quel-outil-pour-la-politique-industrielle/>.

Gallois, L. (2012). *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*. [Rapport au Premier ministre, 5 novembre]. Disponible sur https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/simplifications/rapport-louis-gallois-competitivite.pdf.

GIFAS. (2019). *Le CORAC, outil stratégique au service de la recherche aéronautique civile, fête ses 10 ans avec une nouvelle feuille de route*. Communiqué de presse du GIFAS, 6 mars, disponible sur <https://aerorechercheorac.com/wp-content/uploads/2019/03/cp-corac-6-mars-2019.pdf>.

GIFAS. (2020). *Charte d'engagement sur les relations entre clients et fournisseurs au sein de la filière Aéronautique française*. Disponible sur https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/covid19-soutien-entreprises/Charte.pdf.

Philippe, É. (2017). *Discours au Conseil national de l'Industrie le 20 novembre*. Disponible sur <https://www.gouvernement.fr/partage/9744-discours-d-edouard-philippe-au-conseil-national-de-l-industrie>.

Ragnitz, J. (2004). Für Mehr Ehrlichkeit Beim Aufbau Ost. *Wirtschaftsdienst*, 84(10), 620-623.

Sakakibara, K. (1993). R&D cooperation among competitors: a case study of the VLSI semiconductor research project in Japan. *Journal of Engineering and Technology Management*, 10(4), 393-407.

Simon, H. et Guinchard, S. (2012). *Les Champions cachés du XXI^{ème} siècle*. Paris : Economica.

Stoffaës, C. (1980). Politique industrielle et filières. *Revue d'économie industrielle*, 13(1), 86-99, <https://doi.org/10.3406/rei.1980.1986>.



Un laboratoire d'idées pour l'industrie

La Fabrique de l'industrie est un laboratoire d'idées créé pour que la réflexion collective sur les enjeux industriels gagne en ampleur et en qualité.

Elle est co-présidée par Louis Gallois, président du conseil de surveillance du Groupe PSA, et Pierre-André de Chalendar, PDG de Saint-Gobain. Elle a été fondée en octobre 2011 par des associations d'industriels (Union des industries et des métiers de la métallurgie, Cercle de l'Industrie, Groupe des fédérations industrielles, rejoints en 2016 par le Groupe des industries métallurgiques) partageant la conviction qu'il n'y a pas d'économie forte sans industrie forte.

Missions

Lieu de réflexion et de débat, La Fabrique travaille de façon approfondie et pluridisciplinaire sur les perspectives de l'industrie en France et en Europe, sur l'attractivité de ses métiers, sur les opportunités et les défis liés à la mondialisation.

La Fabrique organise la confrontation des points de vue et des analyses pour rendre intelligibles des réalités complexes et nuancées. Elle collabore avec l'ensemble des institutions qui peuvent concourir à la réalisation de ses missions.

Centre de ressources, La Fabrique rassemble l'information, crée de nouveaux espaces de dialogue, produit des synthèses critiques. Le site web (www.la-fabrique.fr) permet de suivre l'actualité des débats sur l'industrie et d'y prendre part, d'être informé des récentes publications et de ses travaux, de discuter le point de vue d'experts et de proposer de nouvelles réflexions.



www.la-fabrique.fr



www.facebook.com/LaFabriqueDeLIndustrie



[@LFI_LaFabrique](https://twitter.com/LFI_LaFabrique)

Quelles filières pour l'industrie de demain ?

À l'aube des années 2020, les filières continuent d'être mobilisées en France comme des outils de politique industrielle, que ce soit par exemple pour faire face aux difficultés d'approvisionnement suite à l'épidémie de la Covid-19 ou encore pour favoriser la rénovation thermique des bâtiments au niveau local.

Cet ouvrage analyse les engagements et les pratiques des industriels afin de réfléchir aux filières à favoriser, à la clarification du rôle de l'État et aux freins à la coopération entre acteurs.

La parole est donnée aux industriels qui ont investi dans quatre filières définies par le Conseil national de l'industrie (automobile, nouveaux systèmes énergétiques, transformation et valorisation des déchets, mode et luxe) ainsi que dans deux filières en-dehors du périmètre du CNI : la filière européenne des batteries pour l'automobile et la filière de la lunetterie du Jura.

Ce Doc de La Fabrique propose des pistes pour une mise en adéquation possible des ambitions stratégiques de l'État, des contraintes des industriels et des enjeux de territoires. Il s'adresse notamment aux industriels et aux décideurs publics qui souhaitent s'engager dans les filières de demain.

