

155

N A T O C O N F I D E N T I A L

ORIGINAL: FRENCH
22nd January 1980

POLADS(80)6

To: Members of the Political Committee
From: Acting Chairman

THE SITUATION IN POLAND

The attached document was approved by the Political Committee under the silence procedure on 18th January 1980.

(Signed) L. HEICHLER

N A T O C O N F I D E N T I A L

-1-

Document NOT to be removed
from file.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-2-

POLADS(80)6THE SITUATION IN POLAND

1. In view of the Polish people's reluctance to accept any interference with their standard of living, the economic and social situation in the country is increasingly disturbing. A growing exasperation resulting from material frustrations is coupled with an unprecedented degree of intellectual fermentation; this has strong roots in the nation's past but also stems from certain weaknesses of the Gierek régime. The election of a Polish cardinal to the papal throne will likewise have profound repercussions on the national mentality; so far, these have not been much in evidence, but they are bound to become more apparent following the visit of John Paul II. The latter has been a major asset for the Polish Church, which has been strengthened and had its audience widened at a time when there is a growing conviction that the régime is unable to resolve the serious difficulties now besetting it. None the less, it is in the interests of the Government, the dissidents and the Catholic Church alike to avert any internal destabilization, to avoid giving the Soviet Union any temptation to intervene and to strengthen Poland's international position.

I. A SERIOUS ECONOMIC SITUATION

2. The economic options of the early seventies were, by and large, comparable in all the East European countries; today it is only Poland which is in such serious economic difficulty. What makes the Polish problem special is, primarily, the size of its external indebtedness and the deterioration of its international credit; Poland's partners have been more successful in controlling the growth of their hard currency deficit.

3. The economic crisis in Poland, which started in the early seventies, has resulted from the Government's policy which banked on quick industrial development involving deliberate recourse to an unfavourable trade balance and to borrowing from abroad, especially from the industrialized countries of the West. However, the deficit has exceeded forecasts. This is primarily due to a certain inability on the part of the Government to direct investments to the most needy sectors, in particular building, transport and energy. In addition, wages have continued

N A T O C O N F I D E N T I A L

-2-

POLADS(80)6

-3-

to soar and production has marked time and these two factors combined have fuelled a level of consumer demand which could not be satisfied. Responsibility for the present situation can also be attributed to inadequate marketing techniques, industrial bottlenecks, shortfalls in energy and an under-developed transport system. Other reasons are the low level of agricultural output six years running, which has meant resorting to considerable grain imports, and the world recession which has led to stagnation in exports to the West.

4. The economic situation in Poland has further worsened as a result of bad weather conditions in the winter of 1978-79. Massive snowfalls led to intermittent breakdowns in communications and impeded economic activity, causing part of the country's coal reserves to be diverted to internal use and appreciable losses in output. Also, the spring thaw caused serious flooding, so that spring farming work was impossible in part of the country and some harvests were jeopardized. In a speech at the beginning of September, Mr. Gierek conceded that the 1979 grain harvest would be the worst for nearly a decade (probably 17.5 million tons, i.e. 4 million tons less than last year).

5. The combined effect of these factors was a sharp decline in expansion. The growth rate, which was still 7.1% in 1976, went down to 5.5% in 1977 and plummeted to 2.8% in 1978 and in the plan forecasts for 1979. Modest though it is, however, this target is reportedly not being met for the present. For several months past, the official press has been criticising the bottlenecks which have appeared in such essential sectors as energy, transport and cement production, and popular discontent is rife.

6. There has been a steady rise in nominal wages, while the price of basic commodities has been frozen for fear of causing unrest among the population. An attempt to make prices more realistic resulted, in June 1976, in serious rioting and an immediate return to the previous levels. However, the authorities have succeeded in pushing up the price of oil and natural gas considerably and, by indirect manoeuvring, in increasing that of some food products. Official sources have admitted that the inflation rate was approximately 8.5% in 1978; this year it will probably be higher.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-3-

N A T O C O N F I D E N T I A L

-4-

POLADS(80)6

7. Despite the size of its coal deposits, Poland has to purchase from the Soviet Union approximately three quarters of its oil imports at prices that may soon catch up with world market rates; it will therefore have to turn increasingly to OPEC countries for its supplies which it will try to obtain by the extremely difficult expedient of barter arrangements.

8. This being so, Poland's indebtedness to the West has continued to increase; according to the latest estimates it stood at 16.3 milliard dollars at the end of 1978, debt servicing accounting for approximately 70% of convertible currency receipts. This indebtedness - alone representing 25% of the COMECON countries' debt - is all the more worrying since many economic problems cannot be solved without resorting to further Western credits. Poland has admittedly made significant progress in the last two years in reducing its convertible currency trade deficit, especially by cutting its imports from the West and by trading more extensively with its COMECON partners. Nevertheless, in view of the relatively close relationship that appears to exist between procurement of equipment from the West and investments, the pursuit of a highly restrictive policy in this regard over a comparatively long period could place constraints on the production of consumer goods (which in turn could cause unrest among the population) and the production of commodities for exports. In addition, there has been no reduction in the current account payments deficit in recent years.

9. Recently, Poland has stepped up its approaches to Western financial circles with a view to obtaining hard currency credits. Not long ago a \$500 million loan was raised on the Eurodollar market, in return for which the Polish Government agreed to provide Western banks with hitherto secret information on its financial position vis-à-vis the outside world. However, in pursuing this policy of growing indebtedness to the West, Poland runs the risk of opposition from the Soviet Union. Nor can the Polish leaders really expect direct aid from their COMECON partners. So far, the USSR has not directly taken out convertible currency loans on behalf of an East European country and there is no reason to believe that it is now prepared to change its attitude to Poland, if only because this would create a precedent that might prompt other East European countries to ask for similar aid. There is no knowing whether the USSR would intervene should Poland be forced to seek a moratorium from its Western creditors, but in any case political strings would be attached to this help.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-4-

POLADS(80)6

-5-

10. Austerity is now the order of the day. In their anxiety to procure hard currencies, the authorities have decided to increase exports and absolute priority will be given to improving the transport network. It is believed that they have also decided to freeze defence expenditures in 1979 as it is feared that an explosive political situation could develop should a large proportion of the country's resources be allocated to this sector at the expense of more pressing consumer demands. (According to the most recent information, 9 million tons of grain will need to be imported in 1979-1980.) No firm economic forecast has yet been made for the medium-term (1981-1985) and the planners have not so far committed themselves publicly on the country's economic future.

