

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC COUNCIL

EXEMPLAIRE

COPY

N° 321

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

ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH
10th May 1984

DOCUMENT
C-M(84)35

STUDY ON POLAND

Note by the Acting Secretary General

Attached is the text of a study on the present situation in Poland and on future trends in that country, prepared by the Political Committee in collaboration with the Economic Committee, as requested by the Council on 30th November 1983.

2. This study will be placed on the Agenda of the Council Meeting on 23rd May 1984 for approval and for possible transmission to Ministers.

(Signed) Eric da RIN

NATO,
1110 Brussels.

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

POLAND: PRESENT SITUATION AND FUTURE TRENDSI. PRESENT SITUATIONPoland: The Country and its People

1. Poland is distinctive in Eastern Europe by its homogeneity. Its history, the strength of the Catholic Church, the average Pole's intense national pride and antipathy to certain neighbouring peoples (particularly the Russians) have given the Polish population a unity with which since the late 1950s successive Polish governments have had to reckon.

2. Poland is easily the largest country in Eastern Europe, outside the Soviet Union. Its population is growing rapidly, now nearly 37 million. Since 1945, Poland has managed to avoid a bloody general insurrection or repression. It has also managed to escape Soviet invasion on the Hungarian and Czech patterns although there are still significant Soviet forces stationed in Poland.

3. The Communist Party in Poland, which is regarded as having been imposed on the people, has traditionally had a low standing, as illustrated by repeated challenges from the population. After a surge under Gierek, the total membership figures have steadily declined and continue to do so. The present leadership makes much of its coalition partners, the Peasant Party and the Democratic Party, and also the Patriotic Movement for National Rebirth (PRON); but most of the population regard these as merely transmission belts. The Party retains the support of the Soviet Authorities, although there is Soviet criticism of some tendencies within its ranks.

4. Two features of Polish life are unique in Eastern Europe: private ownership of over three-quarters of the land and the strong position of the Catholic Church. The latter attracts massive support, as during the Pope's visit, even from those who are not practising Catholics. The influence of the Church is on the whole a calming one, but Church leaders and parish priests frequently find themselves in direct confrontation with the Government.

5. Most Poles take pride in regarding Poland as an extension of Western European civilisation that has unhappily suffered from its geographical position between Germany and Russia. The authorities are once again allowing private visits to the West on a larger scale than many other Eastern European countries, and Poles listen avidly to Western broadcasts in Polish. The longing for contacts with the West is strong.

C-M(84)35

-3-

6. The lesson of martial law is that the régime is determined and able to assert its authority; but despite apparent public resignation to government repression, opposition to the régime's policies remain very profound. The authorities for their part are concerned to avoid confrontation by pursuing a policy of - admittedly narrowly defined - consultation through the standard East European system of trade unions and other social organizations but operating in a more liberal fashion. The Polish press is the least controlled in the Warsaw Pact. Provided the socialist system itself is not called in question, a fair measure of controversy is allowed.

A. Political

The Party, State and Military Leadership

7. Notwithstanding the formal lifting of martial law, the abolition of the Military Council of National Salvation, and the structural as well as personnel changes since last July, Poland continues to be ruled by a party within which both military and civilian elements intermingle in a specific way. Within this uniquely Polish political structure, Jaruzelski has not only retained but, to a certain degree, even increased his hold on the levers of power. If there has been any shift in the relative influence among the military and civilian elements within the Party it probably slightly favours the civilian bureaucracy both at the central and the provincial levels. It also appears that the gain by the civilian branch was somewhat diluted by the large number of military officers who remain in place.

8. Jaruzelski continues to harbour serious doubts about relying on the Party in its still enervated state: he knows that, at least nominally, the primacy of the Party must not be questioned; but he also knows that the Party has failed in the past to devise workable policies and its failure to cope with the challenge posed by Solidarity was instrumental in the imposition of martial law.

9. On the larger issues, Jaruzelski pursues a pragmatic line between the Party's orthodox and moderate elements. Jaruzelski has also succeeded in strengthening his position within the Party. For example, the expansion of the National Defence Committee's prerogatives under his chairmanship and the creation of a new committee on law and public order (headed by his close ally the Interior Minister Kiszczak) constituted the latest in a series of constitutional amendments and enabling legislation designed to facilitate the reimposition of a state of emergency or martial law, should the need arise.

Rôle of the Military

10. The armed forces are more firmly integrated into the Polish State structure than other bodies. This is principally a consequence of continuous Marxist-Leninist indoctrination, especially of the leading cadres, of their greater loyalty towards the State deriving from their numerous privileges, but also of the lingering effects of training at Soviet institutions. Building on the dogma of the leading rôle of the Party, the military armed forces see themselves as providing the backbone of the Party in the face of its lack of public credibility.

11. The military's presence within the Party and Government establishment manifests itself both numerically and institutionally. The system of military commissioners, which was an essential feature of martial law, is officially abolished; many officers have, however, remained in industry or administration. Jaruzelski uses military inspection teams to eradicate corruption and root out incompetent Party bureaucrats; such teams may have been responsible for the replacement of some 6,000 Party and Government officials up to July 1983. Even more significant is the fact that while the Military Council (WRON) dissolved itself last July, the Voivodship Defence Committees (WKO), which were quite active throughout martial law, remain in existence as a permanent feature of the post-martial law civilian structure.

12. But civilians still provide the largest part of the administration. They hold 26 out of the 32 ministerial portfolios and 5 of the 8 deputy premierships; there are 6 generals in the Government but all are Party men. The security forces are used as a threat at potentially difficult times, e.g. at the anniversary of the Gdansk agreement in August and of the 1970 Gdansk riots in December.

Régime policies

13. Following the imposition of martial law, Jaruzelski's overriding goal has been the maintenance of public order and discipline, and the restoration of centralised political control through a somewhat modified form of the traditional system of rule. A corollary objective, nearly as important, was to compel the labour force back to work in order to halt the economic decline. The suspension (in December 1982) and formal lifting (in July 1983) of martial law reflected Jaruzelski's judgement that he has made adequate progress toward these primary goals, and the time has come to devote increased attention to the next strategic objectives: reconstruction of the economy and a forging of social reconciliation on terms acceptable to the régime. These goals are clearly far more difficult and only time will tell whether he can accomplish them.

C-M(84)35

-5-

(i) Amnesty/political prisoners/trials

14. Following the lifting of martial law in July 1983 and as a gesture of reconciliation, the Government implemented a partial/conditional amnesty both for those detained awaiting trial and prisoners serving sentences, and for members of the opposition in hiding. Official figures on the implementation of the amnesty were consistently confused and contradictory. But by the end of 1983 it appeared that some 9,000 people had benefitted from it including a substantial number of political prisoners. Since the beginning of 1984 the number of people still in prison or awaiting trial for political offences has increased and on 23rd March 1984 stood at 427, including 11 Solidarity and KOR leaders. Nevertheless, the amnesty decision reflected a considerable degree of confidence by the Polish Authorities that the régime was in control of events. A campaign against defence lawyers of political prisoners has begun.

(ii) Quasi-official organizations

15. The gulf separating the régime and society can be gauged by the lackluster popular response toward various régime-sponsored organizations. The foremost among them in terms of the régime's initially high expectations is the Patriotic Movement for National Rebirth (PRON). As a successor to the National Unity Front, PRON was launched in the first months of martial law to promote support for the Government's policies and serve as a surrogate for Solidarity in a dialogue with society. It has failed to strike a responsive popular chord. Despite the expansion of its national leadership to include non-Party intellectuals and artists, massive publicity and a variety of régime ploys to enhance its reputation, PRON remains an organization without public backing. Its membership - small for a nationwide movement - is made up of traditionally loyal supporters of the régime; significantly, the Church has refused to participate in it, which undoubtedly has limited the Movement's appeal.

16. During the course of 1983 the authorities succeeded in setting up several new intellectual unions to replace those disbanded. Reorganized unions for artists, writers and actors have been registered. Their leaderships, however, contain virtually none of the respected figures of the former disbanded unions and consist in the main of ageing nonentities. An exception was the film makers union which was allowed to reform under its old constitution with a chairman who was acceptable to both the authorities and most members of the old union. The Government's aims in this area are in line with the general policy of isolating the active opposition amongst intellectuals and others.

(iii) Official trade unions

17. The official trade unions provide a further yardstick of worker attitude toward the authorities. Their combined membership at the turn of the year was officially estimated at around 4 million (just over a third of Solidarity's membership in its heyday), but 15%-20% are retirees and pensioners who were particularly vulnerable to threats of losing various benefits. Party members also constitute a significant component. The authorities have publicly acknowledged that the new unions are not popular with a large number of the work force and lack support from management; however, they have not apparently resorted to overt pressure to intensify their recruitment efforts. There is no substantial evidence yet that the unions are acting as an effective intermediary between workers and management, much less between workers and Government, but in an apparent display of independence the unions were prominent in the recent debates about the Government's price increase proposals and opposition to these in their original form. In promoting membership of the trade unions, the Government will be concerned to retain political control of them.

Institutional and legislative framework

18. The Polish legal system had no convenient mechanism for the declaration of martial law on the basis of internal unrest before 13th December 1981. This legal loophole has been closed. The National Defence Committee (NDC), with General Jaruzelski at its head, is now empowered to declare and administer martial law on a nation-wide basis if domestic conditions so warrant. Provincial authorities also now have the power, with the agreement of the NDC, to declare martial law on a regional basis in order to deal with local disturbances.

19. Martial law which had been suspended on 31st December 1982 was formally lifted on 22nd July 1983. Although a number of regulations were officially abolished, a hard core of repressive measures was maintained or supplemented with further regulations to deal with particularly important target groups: workers, intellectuals and young people. In particular, legislation on worker autonomy, censorship and the universities, which had been impregnated with the 1981 spirit of reform, was revised in substance. Some of these restrictions are permanent, others are to be valid until 31st December 1985.

C-M(84)35

-7-

The state of the Party

20. The PUWP continues to lack cohesion, especially at the lower levels and in the provinces, as well as the ability positively to exercise the leading rôle it claims for itself in directing Polish affairs. It encompasses two main tendencies: a majority of "moderates" with whom Jaruzelski is generally identified, and the traditionalist hardliners with whom Kociolek and, at present, Olszowski are associated. However, within each of these tendencies there is a wide spectrum of political views. Following the 12th Plenum of the Central Committee in May 1983, Jaruzelski seems to have drawn the fire of the traditionalists and, especially since the 3rd Party Conference of March 1984, has maintained firm control of the Party organization. At present he looks unassailable.

21. There continues to be a marked shortage of young members. No less revealing is the fact that of the one million rank and file who left the PUWP between August 1980 and January 1984, workers accounted for two thirds. Workers now make up 39% of the 2.2 million PUWP members compared with 47% (of 3.2 million) in 1980. Intellectuals now account for 31% of Party members.

22. In line with his overall policy of trying to reimpose effective government in Poland Jaruzelski has apparently established a parallel military organization (paragraph 11 above) to ensure a reliable flow of information up the military chain of command. He has also placed military personnel in a few key jobs, involving security, personnel selection and administration. Rebuilding the PUWP at all levels will be a slow and uncertain process. There seems little foreseeable prospect that it will achieve any significant popular appeal.

Underground Solidarity and Worker Sympathies

23. The spirit of Solidarity survives but there has been a gradual decline in the movement's influence and activities throughout the country since martial law and the formal ban on its existence in October 1982. The security forces have shown an increasing sophistication in dealing with the opposition and have required less force to control public demonstrations. The authorities continue to arrest a number of Solidarity and other opposition activists, and they claim not to be too concerned about the threat posed by those few still remaining in hiding. The Government's aim must be to eliminate the influence of the banned union.

24. The Government has mounted a smear campaign against Lech Walesa. This, however, has had no appreciable effect on his standing. Indeed, Walesa, boosted by the award of the Nobel Peace Prize, still enjoys a substantial popular following in Gdansk and represents a powerful symbol to many people throughout Poland. However, he is politically increasingly isolated, and his connections with the underground opposition strained. The latter is now fragmented and the movement's Temporary Co-ordinating Committee (TKK) seems unlikely to produce any clear programme of action in the foreseeable future. The movement may also take up less confrontational activities, such as dissemination of educational programmes, perhaps on the lines of the "flying" universities.

