

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION
INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Brussels, March 1977

ADJUSTMENT OF ECONOMIC POLICY GUIDELINES FOR 1977

Summary of Commission Communication to the Council

I. RECENT DEVELOPMENTS

In early 1977, there is little, if any, evidence of a consolidation of upward movements. The restocking process has been completed, fixed investment is sluggish, and public investment is not making as strong a contribution to the economy as previously, so that the recovery has now become quite sluggish. Employment has suffered from the depressed business climate. The seasonally-adjusted unemployment rate is still about 4.6% for the Community as a whole. Although the inflation rate is falling, the upward movement in consumer prices is still a good deal faster than it is, on average, in the countries the Community has to compete with on world markets, and there are also wide disparities from one Member State to another. In recent months, faltering trends in world trade have tended to curb growth of exports. Since imports have continued to mount, the trade balance has deteriorated.

II. OUTLOOK

In the Community as a whole, it is still impossible to say whether vigorous growth can be achieved in 1977. For one thing, the drive to redress the disequilibria due to the energy crisis has not so far been sufficiently successful. Secondly, managements still lack confidence as to future business prospects, so that there is still no firm hope of a recovery in investments and in employment, without which demand and growth cannot be given a permanent basis.

As for the world market, if their expansion continues, sales to the OPEC countries could well make a substantial contribution to growth in 1977, but the outlook for Member States' exports to the other areas is overcast by the heavy payments deficits and general indebtedness being carried by importing countries. All in all, the expansion of Community exports is likely to be less brisk than it was in 1976. Inflation will probably not slow down enough in 1977 to allow the authorities more room for manoeuvre in their efforts to eliminate unemployment. The upward price movement (10% at the moment) could be brought down to 7 or 8% towards the end of the year, provided that strain originating abroad (especially further exchange rate difficulties) does not jeopardize the process of restoring price equilibrium.

In view of the lack of vigour of internal demand, the growth of the gross domestic product in volume for the Community, assuming an unchanged economic policy, will probably reach only about 3.5% in 1977. This rate falls well short of the rate the Community could achieve in normal circumstances.

It could also mean further difficulties on the labour market. A modest increase on the number of persons employed can be expected in several Member States, but

this will not reduce the number of job-seekers since there will be more school-and university-leavers this year.

III. GENERAL ECONOMIC POLICY GUIDELINES

Assuming there is no change in economic policy, it is hard to see how the 1977 goals can now be achieved. Consequently, an extra effort is needed. Since any large-scale stimulation of all the economies at the same time is out of the question, the fundamental guidelines of the Annual Report for 1977 must once again vary according to country: the recovery should be vigorously pressed forward in those Member States in which the payment balances are favourable and inflation rates relatively low. On the other hand, economic policy should be as restrictive as possible in those countries running payments deficits and high inflation rates. Since the inflationary strain engendered by an upsurge of costs of internal origin is persisting, a consensus among workers and management on action to curb the expansion of the incomes of households and to step up productivity gains must be sought in several Member States. The governments should help by adopting appropriate measures, especially with regard to price trends, taxation, working conditions, personal asset ownership and the participation of workers in decision processes.

Unemployment cannot be eliminated unless an active investment and employment policy is implemented. In all the Member States, no effort must be spared to ensure that conditions propitious to the growth of fixed investment are sustained. The encouragement of investment in certain priority areas, such as energy and environment, could help to reconcile desiderata which in some cases conflict.

In the employment field, public aid to investment should be more closely geared to job creation. In all the Member States, one of the aims of budgetary policy should be to reduce the public sector borrowing requirement as a proportion of the gross domestic product. But this principle cannot be applied to the same extent in each country. Constraints, particularly external constraints, on the Member States vary widely, entailing differing monetary policies. Nonetheless, the Member States must agree together on an internally consistent framework for the growth of their principal monetary aggregates.