II. SOCIO-ECONOMIC UNREST AND DISSIDENCE

11. The present tensions, which affect Polish society as a whole, including Party circles, derive primarily from the economic crisis. Some of their manifestations, however, indicate that the underlying reasons for the protest movement are also to some extent political. The easing of restraints since 1971 has led to the re-emergence of a spirit of dissidence rooted in the people's ardent nationalism, their devotion to Catholicism and their anti-Sovietism. This dissident movement, is mainly confined to the intelligentsia; its ideas have been voiced in some thirty unofficial publications, in journals published among the Polish émigré community and in lectures given in the well-known, albeit clandestine, "flying universities".

12. The prevailing discontent takes various forms. In 1978, it was of a passive nature, reflected in the listlessness of the Polish labour force, and especially the peasantry, irritated by clumsy administrative measures affecting the future of land-holdings; during the past few months, however, protests have become sharper and more direct. In the public view, the shortfalls in supplies are being caused by sales to the Soviet Union and, to a lesser extent, to the West. The economic crisis is being blamed, more or less openly, on the Socialist system, the Government apparatus and administrative negligence. The currency traffic and the black market, which operate on an impressive scale, are coming in for violent criticism from the worst-off sections of the population.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-6-

POLADS(80)6

13. The authorities were disturbed by the meeting in November 1978 of the "Experience and Future" (DIP) group of one hundred intellectuals, the purpose of which was to review current socio-economic problems. Some of the group's members were "representatives of the liberal Catholic opposition" who have close relations with the former Cardinal Wojtyla. They demanded clearer recognition of the Church's rôle and activities in the framing of economic policy. Criticisms of the Government were also expressed by various high-ranking officials. Even the United Workers Party has been affected by this spirit of protest, muted though it may be. At a plenary meeting of the Central Committee in December 1978, a provincial First Secretary, Tadeusz Grabski, criticized the régime and its economic inefficiency (he was relieved of his post shortly after). Also, at a Polish Writers Union symposium in March, the journalist Stefan Bratkowski denounced poor economic management and called for liberal reforms and a change of style in official propaganda. These harsh criticisms were widely publicized through underground channels and could seriously impair Mr. Gierek's credibility as the Party leader and top manager of the Polish economy. Nevertheless, the directives for the Eighth Party Congress have not been influenced in any way by reformist thinking.

14. In addition to a number of spectacular events (April 1979 bomb attack on a statue of Lenin, establishment of peasants' defence committees in several villages in central Poland at the end of 1978, patriotic demonstrations and speeches on the occasion of national festivities, various moves by the intelligentsia), popular discontent in the provinces is being expressed spontaneously by increasing outbreaks of minor strikes and protests which do not, perhaps, attract enough attention. However, information on this social agitation is fragmentary and the authorities do their best to reduce possible publicity by meeting the workers' demands before the dispute can spread.

15. The dissident organizations - although without joining forces - have recently stepped up their campaign for radical institutional changes. Following the summer break, they have made a number of new moves in recent months: for instance, the establishment on 1st September of a new political party, the "Independent Poland Federation" (KPN), which originated in the split of the ROPCO (Committee for the Defence of Civil and Human

N A T O C O N F I D E N T I A L

-6-

NATO CONFIDENTIALPOLADS(80)6

-7-

Rights), the publication on 5th September by the moderate group KOR/KSS (Committee for Social Self-Defence) of a "Workers' Rights Charter"; the circulation of a document calling for reforms on the lines advocated in Dubcek's time, the organization by the KOR/KSS and ROPCO of a hunger strike early in October to protest against the arrest of two Polish activists and the trials of the Charter 77 signatories in Prague. This event, together with the unofficial commemoration of the 61st anniversary of Poland's independence, provided the opportunity for a tentative rapprochement between the different dissident groups.

16. So far, the Government has refrained from taking unduly severe repressive measures to avoid the risk of a serious crisis at home but also lest these measures should impair its image of relative stability and its credit in the West. It is even felt in some quarters that the dissident movements could help Gierek to secure preferential economic treatment from Moscow as the present ferment serves to heighten its impression that Poland is strangely ungovernable. Vis-à-vis Moscow, however, Polish discontent might prove two-edged. Moreover, these groups could not represent a threat to the régime unless they managed to resolve their differences and secure active support from the Catholic Church and the workers. It is, however, extremely difficult for the Government to determine the rôle and scope of the protest movement. Should the dissidents exercise a real influence in the country, and should there be lasting economic and social disorders, the régime would immediately decide to reassert full control. However, being in a position of weakness, its scope for action remains limited.

III. A POLISH POPE - CHURCH-STATE RELATIONS

17. The election of a Polish cardinal to the papacy - at first sight an unexpected choice - cannot fail to have repercussions in terms of Church-State relations in Poland and of the Vatican's "ostpolitik". The new Pope has an advantage over his predecessors owing to his experience of religious life in a Communist régime. In a broader perspective, his presence in the Vatican serves as a reminder that the Christian communities of Eastern Europe form part of the Christian Church irrespective of political and ideological frontiers.