25. The volume of overt protest and public demonstration has fallen over the past year. Recent demonstrations have been much smaller and less violent than those during 1982 which must be symptomatic of the workers weariness with a seemingly unproductive campaign of violent protest. Workers' economic concerns (job security, cost of living problems, etc.) have increasingly introduced a note of caution in their willingness to protest publicly.

26. The determination of the authorities not to deal with Solidarity or Walesa remains clear. Dialogue between the two sides is ruled out. The Government's alternative aim is to attempt to promote those organizations such as PRON and the new official trade unions as vehicles of communication with public opinion.

The standing and attitudes of the Church

27. The Pope's visit in 1983 demonstrated the massive extent of the Church's support. Church/State relations after the visit seemed to experience a brief period of mutual understanding. Strains have since re-emerged, but restraint remains the key-note on both sides, at least as far as the respective leaderships are concerned. Cardinal Glemp has made one or two tough sermons but is careful not to rock the boat. Church sources privately admit the Church's position in Poland under the Communist régime has never been better with extensive Church building (1,700 permits issued in the last three years), more Churches in operation than ever in history and an increase of 1,500 priests since 1979 to a total of 2,000. The Church leadership is as concerned as the authorities to work for social peace but it has rejected the Government's approaches aimed at persuading it to join PRON. The Episcopate appears to accept Jaruzelski as the best leader that the Communist system in Poland can produce at present but, as evidenced by the recent controversy over crucifixes in schools, strains will continue between Church and régime.

C-M(84)35

-9-

28. The Church has adopted a cautious attitude towards Solidarity, indicating sympathy for the spirit behind the movement whilst avoiding direct political involvement with or support for the Solidary underground. Individual parish priests have, however, continued to speak their mind from the pulpit to the obvious irritation of the authorities.

29. Although draft enabling legislation has now been passed, Church and Government negotiations over the Church's scheme to aid private agriculture in Poland continue; they are likely to be slow and difficult, since both Church and Government are wary of the other's intentions with regard to the project. Church leaders are clearly worried about the threat that the State will seek a major rôle in operation of the scheme, thus compromising its chances of getting off the ground.

30. Perhaps to undercut the position of the Polish Church leadership the Government have actively sought the opening of a formal relationship with the Vatican. Negotiations are complex and may affect the grant of legal status to the Church in Poland. Talks between the Government and the Church on the latter point have recently run into difficulties with the Government's proposal to shelve the projected and virtually completed draft law and replace it by a legally non-binding "Joint Declaration". The Church has apparently rejected the latter as unsatisfactory. The Government's action in blocking the proposed legislation may be the result of intensified Soviet objections to this potential enhancement of the Church's status in Poland.

Intellectual/cultural life including the media

31. Despite attempts by the Government to reassert control over the production and dissemination of culture, cultural life in Poland remains the most varied and sophisticated in East Europe and one of the most attuned to Western influences. Moreover, and despite Government criticism, the universities which have maintained a considerable degree of freedom to govern their own affairs, have constituted a focus of opposition to the régime. An active clandestine or private cultural life has developed in parallel, embracing an underground press, Samizdat literature, popular education and literature, smuggled video-tapes, private concerts, etc. Recent threats to the intelligentsia by the régime have been given added weight by the arrest of a leading opposition writer.

32. While the media are no longer as free-wheeling as in the days of Solidarity, the Polish press is the least controlled in the Warsaw Pact. The new press law, however, is intended to extend censorship into new areas and to tighten up enforcement. Criticism of Poland's Socialist system and alliance with the Soviet Union remains prohibited, but the implementation of Socialist principles and practices are often subjects of intense debate in the official press. Independent Catholic publications still offer another point of view and the underground press continues despite harassment to give an unexpurgated view of events in the country. Broadcasting is the most controlled of the media; the Government owns the means and monopolises the use of the air waves. The Church still has the right won during the Solidarity era to broadcast Sunday mass.

The mood and situation of the population and its attitude towards the régime

33. Poland's internal situation today is characterised by a lack of any real dialogue between the Government and the people. Popular enthusiasm for violent protest and demonstration declined noticeably during 1983 with economic considerations (job security, wages, etc.) exerting a dampening effect on public expressions of opposition and identification with and support for Solidarity. The popular mood might be characterised as one of weariness, apathy and a sullen resignation to Jaruzelski and his régime. The Government's efforts to institute a dialogue through its own vehicles of PRON and the officially-backed trade unions are meeting with only limited success.

Poland's place within the Warsaw Pact

34. Poland's strategically sensitive geography and its recent domestic problems (the roots and nature of which are perceived by other Warsaw Pact régimes as a potential threat to their own positions) leave it very little room for manoeuvre in its relations with the Soviet Union and other East European countries. Poland has played its routine part in Warsaw Pact and CMEA meetings, and has generally taken the easy path of slavish adherence to Soviet policies in its foreign relations.

35. A regular theme of Jaruzelski's speeches has been that Western sanctions had shown the danger of excessive dependence on the West and forced Poland to turn more to the Soviet bloc for trade and general economic support. In pursuing internal policies Jaruzelski has had to bear in mind that Poland's development must be orthodox enough to be acceptable to Moscow. Soviet comment on Polish developments has recently been muted and Moscow appears to accept the peculiarities of the present Polish régime and its policies and to be broadly satisfied with (or at least stoical about) Jaruzelski's handling of the situation. But there are some signs that the Soviets have urged the Polish Authorities to take a tougher line with the Church, as well as to bring to trial the imprisoned KOR and Solidarity activists.

B. The economy1983 performance

36. After four consecutive years in recession, the Polish economy started to expand again in 1983. Expressed in real terms, national income (in terms of production) rose by 4 to 5% mainly because of increased output in the manufacturing industries and good results for agriculture. However, this improvement was far from being enough to offset the earlier decline and the level of economic activity was only about 80% of the 1978 figure(1).

(1) Source of data: Polish Central Statistical Office - Report on the economic situation of Poland, statistical supplement, February 1984.

C-M(84)35

-11-

Industry

37. Industrial output (based on industrial sales expressed in constant prices) increased by 6.8% in 1983 and thus outstripped the planning target of 3.7%. Contrary to what happened the year before, the output of the manufacturing industries as well as that of the small scale industries (which both increased by 7.1%) provided the main impetus for growth in this sector. At the same time, the extractive industries - which in 1982 recovered strongly and eased raw material supply problems - grew by a modest 2.3%. Coal output increased by only two million tonnes to a total of 191 million, which would seem to be the best that can be expected in view of the lack of capital investment to expand extraction in existing sites or to open new mines.

38. The growth in industrial output in 1983 stands out sharply when compared with the 1982 results and particularly with the poor performance recorded at the beginning of that year (the recession reached its lowest point in January). Examination of the monthly production trends shows that the recovery started to lose momentum beginning with the second quarter of 1983.

39. This slackening in the rate of expansion was probably due to the re-emergence of basic input supply problems and to the fact that the necessary modernization and replacement of certain equipments was impossible because of the prolonged restrictions on convertible currency imports and the overall cutback in investment. Industry also had to contend with low productivity and maldistribution of labour. The quality of goods produced continued to be inferior. This development appears to be widespread and has unfortunate consequences not only for consumers but above all for exports.

Agriculture

40. Agricultural performance in 1983 was improved over the previous year; there was a 3.6% increase in overall production thereby reversing the decline of recent years and the grain harvest was the largest since 1974. Moreover, thanks to steps taken in favour of private farmers (notably the constitutional guarantee of the "durable character" of private family farming and the July increase in procurement prices), the authorities succeeded in encouraging these farmers to sell a larger portion of their output. State procurement of grain increased by 68%, which should reduce import requirements.

41. Meat production, on the other hand, fell by 3% because of a further fall in the livestock itself caused by a shortage of high protein fodder (which continues in spite of the improved harvests), and of the disincentive character of the pricing system (the increase in procurement prices for livestock was less than that for grain). Improved meat production will by and large be determined by the level of feed imports and the trend in agricultural prices.

42. The improvement in the agricultural sector in 1983 was not enough to bring an end to rationing; in fact, butter and fats were added to the list in October. Rationing continued to affect a wide range of articles, although the availability of rationed goods was generally satisfactory. Despite a drop in the quality of certain items (meat for instance), the supply of foodstuffs was on the whole somewhat better than in 1982.

The consumer: supply and demands on the domestic market:
living standards

43. There is still a big gap between supply and demand on the domestic market. However, the deterioration in supply which started in 1980 has been reversed, as evidenced by growth in retail sales.

44. In 1983, nominal income of the population increased by around 25%, i.e. at about the same rate as inflation. In theory, then, the average real income of households remained constant from one year to the next, whereas in 1982 it fell by approximately 20%. This overall trend, however, was not the same for all sections of the population and certain categories (pensioners for example) were faced with a further erosion of their purchasing power. This almost certainly accentuated existing social inequalities. Although it rose more rapidly (+ 31%), household expenditure remained below disposable income, with the result that there was a rise in private savings, although a smaller one than in 1982. the existence of a large cumulated saving (approximately 40% of nominal income in 1983), part of it moreover held in the form of liquid assets, continues to exercise strong inflationary pressure on the economy.

45. The price increases of certain foodstuffs which became effective early in 1984 represented a compromise between the economic necessity of passing on to the consumer the procurement price rises of July 1983 and the need to take account of the extreme sensitivity of the population to any increase in the cost-of-living. The smaller than originally planned price increases can be viewed as a setback for the economic policy of the régime since they will require larger budgetary subsidies than anticipated and will have less of a restraining effect on demand. So far, the public has borne them without any serious social unrest and as a result the Government believes that a precedent has been created for future periodic adjustments (those members of the population who responded

C-M(84)35

-13-

to the Government's consultative programme over the food price rises expressed a preference for frequent but small rises in prices, rather than occasional large increases).

Economic reforms and their implications

46. The main objective of the economic reform programme announced by the régime early in 1982 was to improve economic performance by decentralizing economic decision-making and giving more scope to the play of certain market forces. Some measures have in fact been adopted but they have had a limited impact and appear to lack coherence. The implementation of reforms has been hampered by resistance from the bureaucracy and by fear that liberalizing the economy will weaken the Party's control. Moreover, the shortage of many inputs required by industry has proved incompatible with the decentralization of resource allocation.

47. The negative effects on the economy of certain measures, in particular the unco-ordinated wage and price rises which followed the greater autonomy allowed to enterprises, led the authorities to modify the evolution of the economic system towards greater centralism in 1983. The economic reforms have also lacked popular support since for most people they mainly spelt price rises. So far, the results of the reform have fallen short of the Government's initial targets.

Foreign trade relations

(i) Trade with:

(a) the West

48. In 1983, for the second year running, Poland recorded a substantial surplus (\$1.22 billion according to Polish Customs statistics) in its trading with the convertible currency area. This was the consequence, first and foremost, of a continuing policy of import restrictions, the cumulative effects of which are weighing heavily on the economy. The value of convertible currency imports stagnated in 1983 and is only about 72% of the 1981 value. Exports rose slightly (by about 2.3%) mainly as a result of an increase in the volume of coal sales, the re-export of Libyan and Iraqi oil and an increase in shipments of agricultural produce. On the other hand, the export performances of the manufacturing industries remained depressed.

(b) the CMEA countries

49. Trade with the other CMEA countries as a proportion of Poland's overall trade has expanded in recent years but this is more a reflection of dwindling trade with the West than of an increase in the growth of trade with the East. In 1983 the latter countries

took about 51% of Polish exports and supplied about 59% of the country's imports. There is little likelihood of a further shift in this direction given that a substantial proportion of Poland's imports from the West would be hard to substitute, that the Soviet Union is probably reluctant to increase certain of its deliveries (particularly energy) and that Poland's export capacity is limited.

(ii) The Polish debt

50. According to official Polish estimates, the country's convertible currency debt would total around \$26 billion at the end of 1983. Of all the Eastern countries it is the only one whose net debt is continuing to grow - the consequence of accumulating arrears of interest. Poland's repayment capacity in 1983 was \$2.4 billion of which \$1.5 billion represents the surplus on transactions of goods and services (excluding interest), \$0.6 billion the inflow of new medium and long term credits and \$0.3 billion the short term (net) revolving credits. This amount is well below Poland's total obligations estimated at some \$14.5 billion (\$8 billion for repayments of principal and interest due in 1983 together with \$6.5 billion for arrears).

