



Industriebeleid à la française

DRS. F. J. BURINK* – DRS. J. GROENEWEGEN**

„Les orientations données auront plus d'importance pour l'avenir que les erreurs de gestion courante” (Pierre Massé, L'Expansion (interview), 8-21 april 1983).

Inleiding

Westerse economieën verkeren in grote problemen. De aanpassing van hun industriële structuren aan de veranderende omstandigheden verloopt stroef. De schokken van de olieprijsstijgingen en de opkomst van de „newly industrializing countries” hebben het de oude industrielanden niet gemakkelijk gemaakt. Een proces van de-industrialisatie heeft zich ingezet dat door middel van een industriebeleid zou kunnen worden gekeerd 1).

Het Frankrijk van na mei 1981 neemt wat de aanpak van de economische problemen betreft een opvallende positie in: naast een generiek macrobeleid van een „relance” en later een „rigueur” 2), wordt gepoogd een op de industrie gericht sectorstructuurbeleid van de grond te tillen met een vergrote genationaliseerde sector als motor. Hoewel na de overwinning van de socialistische nadruk valt op de verandering in het beleid, worden in het huidige regeringsbeleid ook lijnen uit het verleden doorgetrokken. De indicatieve planning, de politiek van de „grands programmes” en de plaats van de genationaliseerde ondernemingen zijn elementen die in de Franse industriepolitiek steeds een belangrijke rol hebben gespeeld. De verandering steekt onzes inziens in de wijze waarop de socialistische regering poogt de drie genoemde elementen tot een geïntegreerd geheel te smeden.

In het navolgende bespreken wij de naoorlogse industriepolitiek, zoals die in het stelsel van indicatieve planning gestalte kreeg. Daarna gaan wij in op de problemen waarmee de Franse economie vooral sedert 1973 kampt en wij bespreken beknopt het antwoord van de regeringen onder president Giscard en gaan uitgebreider in op het beleid onder president Mitterrand. Tot slot gaan wij kort in op de kans van slagen van het Franse experiment, gelet op de smalle financiële marges en de problemen die zich kunnen voordoen bij het invoegen van planningselementen in een economische orde waarin de markt geacht wordt een belangrijke coördinatieve taak te blijven vervullen.

Het naoorlogse industriebeleid

Het industriebeleid in het naoorlogse Frankrijk is gevoerd in het kader van de zogenaamde indicatieve planning: een economische orde waarin het marktmechanisme wordt aangevuld met een specifieke vorm van planning. De Franse planners poogden de marktonzekerheid 3) te verminderen door het invoegen van nieuwe economische organisatievormen in de marktconomie 4). De planners waren van mening dat het marktmechanisme met de prijs als informatiedrager niet in staat is de plannen van de marktpartijen zodanig op elkaar af te stemmen dat in de toekomst aanvaardbare evenwichten resulteren. De prijs geeft geen informatie over toekomstplannen, tenzij sprake is van zogenaamde toekomstmarkten 5). Bij gebrek aan dergelijke markten in de economische werkelijkheid vindt afstemming van de plannen achteraf plaats: een proces dat gepaard kan gaan met kostbare kapitaalvernietiging, werkloosheid, inflatie, of andere symptomen van onevenwichtigheden. In Frankrijk is na 1945 gepoogd de veelal kostbare afstemming ex post van vraag en aanbod te vervangen door een coördinatie ex ante van de plannen van de marktpartijen, met name van de investeringsplannen. Gepoogd is in zogenaamde moderniseringscommissies onder leiding van het „Commissariat Général du Plan” (CGP) tot een informatie-uitwisselingsproces te komen, resulterend in een coherent plan waarin voor elke sector van de economie wordt aangegeven welk toekomstig evenwicht van vraag en aanbod mag worden verwacht. Door partijen te vragen wat zij bij bepaalde prijzen zullen vragen en aanbieden, kan het CGP toekomstige onevenwichtigheden constateren. Gelijk een „veiligmeester” speelt het CGP die informatie terug naar de marktpartijen, net zolang totdat evenwichten resulteren. Ex ante worden op die wijze per sector de evenwichten „vastgesteld” en neergelegd in een indicatief plan. „Indicatief” omdat het CGP de ondernemers geen opdrachten verstrekst zoals in een centraal geleid stelsel, maar hen vrij laat op basis van de in het

Plan neergelegde indicaties te handelen. De gedachte is via het Plan aanvullende informatie te verschaffen, waardoor de marktpartijen beslissingen kunnen nemen die leiden tot een betere allocatie van de produktiemiddelen.

Na 1945 zijn acht Nationale Plannen gemaakt 6). Het IXde, het eerste Plan van de regering Mauroy, is in voorbereiding (1984-1988). De Plannen, alsmede het daarin passende industriebeleid, hebben in de loop der jaren grote veranderingen doorgegaan. De eerste drie plannen worden

* Werkzaam op de afdeling Economisch Onderzoek van de Algemene Bank Nederland te Amsterdam.

** Werkzaam op de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1) In de discussie over het industriebeleid komen een aantal begrippen aan de orde die wij aan de hand van G. Weijers, *Industriepolitiek*, Alphen, 1982, als volgt definiëren: *Generiek structuurbeleid* richt zich op de economische structuur zonder dat wordt gedifferentieerd naar sectoren, regio's en ondernemingsgrootte. *Specifiek structuurbeleid* richt zich wel op bepaalde sectoren of ondernemingen, waarbij in de literatuur veelal een onderscheid wordt gemaakt tussen sectorstructuurbeleid, dat plaatsvindt vanuit een „overall visie” op het geheel van sectoren van een land, alsmede op de samenhang tussen die sectoren enerzijds en anderzijds het sectorbeleid. Dat laatste is gericht op het realiseren van overheidsdoelstellingen binnen een bepaalde sector. „Het generieke en specifieke structuurbeleid, dat zich richt op de industriële sector, kan worden omschreven als de industriële structuurpolitiek of kortweg als industriepolitiek” (*idem*, blz. 19).

2) In eerste instantie werd de consumptieve vraag gestimuleerd door het minimumloon en de sociale uitkeringen te verhogen conform de socialistische verkiezingsbeloften. Na de tweede devaluatie van de Franse frank in juli 1982 werd gedurende vier maanden een inkomens- en prijsstop ingevoerd ten einde de inflatie op het niveau van de handelspartners te brengen. Na de derde devaluatie in maart 1983 is een vergaand versoberingsbeleid ingevoerd dat vooral als doel heeft de grote externe tekorten te verminderen.