NATO CONFIDENTIAL

-7-

N A T O C O N F I D E N T I A L

-8-

POLADS(80)6

18. Relations between Church and State in Poland are based on two opposing factors. The Church needs a tolerant State; the State needs Church support in its relations with the masses. This need for an understanding on day-to-day matters comes up against the impossibility of an understanding on principles. The Church cannot abandon its independence and its rôle as the upholder of human freedoms while the régime, based on the supremacy of the Party within the State and of the State within society, cannot come to terms with a competing force.

19. Despite the reassuring statements by Polish officials, the prospects and possibilities of a lasting improvement in relations between Church and State following the Pope's visit remain limited. As the Church in Poland has always identified itself with the nation, the State has had to adopt a fairly pragmatic attitude. There is, however, agreement within the Party on the limits to this pragmatism: the accommodation with the Church is simply a device designed gradually to tilt the balance of forces in favour of Communism. The Party would be unable, therefore, to accept claims from the Church which might create a precedent and a model for Polish society as a whole - in other words, anything that might be regarded as a first step towards some form of political pluralism. The Church is therefore denied legal status. It has little real access to the media: the televising of the Pope's inauguration ceremony was the first-ever concession of this kind; the paper allocation to independent Catholic publications permits them only very limited press-runs; despite a slight improvement following the Pope's visit it is virtually impossible to build new churches owing to official obstruction and the shortage of building materials.

20. Cardinal Wyszynski, for his part, had in recent years been resisting any alliance and any attempt at identification between the Polish Church and the dissident movements, despite a possible convergence of views, particularly on civil rights and national freedoms. He realized, moreover, that the dispute between Church and State could not be resolved during the Pope's visit, but that there was reason to hope for an improved atmosphere and outlook. A clash is, however, foreseeable over the appointment of the new Cardinal Primate. When Cardinal Wojtyla left for Rome, he deprived Cardinal Wyszynski of a successor even though the latter was a source of concern to the Party. The dispute between Church and State is no longer what it was, however. In so far as relations between Warsaw and the Holy See are concerned, the nature of the problem has changed: the authorities can no longer play off the Vatican against the Polish Bishops.

N A T O C O N F I D E N T I A L

POLADS(80)6

-9-

21. The Pope's visit must be seen in this context. It was put over by both Party and Government as something quite natural which did not entail any question of principle and official help was provided both in the preparation of the visit and while it took place. By comparison with the position adopted in the past with regard to a possible visit by Paul VI, this attitude is obviously a tactical one and was practically inevitable given the nationality of John Paul II, his popularity and the enthusiasm to which his election gave rise in Poland. The Supreme Pontiff, for his part, refrained from directly challenging the authorities, showed a certain regard for its representatives and was concerned to stand away from - or to remain above - current political problems. Nevertheless, he clearly reaffirmed national rights, the rights of the Church, human rights and the rights of the citizen in the course of his visit.

22. The probable results of this visit are varied. In the short-term, the régime could benefit, in terms of popular acceptance, from the co-existence which seems to have taken the place of confrontation and which was reflected in the material arrangements for the visit. The Church, on the other hand, has undoubtedly gained prestige and influence as a result of this visit. The demonstration given by the Poles after thirty-five years of Communism, of their attachment to the Catholic Church and, ipso facto, to their national identity and to Western civilization, amply illustrates the obstacles which have confronted and which will continue to confront the Party die-hards, who for many years have been responsible for ideology.

IV. OUTLOOK

23. In 1977, the Polish Government, conscious of the growing difficulty of dealing with its manifold economic problems by the application of conventional centralized planning techniques, made a timid but virtually unsuccessful attempt to introduce reforms. It is now reluctant to make any fundamental change in the system and current discussion on reforms is centred on the need to strike a balance between urgent economic requirements and the Party's conservative political (ideological) doctrine.

24. Mr. Gierek's restrained initiatives seem to be falling increasingly short of what is needed to deal with the growing disorganization and slackness. The lack of confidence in the First Secretary has been heightened by reports of ill-health and even by the dissension which is believed to exist among his entourage. Mr. Gierek has by no means lost control, however. This skilled political tactician still holds some not inconsiderable trump cards.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-10-

POLADS(80)6

25. In the first place, and notwithstanding the transport difficulties and high cost of investments which slow down exploitation, Poland has raw materials and energy resources (coal, copper, sulphur, zinc, vanadium and probably titanium) which provide a regular and guaranteed inflow of convertible currencies. Furthermore, investments since 1979 (which are now tending to decline) should begin to bring results by producing more for internal consumption and by boosting exports. Polish goods currently on offer in the West are fairly competitive, but are hampered by poor marketing techniques which should improve in future years. To the extent that the balance of payments can be expected to improve in the long-term, it is highly likely that Western banks will grant Poland new credit facilities for the purpose of rescheduling some of its debts; this is partly because they still have confidence in the country's solvency but also in order to avoid bringing about an economic crisis which could ultimately jeopardize Poland's ability to repay its debts. These assets are not sufficient however to compensate for the economic problems which Poland will be facing over the next decade.

26. Moreover, the Polish Government can invoke the danger of an outburst of popular discontent to win support from all kinds of sources: abroad, Mr. Gierek has been able to find backers both in COMECON and in the West; at home, there is no denying that the Communist Party has found an "understanding opponent" in the Church, which sees to it that the Polish people do not overstep the mark. While the Pope's visit provided an opportunity for co-operation between the PUWP and the Church, the "Experience and Future" Club, despite its short existence, already demonstrated in November 1978 that a dialogue was possible between certain Party members and certain shades of opinion opposed to Communism. Even discreet Church support for a political and economic initiative by the Government would be decisive in persuading the Poles to accept greater austerity and in encouraging them to improve production in both quantitative and qualitative terms. It is up to Mr. Gierek to win the complicity of the Catholic hierarchy to this end in exchange for concessions and greater ideological flexibility. The rôle of Church and Party as twin pillars buttressing the stability of Polish society might then be confirmed.