51. Payments on the Polish debt in 1983 consisted almost entirely in the payment of interest (essentially to banks) and very partial repayments of supplier credits and non-officially guaranteed bank credits. In August 1983, the Western banks agreed to reschedule 95% of repayments of principal over 10 years with a grace period of five years and to recycle 65% of interest payments due on non-rescheduled principal (i.e. \$200 million) by renewable short-term commercial credits. The latter arrangement represents a concession of decreasing importance by comparison with the 1982 agreement (under which only half the interest due was refinanced) and with the 1981 agreement (which applied only to repayments of principal), inasmuch as the moratorium interest, which constitutes an increasing part of the interest due, is paid in full. The discussions between Poland and the group of official Western creditors, which had been suspended in 1982 following the declaration of martial law, were resumed in November 1983 and continued in 1984. Western creditors consider in particular that the resumption of the repayments of arrears under the 1981 rescheduling agreement would facilitate the continuation of negotiations on debts falling due since that date and constitutes a precondition to the finalisation of the agreement.

DECLASSIFIED/DECLASSIFIÉ - PUBLIC DISCLOSED/MISE EN LECTURE PUBLIQUE

C-M(84)35

-15-

II. ATTITUDE OF THE SOVIET UNION AND OTHER EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Party and Government attitudes

52. The Soviet leaders cannot be satisfied with the slow pace of regeneration of the PUWP and the strong influence of the Church. They have, however, recognised Jaruzelski's achievement in bringing the security situation under control, eliminating Solidarity and making some small progress in reviving the economy. They have apparently concluded that Jaruzelski is, in present circumstances, the Polish leader best suited to protect Soviet interests in Poland. They have even acquiesced in such unwelcome events such as the Papal visit. Criticism of events in Poland has almost disappeared from the Soviet press. Moscow remains watchful, however, for any signs that Poland's return to political reliability and economic stability may falter; and ready to exert strong pressure on the Polish leadership to ensure that Soviet vital interests are not again placed at risk.

53. Relations have largely been restored with Eastern European countries. Only the Czechoslovak press maintains a stridently critical tone, particularly in commenting on the Polish Church's rôle: reflection of a fear that religious revival and dissent inside Czechoslovakia might be stimulated. All the Eastern European régimes have shared the Soviet concern at the weakness of the PUWP. And all, most notably Hungary and Romania, have been worried by the effects of Poland's debt on financial markets and the consequent difficulty of obtaining new loans. Against this, none of them seem any longer to fear infection with the "Polish disease".

Popular and intellectual attitudes

54. Even at the height of Solidarity's prestige there was no great popular sympathy for the Poles in the rest of Eastern Europe, still less in the Soviet Union. Fear of repercussions on standards of living and of possible involvement in military intervention was used by the Eastern European régimes to foster some resentment towards Poland for having placed in jeopardy progress made throughout the area in recent years. Intellectual opinion in Eastern Europe was, broadly that the "Polish experiment" was doomed to failure and risked provoking pre-emptive repression elsewhere. Hungarian and Czechoslovak dissidents showed sympathy for Solidarity's political aspirations but the imposition of martial law was greeted with a certain relief that the conflict had been settled with relatively little bloodshed. Intellectuals working within the systems of Poland's Warsaw Pact allies were not strongly influenced, although there are indications that some in the Soviet Union are giving thought to the reasons for the PUWP's loss of links with the people.

III. PROSPECTS FOR FUTURE DEVELOPMENTS IN THE SITUATION IN POLAND

A. Political

Future rôle of the Party and the Military

55. The doctrinal requirement that the Party play the "leading rôle" in Polish society will ensure that the PUPP dominates the political scene. Nevertheless, the Party's recovery from its present demoralised state will be a slow, long-term process, presided over with great caution by Jaruzelski. In this task he will rely heavily not only on the military but also on his colleagues, ministers and advisers who are responsible for devising social and economic strategies to reduce the Party's credibility gap. Membership will probably continue to fall, but a smaller Party may eventually be more effective than a mass organization. The hard core of orthodox Party bureaucrats which has survived the purge of more liberal elements will continue to depend for survival on Jaruzelski and the army and will go along with Jaruzelski's pragmatic policies so long as these hold out the prospect of producing an upturn in the economy.

56. Jaruzelski and a few leading generals can be expected to retain key positions, particularly since law and order in Poland has now been set on a military foundation and the option of military control at times of crisis has been explicitly created. Military inspection teams will continue to be used to oversee administration of the regions and to inspire increased efficiency in production plants. But wherever possible the task of repressing popular opposition will be left to the militia and the Security Services. Jaruzelski's own position is unlikely to come under threat provided he is able to contain popular discontent and generate some economic improvement. If necessary he will employ sterner measures to achieve this. If he fails, however, and notwithstanding the support he enjoys from the army, Party hardliners could emerge, perhaps with Soviet backing, to force a change of leadership.

Confrontation or accommodation?

57. Neither real accommodation nor outright confrontation is likely in the near future. The Government will continue to engage in an elaborate process of "consultations" designed to defuse popular opposition and give a seal of respectability to its policies. But now that active opposition elements have been paralysed by past repression, the likelihood of serious large-scale disturbances is small. While spontaneous outbursts of popular frustration cannot be excluded, the prospect of their assuming threatening dimensions for the authorities is remote. Nothing suggests that Jaruzelski would wish of his own volition to seek a consensus with Polish society except on his own terms; and those are terms which the population may tolerate but will not endorse. The outlook therefore is for continued political stalemate.

C-M(84)35

-17-

Prospects for dialogue between elements of Polish society

58. Despite claims to the contrary, the Polish leadership does not envisage a genuine dialogue with authentic representatives of society. In particular any form of dialogue with former Solidarity leaders and the present clandestine opposition is ruled out. While the authorities will expect the new trade unions to have some measure of liveliness in order to add to their plausibility as representatives of popular needs, there is no sign that they have any wish for "dialogue" on the lines of that with Solidarity in 1980/81.

59. The discussions between Church and State will continue. The former will have some marginal influence on individual issues such as legislative procedures and humanitarian matters. But, even though the Church might appear to the régime as, in some respects, a desirable partner in dialogue, this would require it to abandon its reluctance to be drawn into the political arena where the Government can portray it either as meddling (which would put its privileges at risk) or as supporting official policy (which would risk alienating the congregation). Although there is some evidence of differences on this issue between the Episcopate and local priests, there is no indication that the Church will risk compromising its historic rôle as trustee of the nation by taking on the rôle of political interlocutor.

60. The régime has yet to face the problem of how, in the absence of any real dialogue, to motivate the Polish people and secure popular acceptance of limits and objectives inspired from above. The activities of PRON and the much-vaunted "consultations" over decisions likely to prove unpopular will be continued. But their effect is likely to be small.

61. Polish society has shown a high degree of solidarity in refusing to co-operate with the civilian-military establishment. Attempts by the régime to drive wedges between workers and intellectuals, and workers and peasants, seem doomed to fail.

Activities of Solidarity and worker response

62. The underground leadership of Solidarity can, by their very existence, calls to action, publications and even broadcasts, keep the movement's aims in the public mind and act as the workers' conscience. But it is doubtful if they can mobilise and organize street demonstrations or strikes on a national scale. Worker sympathy for Solidarity's ideals has not waned, and the experience of Solidarity's 16 months' existence will be impossible to eradicate; but past repressive actions by the authorities have, for the moment at least, blunted the public appetite for militant confrontation. Although Walesa is still widely respected as the

personification of Solidarity, his future is uncertain since he can no longer call upon an effective organization. The main impact of Solidarity in the future will be twofold: the reluctance of the workers to trust the authorities which crushed the independent trade union will be maintained; and the régime will be reluctant to adopt more conciliatory policies which they fear will be taken as signs of weakness and encourage greater demands inspired by the outlawed trade union's ideals.

Relations with the Soviet Union and other Eastern European countries

63. The Soviet judgement of developments in Poland will be made on the basis of 4 criteria: loyalty to the Warsaw Pact, maintenance of law and order, ideological respectability and economic recovery. So long as Jaruzelski satisfies Moscow on these scores, Soviet political support for him will not be withdrawn, despite reservations about factionalism within the PUPW and certain features of Polish life such as private agriculture and the influence of the Church which Jaruzelski not only tolerates but seeks to exploit. For his part Jaruzelski will be concerned to portray Poland as a loyal and reliable ally heading towards political and economic stability, and thus to retain as much domestic freedom of action as possible. Polish aspirations of this kind will enjoy the tacit support of Romania and Hungary, but these countries will be at one with the rest of the Warsaw Pact in placing first priority on Poland's remaining tranquil and regaining its reliability as an economic partner. Their influence will be directed to this end.

B. Economic

Short-term outlook

64. The 1984 plan provides for continuing economic growth but at a slower pace than in 1983: national income is scheduled to rise by 2.6%, industrial output by 4.5% and agricultural output by between 1.5% and 2%. These targets seem ambitious given Poland's hardly encouraging short-term economic prospects. A genuine and lasting recovery still hinges, first and foremost, on an increase in labour productivity - and thus on the Government's ability to create the social and economic conditions which could give the labour force greater motivation - and on a flow of imports corresponding to the country's requirements. Moreover, with Poland's principal internal and external disequilibria as yet uncorrected, there is a continuing lack of a co-ordinated economic strategy.

C-M(84)35

-19-

65. The official growth forecasts for 1984 are partly based on planned savings in energy and raw materials which will be difficult to attain without a re-organization of the system of production which, in turn, appears difficult to achieve given the inadequate capacity for investment. The rate of industrial expansion, which slowed down considerably in the latter part of 1983, could likewise be held back by the uneven growth of the different branches of industry, the effect of which could be to increase bottlenecks. Mining output, for example, which was the springboard for the first phase of industrial recovery, seems to have reached its peak. As regards agriculture, there is little scope for improved harvests apart from those attributable to very favourable weather conditions. Although the authorities have promised to allocate a larger share (30%) of total investment to agriculture, the cutbacks in overall investment have meant that the agricultural sector has seen little benefit. Some small gains may be made by planting a greater area to crops.

66. The planned increase in the convertible currency trade surplus appears to be highly vulnerable and will depend in part on the worldwide economic situation. Poland may be counting on a turnaround in the export performance of the manufacturing sector but, on recent experience, this does not appear justified. Sales are likely to remain inhibited by import restraints and the poor quality of many Polish goods. In addition, Poland is relying on its ability to regain its traditional markets for coal in Western Europe as well as seeking new markets elsewhere. It may achieve some limited success in 1984 but with substantial stocks in hand it may find that prices will remain weak.

Reforms

67. The principle of economic reform continues to be upheld by the Polish Authorities but actual implementation is thwarted by the continuing economic crisis and opposition both from within the Party and from those fearful for their vested interests. The Government continues to be faced by a two-fold dilemma, the first being the choice between the full implementation of reform measures essential in the medium and long-term economic management, and the central controls called for by the current shortage of resources; the second lies in the incompatibility between the action needed to eliminate imbalances on the domestic market and the desire of the authorities (partly justified by the fear of social unrest) to preserve at least in the short run the population's standard of living. Nevertheless, the measures already introduced have created a framework for further measures. The latest was a new law on wages passed in January giving enterprises the power to introduce new incentive-based wage systems. The introduction of these systems is voluntary and may be hampered by worker resistance.

Attitude of the Polish Authorities toward the country's debt

68. The Polish Authorities plan to release \$1.7 billion this year for debt servicing, an amount which represents only a small proportion of the total payments due (around \$13.8 billion including arrears of payments(1)). They probably will try to continue giving priority to the banks - at the expense of official Western creditors - since they regard the preservation of access to certain banking facilities as indispensable to the conduct of their trade.

69. Poland will probably continue to try to find a way out of the financial problems generated by its indebtedness through the negotiation of rescheduling agreements with the banks, participation in the discussions held within the framework of the group of Western official creditors and the systematic search for fresh credits (inter alia by attempting to join the IMF). In their negotiations with the banks, the Polish authorities are trying to obtain a multi-year rescheduling of all outstanding claims and to obtain sizeable new credits. It would appear that the Polish position, at the resumption of discussions with the group of Western official creditors, was to tie the question of unpaid debts (including arrears covered by the 1981 rescheduling agreement) the granting of new guaranteed credits and the resumption of talks on Poland's accession to the IMF: this link has been rejected by the Western creditors.