3) In de theorie van de indicatieve planning is het onderscheid tussen markt- en omgevingsonzekerheid van groot belang. Omgevingsonzekerheid betreft factoren waar geen van de economische actoren kennis van kan hebben, zoals b.v. veranderingen in preferenties, technologische ontwikkelingen, klimatologische veranderingen enz. Deze vorm van onzekerheid kan dan ook niet m.b.v. economische organisatievormen worden uitgeschakeld in tegenstelling tot de markt-onzekerheid: hierbij gaat het om de onbekendheid bij de ene partij met het toekomstig gedrag van de andere partij. Als b.v. een staalproducent de volgende maand een ton staal aanbiedt voor een bepaalde prijs, hoeveel zullen de autofabrikanten dan afnemen? Vgl. J. E. Meade, *The controlled economy*, 1971.

4) Het is hier niet de plaats uitgebreid in te gaan op de theorie van de indicatieve planning. Wij verwijzen naar: M. Cave en P. Hare, *Alternative approaches to economic planning*, Hong Kong, 1981; S. Estrin en P. Holmes, *French planning in theory and practice*, Londen, 1983.

5) In het kader van de algemene evenwichtstheorie zijn modellen uitgewerkt waarin voor elk economisch goed een toekomstmarkt bestaat, waar op tijdstip t_0 evenwichten tot stand kunnen komen voor de voorliggende perioden. Zie Meade, op. cit.

6) Iste Plan: 1947-1953, IIde: 1954-1957, IIIde: 1958-1961, IVde: 1962-1965, Vde: 1966-1970, VIde: 1971-1975, en het VIIde: 1976-1980. Het VIIIste Plan is in 1981 vervangen door het Interplan 1982-1983. Het IXde Plan zal de periode 1984-1988 bestrijken.

gekenmerkt door de afstemming van de investeringen op elkaar in zes basissectoren op basis van een open en intensieve consultatie en „concertation” in de moderniseringscommissies. Coherentie tussen de sectoren kon in principe worden bereikt door het afgrenzen van de Franse economie van buitenlandse concurrentie. Door beheersing van de financieringsmiddelen 7) kon de regering een specifiek industriebeleid voeren, gericht op het bereiken van evenwichten op de markten voor basisproducten. Met de toetreding tot de EG werd de Franse economie opengebroken, waardoor de indicatieve planning en het daarin passende industriebeleid fundamenteel van karakter veranderde 8). „Far from aiming for near self-sufficiency via coherence among sectors, the new problem was to aim for selective employment of resources in industries and products where investment had the highest potential return. Selectivity rather than coherence had become the basic problem at the industry, branch and company level” 9), stellen McArthur en Scott.

De vervanging van coherentie door selectiviteit plaatst de planningsinstituten voor problemen, in die zin dat zij niet zijn toegesneden op het formuleren van prioriteiten op basis van efficiency-maatstaven. In een open economie is het niet meer mogelijk noch noodzakelijk sectorplannen te ontwikkelen die in overleg met het „Commissariat du Plan” zodanig worden bijgestuurd dat een coherent nationaal plan ontstaat. Met behulp van econometrische modellen worden projecties opgesteld waarin de verwachte en gewenste ontwikkeling van een aantal voor de marktpartijen belangrijke macro-economische variabelen worden geschetst. Binnen bepaalde grenzen mocht de feitelijke ontwikkeling afwijken van de geplande. Werd een onder- of bovengrens overschreden, dan gingen de „clignotants” branden en zou de regering bijsturen. Blijft bij voorbeeld de groei van het bruto nationale produkt meer dan 0,5% achter bij de geplande ontwikkeling, dan neemt de regering stimulerende maatregelen; stijgt de inflatie 1% sneller dan gepland, dan neemt de regering conjunctuurremmende maatregelen. De prioriteiten van het regeringsbeleid gaan een belangrijke indicatieve rol spelen voor de marktpartijen 10). Er wordt een klimaat geschapen dat Lowe wel eens heeft aangeduid als „prestabilized harmony” 11): de verwachtingen van marktpartijen worden door de prognoses gestabiliseerd en in een bepaalde richting gestuurd. De invloed van het Plan op die verwachtingen en daardoor op de economische ontwikkeling is niet exact aan te geven, maar algemeen is de opvatting dat die invloed beduidend is geweest 12).

Hoewel het Vierde Plan in zijn ontstaansproces en inhoud beantwoordt aan het ideaalbeeld van indicatieve planning van Massé, blijkt de openheid van de economie de realisatie van het plan parten te spelen. De macroprojecties gaan na 1965 het karakter van de plannen bepalen ten koste van het coherente structuurbeeld. Van belang is ook het gestaag toenemend

aantal sectoren, ondernemingen en producten waardoor het opstellen van een indicatief Plan aanmerkelijk ingewikkelder is dan in de eerste jaren na de oorlog.

Met de verandering van het karakter van de indicatieve planning, verandert ook het industriebeleid. De industriepolitiek in de jaren zestig wordt in toenemende mate gekenmerkt door een generiek beleid, dat voornamelijk tot doel heeft de concentratie in het bedrijfsleven te bevorderen. Van concentratiebevordering op grond van nauwkeurige analyse van de verwachte ontwikkelingen op de wereldmarkt en van de kansen van de Franse industrie was geen sprake 13). De redenering loopt zo dat opening van de grenzen een sterke concurrentiepositie vereist en dan is grootschaligheid noodzakelijk.