N A T O C O N F I D E N T I A L

-10-

NATO CONFIDENTIAL

POLADS(80)6

-11-

27. There is probably agreement in the upper echelons of the Party and the State on the need for radical economic reform. It is felt, however, that room for manoeuvre is extremely limited, in the present political and economic context, both at home and abroad. Within these limits, the governing team seems to be aware of the inevitability of some form of initiative and to this end has set up an ad hoc working group which is actively examining the situation in readiness for the next Party Congress.

28. The question which arises however is whether the First Secretary will be able to keep to his middle-of-the-road policy. It would obviously be difficult for Moscow to intervene in relations between Church and State in Poland. None the less, the Soviet Union is disturbed about the fallout from the Pope's visit and will take care to stamp out any signs of contagion in its sphere of influence, in other traditionally Catholic Socialist countries such as Hungary and Czechoslovakia and among the Catholics of Lithuania. On the other hand, those Party members who were hostile to John Paul II's visit will perhaps take advantage of the PUWP Congress early in 1980 to try to shift the balance in the leadership in favour of a harder line. A change would obviously mean a stiffening of attitudes but then popular reactions would be even more difficult to predict and control and the threat of Soviet intervention might then be a distinct possibility.

29. A year ago, there were already signs that the rumbling discontent in Poland might develop into a genuine crisis. The "Polish sickness" is still there, however, and is gradually deteriorating. This fragile status quo can perhaps be explained by the fact that no one, either at home or abroad, could benefit from the transformation of the current economic and social unrest into a bitter conflict. In a situation calling for the preservation of numerous and precarious balances, Mr. Gierek could again appear at the Party Congress as an irreplaceable leader and arbitrator. The resolution adopted on 19th October by the 16th Plenary Session of the Central Committee and the statements made by different participants constituted an endorsement of his policy. His speech at that meeting was the speech of a manager and there was little room for ideological and dogmatic frills. Although Mr. Gierek has not lived up to the people's hopes there seems to be no wish to replace him since perhaps he alone is able in the present circumstances to lead his country with the required degree of prudence and skill.

NATO CONFIDENTIAL

42

N A T O C O N F I D E N T I E L

ORIGINAL : FRANCAIS
22 janvier 1980

POLADS(80)6

Aux : Membres du Comité politique
Du : Président par intérim

SITUATION DE LA POLOGNE

Le document ci-joint a été approuvé par le Comité politique le 18 janvier 1980 par la procédure du silence.

(Signé) L. HEICHLER

OTAN
1110 Bruxelles

N A T O C O N F I D E N T I E L

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 2 -

POLADS(80)6SITUATION DE LA POLOGNE

1. Dans un pays où la population admet difficilement qu'il soit porté atteinte à son niveau de vie, la situation économique et sociale de la Pologne est de plus en plus préoccupante. Une exaspération croissante issue des frustrations matérielles se double d'une fermentation des esprits d'une ampleur sans précédent, profondément ancrée dans le passé de la nation, mais qui doit aussi son existence à certaines faiblesses du régime Gierek. Par ailleurs, l'élection d'un cardinal polonais au trône pontifical aura entraîné des répercussions profondes dans la mentalité nationale polonaise ; peu perceptibles jusqu'à présent, elles ne peuvent manquer d'apparaître plus nettement à la suite de la visite de Jean-Paul II. Il y a là pour l'Eglise de ce pays un atout considérable ; elle bénéficie de ce fait d'une force et d'une audience supplémentaires au moment où la conviction grandit que le régime est incapable de résoudre les graves difficultés de l'heure. Néanmoins, gouvernement, dissidents et Eglise catholique partagent le même intérêt à éviter une déstabilisation à l'intérieur, à prévenir toute vélléité d'intervention soviétique et à renforcer la position de la Pologne sur le plan international.

I. UNE SITUATION ECONOMIQUE SERIEUSE

2. Les options économiques ouvertes au début des années 1970 étaient dans l'ensemble comparables dans tous les pays d'Europe orientale ; seule la Pologne se trouve aujourd'hui confrontée à une situation économique aussi sérieuse. Cette spécificité du cas polonais réside essentiellement dans le montant de son endettement extérieur et la détérioration de son crédit international ; ses partenaires ont en effet mieux su contrôler l'évolution de leur déficit en devises fortes.

3. Amorcée dès le début des années 1970, la crise économique polonaise trouve son origine dans la politique du gouvernement qui a misé sur un développement industriel accéléré impliquant le recours délibéré au déséquilibre de la balance commerciale et aux crédits octroyés par l'étranger, en particulier par les pays industrialisés de l'Occident. Le déficit a néanmoins dépassé les prévisions. La responsabilité en incombe avant tout à une certaine inaptitude du gouvernement à canaliser les investissements vers les secteurs qui en avaient le plus besoin, notamment la construction, les transports et l'énergie ; par ailleurs, les salaires ont continué à monter en flèche alors que la production stagnait, suscitant ainsi de la part des consommateurs une demande excessive qui ne pouvait être satisfaite. Sont également responsables de la crise des méthodes de commercialisation trop rudimentaires, des goulets d'étranglement dans la production industrielle,

N A T O C O N F I D E N T I E L

N A T O C O N F I D E N T I E LPOLADS(80)6

- 3 -

les pénuries d'énergie et une infrastructure insuffisante en matière de transports. Peuvent aussi être incriminées la médiocrité des résultats obtenus par l'agriculture au cours de six campagnes consécutives, imposant des importations considérables de céréales, et la récession mondiale qui a entraîné une stagnation des exportations vers l'Occident.

4. De mauvaises conditions climatiques sont encore venues au cours de l'hiver 1978-79 aggraver la situation économique en Pologne. En effet, les chutes de neige surabondantes ont paralysé sporadiquement les communications et entravé la vie économique du pays, détournant une partie des ressources charbonnières vers la consommation intérieure et entraînant des pertes de production sensibles. De plus, le dégel printanier a provoqué de graves inondations, empêchant sur une partie du territoire les travaux de printemps et compromettant certaines récoltes. Dans un discours prononcé au début du mois de septembre, M. Gierek a admis que la récolte de céréales de 1979 serait la plus mauvaise enregistrée depuis le début de la décennie (sans doute 17,5 millions de tonnes, soit 4 millions de moins que l'année dernière).