IV. GUIDELINES FOR THE INDIVIDUAL COUNTRIES

In Denmark, the more restrictive slant which was given to economic policy in the summer of 1976 has been reflected, as foreseen, in a slowdown of private consumption. But the factors forcing prices up could well gather momentum once again as adjustments are made when prices temporarily frozen are once again freed. Against this background, the general guidelines in the Annual Report are still valid and a cautious economic policy will continue to be needed. Measures to support investment in certain industries or sectors may prove necessary during the year.

In the Federal Republic of Germany, it now seems less likely that the recovery may simply peter out. In 1977, a growth rate in GDP of 5% should be achieved. There is no doubt that growth on this scale is needed, both to support the recovery in the rest of the Community and to cut down unemployment. Additional short-term measures to stimulate private consumption should be avoided. Economic policy should be based, rather, on the medium-term support of private and public investment. Selective, carefully tailored measures with regard to employment should be contemplated, their aims being to improve manpower mobility,

vocational training and further training and aid to the groups of the population least able to fend for themselves.

In France, the economy is at present going through a period of adjustment. The ultimate success of the stabilization programme will, however, depend on a combination of two factors: the readiness of the two sides of industry to respect the wage and price guidelines and the maintenance of a sufficiently strong export demand. The guidelines in the Annual Report for 1977 should be maintained. During the process of gradually reducing inflation, the continuity necessary in the short-term economic measures already introduced will have to be reinforced by speeding up the implementation of the structural reforms announced earlier, the aim of which is to develop potential growth industries, to limit the French economy's dependence on energy imports, to eliminate economic rent situations which restrict competition and productivity gains, and to ensure greater cooperation from both sides of industry.

In Ireland, the outlook for 1977 appears slightly more favourable. The budget presented on 26 January is in line with the guidelines in the Annual Report. It entails an increased effort with regard to job-creating investment.

In Italy, the expansion of overall activity in 1976 proved far more vigorous than was originally expected. The exceptional growth of production means, however, that it is much less likely that the balance of payments target fixed can in fact be achieved. Policy in this area must therefore be kept on a restrictive course, and perhaps even tightened up further. What matters most is that the government and both sides of industry should make an effort to narrow ^{down} the gap, now widening ominously, between Italy and the other countries with which it trades. For example, the agreements recently concluded between the unions and industry will not suffice by themselves to reduce the upward movement in wage costs per unit of output to a rate comparable with that being recorded in the countries with which Italy has to compete. Support measures of a structural nature in the energy, industry and agricultural fields, in the public sector and with regard to distribution should help to prepare the way for an eventual return to a phase of more rapid but balanced growth.

In the Netherlands, the measures adopted within the 1977 central government budget should improve firms' profitability and temper their difficulties with regard to financing. Although GDP growth of 3.5 to 4% is foreseeable, more would be needed to improve total employment to any appreciable extent. Since the current account surplus is once again to be offset by capital outflows sufficient to avoid an appreciation of the guilder within the "snake", interest rates should be kept below those prevailing elsewhere.

In Belgium, economic trends are still hesitant. The package of measures announced by the government in February 1977 should enable it to keep the budget deficit near the level originally planned while avoiding any undue slowdown in economic growth.

On the other hand, unless present incomes index-linking machinery is changed, the higher indirect taxes will add considerably to the danger of a further upthrust of inflation and of wage increases, which could well jeopardize efforts now being made to restore sound economic conditions.

In Luxembourg, the level of budget expenditure planned and the selective measures designed to support economic activity and employment should be maintained, especially as it looks very much as if employment problems in the steel industry will become more and more structural in character.

In the United Kingdom, unemployment is still growing. The main targets remain a reduction in the rate of inflation, the strengthening of the balance of payments, and the growth of output and employment. In pursuit of these objectives, the government has laid down a policy for reducing future levels of public sector expenditure and for maintaining a firm grip on monetary expansion. To cut inflation further, the government should not only maintain the present stance with regard to public expenditure but should strengthen it through an agreement with the unions and management with a view to the next stage in incomes policy.