Trade with the members of CMEA

70. There is not likely to be any significant increase in transactions between Poland and the other members of the CMEA apart from those related to price changes. This will be attributable to the lack of flexibility in mutual trade of the area. The refusal by the East European countries (except for the GDR and, in 1983, Czechoslovakia) to give Poland assistance by allowing it to run a deficit in bilateral trade will probably be maintained given the economic difficulties in which those countries also find themselves. In contrast, the Soviet-Polish trade protocol for 1984 provides for a deficit of 47.6 billion Sloties (about \$660 million) in favour of Poland, probably financed by long-term credits at a low rate of interest.

IV. CONCLUSIONS

71. The Polish Government has restored its political control by repressive means and is determined not to relax its grip. There will be no genuine dialogue with the people as long as the Government retains its rigid stance. The involvement of the military in political decision-making in both Government and

(1) The decrease in 1984 in payments due on principal and interest is expected to be greater than the increase in arrears.

C-M(84)35

-21-

Party is considerable and likely to remain so. Frictions within the civilian-military régime are not expected to reach unmanageable proportions and opposition to Jaruzelski's pragmatic policies will be muted. Nevertheless, hard-liners within the Party will be ready, with Moscow's backing, to take advantage of any errors of judgement.

72. The population has been worn down and discouraged from militant resistance. But reconciliation between Government and people is almost inconceivable in present circumstances. Anti-régime sentiment and activity by the clandestine opposition will persist, but strikes or demonstrations serious enough to threaten the régime are unlikely. The Catholic Church and the Vatican will act as a steadying element without, however, assuming the rôle of political interlocutor. Relations between régime and Church will be uneasy.

73. The biggest challenge facing the Government is economic recovery. Prospects are bleak, largely because the régime has been unable to devise a viable strategy or to motivate the workers. Poland's debt service requirement will be around \$6 billion in 1984 and will increase so long as interest rates remain high. Assistance from other CMEA members is unlikely to increase and is not sufficient to enable Poland to escape the present crisis. Without a comprehensive debt settlement agreement, which would have to include long-term rescheduling, new credits, and either outright debt relief or favourable interest rates - all of which will be difficult to achieve - the economy will continue to stagnate near current levels.

74. There is evidence that the present Polish leadership wishes to retain and develop links with the West, partly to achieve economic advantage, partly to demonstrate its legitimacy, and also perhaps to retain some elbow room to express a Polish identity distinct from the Soviet Union. Events since 1980 will not have reinforced Soviet confidence in Poland's reliability within the Warsaw Pact and the socialist community.

75. If the criteria used to judge the situation in other Eastern European countries are applied to Poland, the country appears in many respects as the least illiberal in the Warsaw Pact. Its permanent distinctive features (the strength of the Church, private agriculture, Westward looking tendency, etc.) set it apart; and recent developments, such as the amnesty and reluctance to stage political trials, indicate that the situation is still malleable.

CONSEIL DE L'ATLANTIQUE NORD
NORTH ATLANTIC COUNCIL

EXEMPLAIRE
COPY

N° 85

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

ORIGINAL : ANGLAIS/FRANCAIS
10 mai 1984

DOCUMENT
C-M(84)35

ETUDE SUR LA POLOGNE

Note du Secrétaire général par intérim

On trouvera ci-joint le texte d'une étude de la situation actuelle en Pologne et de ses perspectives d'évolution, préparée par le Comité politique en collaboration avec le Comité économique, comme demandé par le Conseil le 30 novembre 1983.

2. La présente étude sera inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Conseil du 23 mai 1984 pour examen et pour transmission éventuelle aux Ministres.

(Signé) Eric da RIN

OTAN
1110 Bruxelles

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

POLOGNE : SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTIONI. SITUATION ACTUELLELa Pologne : le pays et sa population

1. La Pologne se distingue en Europe de l'Est par son homogénéité. L'histoire du pays, la force de l'Eglise catholique, l'intense sentiment national du Polonais moyen et son antipathie pour certains peuples voisins (en particulier les Russes) ont donné à la population une unité avec laquelle, depuis la fin des années 50, les gouvernements successifs ont dû compter.
2. La Pologne est, de loin, le plus grand pays d'Europe de l'Est, Union soviétique non comprise. Sa population, en augmentation rapide, approche les 37 millions d'habitants. Depuis 1945, elle a réussi à éviter une insurrection générale ou une répression massive dans le sang. Elle a également réussi à échapper à une invasion soviétique comme en ont subie la Hongrie et la Tchécoslovaquie, bien que d'importantes forces soviétiques y soient toujours stationnées.
3. Le parti communiste, considéré comme ayant été imposé au peuple polonais, n'a jamais eu une large audience, comme en témoigne l'attitude de la population qui a contesté à plusieurs reprises sa suprématie. Après avoir connu une poussée sous le régime Gierek, le nombre total d'adhérents n'a cessé et ne cesse de diminuer. Les dirigeants actuels font grand cas des autres formations de la coalition, le Parti paysan et le Parti démocratique, ainsi que du Mouvement patriotique de renaissance nationale (PRON), mais la majorité de la population considère ces organismes comme de simples courroies de transmission. Le parti conserve le soutien des autorités soviétiques, bien que celles-ci critiquent certaines des tendances qui se manifestent dans ces rangs.
4. Deux caractéristiques de la vie polonaise sont uniques en Europe de l'Est : la propriété privée de plus des trois quarts de la terre et la forte position de l'Eglise catholique. Cette dernière recueille un soutien massif, comme pendant la visite du pape, même de ceux qui ne sont pas catholiques pratiquants. L'influence qu'elle exerce est dans l'ensemble modératrice, mais il arrive souvent que ses dirigeants et le bas clergé affrontent ouvertement le gouvernement.
5. La plupart des Polonais considèrent avec fierté leur pays comme une extension de la civilisation d'Europe occidentale, victime malheureuse de sa situation géographique entre l'Allemagne et la Russie. Les visites vers l'Ouest sont à nouveau autorisées sur une plus grande échelle que dans bon nombre des autres pays d'Europe de l'Est, et les Polonais écoutent avidement les émissions occidentales en langue polonaise. Le désir de contacts avec l'Ouest est très fort.

N A T O C O N F I D E N T I E LC-M(84)35

- 3 -

6. L'enseignement tiré de l'état de guerre est que le pouvoir est déterminé à affirmer son autorité, et qu'il en est capable; en dépit de la résignation apparente du peuple devant la répression, l'opposition à la politique du régime demeure bien ancrée. Les autorités, pour leur part, sont soucieuses d'éviter toute confrontation en menant une politique - certes étroitement définie - de consultation par l'intermédiaire d'un système de syndicats et autres organisations sociales sur le modèle est-européen mais fonctionnant de façon plus libérale. De tous les pays du Pacte de Varsovie, c'est la Pologne qui a la presse la moins contrôlée. Pourvu que le système socialiste lui-même ne soit pas mis en cause, une place assez large est laissée à la controverse.

A. Sur le plan politique

L'équipe dirigeante au sein du parti, de l'Etat et de l'armée

7. Malgré la levée officielle de la loi martiale, l'abolition du Conseil militaire de salut national et les changements de structures et de personnel intervenus depuis juillet dernier, la Pologne continue d'être dirigée par un parti où les éléments civils et militaires s'entremêlent d'une façon très spécifique. Dans le cadre de cette structure politique propre à la Pologne, Jaruzelski a non seulement conservé mais, dans une certaine mesure, renforcé sa mainmise sur les leviers du pouvoir. S'il y a eu un changement dans l'influence relative des composantes civiles et militaires du parti, c'est sans doute légèrement en faveur de la bureaucratie civile, tant au niveau central qu'au niveau provincial. Il semble aussi que l'avantage acquis par l'élément civil ait été quelque peu mitigé par le nombre important d'officiers qui demeurent en place.

8. Jaruzelski reste très sceptique quant à la possibilité de faire fond sur le parti, tant que celui-ci demeure affaibli : il sait que, en théorie tout au moins, la primauté du parti ne doit pas être mise en question, mais il sait aussi que, dans le passé, le parti n'a pas su élaborer des politiques viables et que son impuissance à faire face au défi posé par Solidarité a contribué à l'imposition de la loi martiale.

9. A propos des grands problèmes, Jaruzelski - qui est un pragmatique - a cherché à jouer un rôle d'arbitre entre les éléments orthodoxes et modérés du parti. Il a également réussi à renforcer sa position au sein du parti. Par exemple, l'extension des prérogatives du Comité de défense nationale sous la présidence et la création d'un nouveau comité pour le respect de la loi et de l'ordre public (dirigé par son proche allié, le ministre de l'intérieur Kiszczak) ont été les derniers d'une série d'amendements constitutionnels et législatifs destinés à faciliter la réimposition de l'état d'urgence ou de la loi martiale en cas de besoin.

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 -

C-M(B4)35Rôle des militaires

10. Les forces armées sont plus fermement intégrées dans la structure de l'Etat que d'autres corps constitués. La raison en tient principalement à un endoctrinement marxiste-léniniste permanent, spécialement des cadres dirigeants, à la plus grande loyauté des militaires envers l'Etat qui découle de leurs nombreux privilèges, mais aussi aux effets tenaces d'un entraînement reçu dans des institutions soviétiques. S'appuyant sur le dogme du rôle directeur du parti, les militaires considèrent qu'ils ont pour vocation de fournir l'ossature du parti face à son manque de crédibilité dans l'opinion.

11. La présence des militaires au sein de l'appareil du parti et du gouvernement se manifeste à la fois sur le plan numérique et sur le plan institutionnel. Le système des commissaires militaires, qui était un élément essentiel de l'état de guerre, est officiellement aboli, mais de nombreux officiers sont restés en poste dans l'industrie ou l'administration. Jaruzelski utilise des équipes d'inspection militaires pour éliminer la corruption et les bureaucrates du parti incompetents; c'est à l'action de telles équipes qu'est dû le remplacement d'environ 6.000 fonctionnaires du parti et du gouvernement jusqu'en juillet 1983. Il est encore plus significatif que, si le Conseil militaire de salut national (WRON) s'est dissous en juillet dernier, les Comités de défense des voïvodies (WKO), fort actifs pendant toute la durée de l'état de guerre, demeurent un élément permanent de la structure civile depuis la levée de la loi martiale.

12. Mais l'administration reste pour l'essentiel entre les mains des civils, qui détiennent 26 des 32 portefeuilles ministériels et cinq des huit postes de vice-premier ministre; s'il y a au gouvernement six généraux, ce sont tous des hommes du parti. Les forces de sécurité sont utilisées comme menace dans les situations potentiellement difficiles; ce fut le cas, par exemple pour l'anniversaire des accords de Gdansk, en août, et pour celui des émeutes de Gdansk de 1970, en décembre.

Politiques du régime

13. Après l'imposition de la loi martiale, l'objectif primordial de Jaruzelski a été de maintenir l'ordre public et la discipline et de rétablir un contrôle politique centralité grâce à une forme quelque peu modifiée du système de gouvernement traditionnel. Il avait en corollaire un autre objectif, presque aussi important, qui était de ramener la population active au travail afin d'arrêter le déclin économique. La suspension (en décembre 1982) puis la levée officielle (en juillet 1983) de la loi martiale ont montré que Jaruzelski estimait avoir progressé de façon satisfaisante vers la réalisation de ces objectifs essentiels et qu'il pensait le moment venu d'accorder plus

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

- 4 -

d'attention aux objectifs stratégiques suivants : reconstruire l'économie et forger une réconciliation sociale à des conditions acceptables pour le régime. Ce sont là, de toute évidence, des objectifs beaucoup plus difficiles à atteindre et ce n'est qu'avec le temps qu'on verra s'il peut y parvenir.