5. La conjugaison de ces facteurs a provoqué un ralentissement notable de l'expansion. Le taux de croissance qui était encore de 7,1 % en 1976 est passé à 5,5 % en 1977 pour s'effondrer à 2,8 % en 1978 et dans les prévisions du plan pour 1979. Si modeste qu'il soit, ce taux ne serait pas pour l'instant respecté. Depuis plusieurs mois déjà, la presse officielle dénonce les goulots d'étranglement apparus dans des secteurs essentiels comme l'énergie, les transports et la fabrication de ciments et le mécontentement gronde dans la population.

6. Les salaires nominaux ont régulièrement progressé, alors que les prix des produits de base étaient bloqués par crainte de susciter le mécontentement de la population. Une tentative de réaliser une plus grande vérité des prix avait abouti, en juin 1976, à de violentes émeutes et à un retour immédiat à la situation antérieure. Les autorités sont cependant parvenues à majorer substantiellement les prix du pétrole et du gaz naturel et à relever, par des manœuvres indirectes, ceux de certaines denrées alimentaires. Selon des sources officielles, le taux d'inflation était d'environ 8,5 % en 1978, mais il sera probablement plus élevé cette année.

7. Malgré l'importance de ses ressources charbonnières, la Pologne doit acheter à l'Union soviétique environ les trois quarts de sa consommation pétrolière à des prix qui risquent de rattraper prochainement les cours du marché mondial ; elle devra

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 3 -

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 4 -

POLADS(80)6

donc de plus en plus s'approvisionner auprès des membres de l'OPEP et cherchera à le faire sur la base d'un troc, ce qui s'avère extrêmement difficile.

8. Dans ces conditions, l'endettement de la Pologne à l'égard de l'Occident n'a cessé de croître ; selon des dernières estimations, il s'élevait à la fin de 1978 à 16,3 milliards de dollars, le service de la dette représentant près de 70 % des recettes en devises convertibles. Cet endettement de la Pologne - elle吸orbe, à elle seule, quelque 25 % de la dette des pays du COMECON - est d'autant plus préoccupant que la solution de nombreux problèmes économiques ne sera possible qu'en faisant appel à d'autres crédits occidentaux. Certes, le pays a réalisé au cours des deux dernières années des progrès indiscutables dans le sens d'une réduction de son déficit commercial en devises convertibles, notamment par une diminution de ses importations en provenance de l'Occident et des échanges accrus avec ses partenaires du COMECON. Cependant, compte tenu des relations assez étroites qui semblent exister entre achats d'équipements à l'Ouest et investissements, la poursuite sur une période relativement longue d'une politique fortement restrictive à cet égard pourrait entraîner des contraintes sur la production des biens de consommation (susceptibles à leur tour de susciter le mécontentement de la population) et sur la production des produits destinés à l'exportation. Par ailleurs, le déficit des paiements courants n'a guère diminué au cours des dernières années.

9. Ces derniers temps, la Pologne a multiplié les contacts avec les milieux financiers occidentaux pour recourir à des crédits en devises fortes. Un emprunt de 550 millions de dollars à récemment été contracté sur le marché des eurodollars, en échange de quoi le gouvernement polonais a accepté de fournir aux banques occidentales des informations, jusqu'à présent tenues secrètes, sur sa situation financière vis-à-vis de l'étranger. Cependant, en poursuivant cette politique d'endettement croissant vis-à-vis de l'Occident, la Pologne risque de se heurter à l'opposition de l'Union soviétique. Les dirigeants polonais ne peuvent guère s'attendre par ailleurs à une aide directe de leurs partenaires du COMECON. Jusqu'à présent, l'URSS n'a pas contracté directement d'emprunt en devises convertibles pour le compte d'un pays est-européen ; il ne semble pas qu'elle soit disposée actuellement à renoncer à cette attitude en faveur de la Pologne, ne serait-ce que pour ne pas établir un précédent susceptible d'inciter d'autres Etats d'Europe orientale à demander une aide semblable. On ne peut savoir si l'URSS interviendrait au moment où la Pologne serait obligée de solliciter de ses créanciers occidentaux un moratoire de paiement; en tout état de cause, une telle intervention ne serait pas sans conditions d'ordre politique.

N A T O C O N F I D E N T I E L

POLADS(80)6

- 5 -

10. Le mot d'ordre est désormais à l'austérité. Désireux de se procurer des devises fortes, le gouvernement a décidé de développer les exportations et la priorité absolue sera donnée à l'amélioration du réseau de transports. Les autorités polonaises auraient également décidé de bloquer les dépenses de défense en 1979, craignant que l'affectation à ce secteur d'une part importante des ressources au détriment des besoins plus pressants des consommateurs aboutisse à une situation politique explosive. (Selon les informations les plus récentes, neuf millions de tonnes de céréales devront être importés en 1979-1980). Par ailleurs, aucune prévision économique définitive n'a encore été faite pour le moyen terme (1981-1985) et les planificateurs n'ont pour l'instant pas pris d'engagements publics sur l'avenir économique du pays.

II. MALAISE SOCIO-ECONOMIQUE ET DISSIDENCE

11. Etendues à l'ensemble de la société polonaise, y compris les milieux du parti, les tensions actuelles sont essentiellement liées à la crise économique. Certains de leurs développements révèlent toutefois que les motifs de la contestation sont aussi, dans une certaine mesure, d'ordre politique. Les rênes ayant été relâchées en Pologne depuis 1971, on a vu réapparaître un esprit de dissidence enraciné dans le nationalisme fervent du peuple polonais, la dévotion au catholicisme et l'anti-soviétisme. Ce mouvement de dissidence est essentiellement limité à l'élite intellectuelle ; ses idées ont été exprimées dans une trentaine de publications non officielles, par l'entremise de revues publiées dans l'émigration polonaise et par les conférences données dans les "universités volantes" bien connues quoique clandestines.