North Sea oil will make a noteworthy contribution to the balance of payments in 1977. However, oil production operations will have little impact on the unemployment labour market. In its efforts to eliminate unemployment, the governments should avoid measures likely to encourage the expansion of private consumption. It should rather extend its specific employment support policies and press forward its efforts to deal with structural rigidities in the employment market.

TALSMANDENS GRUPPE
SPRECHERGRUPPE
SPOKESMAN'S GROUP
GROUPE DU PORTE-PAROLE
GRUPPO DEL
BUREAU VAN DE

**INFORMATION
INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION
NOTA D'INFORMAZIONE
TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, mars 1977.

L'ADAPTATION DES ORIENTATIONS DE POLITIQUE ECONOMIQUE POUR 1977 (1)

Résumé de la Communication de la Commission au Conseil.

I. LA SITUATION RECENTE

Au début de 1977 la conjoncture ne présente guère de signes d'une consolidation de la reprise. La mollesse de celle-ci est attribuable à l'achèvement de la reconstitution des stocks, au manque de dynamisme des investissements fixes et à l'affaiblissement des impulsions émanant des investissements publics. L'emploi s'est ressenti de la morosité du climat des affaires. Le taux de chômage en termes désaisonnalisés se maintient aux alentours de 4,6 % pour la Communauté. Bien que le taux d'inflation soit en baisse, la hausse des prix à la consommation reste nettement plus élevée que dans l'ensemble des pays concurrents et recouvre de fortes disparités d'un pays membre à l'autre. Dans les derniers mois l'évolution hésitante de la conjoncture mondiale a limité l'expansion des exportations. Les importations ayant continué de s'accroître, la balance commerciale s'est détériorée.

II. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION

Dans la Communauté les chances d'aboutir en 1977 à une expansion vigoureuse de la conjoncture restent aléatoires. D'une part, en effet, les efforts entrepris pour corriger les déséquilibres suscités par la crise énergétique n'ont pas abouti, jusqu'ici, à des résultats suffisants. D'autre part, le manque de confiance dont les entreprises continuent de témoigner n'autorise pas encore l'espoir d'un redressement des investissements et de l'emploi, condition essentielle pour assurer la permanence de la demande et de la croissance économique.

Sur le marché mondial : si la progression continue, des ventes aux pays de l'OPEP peuvent constituer un facteur de dynamisme en 1977, les perspectives d'exportations des Etats membres vers d'autres zones seront limitées par l'ampleur des déficits et la lourdeur de l'endettement. Au total, l'expansion des exportations de la Communauté devrait se révéler moins vive qu'en 1976.

La diminution de l'inflation en 1977 risque d'être insuffisante pour qu'elle élargisse la marge de manoeuvre de la politique de lutte contre le chômage. La hausse des prix (10 % actuellement) pourrait être ramenée à 7 ou 8 % vers la fin de l'année, si, des tensions d'origine extérieure et notamment des nouvelles perturbations des taux de change, ne viennent pas compromettre le processus d'assainissement.

Etant donné le manque de dynamisme de la demande intérieure la croissance du produit intérieur brut en volume pour la Communauté, dans l'hypothèse d'une politique économique inchangée, n'atteindra vraisemblablement que quelque 3,5 % en 1977. Ce taux est nettement inférieur à celui que la Communauté pourrait obtenir dans des circonstances normales.

Ce taux d'expansion risque de créer de nouvelles difficultés sur le marché de l'emploi. Une légère augmentation du nombre de personnes occupées peut être escomptée dans plusieurs Etats membres mais elle ne sera pas suffisante pour entraîner une diminution du nombre de demandeurs d'emploi étant donné qu'un plus grand nombre de jeunes se présentera au début de l'été pour la première fois sur le marché de travail.