(i) Amnistie/prisonniers politiques/procès

14. Après la levée de la loi martiale en juillet 1983, et pour faire un geste de réconciliation, le gouvernement a décrété une amnistie partielle et conditionnelle à la fois des détenus en attente de jugement et des prisonniers purgeant une peine, ainsi que des membres de l'opposition dans la clandestinité. Les chiffres officiels concernant l'application de l'amnistie ont toujours été confus et contradictoires. Mais, à la fin de 1983, il semblait qu'environ 9.000 personnes en aient bénéficié, y compris un nombre non négligeable de prisonniers politiques. Depuis le début de 1984, le nombre des personnes purgeant des peines de prison ou en attente de jugement pour un délit politique, a augmenté. A la date du 23 mars 1984, 427 Polonais dont 11 responsables de Solidarité et du KDR se trouvaient dans cette situation. Néanmoins, la décision de décréter l'amnistie traduisait de la part du pouvoir la très ferme assurance d'avoir la situation bien en main. Une campagne a été lancée contre les avocats des prisonniers politiques.

(ii) Organisations quasi officielles

15. Le fossé qui sépare le régime de la société peut se mesurer au peu d'enthousiasme de la population à l'égard de diverses organisations parrainées par le régime. La principale, pour ce qui est des espérances que le régime avait placées en elle à l'origine, est le Mouvement patriotique de renaissance nationale (PRON). Succédant au Front de l'unité nationale, le PRON a été lancé dans les mois qui ont suivi l'imposition de la loi martiale pour promouvoir le soutien à la politique du gouvernement et se substituer à Solidarité dans le cadre d'un dialogue avec la société. Il n'a guère trouvé d'écho dans la population. Malgré l'extension de sa direction nationale à des intellectuels et artistes non inféodés au parti, malgré une publicité massive et toute une série de manoeuvres du pouvoir pour en rehausser le prestige, le PRON reste une organisation sans appui populaire. Ses membres - peu nombreux pour un mouvement national - sont essentiellement des personnes traditionnellement loyales au régime; il est significatif que l'Eglise ait refusé d'y participer, ce qui en a incontestablement limité l'audience.

16. Dans le courant de 1983, les autorités ont réussi à mettre sur pied plusieurs nouvelles associations d'intellectuels pour remplacer celles qui avaient été dissoutes. Des associations réorganisées d'artistes

d'écrivains et d'acteurs ont été enregistrées. Mais leurs dirigeants, parmi lesquels on ne retrouve pratiquement aucune des personnalités respectées des anciennes associations dissoutes, sont pour la plupart des fantoches vieillissants. Il y a eu une exception avec l'association des cinéastes, qui a été autorisée à se reconstituer selon ses anciens statuts et avec un président acceptable à la fois pour les autorités et pour la plupart des membres de l'ancienne association. Les objectifs du gouvernement dans ce domaine sont conformes à sa politique générale consistant à isoler les opposants actifs parmi les intellectuels et dans d'autres milieux.

(iii) Syndicats officiels

17. Les syndicats officiels fournissent un autre moyen d'évaluer l'attitude des travailleurs à l'égard des autorités. Le nombre total d'affiliés au début de l'année était estimé officiellement à environ 4 millions (à peine plus du tiers des effectifs de Solidarité à son apogée), mais 15 à 20 % sont des retraités et des pensionnés particulièrement vulnérables à des menaces de privation de divers avantages. Les membres du parti constituent aussi une proportion importante des adhérents. Les autorités ont reconnu publiquement que les nouveaux syndicats sont mal vus d'une grande partie de la population active et ne recueillent pas le soutien des cadres; apparemment, toutefois, elles n'ont pas eu recours à des pressions ouvertes pour intensifier leurs efforts de recrutement. Rien n'indique nettement pour l'instant que les syndicats jouent un rôle efficace d'intermédiaire entre les travailleurs et l'encadrement, encore moins entre les travailleurs et le gouvernement, mais il semble qu'on puisse voir une manifestation d'indépendance apparente dans leur attitude lors des récents débats sur les hausses de prix proposées par le gouvernement, où ils se sont clairement opposés à ces propositions sous leur forme originale. En encourageant les adhésions, le gouvernement cherchera à conserver le contrôle politique des syndicats.

Cadre institutionnel et législatif

18. Avant le 13 décembre 1981, le système juridique polonais ne comportait pas de mécanisme permettant de déclarer aisément la loi martiale pour cause d'agitation interne. Cette lacune a été comblée. Le Comité de défense nationale, présidé par le général Jaruzelski, est maintenant habilité à déclarer et à appliquer la loi martiale à l'échelle nationale si la situation intérieure le justifie. De même, les autorités provinciales peuvent maintenant, avec l'accord du Comité, déclarer la loi martiale à l'échelle régionale pour faire face à des troubles locaux.

C-M(84)35

- 7 -

19. Suspendue le 31 décembre 1982, la loi martiale a été officiellement levée le 22 juillet 1983. Bien qu'un certain nombre de règlements ait été officiellement aboli, un noyau de mesures répressives a été maintenu ou complété par de nouveaux règlements visant des groupes particulièrement importants : les travailleurs, les intellectuels et les jeunes. En particulier, la législation concernant l'autonomie des travailleurs, la censure et les universités, qui avait été imprégnée de l'esprit de réforme en 1981, a été révisée sur le fond. Certaines des restrictions ainsi apportées sont permanentes, d'autres doivent rester en vigueur jusqu'au 31 décembre 1985.

Situation au sein du parti

20. Le POUP manque toujours de cohésion, surtout aux niveaux les plus bas, et dans les provinces; il reste incapable d'exercer positivement le rôle directeur auquel il prétend dans la conduite des affaires polonaises. On y trouve deux grandes tendances : une majorité de "modérés", avec lesquels Jaruzelski est généralement identifié, et les traditionalistes, tenants de la ligne dure, auxquels Kociolok et, actuellement, Olszowski sont associés. Toutefois, chacun de ces courants recouvre une gamme d'options politiques extrêmement diversifiée. Après le 12ème plénum du Comité central de mai 1983, Jaruzelski semble avoir été pris sous le feu des traditionalistes mais, surtout depuis la 3ème conférence du parti, en mars 1984, il tient fermement en main l'organisation du POUP. Sa situation paraît à présent inattaquable.

21. Il y a toujours un très net manque de jeunes parmi les membres du parti. Autre fait tout aussi révélateur, sur le million de militants de base qui ont quitté le POUP entre août 1980 et janvier 1984, il y avait deux tiers d'ouvriers. Ceux-ci représentent maintenant 39 % des 2,2 millions de membres du POUP, contre 47 % (sur 3,2 millions) en 1980, tandis que les intellectuels constituent 31 % de la masse des adhérents.

22. Conformément à sa politique générale qui consiste à essayer de réimposer un gouvernement effectif en Pologne, Jaruzelski semble avoir établi une organisation militaire parallèle (paragraphe 11 ci-dessus) pour assurer que l'information circule de manière sûre en remontant la chaîne de commandement militaire. Il a également installé des militaires à quelques postes clés, en rapport avec la sécurité, la sélection du personnel et l'administration. La reconstruction du POUP à tous les niveaux sera un processus lent et incertain. Il paraît peu probable que le parti réussisse à trouver une audience significative dans la population.

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

- 8 -

C-M(84)35Appareil clandestin de Solidarité et sympathies ouvrières

23. L'esprit de Solidarité survit, mais l'influence et les activités du mouvement ont progressivement diminué dans tout le pays depuis l'imposition de la loi martiale et son interdiction officielle en octobre 1982. Les forces de sécurité ont montré de plus en plus de subtilité dans leur façon de traiter l'opposition et ont eu moins besoin de recourir à la force pour contrôler les manifestations publiques. Les autorités continuent d'arrêter un certain nombre de militants de Solidarité et d'autres opposants, et elles affirment ne pas être trop préoccupées par la menace que posent les quelques personnalités qui restent dans la clandestinité.

24. Le gouvernement a monté une campagne de diffamation contre Lech Walesa, sans parvenir pour autant à le discréditer. En fait, Walesa, dont l'image a été rehaussée par l'attribution du Prix Nobel de la paix, bénéficie toujours d'un important soutien populaire à Gdansk et représente un symbole puissant pour beaucoup de Polonais. Mais, il se trouve de plus en plus isolé politiquement et gêné dans ses rapports avec l'opposition clandestine. Cette dernière est maintenant fragmentée, et la Commission provisoire de coordination (TKK) de Solidarité ne paraît guère avoir de chances d'élaborer un programme d'action clair dans l'avenir prévisible. Le mouvement pourrait aussi entreprendre des activités moins génératrices de confrontation, comme la diffusion de programmes éducatifs, peut-être suivant le système des universités "volantes".

25. Le volume des protestations ouvertes et des manifestations publiques a diminué au cours de l'année dernière. Les manifestations récentes ont été beaucoup moins importantes et moins violentes que celles de 1982, ce en quoi il faut voir un symptôme de la lassitude des travailleurs à l'égard d'une campagne de protestation violente apparemment infructueuse. Les soucis d'ordre économique (sécurité de l'emploi, problèmes de coûts de la vie, etc.) ont de plus en plus tempéré d'une certaine prudence la volonté des travailleurs de protester publiquement.

26. Il est clair que les autorités sont toujours déterminées à ne pas traiter avec Solidarité ou Walesa. Un dialogue entre les deux parties est exclu. Le gouvernement s'efforce en lieu et place de promouvoir des organisations telles que le PRON et les nouveaux syndicats officiels comme moyens de communication avec l'opinion publique.

Importance et attitude de l'Eglise

27. La visite du pape en 1983 a permis de constater l'ampleur du soutien dont jouit l'Eglise. Les relations entre l'Eglise et l'Etat

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

- 8 -

après cette visiste ont semblé connaître une brève période de compréhension mutuelle. Des tensions ont resurgi depuis, mais la modération demeure le mot d'ordre des deux côtés, du moins au niveau des dirigeants. Le cardinal Glemp a prononcé une ou deux homélies assez dures, mais évite soigneusement de provoquer des remous. Dans les milieux ecclésiastiques polonais, on reconnaît en privé que la position de l'Eglise sous le régime communiste n'a jamais été meilleure, avec un vaste programme de construction d'églises (1.700 autorisations délivrées au cours des trois dernières années), un nombre d'églises ouvertes au culte plus grand qu'il ne l'a jamais été dans l'histoire et 1.500 prêtres de plus depuis 1979, soit 21.000 au total. Les autorités ecclésiastiques sont aussi soucieuses que la classe dirigeante d'oeuvrer en faveur de la paix sociale, mais elles n'ont pas cédé aux arguments du gouvernement, qui voulait les convaincre de se joindre au PRON. L'épiscopat semble reconnaître que Jaruzelski est le meilleur dirigeant que le système communiste en Pologne puisse produire à l'heure actuelle, mais, comme en témoigne la récente controverse sur les crucifix dans les écoles, les tensions persisteront entre l'Eglise et le pouvoir.

28. L'Eglise a adopté une attitude prudente à l'égard de Solidarité, manifestant de la sympathie pour l'esprit qui inspire le mouvement, mais évitant tout appui à l'appareil clandestin de Solidarité ou tout engagement politique direct avec lui. Toutefois, quelques prêtres ont continué de dire ce qu'ils pensent en chaire à l'irritation évidente des autorités.

29. Bien que le texte de loi d'habilitation ait maintenant été adopté, les négociations entre l'Eglise et le gouvernement au sujet du projet de l'Eglise visant à aider l'agriculture privée se poursuivent; elles seront probablement longues et difficiles, l'Eglise et le gouvernement se méfiant chacun des intentions de l'autre à cet égard. Les autorités ecclésiastiques craignent visiblement que l'Etat ne veuille jouer un rôle majeur dans la réalisation du projet, ce qui risquerait de le faire échouer dès le départ.

30. Dans l'intention peut-être de saper la position de la hiérarchie de l'Eglise polonaise, le gouvernement s'est activement efforcé d'ouvrir la voie à des rapports officiels avec le Vatican. Les négociations sont complexes et pourraient compromettre l'octroi d'un statut légal à l'Eglise polonaise. Les entretiens sur ce point entre le gouvernement et l'Eglise ont récemment connu des difficultés avec la proposition du gouvernement d'abandonner le projet de loi, pratiquement achevé, et de le remplacer par une "Déclaration conjointe" n'ayant pas force de loi. L'Eglise a apparemment rejeté cette proposition. Le blocage, par le gouvernement, de ce projet de législation pourrait bien traduire une opposition soviétique accrue à cette amélioration potentielle du statut de l'Eglise en Pologne.