12. Le mécontentement se traduit par des réactions diverses. Il avait revêtu en 1978 un aspect passif marqué par un laisser-aller de la main-d'œuvre polonaise, notamment de la main-d'œuvre paysanne irritée par des mesures administratives maladroites concernant l'avenir de la propriété foncière ; depuis quelques mois la contestation se fait plus vive et plus directe. L'opinion attribue les insuffisances de l'approvisionnement aux ventes à l'Union soviétique et, dans une moindre mesure, à l'Occident. La crise économique est imputée, plus ou moins ouvertement, au système socialiste, à l'appareil gouvernemental et à l'incurie administrative. Le trafic des devises et le marché noir, qui revêtent une ampleur impressionnante, suscitent de violentes critiques dans les couches les plus défavorisées de la population.

13. Les autorités se sont montrées préoccupées par la réunion officielle en novembre 1978 d'un groupe de cent intellectuels, intitulé "Expérience et Avenir" (DIP), qui se sont rencontrés pour

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 6 -

POLADS(80)6

examiner les problèmes socio-économiques du moment ; le groupe comportait notamment des éléments proches de l'ancien Cardinal Wojtyla, "représentants de l'opposition catholique libérale". Ils ont exigé que soient reconnus de façon plus explicite le rôle et les activités de l'Eglise dans la détermination de la politique économique. Par ailleurs, des critiques ont été lancées contre le gouvernement par différentes personnalités officielles. Le parti ouvrier unifié est lui-même atteint par cet esprit de contestation si discrète soit-elle. Lors d'un plénum du Comité central en décembre 1978, un premier secrétaire provincial, Tadeusz Grabski, a fait le procès du régime et de son inefficacité économique (il devait être démis de ses fonctions peu après). De même, au cours d'un colloque de l'Union des écrivains polonais tenu en mars, le journaliste Stefan Bratkowski a dénoncé la mauvaise gestion de l'économie et demandé des réformes libérales et un changement de style de la propagande officielle. Cette critique sévère a connu une large diffusion clandestine et pourrait porter un coup sérieux à la crédibilité de M. Gierek en tant que dirigeant du parti et responsable de l'économie. Cependant, les directives pour le VIII^e Congrès du Parti ne reflètent aucunement l'influence des vues réformistes.

14. A côté d'événements spectaculaires (attentat à l'explosif en avril 1979 contre une statue de Lénine, création à la fin de 1978 de comités de défense des paysans dans plusieurs villages au centre du pays, démonstrations et discours patriotiques lors de festivités nationales, initiatives diverses de l'intelligentsia), le mécontentement populaire s'exprime en province, de façon spontanée, par une multiplication de petites grèves et de manifestations revendicatives qui ne retiennent peut-être pas assez l'attention. Mais les informations concernant ces mouvements sociaux sont fragmentaires ; le gouvernement s'efforce de limiter la publicité qui pourrait leur être donnée en satisfaisant, avant toute extension du conflit, aux exigences des travailleurs.

15. Les organisations de dissidents, sans s'unir pour autant, ont récemment intensifié leur campagne pour que des changements radicaux soient apportés aux institutions. Après la pause de l'été, leur activité s'est traduite au cours de ces derniers mois par une série d'initiatives nouvelles telles que la création, le 1er septembre, d'un nouveau parti politique, la "Confédération pour une Pologne indépendante" (KPN), issue d'une scission au sein du ROPCO (Comité pour la défense des droits civils et humains), la publication le 5 septembre par le groupe modéré KOR/KSS (Comité d'autodéfense sociale) d'une "charte des droits des travailleurs", la diffusion d'un document appelant des réformes inspirées de l'ère Dubcek, l'organisation par le KOR/KSS et le ROPCO d'une grève de la faim au début d'octobre pour protester contre l'arrestation de deux activistes polonais et les procès de signataires de

N A T O C O N F I D E N T I E L

N A T O C O N F I D E N T I E L

POLADS(80)6

- / -

la charte 77 à Prague. A cette occasion, ainsi que lors d'une commémoration non officielle du 61ème anniversaire de l'indépendance polonaise, on a assisté à une ébauche de rapprochement entre les différents groupes de dissidents.

16. Le gouvernement s'est jusqu'à présent abstenu d'une répression trop rigoureuse pour ne pas risquer une crise intérieure très grave, mais aussi par crainte d'entamer son image de stabilité relative et son crédit en Occident. Dans certains milieux on considère même que les mouvements dissidents pourraient aider Gierek à obtenir des Soviétiques un traitement économique préférentiel, cette fermentation renforçant à leurs yeux l'impression d'une Pologne mystérieusement ingouvernable ; le mécontentement polonais peut être cependant vis-à-vis de Moscou une arme à double tranchant. Par ailleurs, ces groupes ne pourraient constituer une menace pour le régime que s'ils parvenaient à surmonter leur désunion et à bénéficier d'un soutien actif de la part de l'Eglise catholique et de la classe ouvrière. Il est cependant très difficile au gouvernement de déterminer lui-même le rôle et la portée de la contestation : si les dissidents devaient exercer une influence réelle dans le pays et en cas de désordres économiques et sociaux durables, le régime déciderait immédiatement de rétablir totalement son hégémonie ; ses moyens d'action demeurent néanmoins limités dans la mesure où il se trouve en position de faiblesse.