Met het veranderen van de aard van de indicatieve planning en van het industriebeleid, verliezen ook de vlak na 1945 gecreëerde organisatievormen hun betekenis. De moderniseringscommissies functioneren steeds moeizamer en worden uiteindelijk vervangen door een „Industrie-commissie”. Naast het genoemde generieke beleid worden ook enkele sectorplannen gelanceerd (machinebouw, chemie, telecommunicatie, elektronica). Uit onderzoek blijkt echter dat het merendeel van de financiële steun juist naar andere sectoren is gegaan (staal, scheepsbouw). In plaats van een consistent specifiek industriebeleid gebaseerd op een „overall-visie”, is sprake van een ad-hoc-beleid. Enerzijds stroomt geld naar in nood verkerende ondernemingen, waarbij eerder sprake is van een politieke argumentatie dan van een economische, anderzijds lanceren de regeringen van na president De Gaulle (vanaf 1969) zogenaamde „Grands Programmes”. Bekend zijn het „Plan Calcul” voor de elektronische industrie, „Concorde” in de luchtvaart en de ontwikkeling van de nucleaire energie. De „Grands Programmes” zijn vormen van specifiek industriebeleid, waarbij de regering vergaand in het marktmechanisme intervenieert. Kenmerkend is het willekeurige karakter van die projecten: zij zijn niet geselecteerd op grond van een de gehele industriële sector omvattende plan, maar berusten op min of meer toevallige (prestige)overwegingen 14).

In de tweede helft van de jaren zeventig wordt de roep om een consistent generiek en specifiek beleid steeds luider 15). Belangrijke onderzoeksinstituten worden opgericht, zoals het CEPRI 16), dat tot taak krijgt te onderzoeken welke ontwikkelingen op de wereldmarkt zijn te verwachten en hoe de kansen voor de Franse industrie liggen. Echter, een consistent, op zulk onderzoek gebaseerd beleid blijft ook daarna uit. Een daartoe benodigd sectorstructuurplan ontbreekt, hetgeen niet alleen kan worden verklaard uit de verandering van het karakter van de indicatieve planning. Van groot belang is ook de politieke afkeer van de regeringen onder de presidenten Pompidou en Giscard van een planmatige begeleiding van het marktproces. Er is geen enkele serieuze poging ondernomen de indicatieve planning een aan de veranderende omstandigheden aangepaste nieuwe in-

houd te geven. Het kader, waarbinnen in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog een consistent industriebeleid kon worden gevoerd, verdween dus in de loop van de jaren zestig en er werd geen nieuw kader voor in de plaats gesteld. De sectorale planning maakte plaats voor macro-economische projecties en het diepgaande informatie-uitwisselingsproces werd ingeruild voor een technocratische discussie in kleine kring. In de jaren zeventig kwam daar het prevaleren van het korte-termijnconjunctuurbeleid boven het lange-termijnstructuurbeleid bij. We zien dus dat het industriebeleid zich van een specifiek beleid gebaseerd op een sectorstructuurplan ontwikkelde tot een generiek beleid aangevuld met interventie ad hoc in „grandioso-projecten”.

De huidige industriële problematiek

In de jaren zestig maakt de Franse economie grote veranderingen door. De groei van het bruto nationale produkt bedraagt in de periode 1965-1973 gemiddeld 5,3% en de openheid van de economie neemt sterk toe 17). In verband daarmee verandert ook de structuur van de export: het

7) Zo zijn na 1945 drie grote nationale banken genationaliseerd en werd de Marshallhulp via de overheid besteed. Het Fonds de Développement Economique et Social was een van de belangrijkste overheidsorganen om middelen naar de industrie te sluisen.

8) Dat betekent niet dat Frankrijk voor 1958 geen buitenlandse handel kende. Wel dat de export in het Plan werd opgenomen voor zover dat nodig was voor de betaling van de noodzakelijke geachte import. Zie B. Balassa, *The French economy under the Fifth Republic, 1958-1978*, in: W. Andrews en S. Hoffman, (red.) *The fifth republic at twenty*, New York, 1981.

9) J. McArthur en B. Scott, *Industrial planning in France*, Cambridge, 1969.

10) Pierre Massé, de commissaris van het CGP die de taak had de indicatieve planning aan de open economie van de jaren zestig aan te passen, schrijft: „La notion de trajectoire centrale assortie d'escarts acceptables introduite au cours des années soixantes, avait l'avantage de permettre aux entreprises de situer leur choix dans une vision cohérente mais approximative de l'évolution de l'ensemble de l'économie”, in: *Repenser le Plan?*, *Revue Economique*, september 1980.

11) A. Lowe, *On economic knowledge, towards a science of political economics*, New York, 1977.

12) J. Carré, P. Dubois en E. Malinvaud, *La croissance Française*, Parijs, 1972.

13) Zie Estrin en Holmes, op. cit., hoofdstuk 7.
14) A. Le Pors en J. Prunet, *Les „transferts” entre l'état et l'industrie*, *Economie et Statistique*, nr. 66, 1975, blz. 23-29.

15) In het VIIIe Plan wordt de coördinatie van het industriebeleid in handen gelegd van het Ministerie van Industrie. Het CGP vervult dan ook officieel geen coördinerende beleidsrol meer. Eerste minister Barre laat het ministerie een lijst opstellen van sectoren die goede perspectieven op de wereldmarkten hebben. Ondernemingen in die sectoren kunnen rekenen op tijdelijke steun op contractbasis. Geen ondersteuning meer van de „canards boiteux”, maar versterking van de concurrentiepositie op de internationale markt is dan het industriepolitieke credo.

16) CEPRI betekent „Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales”.

17) Zie Balassa, op. cit.

aandeel van de investerings- en van de duurzame consumptiegoederen stijgt beduidend, dat van de intermediaire en niet-duurzame goederen daalt 18). Hoewel na de eerste oliecrisis van 1973 voor iedereen duidelijk wordt dat Frankrijk wordt geconfronteerd met ernstige economische problemen, blijkt uit sectorstudies dat de negatieve ontwikkeling zich reeds aan het eind van de jaren zestig heeft ingezet 19). De relatief hoge en aanhoudende inflatie en het grote tekort op de betalingsbalans zijn symptomen van problemen in de economische structuur, met name in de industriële sector. Kort gezegd komt het erop neer dat in Frankrijk de industriële structuur zich sedert de tweede helft van de jaren zestig onvoldoende heeft aangepast aan veranderende omstandigheden op de wereldmarkt. Twee relaties zijn in deze van belang:

- de inkomenselasticiteit van de vraag naar importgoederen: de relatie tussen de groei van het bruto nationaal produkt en de import;
- de verhouding tussen die inkomenselasticiteit en de elasticiteit van de export. Die verhouding geeft het effect aan van de groei van het bruto nationale produkt op de betalingsbalans, onder de veronderstelling dat het bruto nationale produkt van het betreffende land even snel groeit als de wereldeconomie.