III. LES ORIENTATIONS GENERALES DE POLITIQUE ECONOMIQUE.

Dans l'hypothèse d'une politique économique inchangée les objectifs pour 1977 pourront difficilement être atteints. La Communauté doit donc s'imposer un effort supplémentaire. Etant donné qu'une stimulation massive et simultanée de la conjoncture est hors de question, les orientations fondamentales du rapport annuel pour 1977 devront rester différenciées suivant les Etats membres :

La reprise doit être fortement soutenue dans les Etats membres dont la balance des paiements est favorable et le taux d'inflation est relativement bas. Par contre, la politique économique devra être aussi restrictive que possible dans les pays dont la balance des paiements est déficitaire et le taux d'inflation est élevé. Puisque des tensions inflationnistes suscitées par une poussée excessive des coûts d'origine interne persistent, un consensus social sur une action visant à modérer la progression des revenus des ménages et à accroître les gains de productivité dans plusieurs Etats membres doit être recherché. Les gouvernements devraient favoriser ce consensus par des mesures appropriées, notamment en ce qui concerne l'évolution des prix, la fiscalité, les conditions de travail, la formation de patrimoine et la participation de travailleurs aux processus de décision.

La résorption du chômage nécessite la mise en oeuvre coordonnée d'une politique active en matière d'investissement et d'emploi. Dans tous les Etats membres les conditions générales du développement des investissements fixes devraient être soutenues. L'encouragement des investissements dans certains secteurs prioritaires tels que l'énergie et la lutte contre la pollution pourrait contribuer à concilier des exigences parfois contradictoire.

Dans le domaine de l'emploi il importe de mieux moduler l'aide publique à l'investissement en fonction de la création de nouveaux emplois. Dans tous les Etats membres la politique budgétaire devrait tendre à réduire les besoins de financement du secteur public par rapport au produit intérieur brut. Toutefois, cette orientation devrait être nuancée d'un pays à l'autre. La diversité des contraintes - notamment extérieures - qui pèsent sur les Etats membres implique des politiques monétaires différenciées. Il est cependant nécessaire que les Etats membres fixent en commun un cadre cohérent à l'évolution des principaux agrégats monétaires.

IV. LES ORIENTATIONS PAR PAYS.

Au Danemark l'orientation restrictive décidée par le gouvernement depuis l'été 1976 traduit comme il était prévu par un ralentissement de la consommation privée. Les facteurs de hausse des prix risquent de reprendre vigueur du fait des ajustements prévisibles après la fin du blocage temporaire des prix. Dans ces conditions les orientations générales du rapport annuel restent valables et une politique économique prudente continuera à s'imposer. Des mesures sectorielles de soutien des investissements pourraient se révéler nécessaires en cours d'année.

Dans la République fédérale d'Allemagne, les chances de survie de la reprise conjoncturelle apparaissent meilleures. En 1977 une croissance de 5 % du PIB devra être atteinte. Sa réalisation apparaît comme une nécessité, tant pour soutenir la reprise conjoncturelle dans la Communauté que pour faire reculer le chômage. Une stimulation de la consommation privée à court terme paraît peu indiquée. Mais il serait préférable d'axer plutôt la politique économique sur le soutien à moyen terme des investissements privés et publics. Des mesures sélectives et appropriées dans le domaine de l'emploi

devraient être envisagées visant à développer la mobilité de la main-d'oeuvre, la formation professionnelle et le perfectionnement et l'aide aux plus défavorisés.

La France traverse une période d'adaptation. Le succès final du programme de stabilisation dépendra toutefois de la conjonction de deux facteurs : l'accord des partenaires sociaux quant au respect des normes de salaires et de prix et le maintien d'une demande étrangère suffisamment vigoureuse. Les orientations du rapport annuel pour 1977 devraient être maintenues. Dans la situation présente de "désinflation" progressive, il y aura lieu de prolonger l'action conjoncturelle engagée en accélérant la mise en oeuvre des réformes de structure annoncées, qui visent à développer les secteurs potentiellement dynamiques, à limiter la dépendance énergétique de l'économie française, à supprimer les rentes de situation qui freinent la concurrence ou les gains de productivité et à obtenir une meilleure adhésion des partenaires sociaux.