III. UN PAPE POLONAIS - RELATIONS ENTRE L'EGLISE ET L'ETAT

17. Choix de prime abord inattendu, l'élection d'un cardinal polonais au trône pontifical ne peut manquer d'avoir des répercussions sur le plan des relations entre l'Eglise et l'Etat en Pologne et sur celui de la politique d'ouverture à l'Est menée par le Vatican. Par rapport à ses prédécesseurs, le nouveau pape se trouve placé dans une position privilégiée grâce à l'expérience qu'il a acquise de la vie religieuse en régime communiste. Dans une perspective plus large, sa présence au Vatican rappelle que les communautés chrétiennes d'Europe orientale font partie du peuple chrétien par-delà les frontières politiques et idéologiques.

18. Les relations entre l'Eglise et l'Etat en Pologne sont fondées sur deux données contradictoires. L'Eglise a besoin de tolérance de la part de l'Etat, l'Etat a besoin de l'appui de l'Eglise auprès des masses ; cette nécessité d'une entente dans la vie quotidienne se heurte à l'impossibilité d'une entente sur les principes. L'Eglise ne peut renoncer à son indépendance et à son rôle de défenseur des libertés humaines, alors que le régime, fondé sur la suprématie du Parti dans l'Etat et de l'Etat dans la société, ne peut s'accorder d'une force concurrente.

N A T O C O N F I D E N T I E L

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 8 -

POLADS(80)6

19. En dépit des déclarations rassurantes des officiels polonais, les perspectives et les possibilités d'un mieux durable dans les relations entre l'Eglise et l'Etat, après la visite du Pape, restent étroites. Dans la mesure où l'Eglise dans ce pays s'est de tout temps identifiée à la nation, l'Etat a été amené à un certain pragmatisme. Il existe cependant au sein du Parti un consensus sur les limites de ce pragmatisme : le compromis avec l'Eglise n'est qu'un instrument stratégique visant à modifier graduellement le rapport des forces en faveur du communisme. Le Parti ne saurait donc accepter de la part de l'Eglise des revendications susceptibles de constituer un précédent et un modèle pour l'ensemble de la société polonaise, c'est-à-dire tout ce qui pourrait être considéré comme l'amorce d'un certain pluralisme politique ; l'Eglise se voit donc refuser l'octroi d'un statut juridique. Elle n'a guère véritablement accès aux divers moyens d'information : la retransmission télévisée de la cérémonie d'inauguration du Pape fut une grande première ; la quantité de papier allouée aux publications catholiques indépendantes ne leur permet que des tirages très limités ; malgré certains progrès consécutifs à la visite du Pape, il est pratiquement impossible d'édifier de nouvelles églises tant par suite de l'obstruction officielle qu'en raison de la pénurie de matériaux de construction.

20. Le Cardinal Wyszynski, pour sa part, avait résisté au cours de ces dernières années contre toute alliance et toute tentative d'identification entre l'Eglise polonaise et la dissidence, même s'il peut y avoir des convergences avec celle-ci surtout en matière de droits civils et de libertés nationales. Il s'est rendu compte en outre que le contentieux entre l'Eglise et l'Etat ne pouvait être résolu à l'occasion du voyage du Pape, mais qu'on pouvait espérer une amélioration de l'atmosphère et des perspectives. Un affrontement est toutefois prévisible quand s'ouvrira la succession du Cardinal Primat ; le départ du Cardinal Wojtyla pour Rome, à cet égard, a privé le Cardinal Wyszynski d'un successeur, même si celui-ci inquiétait l'appareil du Parti. Le contentieux entre l'Eglise et l'Etat n'est cependant plus le même qu'auparavant. S'agissant des relations entre Varsovie et le Saint-Siège, le problème a changé de nature : les autorités ne peuvent plus essayer de jouer le Vatican contre l'épiscopat polonais.

21. La visite du Pape s'est située dans ce contexte. Le Parti et le Gouvernement l'ont présentée comme une chose naturelle, ne faisant pas de problème dans son principe et ont coopéré à sa préparation et à son déroulement. Si l'on songe à la position adoptée naguère à l'égard d'une visite éventuelle de Paul VI, c'est là évidemment une attitude tactique, pratiquement imposée par la nationalité polonaise de Jean-Paul VI, sa popularité et l'enthousiasme soulevé en Pologne par son élection. Pour sa part, le

N A T O C O N F I D E N T I E L

NATO CONFIDENTIELCOLADS(80)6

- 9 -

Souverain Pontife a évité de lancer un défi direct au régime, a marqué une certaine considération à ses représentants et a cherché à se maintenir autant que possible à l'écart - ou au-dessus - des problèmes politiques d'actualité. Il a néanmoins réaffirmé, très clairement, au cours de sa visite les droits de l'Eglise et de la Nation et les libertés de l'homme et du citoyen.

22. Les conséquences probables de ce voyage ne sont pas sans mélange. A court terme, le régime pourrait tirer de la coexistence qui semble avoir remplacé la confrontation, et qui s'est manifestée dans les arrangements matériels de la visite, une certaine légitimation populaire qui lui serait utile pour surmonter ses difficultés. D'autre part, l'Eglise a sans doute tiré de la visite un accroissement de prestige et d'influence. La démonstration faite par le peuple polonais, après trente-cinq ans de communism, de son attachement à l'Eglise et, par là même, à son identité nationale et à la civilisation occidentale, montre bien à quels obstacles s'est heurtée, et se heurtera à l'avenir, l'action des orthodoxes du Parti responsables depuis de longues années de l'idéologie.

IV. PERSPECTIVES D'AVENIR

23. Conscient qu'il lui serait de plus en plus difficile de faire face, avec les techniques classiques de planification centralisée, à la masse croissante des problèmes économiques, le gouvernement polonais avait tenté en 1977 un timide essai de réforme, qui ne fut guère couronné de succès. Il hésite maintenant à modifier fondamentalement le système et, pour le moment, tous les débats concernant les réformes sont axés sur la nécessité d'établir un compromis entre les besoins économiques urgents et la doctrine politique (idéologique) conservatrice du parti.