Vie intellectuelle et culturelle, y compris les moyens d'information

31. En dépit des tentatives du gouvernement, qui a cherché à réaffirmer son contrôle sur la production et la diffusion de la culture, la vie culturelle en Pologne demeure la plus variée et la plus sophistiquée de toutes celles des pays d'Europe de l'Est, et l'une des plus perméables aux influences occidentales. En outre, et malgré les critiques du gouvernement, les universités sont restées en grande partie maîtresse de la conduite de leurs affaires et ont constitué un foyer d'opposition au régime. Une intense vie culturelle, clandestine ou privée, s'est développée en parallèle, englobant la presse clandestine, la littérature samizdat, l'éducation et la littérature populaires, les cassettes vidéo de contrebande, les concerts privés, etc.. Avec l'arrestation d'un écrivain de premier plan, connu pour son opposition au régime, la menace que celui-ci exerce depuis peu contre l'intelligentsia s'est encore alourdie.

32. Bien que les moyens d'information n'aient plus les coudées aussi franches qu'au temps de Solidarité, la presse polonaise est, parmi toutes celles des pays du Pacte de Varsovie, la moins contrôlée. Toutefois, la nouvelle loi sur la presse vise à étendre la censure à d'autres secteurs et à en resserrer l'application. Toute critique contre le système socialiste de Pologne et l'alliance avec l'Union soviétique demeure interdite, mais la mise en oeuvre des principes et pratiques socialistes sont fréquemment l'objet d'intenses débats dans la presse officielle. Des publications catholiques indépendantes donnent encore un autre point de vue et la presse clandestine, pourtant harcelée, continue de faire paraître des exposés non expurgés des événements qui se produisent dans le pays. La radiodiffusion est le plus contrôlé des médias; le gouvernement en possède les moyens et monopolise l'utilisation des ondes. L'Eglise a toujours le droit - acquis au temps de Solidarité - de diffuser la messe dominicale.

Etat d'esprit et situation de la population et son attitude à l'égard du régime

33. La situation intérieure du pays se distingue aujourd'hui par l'absence de dialogue réel entre le gouvernement et la population. L'enthousiasme populaire pour les protestations et les manifestations violentes s'est singulièrement refroidi au cours de 1983 par suite de préoccupations économiques (sécurité de l'emploi, salaires, etc.), ce qui a eu un effet modérateur sur les tendances du public à manifester son opposition et à s'identifier à Solidarité et à le soutenir. On pourrait dire que l'état d'esprit de la population se caractérise par de la lassitude, de l'apathie et une résignation morose face à Jaruzelski et à son régime. Les efforts du gouvernement pour instaurer un dialogue par l'intermédiaire du PRON et les syndicats officiels ne rencontrent qu'un succès limité.

C-M(84)35

- 11 -

Place de la Pologne au sein du Pacte de Varsovie

34. La situation géographique du pays stratégiquement délicate et ses récents problèmes internes (dont l'origine et la nature sont perçues par les autres régimes du Pacte de Varsovie comme une menace potentielle contre leurs propres positions) ne laissent au Pouvoir qu'une très faible marge de manoeuvre dans ses relations avec l'Union soviétique et les autres pays d'Europe de l'Est. La Pologne a assumé son rôle habituel dans les réunions du Pacte de Varsovie et du CAEM, et a généralement joué la facilité en s'alignant servilement sur la politique soviétique en matière de relations extérieures.

35. L'un des thèmes qui revient régulièrement dans les discours de Jaruzelski consiste à dire que les sanctions occidentales ont montré le danger d'une dépendance excessive à l'égard des pays de l'Occident et ont obligé la Pologne à se tourner davantage vers le bloc soviétique pour ses échanges commerciaux et pour la recherche d'un soutien économique général. Sur le plan interne, Jaruzelski a dû tenir compte du fait que l'évolution du pays doit suivre une ligne suffisamment orthodoxe pour pouvoir être acceptée par Moscou. Récemment, les Soviétiques ont mis une sourdine à leurs commentaires sur les événements de Pologne, et Moscou semble accepter les singularités de l'actuel régime polonais et de sa politique et se satisfaire généralement (ou du moins avoir opté pour l'impassibilité) de la façon dont Jaruzelski gère la situation. Mais certains indices donnent à penser que les Soviétiques ont pressé les autorités polonaises de se montrer plus fermes à l'égard de l'Eglise et de faire passer en jugement les militants du KOR et de Solidarité qui sont en prison.

B. EconomieRésultats globaux pour 1983

36. Après quatre années consécutives de récession, l'évolution en 1983 de l'économie de la Pologne a été caractérisée par une reprise de la croissance globale : exprimé en termes réels, le revenu national (optique production) a accusé une hausse de 4 à 5 % induite principalement par l'augmentation de la production des industries manufacturières et les bons résultats de la campagne agricole. Ce redressement a été cependant loin de compenser le recul enregistré précédemment et le volume de l'activité économique du pays est demeuré inférieur d'environ un cinquième au niveau atteint en 1978 (1).

(1) Source des données : Office Central des Statistiques de la Pologne - Rapport sur la situation économique de la Pologne, supplément statistique, février 1984.

Industrie

37. La production industrielle (quantifiée par les ventes industrielles exprimées en prix constants) s'est accrue en 1983 de 6,8 %, dépassant ainsi l'objectif fixé par le plan (+ 3,7 %). Contrairement à l'évolution observée l'année précédente, les industries manufacturières ainsi que les entreprises de petite dimension (les unes et les autres en progression de 7,1 %) ont fourni l'impulsion essentielle de la croissance du secteur. En revanche, les industries extractives - qui avaient connu en 1982 une forte reprise permettant d'atténuer les difficultés d'approvisionnement de l'économie en matières premières - ont fait preuve d'une croissance plus modeste (+ 2,3 %). A cet égard, la production de charbon a augmenté seulement de 2 millions de tonnes, pour atteindre 191 millions de tonnes; ce niveau semble constituer le maximum possible compte tenu de l'incapacité du pays de consentir un effort d'investissements suffisant pour développer l'extraction dans les sites existants ou ouvrir de nouvelles mines.

38. Il convient de souligner que le taux d'accroissement annuel de la production industrielle en 1983 prend tout son relief par référence aux résultats de 1982 et donc, en partie, au niveau particulièrement faible de l'activité enregistré au début de cette année-là (le creux de la récession avait en effet été atteint en janvier). Un examen de l'évolution mensuelle de la production montre en fait que le mouvement de reprise s'est essouffé à partir du second trimestre de 1983.

39. Ce ralentissement du rythme de croissance doit probablement être attribué à une réapparition des difficultés d'approvisionnement en produits de base, ainsi qu'à l'impossibilité de procéder à la modernisation et au renouvellement nécessaires de certains équipements, du fait de la limitation prolongée des importations en devises convertibles et de la réduction générale des investissements. L'industrie demeure en outre confrontée à une faible productivité et à une mauvaise répartition de la main-d'oeuvre. La qualité des biens produits continue d'être médiocre. Ce phénomène semble avoir atteint des proportions importantes et a des conséquences défavorables non seulement pour les consommateurs, mais surtout pour les exportations.

Agriculture

40. Les résultats de l'agriculture en 1983 font apparaître une amélioration par rapport à la campagne précédente : la production totale du secteur a progressé de 3,6 %, renversant ainsi la tendance des années précédentes, tandis que la récolte de céréales atteignait son niveau le plus élevé depuis 1974. De surcroît, par la mise en oeuvre de mesures favorables aux exploitants privés (notamment la garantie

C-M(84)35

- 13 -

constitutionnelle donnée au "caractère durable" des exploitations familiales agricoles et le relèvement en juillet des prix d'acquisition), les autorités ont réussi à inciter ces derniers à livrer une plus grande part de leur production. En particulier, les achats par l'Etat de céréales se sont accrus de 68 %, ce qui devrait réduire les besoins d'importations du pays.

41. En revanche, la production de viande a fléchi de 3 % en raison d'une nouvelle diminution du cheptel, elle-même consécutive à la pénurie de fourrages à haute teneur en protéines qui continue de se manifester en dépit de l'amélioration des récoltes, ainsi qu'au caractère dissuasif du système des prix (le relèvement des prix d'acquisition du bétail a été inférieur à celui des céréales). Le redressement de la production de viande reste largement conditionné par la capacité d'importation d'aliments pour le cheptel et par l'évolution de la structure des prix agricoles.

42. Les progrès enregistrés en 1983 par l'agriculture n'ont pas été suffisants pour permettre la suppression du rationnement; en fait, le beurre et les matières grasses ont été ajoutés à la liste en octobre. Le rationnement continue de toucher une gamme étendue d'articles, mais la disponibilité des biens rationnés a été en général assurée. Malgré une baisse dans certains cas (viande) de la qualité offerte, dans l'ensemble l'approvisionnement du marché en produits d'alimentation s'est plutôt légèrement amélioré par rapport à 1982.

Le Consommateur : l'offre et la demande sur le marché intérieur; niveau de vie

43. Sur le marché intérieur, l'écart entre l'offre et la demande de biens de consommation demeure élevé. Toutefois, en 1983, le processus de raréfaction de l'offre qui se développait depuis 1980 s'est inversé, comme en témoigne la reprise de la croissance du volume des ventes au détail.

44. En 1983, les revenus nominaux de la population ont augmenté de quelque 25 %, soit un rythme comparable à celui de l'inflation. En théorie, le revenu réel moyen des ménages est donc demeuré constant d'une année sur l'autre, alors qu'en 1982 il avait accusé une baisse d'environ 20 %. Cette évolution globale n'a cependant pas été identique pour toutes les couches de la population et certaines catégories (par exemple les retraités) ont été confrontés à une nouvelle érosion de leur pouvoir d'achat; dans ces conditions, la tendance à l'amplification des inégalités sociales s'est vraisemblablement poursuivie. En dépit d'une progression plus rapide (+ 31 %), la valeur des dépenses des ménages est restée inférieure à celle des revenus; il en est résulté un accroissement de l'épargne totale de la population, mais ce dernier a été moins élevé qu'en 1982. Néanmoins, la persistance d'une importante épargne accumulée (celle-ci représente environ 40 % des revenus nominaux de l'année 1983) et, de plus, détenue en partie sous la forme de liquidités, continue d'exercer de fortes pressions inflationnistes sur l'économie.

45. L'augmentation des prix d'un certain nombre de produits d'alimentation entrée en vigueur au début de 1984 constitue un compromis entre la nécessité économique de répercuter au niveau du consommateur les hausses des prix à la production intervenues en juillet 1983 et la nécessité de prendre en compte la sensibilité extrême de la population à l'accroissement du coût de la vie. Révisées en baisse par rapport au projet initial, ces augmentations apparaissent comme un échec pour la politique économique des autorités dans la mesure où elles impliqueront des subventions budgétaires plus élevées que prévu et contribueront moins à freiner la demande. En revanche, elles ont été acceptées jusqu'à présent sans conflits sociaux graves par la population, et le gouvernement estime dès lors qu'un précédent a été instauré pour des ajustements périodiques futurs (les éléments de la population qui ont répondu au programme de consultations du gouvernement sur les hausses de prix ont marqué leur préférence pour des augmentations fréquentes mais de faible ampleur, plutôt que pour des accroissements espacés élevés).

Les réformes économiques et leur mise en oeuvre

46. Le programme de réformes économiques annoncé par les autorités au début de 1982 avait pour principe général d'atteindre à une plus grande efficacité de l'économie par le jeu d'une décentralisation des décisions économiques et un rôle accru accordé à certains mécanismes du marché. Sans nier la réalité de certaines mesures effectivement adoptées, il apparaît que l'impact de ces dernières a été limité et qu'elles ont marqué de cohérence. La mise en oeuvre des réformes a été freinée notamment par une résistance de la bureaucratie et la crainte qu'une libéralisation de l'économie n'affaiblisse le pouvoir de contrôle du Parti. Par ailleurs, l'insuffisance d'un grand nombre de produits nécessaires au fonctionnement de l'industrie s'est avérée incompatible avec la décentralisation du processus d'allocation des ressources.