Aglietta, Orléans en Oudiz leggen een verband tussen genoemde inkomenselasticiteit en de specialisatie-indicator van Lafay 20). De gedachte is dat een land dat zich in bepaalde sectoren heeft gespecialiseerd en zich een sterke positie op de wereldmarkt heeft verschaft, een toename van de vraag op de wereldmarkt vertaald zal zien in een toename van de vraag naar haar produkten (relatief hoge inkomenselasticiteit van de export). Als de binnenlandse vraag aantrekt kan de binnenlandse industrie een relatief groot deel voor haar rekening nemen (relatief lage inkomenselasticiteit van de import). De ondernemingen kunnen winsten realiseren, waarmee investeringen in proces- en produktinnovaties kunnen worden gefinancierd. Door de innovaties stijgt de produktiviteit en wordt het produkt verbeterd: de concurrentiepositie wordt versterkt. In dat geval wordt gesproken van een „*cercle vertueux*“: een deugdzame cirkel. „Deugdzam“, omdat die categorie landen een relatief onafhankelijk economisch beleid kan voeren. Als in het geval van onderbezetting van de produktiecapaciteit de weg van de stimulering wordt gekozen, dan manifesteert die inkomensstijging zich in een vergrote vraag naar binnenlandse produkten, waardoor de onderbezetting inderdaad kan afnemen. Een sterke munt is voor landen met een deugdzame cirkel niet zo'n probleem omdat de prijs van de import dan relatief laag is, hetgeen de inflatie drukt. Daardoor kan de loonkostenstijging en de stijging van de prijzen van de intermediaire goederen beperkt blijven. De sterke munt kan de prijs op de buitenlandse markt omhoog stuwten, maar door de rem op de binnenlandse prijsstijging kan dat effect be-

perkt blijven. Belangrijker is de sterke positie van de ondernemingen van het „*cercle vertueux*“-land op de wereldmarkt door de voortdurende innovatie. Een (tijdelijke) hoge prijs als gevolg van een sterke munt belemmert de export niet op de wat lange termijn.

Landen met een „*cercle vicieux*“, waartoe ook Frankrijk behoort, zijn slechter af. Zij worden gekenmerkt door een verouderde produktstructuur, hetgeen zich uit in een relatief hoge importelasticiteit en een relatief lage exportelasticiteit. Wordt de binnenlandse vraag gestimuleerd, dan resulteert dat in een verslechterende betalingsbalans. Stijgt de vraag op de wereldmarkt, dan zal een „*cercle-vicieux*“-land slechts in beperkte mate kunnen meeprofitieren. De ondernemingen met hun verouderde produktiecapaciteit staan op de internationale markt onder hevige druk. De prijzen laten hen geen winstmarge, waardoor de financiële middelen voor kostbare investeringen ontbreken. Pogingen van de ondernemers de prijs op de binnenlandse markt op te schroeven, worden na verloop van tijd langs twee wegen afgestraft: enerzijds stijgen de produktiekosten door de loon-prijsspiraal, anderzijds neemt de penetratie van buitenlandse ondernemingen op de binnenlandse markt toe 21). Omdat de financiële middelen ontbreken blijven de investeringen uit, de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit raakt achter, de geringe winstmarges worden verliezen en zo wordt een neerwaartse beweging ingezet. De regering van een land met een vicieuze cirkel kan geen vraagstimulerend beleid voeren omdat zulks zich onmiddellijk vertaalt in betalingsbalanstekorten. De regering-Giscard werd daarmee geconfronteerd en de regering-Mitterrand op nog duidelijker wijze.

De beperking die de betalingsbalans oplegt, ontnemt de regering van een „*cercle vicieux*“-land niet alleen de mogelijkheid een stimulerend korte-termijnbeleid te voeren, ook de structurele-groeimogelijkheden worden er in belangrijke mate door bepaald 22). Geen enkel land kan immers langdurig leven met een blijvende betalingsbalansonevenwichtigheid. Anders gezegd: elk land heeft een „*betalingsbalans-evenwichtige groei*“, die wordt bepaald door de genoemde import- en exportelasticiteiten. Hoe hoger de importelasticiteit, hoe lager de betalingsbalans-evenwichtige groei.

Wanneer de regering van een land met haar neus op de betalingsbalansrestrictie wordt gedrukt (Frankrijk vooral in 1982), dan kunnen de externe tekorten worden teruggedrongen door beperking van de binnenlandse vraag, waardoor de import daalt 23). Deze weg kent gevaren. Door het recessieve beleid neemt niet alleen de import af, maar ook de vraag naar de eigen produkten. De verwachtingen van de ondernemers worden daardoor niet rooskleuiger, waardoor de investeringsbereidheid afneemt. Dit is niet de aangewezen weg om de vicieuze cirkel te doorbreken. Hoe moet dat dan wel?

De opvatting van de Franse regering is dat naast een generiek industriebeleid een

consistent specifiek beleid moet worden gevoerd dat gericht is op herstel van de concurrentiekracht van de Franse ondernemingen. Het voorgestane specifieke beleid wijkt op twee punten af van het in de jaren zeventig gevoerde beleid: ten eerste wordt gepoogd op basis van een vernieuwde procedure te komen tot een „ouderwets“ indicatief plan (IX-de Plan 1984-1988), waarin opgenomen een sectorstructuurplan voor de industrie: ten tweede is van belang de motorfunctie welke de sedert februari 1982 uitgebreide genationaliseerde sector is toebedacht. Op beide punten wordt in het navolgende ingegaan.

Socialistisch industriebeleid

In het beleid van de Franse socialisten neemt het sectorstructuurplan een centrale plaats in. Dat plan bevat een schets van de industriële sectoren waarin wordt aangegeven welke zullen worden geherstructureerd en welke tot speerpunt moeten worden ontwikkeld. Het betreft een beeld van de mogelijke en gewenste sectorstructuur 24).

18) Tussen 1965 en 1973 stijgt het exportaan-deel van duurzame consumptiegoederen en kapitaalgoederen van 37,2 tot 45,2 als percentage van de industriële export. Het aandeel van niet-duurzame consumptiegoederen en intermediaire produkten daalt van 62,8% tot 54,8%. In 1982 bedragen die aandelen resp. 49,7% en 50,3%.

19) A. Cotta, *La France et l'imperatif mondial*, Parijs, 1978; J. Dutailly, *La crise du système productif*, *Economie et Statistique*, november 1981.