En Irlande les perspectives pour 1977 semblent légèrement plus favorables. Le budget présenté le 26 janvier dernier se place bien dans les orientations du rapport annuel. Le budget comporte un effort accru dans le domaine de l'investissement, créateur d'activité.

En Italie le développement des activités économiques a largement dépassé les prévisions initiales. L'expansion exceptionnellement vigoureuse de la production amenuise toutefois les chances de pouvoir atteindre l'objectif fixé en matière de la politique de balance des paiements. L'orientation restrictive doit être maintenue et même accentuée. Il importe surtout que le gouvernement et les partenaires sociaux s'efforcent de réduire substantiellement l'écart qui s'élargit dangereusement entre l'Italie et ses partenaires commerciaux. Ainsi les accords récemment conclus entre les partenaires sociaux ne suffisent pas, à eux seuls, pour ramener la hausse des coûts salariaux par unité produite à un taux comparable à celui des principaux partenaires de l'Italie. Des mesures d'accompagnement d'ordre structurel dans le domaine énergétique, industriel et agricole, dans le secteur public et l'appareil de distribution devraient contribuer à préparer le retour à une croissance équilibrée.

Aux Pays-Bas les mesures prises dans le cadre du budget de l'Etat pour 1977 devraient améliorer la rentabilité des entreprises et alléger les difficultés de financement. Bien qu'une croissance du produit intérieur brut de 3,5 à 4 % soit prévisible, elle reste insuffisante pour entraîner une augmentation appréciable de l'emploi total. Etant donné que l'excédent de la balance des paiements courants doit de nouveau être compensé par des sorties de capitaux suffisantes pour éviter une appréciation du florin à l'intérieur du "serpent", les taux d'intérêt devraient être maintenus en deçà de ceux qui sont pratiqués ailleurs.

En Belgique, l'évolution économique reste hésitante. L'ensemble des mesures annoncées par le gouvernement en février 1977 devrait permettre de maintenir le déficit budgétaire aux alentours du niveau initialement prévu, mais en évitant un ralentissement excessif de la croissance économique.

En revanche, à moins d'une modification des mécanismes existants d'indexation des revenus, le relèvement des impôts indirects aggravera singulièrement les risques d'une nouvelle impulsion inflationniste et des hausses de salaires, susceptibles de compromettre les efforts de redressement en cours.

Au Luxembourg, il serait souhaitable de maintenir le niveau prévu des dépenses budgétaires ainsi que des mesures sélectives pour soutenir l'activité et favoriser l'emploi, d'autant plus que les problèmes de l'emploi dans la sidérurgie semblent devoir prendre un caractère de plus en plus structurel.

Au Royaume-Uni, le chômage a continué de s'accroître. Les objectifs principaux sont toujours la réduction du taux d'inflation, le redressement de la balance des paiements et le soutien de la production et de l'emploi. A ces fins, le gouvernement a arrêté une politique ayant pour but de réduire des dépenses publiques et de contrôler l'expansion de la masse monétaire. Afin de réduire davantage le taux d'inflation, le gouvernement devrait non seulement maintenir l'orientation actuelle en matière de dépenses publiques mais l'accentuer en concluant un accord satisfaisant avec les

partenaires sociaux en vue de la prochaine phase de la politique des revenus. Le pétrole de la Mer du Nord aura en 1977 une incidence considérable sur la balance des paiements. Toutefois la production de pétrole n'aidera pas à surmonter les difficultés du chômage. Dans son action de lutte contre le chômage, il importe que le gouvernement évite de prendre des dispositions de nature à favoriser l'expansion de la consommation privée. Il devra au contraire renforcer les mesures de soutien de l'emploi et continuer de combattre la rigidité structurelle qui caractérise le marché du travail.