24. Les initiatives mesurées de M. Gierek apparaissent de moins en moins adaptées à l'ampleur croissante des désordres et du laisser-aller. Le manque de confiance dans le Premier Secrétaire est encore accentué par les ennuis de santé qu'on lui a attribués, voire par les dissensions qu'on croit pouvoir déceler dans son entourage. M. Gierek, pourtant, n'a pas perdu la partie. Cet homme d'Etat manœuvrier dispose encore d'avantages qui ne sont pas négligeables.

25. Tout d'abord, et bien que les difficultés de transport et le coût élevé des investissements en freinent l'exploitation, la Pologne bénéficie de ressources en matières premières et en énergie (charbon, cuivre, soufre, zinc, vanadium et probablement titane), qui lui assurent un apport régulier et garanti de devises convertibles. Par ailleurs, l'effort d'investissement

NATO CONFIDENTIEL

- 9 -

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 10 -

POLADS(80)6

accompli depuis 1971 (mais qui tend maintenant à se ralentir) devrait commencer à porter ses fruits en permettant une meilleure satisfaction des besoins intérieurs et une croissance des exportations. Les produits polonais actuellement proposés en Occident sont assez compétitifs mais ils souffrent d'une mauvaise commercialisation qui devrait s'améliorer ces prochaines années. Pour autant que l'on puisse espérer à long terme une amélioration de la balance des paiements, il est très probable que les banques occidentales vont consentir à la Pologne de nouvelles facilités de crédits destinées à refinancer une partie de ses dettes, d'une part parce qu'elles gardent confiance dans la solvabilité du pays, mais aussi pour éviter de placer l'économie polonaise dans une situation de crise qui pourrait alors, à la limite, remettre en cause sa capacité de remboursement. Ces atouts cependant ne sont guère à la mesure des problèmes économiques que la Pologne devra affronter au cours de la prochaine décennie.

26. Enfin, le gouvernement polonais sait prendre prétexte du danger d'une explosion populaire pour obtenir les soutiens les plus divers : à l'extérieur, M. Gierek a pu se ménager des appuis aussi bien au sein du CAEM que dans les pays occidentaux ; à l'intérieur, il faut bien admettre que le Parti communiste trouve en l'Eglise un "adversaire compréhensif" qui fait en sorte de maintenir le peuple polonais en deçà des limites de l'irréparable. Alors que le voyage du Pape a été l'occasion d'une collaboration entre le Parti ouvrier uniifié et l'Eglise, le club "Expérience et Avenir" a déjà montré, en novembre 1978, malgré la brièveté de son existence, qu'un dialogue était possible entre certains membres du Parti et certaines tendances de l'opinion opposées au communisme. L'appui, même discret, de l'Eglise à une initiative politique et économique du gouvernement aurait une importance déterminante pour faire accepter aux Polonais des sacrifices supplémentaires et les inciter à plus et mieux produire. C'est à M. Gierek d'obtenir, au prix de concessions et d'un apaisement idéologique, cette compréhension de la hiérarchie catholique. L'Eglise et le Parti pourraient ainsi confirmer leur rôle de pôles de stabilisation de la société polonaise.

27. Un accord existe très probablement au sein des instances dirigeantes du Parti et de l'Etat sur la nécessité de réformes économiques radicales. Il leur semble toutefois que la marge de manœuvre à cet égard est très réduite dans le contexte politique et économique actuel, tant à l'intérieur que sur la scène internationale. Dans ces limites, l'équipe au pouvoir paraît consciente de l'inévitable d'une initiative quelconque et mise à cette fin sur le Groupe de travail ad hoc qui intensifie son activité en prévision du prochain Congrès du Parti.

N A T O C O N F I D E N T I E L

- 10 -

N A T O C O N F I D E N T I E L

POLADS(80)6

28. On peut cependant se demander s'il sera donné au Secrétaire général de continuer à appliquer sa politique du juste milieu. Il serait évidemment difficile pour Moscou d'intervenir dans les relations entre l'Eglise et l'Etat en Pologne ; l'Union soviétique est néanmoins inquiète des retombées de la visite du Saint-Père et veillera à éviter tout phénomène de contagion dans sa zone d'influence, dans d'autres pays socialistes de tradition catholique, comme la Hongrie et la Tchécoslovaquie et au sein des catholiques lituaniens en particulier. En revanche, ceux qui, dans les rangs du Parti, ont été hostiles au voyage de Jean-Paul II profiteront peut-être du Congrès du POUP, au début de 1980, pour essayer de modifier l'équilibre au sein de l'équipe dirigeante en faveur d'une tendance plus dure. Bien entendu, un changement éventuel se traduirait par un durcissement ; les réactions populaires n'en seraient que plus imprévisibles et incontrôlables et la menace d'une intervention soviétique pourrait alors être envisagée.

29. Voici un an déjà, on pouvait redouter que la crise larvée polonaise ne dégénère en crise ouverte. "Le mal polonais" pourtant persiste, marqué par une lente dégradation. Ce statu quo fragile s'explique peut-être par le fait qu'à l'intérieur comme à l'extérieur de la Pologne nul n'a intérêt à ce que le malaise économique et social actuel se transforme en conflit aigu. La situation exigeant le maintien d'équilibres multiples et très délicats, M. Gierek pourrait se présenter à nouveau au Congrès du Parti dans le rôle de médiateur et d'arbitre irremplaçable. La résolution adoptée le 19 octobre dernier par le 16ème Plénum du Comité central ainsi que les interventions des divers participants ont rendu hommage à sa politique ; le discours qu'il a prononcé à cette occasion était celui d'un gestionnaire, sans excès idéologique ni triomphalisme. Bien que les espoirs fondés sur M. Gierek par la population aient été déçus, son remplacement ne semble pas souhaité car il est peut-être en l'occurrence, le seul à pouvoir guider son pays avec la prudence et l'habileté requises.

N A T O C O N F I D E N T I E L