20) M. Aglietta, A. Orléans en G. Oudiz, Des adaptations différenciées aux contraintes internationales, *Revue Economique*, juli 1981: „(...) les élasticités-revenu des importations et des exportations dominent largement les élasticités-prix et elles sont liées à la qualité de la spécialisation industrielle, non seulement à l'acquis mais surtout à l'orientation du changement de la spécialisation“. In de literatuur worden de import- en exportelasticiteiten meestal ontleend aan een onderzoek van Houthakker en Magee, *Income and price elasticities in international trade*, *Review of Economic Studies*, mei 1969.

Land	Import-elasticiteit	Export-elasticiteit	Verschil	Specialisatie-indicator
VS	1,5	1,0	- 0,5	- 3,9
Japan	1,2	3,6	2,4	39,3
BRD	1,9	2,1	0,2	7,7
UK	1,7	1,5	- 0,2	- 0,2
Frankrijk	1,5	0,9	- 0,6	- 10,1

Uit recent onderzoek van de OECD blijkt dat met name de importelasticiteit van industriële produkten voor Frankrijk aanzienlijk is toegenomen: van 2,1 voor de jaren 1960-1973, tot 3,9 voor de periode 1973-1979. De specialisatie-indicator is ontwikkeld door G. Lafay, *La dynamique de spécialisation des pays Européens*, *Revue Economique*, juli 1981.

21) De penetratiegraad is voor alle industriële sectoren tussen 1973 en 1980 aanmerkelijk gestegen. Zie o.a. P. Artus, C. Bismut en M. Debonneuil, *La pénétration étrangère sur le marché français: vingt années plus une*, *Economie et Statistique*, juli/augustus 1981.

22) Zie ook A. Thirlwall, *De-industrialisation*, *Lloyds Bank Review*, 1982, blz. 22-37.

23) Een andere mogelijkheid is het middel van de protectie. Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat Frankrijk voor deze weg zal kiezen.

24) Vergelijk voor Nederland het WRR-rapport *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*, Den Haag, 1980, hoofdstuk 5.

„Mogelijk” duidt op de beperkingen die elk land kent in termen van ligging, grondstoffen, scholingsgraad e.d.; „gewenst” duidt op het feit dat binnen grenzen sprake is van een politieke keuze. Wat dat laatste betreft wordt in Frankrijk gepoogd het traditionele consultatieproces stammend uit de bloeitijd van de indicatieve planning, nieuw leven in te blazen. Van november 1982 tot juni 1983 heeft een „Brede Maatschappelijke Discussie” plaatsgevonden in de genationaliseerde ondernemingen en op regionaal en nationaal niveau over de invulling van het sectorstructuurplan. In de tweede helft van 1983 zal het parlement in een Industrierwet de industriepolitieke doeleinden vastleggen en aangeven met behulp van welke instrumenten die doeleinden moeten worden gerealiseerd (25). Het sectorstructuurplan dient een tweeledig doel: enerzijds krijgt het bedrijfsleven een langetermijnbeeld voorgeschoteld waarin voor elke sector wordt uiteengezet welke toekomstverwachtingen men heeft (vraag op de wereldmarkt, technologische vernieuwingen, positie Franse ondernemingen e.d.) en welk overheidsbeleid t.a.v. de sector zal worden gevoerd. Zo'n toekomstbeeld kan bijdragen tot de stabilisering van de omgeving van de ondernemer, waardoor het investeringsklimaat verbetert. Anderzijds moet het sectorstructuurplan de beleidsmakers inzicht verschaffen in de structuur van de economie op grond waarvan sectoren kunnen worden uitgekozen die voor stimulering in aanmerking komen en welke moeten worden geherstructureerd. Afhankelijk van de aard van de problemen en van de marktstructuur wordt het karakter van het industriebeleid bepaald. In het ene geval kan worden volstaan met een generiek sectorbeleid, in het andere geval moet diepgaand worden geïnterveneerd, waarbij de genationaliseerde onderneming als spil van de herstructurering fungeert (ijzer en staal, chemie). Ook moet uit het sectorstructuurplan duidelijk worden hoe de sectoren onderling zijn vervlochten. Om in geval van een specifiek beleid niet met allerlei onbedoelde neveneffecten te worden geconfronteerd, moet inzicht bestaan in de relaties tussen de diverse sectoren, het zogenaamde „filière”-concept (26).

Wat betekent het afremmen of stimuleren van een bepaalde sector voor de er voorwaarts en achterwaarts mee verbonden sectoren? Als alleen generiek beleid wordt gevoerd is die vraag niet relevant omdat de markt dan wordt geacht te zorgen voor onderlinge afstemming tussen sectoren. In het verleden is dan ook weinig onderzoek naar de vervlechtingen tussen de sectoren gedaan. Wordt een specifiek beleid gevoerd waarbij de markt sterk wordt beïnvloed of zelfs kan worden uitgeschakeld, dan is het van groot belang inzicht te hebben in de economische vervlechtingen tussen de sectoren.

De nationalisaties van 1982

Al veel langer pleit „links Frankrijk” voor nationalisatie van de belangrijkste industrieën. In het „Program Commun” uit

Table 1. Aandeel van de publieke sector in het aantal werknemers per 'filière'

Filière	Nieuwe publieke sector in procenten	Oude publieke sector in procenten	Uitbreiding in 1982 in procenten	Totaal aantal werknemers x 1.000
Landbouw-voedingsmiddelenindustrie	4,4	2,0	2,4	910
Energie	67,2	64,6	2,6	353
Metallurgie	24,3	4,6	19,7	584
Non-ferrometalen	14,2	1,3	12,9	412
Chemie	24,3	6,4	17,9	526
Machinebouw	11,2	1,6	9,6	1.057
Elektronica	47,6	26,6	21,0	555
Automobil	22,5	22,0	0,5	887
Spoorwegen	91,6	90,3	1,3	284
Scheepvaart	19,9	6,9	13,0	95
Luchtvaart	66,4	53,1	13,3	154
Textiel	2,3	0,0	2,3	618
Leer	1,6	1,6	0,0	115
Hout	2,7	0,0	2,7	340
Bouw, openbare werken	4,7	0,3	4,4	1.228
Communicatie	60,7	53,0	7,7	772
gezondheid	18,9	2,0	16,9	123
Vrije tijd, toerisme	71,5	71,3	0,2	472

Bron: L. Vassille, Nationalisations: le secteur public s'expose à la concurrence, *Economie et Statistique*, december 1982.