47. Les effets négatifs pour l'économie de certaines mesures prises, et en particulier les hausses désordonnées des salaires et des prix consécutives aux libertés nouvelles octroyées aux entreprises, ont incité en 1983 les autorités à corriger l'évolution du système économique dans le sens d'un plus grand dirigisme. La réforme économique a également manqué d'appui populaire, les hausses de prix en ayant constitué la principale manifestation pour la majorité de l'opinion publique. Jusqu'à présent, les résultats de la réforme se sont avérés nettement en retrait par rapport aux objectifs initiaux du gouvernement.

C-M(84)35

- 15 -

Relations économiques extérieures

(i) Commerce

(a) avec les pays occidentaux

48. En 1983, et pour la seconde année consécutive, la Pologne a enregistré un excédent substantiel (\$ 1,22 milliard selon les statistiques douanières polonaises) dans son commerce en devises convertibles. Ce résultat favorable a été obtenu en premier lieu au prix de la poursuite d'une politique d'importation restrictive dont les effets cumulés exercent une lourde contrainte sur le développement de l'économie; la valeur des importations en devises convertibles a stagné par rapport à 1982 et ne représente qu'environ 72 % du niveau atteint en 1981. En dépit d'une détérioration des termes de l'échange, les exportations se sont accrues d'environ 2,3 % grâce, en particulier, à une augmentation du volume des ventes de charbon, à la réexportation de pétrole libyen et irakien et à un accroissement des livraisons de produits de l'agriculture. En revanche, les performances à l'exportation du secteur des industries manufacturières sont demeurées faibles.

(b) avec les pays du CAEM

49. La progression au cours des dernières années de la part relative des membres du CAEM dans les échanges totaux de la Pologne est davantage le reflet de la contraction du commerce avec l'Occident plutôt que d'une accélération du rythme des transactions avec les pays de l'Est. En 1983, ceux-ci ont été destinataires d'environ 51 % des exportations de la Pologne et lui ont fourni quelque 59 % de ses importations. Une réorientation plus marquée des courants d'échanges de l'économie polonaise en faveur de ses partenaires du CAEM apparaît difficile à réaliser compte tenu du caractère peu substituable d'une fraction importante des importations d'Occident, de la réticence probable de l'URSS à augmenter certaines de ses livraisons (produits énergétiques notamment), et de la capacité d'exportation limitée de la Pologne.

(ii) La dette polonaise

50. Selon les estimations des autorités polonaises, l'endettement en devises convertibles du pays aurait atteint environ \$ 26 milliards à la fin de 1983. Des pays de l'Est, c'est le seul dont la dette nette continue de croître, et cela en raison de l'accumulation des arriérés d'intérêts. La capacité de financement de la Pologne en 1983 s'est élevée à quelque \$ 2,4 milliards, provenant d'un excédent de \$ 1,5 milliard des transactions de biens et services (intérêts exclus), d'un apport de \$ 0,6 milliard en nouveaux crédits à moyen et long terme et de l'octroi de \$ 0,3 milliard en crédits (nets) à court terme renouvelables. Ce montant est à comparer à un total d'obligations estimées à environ \$ 14,5 milliards (\$ 8 milliards de créances de principal et d'intérêts exigibles en 1983 ajoutées à \$ 6,5 milliards d'arriérés).

51. La presque totalité des versements au titre de la dette effectués par la Pologne en 1983 s'est rapportée à des paiements d'intérêts (aux banques essentiellement) et à des remboursements très partiels de crédits fournisseur et de crédits bancaires non officiellement garantis. En août 1983, les banques occidentales ont accepté de rééchelonner sur 10 ans, avec une période de grâce de 5 ans, 95 % des créances de principal arrivant à échéance et de recycler par des crédits commerciaux à court terme renouvelables 65 % des intérêts dus sur le principal non encore rééchelonné (soit \$ 200 millions). Cette dernière condition représente une concession d'une importance décroissante par rapport à l'accord de 1982 (où seulement la moitié des intérêts avaient été refinancés) et à celui de 1981 (qui ne s'appliquait qu'au principal de la dette), dans la mesure où les intérêts moratoires, qui constituent une part croissante des intérêts dus, sont, quant à eux, intégralement versés. Suspendues en janvier 1982 à la suite de l'instauration de la loi martiale, les discussions entre la Pologne et le groupe des créanciers publics occidentaux ont repris en novembre 1983 et se sont poursuivies en 1984. Les créanciers occidentaux considèrent notamment que la reprise des règlements des arriérés au titre de l'accord de rééchelonnement conclu en 1981 faciliterait la poursuite des négociations portant sur les créances exigibles depuis lors et constitue un préalable à la finalisation de l'accord.

II. ATTITUDE DE L'UNION SOVIETIQUE ET DES AUTRES PAYS D'EUROPE DE L'EST

Attitude des partis et des gouvernements

52. Les dirigeants soviétiques ne peuvent être satisfaits de la lenteur de la reconstitution du POUP et de la forte influence de l'Eglise. Ils ont toutefois reconnu que Jaruzelski avait réussi à prendre en main la situation en matière de sécurité, à éliminer Solidarité et à réaliser quelques progrès dans le redressement de l'économie. Ils sont manifestement arrivés à la conclusion que Jaruzelski est, dans les circonstances actuelles, le dirigeant polonais le plus apte à protéger leurs intérêts en Pologne. Ils ont même donné leur consentement à des manifestations aussi peu souhaitées que la visite du pape. Les critiques contre les événements de Pologne ont pratiquement disparu de la presse soviétique. Toutefois, Moscou demeure attentive à tous les signes qui laisseraient supposer que le retour de la Pologne à la fiabilité politique et à la stabilité économique puisse être remis en cause; ils sont prêts à exercer de fortes pressions sur le pouvoir polonais pour faire en sorte que leurs intérêts vitaux ne soient pas de nouveau mis en péril.

53. Les relations avec les pays d'Europe de l'Est ont en grande partie été restaurées. Seule la presse tchécoslovaque garde un ton extrêmement critique, particulièrement dans ses commentaires sur le rôle de l'Eglise, élément révélateur de la crainte d'une renaissance

C-M(84)35

- 17 -

religieuse et d'une dissidence à l'intérieur de la Tchécoslovaquie. Tous les régimes d'Europe de l'Est se préoccupent, comme l'Union soviétique, de la faiblesse du POUP. Et tous, plus particulièrement la Hongrie et la Roumanie, se sont inquiétés des effets de la dette polonaise sur les marchés financiers et, par voie de conséquence, de la difficulté d'obtenir de nouveaux prêts. En revanche, aucun d'entre eux ne semble plus craindre une contagion du "malaise polonais".

Attitude des populations et des milieux intellectuels

54. Même lorsque le prestige de Solidarité était au plus haut, les peuples des autres pays d'Europe de l'Est, et encore moins celui d'Union soviétique, n'ont jamais eu une grande sympathie pour les Polonais. La crainte de répercussions sur les niveaux de vie et d'un éventuel engagement dans une intervention militaire a été brandie par les régimes d'Europe de l'Est pour favoriser un certain ressentiment à l'égard de la Pologne qui a mis en péril les progrès réalisés dans toute la région au cours des dernières années. Chez les intellectuels, l'opinion qui prévaut généralement en Europe de l'Est est que "l'expérience polonaise" était vouée à l'échec et risquait de provoquer une répression préventive ailleurs. Les dissidents hongrois et tchécoslovaques ont manifesté de la sympathie pour les aspirations politiques de Solidarité, mais ils ont accueilli l'imposition de la loi martiale avec un certain soulagement, convaincus que le conflit avait été réglé avec relativement peu d'effusion de sang. Les intellectuels travaillant au sein des régimes des alliés de la Pologne dans le Pacte de Varsovie n'ont pas été trop fortement influencés, bien que l'on ait pu constater que certains d'entre eux en Union soviétique réfléchissent aux raisons de la perte de contact du POUP avec la population.

III. PERSPECTIVES D'AVENIR EN CE QUI CONCERNE LA SITUATION EN POLOGNE

A. Sur le plan politique

Rôle futur du parti et de l'armée

55. L'impératif doctrinal en vertu duquel le parti joue le "rôle dirigeant" dans la société polonaise permet d'avoir la certitude que le POUP dominera la scène politique. Néanmoins, le parti ne se remettra de son état de démoralisation actuel qu'au terme d'un long et lent processus placé sous la houlette extrêmement prudente de Jaruzelski. Dans cette tâche, il s'appuiera beaucoup sur les militaires mais aussi sur ses collègues, ministres et conseillers, chargés de concevoir des stratégies sociales et économiques de nature à rendre le parti plus crédible. Le nombre d'adhérents continuera probablement de fléchir, mais un parti plus restreint peut en définitive être plus efficace

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

- 18 -

C-M(84)35

qu'une organisation massive. La survie du noyau dur de la bureaucratie orthodoxe du parti qui a échappé aux purges de ses éléments les plus libéraux continuera de dépendre de Jaruzelski et de l'armée et s'alignera sur la politique pragmatique de Jaruzelski aussi longtemps que celle-ci offrira des perspectives de redressement de l'économie.

56. On peut penser que Jaruzelski et quelques généraux de la classe dirigeante conserveront des positions clés, étant donné notamment que l'ordre public en Pologne a désormais un fondement militaire et que l'on a expressément donné à croire qu'en temps de crise ce sont les militaires qui devaient prendre en main la situation. Des équipes d'inspection militaires continueront d'être utilisées pour surveiller l'administration des régions et inspirer une amélioration du rendement des usines de production. Mais chaque fois que possible, la tâche de réprimer les mouvements d'opposition populaires sera laissée à la milice et aux services de sécurité.

Il est peu probable que la position de Jaruzelski lui-même soit menacée à condition qu'il soit capable de contenir le mécontentement populaire et d'améliorer quelque peu la situation économique. Au besoin, il prendra pour cela des mesures plus rigoureuses. S'il échoue toutefois, et malgré le soutien de l'armée, les tenants de la ligne dure du parti, appuyés peut-être par les Soviétiques, pourraient prendre le dessus afin d'imposer un changement à la tête du pays.

Confrontation ou accommodement ?

57. Il n'y aura probablement dans le proche avenir ni accommodement réel ni confrontation directe. Le gouvernement continuera d'engager un processus raffiné de "consultations" destiné à désamorcer les mouvements d'opposition populaires et à donner le sceau de la respectabilité à sa politique. Mais maintenant que les éléments actifs de l'opposition se trouvent paralysés par la répression passée, l'éventualité de graves et importantes perturbations est minime. Même si l'on ne peut exclure des explosions spontanées de mécontentement populaire, les perspectives de les voir prendre des dimensions menaçantes pour le pouvoir sont lointaines. Rien non plus ne permet de penser que Jaruzelski voudra de son plein gré rechercher un consensus avec la société polonaise, si ce n'est à ses propres conditions; et il s'agit de conditions que la population peut tolérer, mais qu'elle n'approuvera pas. Tout laisse donc présager le maintien du statu quo politique.

Perspectives de dialogue entre les composantes de la société polonaise

58. Le pouvoir n'envisage pas d'instaurer un véritable dialogue avec les authentiques représentants de la société, bien qu'il prétende le contraire. En particulier, toute forme de dialogue avec les anciens

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

- 18 -

C-M(84)35

- 19 -

dirigeants de Solidarité et l'actuelle opposition clandestine est écartée. Même si les autorités espèrent que les nouveaux syndicats se montreront suffisamment actifs pour apparaître comme des représentants plus plausibles des exigences populaires, rien n'indique qu'elles tiennent à engager un "dialogue" comme elles l'avaient fait avec Solidarité en 1980/81.

59. Les discussions entre l'Eglise et l'Etat se poursuivront. L'Eglise aura une certaine influence marginale pour des questions spécifiques telles que les procédures législatives et les problèmes humanitaires. Mais, si l'Eglise peut à certains égards apparaître au régime comme un partenaire souhaitable dans un dialogue, il faudrait que la hiérarchie catholique abandonne sa répugnance à entrer dans l'arène politique; si elle le fait, le gouvernement peut prétendre qu'elle se mêle de la politique officielle (ce qui mettrait ses privilèges en péril) ou qu'elle la soutient (ce qui risque de lui aliéner la congrégation). Bien qu'il y ait des signes de divergence sur cette question entre l'Episcopat et le bas clergé, rien n'indique que l'Eglise veuille risquer de compromettre son rôle historique de dépositaire des valeurs nationales, en prenant celui d'interlocuteur politique.