1972 wordt een lijst van te nationaliseren ondernemingen gegeven die in het socialistische verkiezingsprogramma van 1981 bijna onveranderd is overgenomen. Oorspronkelijk waren deze nationalisatieplannen vooral ideologisch gemotiveerd („het tegengaan van de vervreemding”, „de muur van het geld breken”), later werden zij ook gezien als een middel om de eigen economische ontwikkeling te beschermen tegen de overheersende invloeden van multinationale ondernemingen („nationalisation-protection”) en om nieuwe sociale verhoudingen binnen de bedrijven te bewerkstelligen.

Met het voortduren van de recessie in de jaren zeventig komt het industriepolitieke argument meer op de voorgrond te staan. De bruto investeringen in vaste activa namen over de periode 1973-1980 slechts met 7,9% in reële termen toe (tegenover een stijging van 55,8% in de periode 1966-1973) en alleen de genationaliseerde ondernemingen vertoonden een bevredigender beeld (27). Slechts door de nationalisatie van de belangrijkste industriële ondernemingen zouden de nationale investeringen zodanig kunnen worden opgevoerd dat Frankrijk aan de „cercle vicieux” kan ontsnappen. Via de genationaliseerde ondernemingen kan de overheid de nieuwste technologieën beheersen en het Franse productieapparaat moderniseren in de richting zoals die door het Nationale Plan wordt aangegeven.

Dank zij de nationalisatiegolven van 1936 en van 1946 en van de „stille” uitbreidingen van de overheidssector in de periode daarna was de staatsinvloed in de Franse economie vóór 1982 al relatief groot. De nadruk lag echter bij genationaliseerde bedrijven die een monopolie of quasi-monopolie bezitten („secteur abrité”), zoals de spoorwegen, de elektriciteitsbedrijven en in de industriële sector de tabaks- en luciferproductie. Een betrekkelijk klein aantal genationaliseerde ondernemingen is werkzaam op markten met een vrije concurrentie („secteur exposé”) en hiervan zijn slechts enkele actief in de industrie, o.a. Renault en een viertal chemische bedrijven. Tussen deze twee categorieën genationaliseerde bedrijven bevindt zich nog een derde groep die weliswaar opereert op een open wereldmarkt, maar

die of (deels) wordt beschermd tegen de concurrentie door speciale reglementen, b.v. de luchtvaart, of die bijna volledig afhankelijk is van overheidsorders, b.v. de ruimtevaart of vliegtuigbouw-industrie. Kenmerkend voor de nationalisaties van 1982 is dat deze juist nagenoeg alle betrekking hebben op *industriële* groepen die op hun afzetmarkten een vrije binnen- en buitenlandse concurrentie ondervinden.

Volledige nationalisatie vond plaats van de volgende groepen: Compagnie Générale d'Electricité (electromechanica, scheepbouw, telecommunicatie), Saint Gobain (glas, papier, constructiematerialen), Pechiney-Ugine-Kuhlmann (non-ferrometalen, chemie), Rhône-Poulenc (chemie, pharmacie), Thomson Brandt (elektronica, telecommunicatie), Compagnie Générale de Construction Téléphonique (onderdeel van ITT-France, telefoonapparatuur) en Sacilor en Usinor (staal). De Franse staat heeft een meerderheidsaandeel genomen in Dassault (vliegtuigen), Matra (de wapenonderdelen), CII-Honeywell Bull (computers) en Roussel-Uclaf (50% aandeel, farmacie). Een indicatie voor de omvang van de uitgebreide genationaliseerde sector geeft de tabel waarin het aantal werknemers per „filière” wordt gegeven. De omvang van de genationaliseerde sector is aanzienlijk. Maar kan de overheid de genationaliseerde onderneming ook tot een

25) De discussie is officieel begonnen met „Les journées du travail sur la politique industrielle” op 15 en 16 november 1982. De „consultation” is afgesloten met „Les Assises Nationales de l'Industrie Française” van 27 tot 29 juni 1983.

26) „Filières” kunnen worden opgevat als een verzameling sectoren die verbonden zijn door productie of distributie, te zamen een keten vormend: voorwaarts in de richting van de grondstoffen en kapitaalgoederen, achterwaarts in de richting van distributie en service. Zie J. Montfort, A la recherche des filières de production, *Economie et Statistique*, januari 1983.

27) Uitgaande van de basis 100 in 1973 daalden de investeringen van de particuliere ondernemingen tot 86,2, voor de genationaliseerde ondernemingen die op een beschermde markt opereren steeg de index tot 200,6 vooral dankzij de investeringen in nucleaire energie en in de telecommunicatiesector, terwijl voor de staatsondernemingen in de concurrentiële sector de index toenam tot 144,8 in 1980.

effectief instrument maken ter realisering van haar industriepolitieke doeleinden?

Planningsovereenkomsten

Uitgangspunt voor de Franse overheid bij haar industriebeleid is de autonomie van zowel de genationaliseerde als de particuliere ondernemingen. In een markteconomie met internationale concurrentie moet de ondernemingsleiding zelfstandig haar strategie kunnen bepalen. Haar beleid mag niet door interventies ad hoc van de overheid worden doorkruist 28). Aan de andere kant wil de regering wel de langetermijnplannen van de ondernemingen inpassen in haar sectorstructuurplan waarvan de doeleinden in het Nationale Plan zijn vastgesteld.

Hoe kan in een economische orde waarin de markt haar regelende rol moet blijven spelen toch het gedrag van de autonome ondernemingen worden afgestemd op de doeleinden van het Nationale Plan? De Franse socialisten denken een praktische oplossing gevonden te hebben in het instrument van de planningsovereenkomst, het zogenaamde „Contrat de Plan”. Het gaat hierbij om een overeenkomst tussen overheid en onderneming waarbij in principe alles kan worden afgesproken wat beide partijen wenselijk achten. Het gaat dus niet om eenzijdige opdrachten van de overheid.

De volgende procedure staat de regering bij het afsluiten van deze meerjarige, *herzienbare* „Contrats de Plan” voor ogen: de ondernemingsleiding dient bij haar gespreksministerie — b.v. het Ministerie van Industrie of van Defensie — haar ondernemingsplan in voor de komende vijf jaar: het „Plan d'Entreprise”. In het bedrijfs-economische deel hiervan geeft zij aan wat haar toekomstverwachtingen zijn met betrekking tot marktontwikkeling, positie van de onderneming op de markt, welke investeringen zij denkt te doen en hoe men deze denkt te financieren. In het sociaal-economisch deel van het „Plan d'Entreprise” wordt ingegaan op de verwachte gevolgen van het voorgestelde ondernemingsbeleid voor de werkgelegenheid, de kwaliteit van de arbeid, de Franse lopende rekening, de energiebesparing, de regio's enz. Van groot belang wordt geacht een analyse naar de gevolgen van het Plan voor de „filière” waarin de genationaliseerde onderneming zich bevindt, met name voor de gevolgen voor de toeleverende kleine en middelgrote bedrijven. Tegelijk geeft de ondernemingsleiding aan op welke criteria zij in de loop van het „Contrat de Plan” wil worden beoordeeld; b.v. op een doelstelling voor de mate van (bruto) zelffinanciering of op een bepaalde produktiviteitsdoelstelling 29). Vervolgens worden de diverse ondernemingsplannen op hun onderlinge coherentie onderzocht en op hun inpasbaarheid in het Nationale Plan. Bestaan er op deze punten fricties, dan treden de beide partijen in onderhandeling.

Ten einde voldoende flexibiliteit te waarborgen zullen soepele afspraken moeten worden gemaakt om rekening te hou-

den met veranderingen in de economische omgeving van de onderneming. In deze flexibele plannen wordt dus rekening gehouden met de eisen die de internationale markt stelt. In het onderhandelingsproces tussen overheid en autonome onderneming zal de kracht van de regering vooral worden bepaald door de behoefte aan financiële middelen bij de onderneming. Beschikt de betreffende onderneming b.v. over een goed gevulde (order)portefeuille dan zal de regering veel moeten bieden om de strategie van de onderneming te kunnen ombuigen. De financiële kant van de planningsovereenkomsten dreigt overigens door de voortdurende recessie de meeste aandacht in de onderhandelingen te krijgen.

Duidelijk is dat voor de overheid en de genationaliseerde ondernemingen een nieuwe situatie is ontstaan. Er kan niet worden gesteund op ervaringen uit het verleden. De contracten met de oude genationaliseerde ondernemingen kunnen niet als voorbeeld dienen voor de recent genationaliseerde ondernemingen, omdat de laatste op de internationale concurrentiemarkten opereren. In de discussie in Frankrijk wordt in dat verband regelmatig gewezen op de reeds in 1945 genationaliseerde automobielfabrikant „La Regie Renault”. Kan de relatie van de overheid met die onderneming niet model staan voor de nieuwe „Contrats de Plan”? Een analyse van die verhouding leert echter dat de autonomie van Renault volkomen was. In de overeenkomsten die sedert 1962 met het Ministerie van Financiën worden afgesloten, wordt eigenlijk alleen de financiering van de investeringen geregeld 30).

Beide partijen zullen in de loop van de tijd moeten leren. De eerste contracten zijn afgesloten in maart 1983. Zij zijn globaal van inhoud omdat pas in juli 1983 door het parlement de industriepolitieke doeleinden zullen worden vastgesteld. Toch heeft men reeds enige vingeroefeningen ondernomen om, zoals men ons op het „Commissariat du Plan” meedeelde, „beide partijen aan de nieuwe situatie te laten wennen”.

De financiering van het beleid

Een beoordeling van het Franse industriebeleid kan niet plaatsvinden zonder eerst iets te zeggen van de financiële kant van het beleid. Het is zelfs zo dat het succes voor een belangrijk deel zal worden bepaald door de financiële mogelijkheden die de genationaliseerde ondernemingen hebben voor hun investeringsprogramma's. De financiering van de ondernemingsinvesteringen kan behalve door middel van bankkrediet of directe dan wel indirecte overheidssteun ook plaatsvinden uit de (grotere) winsten van de onderneming zelf of dankzij een „heroriëntering van de nationale spaarmiddelen”. Vooral deze laatste middenstroom moet op de langere termijn de belangrijkste financieringsbron voor de ondernemingen worden en hieraan is dan ook in het kader van het industriebeleid veel aandacht besteed 31).

De mogelijkheden die men hier ziet, ko-

men in de eerste plaats voort uit het feit dat het grootste deel van de nationale besparingen risicomijdend worden belegd, voornamelijk in liquide vorm bij het bankwezen. Tegelijk speelt mee dat de nationale spaarquote gedaald is van een top van 18,6% in 1975 tot 15,5% in 1982. Om het ambitieuze industriebeleid te kunnen financieren is het dus nodig om meer besparingen bij de gezinnen uit te lokken en deze middelen naar de industrie te kanaliseren. Een speciaal op te richten Nationale Investeringsbank zou als intermediair voor deze stromen kunnen fungeren, terwijl de effectenbeurs in een overgangperiode als zodanig kan opereren. De zeer omstreden Nationale Investeringsbank zou een sleutelrol moeten spelen bij de financiering van de investeringen van de genationaliseerde ondernemingen, en bovendien een belangrijke bijdrage moeten leveren ten aanzien van de particuliere investeringen door deel te nemen in kapitaaluitbreidingen 32). Hoeveel de mobilisatie van de spaarmiddelen de belangrijkste doelstelling is voor het financiële beleid ten aanzien van de nationale investeringen, wil de overheid ook het bankwezen hieraan een grote bijdrage laten leveren.

Er kunnen twee deels met elkaar samenhangende soorten van hervormingen worden onderscheiden die de socialisten willen doorvoeren. In de eerste plaats zouden de onevenwichtigheden en rigiditeiten die kenmerkend zijn voor het Franse bankwezen moeten verdwijnen. Al veel langer wordt erkend — ook door vorige regeringen — dat de bestaande wanverhoudingen en het conservatisme het efficiënt functioneren van het bankwezen aantasten 33). Belangrijker dan het louter doelmatiger doen functioneren van het bankwezen is het streven om deze beter af te stemmen op de oriëntaties van het Nationale Plan 34). Van fundamenteel belang hierbij is de entamering van een selectieve kredietpolitiek. Deze heeft niet zozeer betrekking op de grote industriële groepen die vanwege hun strategische belang een specifieke be-

28) Dit regeringsstandpunt werd onlangs bevestigd door de nieuwe minister van Industrie Laurent Fabius: „L'état n'étend pas se substituer au rôle des entreprises et des entrepreneurs”, *Le Monde*, 13 april 1983. Hij zette zich hiermee indirect af tegen zijn voorganger Jean-Pierre Chévenement, die in het algemeen werd verweten een te dirigistisch beleid te voeren.

29) *Le Monde*, 24 februari 1983.

30) Zie de conclusies van *Les entreprises publiques du secteur concurrentiel*, Telesis, voor Le Commissariat Général du Plan, mei 1982. Deze werden bevestigd in een gesprek op het bureau van de CGP.

31) Basis voor het huidige beleid is het rapport van de naar zijn voorzitter genoemde Commissie Dautresme, *Le développement et la protection de l'épargne*, La documentation française, Parijs, 1982.

32) A. Boubill, *Le socialisme industriel*, Parijs, 1977, blz. 147; T. Lefranc, *L'imposture monétaire*, Parijs, 1981, blz. 194.

33) P. Ledoux, La réforme bancaire, *Banque*, april 1982, blz. 145. Zie ook: F. Burink, Veranderingen in het Franse bankwezen, *Bank- en effectenbedrijf*, februari 1983, blz. 50-54.

34) Zie voor een uitgebreider beschrijving: F. Burink, Het Franse financiële systeem in dienst van de industrie, *Bank- en effectenbedrijf*, maart 1983, blz. 86-91.

handeling krijgen (via de planningsovereenkomsten), maar meer op de 50.000 middelgrote ondernemingen die als het ware het industriële weefsel van Frankrijk vormen. Het al dan niet toekennen van (middel)lange investeringskredieten moet het instrument bij uitstek zijn van een selectief kredietbeleid. In het Nationale Plan worden de grote lijnen van de industriële ontwikkeling vastgelegd, ingevuld met prioriteitssectoren en -regio's. Er is dan ook een vertaling nodig om aan te geven wat het Plan voor consequenties heeft voor het „dagelijkse kredietverleningsbeleid“ van de financiële instellingen. Deze moeten hiervoor uiteraard voldoende middelen ter beschikking krijgen, maar er moet voorkomen worden dat de banken hun eigen financiële verantwoordelijkheid ontlopen en slechts doorgeefklokken worden van overheidsgelden.

Voor een dergelijk selectief kredietbeleid is een beheersing nodig van het grootste deel van de kredietstromen. Daartoe werd tegelijk met de eerder genoemde industriële ondernemingen ook het grootste deel van het bankwezen genationaliseerd, met uitzondering van de kleinste particuliere banken, de buitenlandse banken en het coöperatieve bankwezen.

Beoordeling

Hoe twee jaar socialistisch industriebeleid te beoordelen? Industriepolitiek is structuurbeleid dat pas op langere termijn zichtbare gevolgen heeft. Een beoordeling is op dit moment dus eigenlijk niet gepast. Wij plaatsen daarom voorzichtig enige kanttekening bij de opzet die enerzijds de financiering van het beleid betreffen en anderzijds de inpasbaarheid van de planningsovereenkomsten in een markteconomie.

Zoals uit de vorige paragraaf bleek is een aanzienlijke hervorming van het financiële systeem nodig, maar het is de vraag of dit op relatief korte termijn zal lukken. Gezien de benarde financiële situatie waarin de Franse overheid zich op dit moment bevindt, lijkt er slechts ruimte om de verliezen van de genationaliseerde ondernemingen te dekken en zijn er nauwelijks mogelijkheden om de kostbare investeringen in de prioriteitssectoren te financieren. Het gevaar dreigt dus dat korte-termijnrestricties het lange-termijnbeleid gaan frustreren.

Een tweede kanttekening plaatsen wij bij de planningsovereenkomst als marktconform instrument. Elders hebben wij op een aantal mogelijke problemen gewezen 35). Centraal staat het idee van een contract waarvan het resultaat afhankelijk is van de onderhandelingspositie van beide partijen. Tegenover een genationaliseerde onderneming met voldoende financiële middelen die werkzaam is op een expansieve markt, zal de overheid veel moeten bieden om het beleid om te buigen in de richting van de nationale doelstellingen. Een onderneming die daarentegen in grote problemen verkeert of waarvoor de nodig geachte investeringen bepaalde risicogrenzen overschrijden, zal eerder bereid zijn de overheid tege-

moet te komen. In het laatste geval zijn twee reacties van de overheid mogelijk: of zij gaat voorbij aan de autonome positie van de genationaliseerde onderneming en legt als grootaandeelhouder haar wil op, of zij laat het op echte onderhandelingen aankomen — hetgeen het uitdrukkelijke uitgangspunt bij de planningsovereenkomsten was — met het risico dat zij wordt opgescheept met „canards boiteux“ en projecten waarvan de ondernemingen zelf de risico's niet willen dragen.

De tegenstelling tussen een directief beleid van de overheid („meccano-spel“) en de aanvaarding van de autonomie van de onderneming lijkt in het huidige, derde kabinet-Mauroy in het voordeel van de laatste richting beslecht. Dit houdt impliciet in dat wordt erkend dat de sturingsmogelijkheden van de „Contrats de Plan“ beperkt zijn.

Hoewel, zoals gezegd een eindoordeel over de Franse industriepolitiek nu nog

niet goed mogelijk is, vinden wij het opmerkelijk dat Frankrijk heeft gekozen voor een aanvullend beleid dat gericht is op versterking van de industrie. Positief beoordelen we de poging om expliciet een sectorstructuurplan te maken van de gewenste industriële structuur met daarin duidelijk afgebakende rollen voor de verschillende economische actoren, met name de genationaliseerde industriële ondernemingen. Dit past bovendien goed in de „planmatige traditie“ van Frankrijk. Frankrijk kiest voor een industriebeleid van de aanval, maar of dat wil zeggen dat de economische oorlog gewonnen zal worden...

**Franke Burink
John Groenewegen**

35) Zie: J. Groenewegen, Frankrijk: de economische orde in beweging, *Socialistisch Perspectief*, mei 1983, blz. 24 en 25.