60. Le régime n'a pas eu encore à se poser la question de savoir comment, en l'absence de vrai dialogue, donner une motivation au peuple polonais et comment lui faire accepter les limites et objectifs inspirés d'en haut. Les activités du PRON et les "consultations" tant vantées au sujet de décisions qui seront probablement impopulaires se poursuivront. Mais leur incidence sera sans doute faible.

61. La société polonaise a fait preuve d'une très grande solidarité en refusant de coopérer avec les autorités civilo-militaires. Les tentatives faites par le régime pour semer la discorde entre les travailleurs et les intellectuels, et les travailleurs et les paysans, semblent vouées à l'échec.

Activités de Solidarité et réaction de la classe ouvrière

62. La direction clandestine de Solidarité peut, par son existence même, des appels à l'action, des publications et même des émissions radio; imprimer les objectifs du mouvement dans l'esprit du public et agir sur la conscience des travailleurs. Mais il est peu probable qu'elle puisse mobiliser les masses et organiser des manifestations de rue ou des grèves à l'échelle nationale. La sympathie de la classe ouvrière pour les idéaux de Solidarité n'a pas décliné, et l'expérience des seize mois d'existence de Solidarité sera impossible à extirper; mais les actions répressives menées dans le passé par le pouvoir ont, pour le moment du moins, émué l'enthousiasme du public pour la confrontation militante. Bien que Walesa soit toujours largement respecté comme l'incarnation de Solidarité, il a devant lui un avenir incertain faute de pouvoir compter sur une organisation efficace.

Le principal impact de Solidarité dans l'avenir sera double : les travailleurs hésiteront toujours à faire confiance aux autorités qui ont réprimé le syndicat indépendant; et le régime répugnera à adopter une politique plus conciliante, de crainte qu'elle ne soit interprétée comme un signe de faiblesse et qu'elle n'encourage des exigences plus grandes inspirées par les idéaux du syndicat hors-la-loi.

Relations avec l'Union soviétique et les autres pays d'Europe de l'Est

63. Le jugement que porteront les Soviétiques sur les événements de Pologne se fera en fonction de quatre critères : loyauté au Pacte de Varsovie, maintien de l'ordre public, respect de l'idéologie et redressement économique. Tant que Jaruzelski donnera satisfaction à Moscou sur ces quatre points, les Soviétiques ne lui retireront pas leur soutien politique, en dépit des réserves qu'ils peuvent émettre au sujet de l'esprit de discorde qui règne au sein du POUW, et de certaines caractéristiques de la vie polonaise, telles que l'agriculture privée et l'influence de l'Eglise que Jaruzelski non seulement tolère, mais cherche à exploiter. Pour sa part, Jaruzelski s'efforcera de présenter la Pologne comme un allié loyal et sûr, oeuvrant en faveur de la stabilité politique et économique, de façon à avoir le plus de liberté d'action possible à l'intérieur du pays. Les aspirations polonaises de cette nature jouiront de l'appui tacite de la Hongrie et de la Roumanie, mais ces pays, comme leurs alliés du Pacte de Varsovie, voudront en tout premier lieu que le calme continue de régner en Pologne et que cette dernière retrouve sa place de partenaire économique sûr. Ils joueront de leur influence à cette fin.

B. Economiques

Perspectives à court terme

64. Le plan annuel pour 1984 envisage la poursuite de la croissance globale de l'économie, mais à un rythme plus modéré qu'en 1983 : le revenu national devrait s'accroître de 2,6 %, la production de l'industrie de 4,5 % et celle de l'agriculture de 1,5 à 2 %. Ces objectifs apparaissent ambitieux étant donné le caractère peu favorable des perspectives économiques à court terme de la Pologne. Une relance réelle et durable de l'économie demeure conditionnée en premier lieu par l'augmentation de la productivité du travail - et donc par la capacité du gouvernement de créer des conditions socio-économiques permettant une plus grande motivation des travailleurs - et par l'existence d'un courant d'importations correspondant aux besoins du pays. Par ailleurs, face à la persistance des principaux déséquilibres internes et externes auxquels est confronté le pays, la gestion des autorités continue de révéler l'absence d'une stratégie cohérente.

65. Les prévisions de croissance des autorités pour 1984 reposent en partie sur des hypothèses d'économies d'énergie et de matières premières difficilement réalisables sans une réorganisation du système productif, elle-même peu concevable en raison d'une capacité d'investissements insuffisante. Le rythme de développement de l'industrie, qui s'est déjà sensiblement ralenti au cours des derniers mois de 1983, risque par ailleurs d'être freiné par les disparités dans l'évolution des différentes branches du secteur, susceptibles d'augmenter les goulets d'étranglement. En particulier, la production des industries extractives, qui a été à la base de la première phase de la reprise industrielle, semble avoir atteint son maximum. Dans le domaine de l'agriculture, peu d'éléments pourraient susciter un nouveau progrès dans les récoltes, en dehors d'éventuelles conditions météorologiques très favorables. Bien que les autorités aient promis d'affecter au secteur agricole une part plus élevée (30 %) des investissements totaux, la réduction générale des investissements fait que l'agriculture en a retiré peu de profits. Quelques légers gains pourraient être réalisés par une augmentation des surfaces ensemencées.

66. L'accroissement projeté de l'excédent commercial en devises convertibles apparaît très aléatoire et dépendra en partie de la conjoncture économique internationale. La Pologne peut espérer un retournement de tendance en ce qui concerne les performances à l'exportation des industries manufacturières, mais ceci n'apparaît pas justifié au vu de l'évolution récente : les ventes du secteur continueront probablement d'être freinées par les restrictions aux importations et la mauvaise qualité de beaucoup de produits polonais. En outre, s'agissant des exportations de charbon, le pays compte sur sa capacité de regagner ses marchés traditionnels en Europe occidentale et d'en rechercher de nouveaux ailleurs. Il est possible qu'il obtienne en 1984 quelques succès limités mais, tout en disposant de stocks importants, pourrait être confronté à la persistance d'un niveau faible des prix.

Réformes futures

67. Les autorités polonaises continuent d'affirmer leur soutien au principe de la réforme économique, mais la mise en oeuvre de celle-ci se heurte à la persistance de la crise économique et à l'opposition tant de certains milieux à l'intérieur du Parti que de ceux qui redoutent de voir remettre en cause leurs intérêts acquis. Le gouvernement continue notamment d'être confronté à un double dilemme : le premier est celui du choix entre la mise en oeuvre intégrale de la réforme du système de gestion de l'économie indispensable à moyen et long terme et un dirigisme imposé par la pénurie actuelle des ressources; le deuxième dilemme réside dans l'incompatibilité

entre les mesures nécessaires pour éliminer les déséquilibres sur le marché intérieur et le souhait des autorités (justifié en partie par la crainte des répercussions sociales) de maintenir, au moins à court terme, le niveau de vie de la population. Néanmoins, les mesures déjà prises ont créé un cadre pour de nouvelles réformes. La dernière consiste en une loi adoptée en janvier et qui donne aux entreprises la possibilité d'introduire de nouveaux systèmes de salaires fondés sur des stimulants. L'introduction de ces systèmes reste volontaire et pourrait être entravée par une résistance de la part des travailleurs.

Attitude des autorités polonaises vis-à-vis de l'endettement

68. Les autorités polonaises prévoient de dégager en 1984 une capacité de financement de \$ 1,7 milliard destinée au service de la dette, montant qui représente seulement une faible part du total des remboursements exigibles (environ \$ 13,8 milliards, y compris les arriérés)(1). Elles s'efforceront probablement de continuer de donner la priorité aux remboursements destinés aux banques - et cela au détriment des créanciers officiels occidentaux - dans la mesure où elles considèrent le maintien d'un accès à certaines facilités bancaires comme indispensable à la conduite de leurs transactions commerciales.

69. La Pologne continuera vraisemblablement de s'efforcer de résoudre les problèmes financiers soulevés par son endettement par la négociation d'accords de rééchelonnement avec les banques, la participation à des discussions dans le cadre du groupe des créanciers publics occidentaux et la recherche systématique de nouveaux crédits (entre autres, en essayant d'adhérer au FMI). Dans les négociations engagées avec les banques, les autorités polonaises cherchent notamment à obtenir un rééchelonnement pluriannuel couvrant l'ensemble des créances restant dues et à obtenir de nouveaux crédits substantiels. L'approche, semble-t-il adoptée par la Pologne lors de la reprise des discussions dans le cadre du groupe des créanciers publics occidentaux, a été de lier la question des créances en sinistre (y compris les arriérés au titre de l'accord de rééchelonnement conclu en 1981) à l'octroi de nouveaux crédits garantis et à la reprise des négociations portant sur l'adhésion du pays au FMI : ce lien a été rejeté par les créanciers occidentaux.

Commerce avec les membres du CAEM

70. Les transactions entre la Pologne et les autres membres du CAEM ne devraient pas connaître d'augmentation significative en dehors de celles liées aux mouvements de prix. Cette stagnation du volume des échanges est prévisible en raison du manque de flexibilité du commerce mutuel de la zone. Le refus manifesté jusqu'à présent par l'Europe de

(1) La diminution en 1984 des échanges de principal et d'intérêt exigibles devrait être supérieure à l'augmentation des arriérés.

C-M(84)35

- 23 -

de l'Est (à l'exception de la RDA et, en 1983, de la Tchécoslovaquie) d'octroyer à la Pologne une assistance par le jeu d'un déficit dans les échanges bilatéraux devrait se perpétuer du fait des difficultés économiques de ces pays. En revanche, le protocole commercial soviéto-polonais pour 1984 prévoit un déficit de 47,6 milliards de zloties (quelque \$ 660 millions) en faveur de la Pologne, vraisemblablement financé par des crédits à long terme et à faible taux d'intérêt.

IV. CONCLUSIONS

71. Le gouvernement polonais a rétabli son contrôle sur le plan politique par la voie de la répression et il est déterminé à ne pas relâcher son emprise. Il n'y aura pas de véritable dialogue avec la population tant que le gouvernement conservera l'attitude rigide qui est la sienne. La participation des militaires à la prise de décisions politiques au sein du gouvernement et du parti, est considérable et le demeurera probablement. Les frictions internes au régime militaro-civil ne devraient pas devenir incontrôlables et l'opposition à la politique pragmatique de Jaruzelski sera discrète. Néanmoins, les partisans de la ligne dure dans le parti seront prêts, avec l'appui de Moscou, à exploiter toute erreur de jugement.

72. La population s'est lassée et découragée d'une action de résistance militante. Une réconciliation entre le gouvernement et le peuple est cependant presque inconcevable dans la situation actuelle. Des sentiments et une activité hostiles au régime persisteront, mais il est peu probable que se produisent des grèves ou des manifestations assez graves pour menacer le régime. L'Eglise catholique et le Vatican se comporteront en élément modérateur sans toutefois assumer le rôle d'interlocuteur politique. Les relations entre le régime et l'Eglise seront difficiles.

73. Le plus grand défi auquel le gouvernement ait à faire face est le redressement économique. Les perspectives à cet égard sont sombres, principalement parce que le régime n'a pas été en mesure de définir une véritable stratégie ni de fournir une motivation aux travailleurs. Le service de la dette polonaise - aux environs de \$ 6 milliards en 1984 - augmentera aussi longtemps que les taux d'intérêt demeureront élevés. Une aide des autres pays du CAEM est peu probable et ne suffira pas à permettre à la Pologne de surmonter la crise actuelle. A défaut d'un accord global de règlement de sa dette, qui devrait inclure un rééchelonnement à long terme, de nouveaux crédits et, soit un moratoire de la dette, soit des taux d'intérêt favorables - toutes conditions difficiles à remplir - l'économie continuera à stagner autour du niveau actuel.

74. Il semble que le pouvoir polonais actuel souhaite conserver et développer les liens avec l'Ouest, en partie pour les avantages économiques que le pays en retire, mais aussi pour prouver sa légitimité et peut-être également pour garder une certaine latitude lui permettant d'exprimer une identité polonaise et de se démarquer ainsi de l'Union soviétique. Les événements qui se sont succédé depuis 1980 n'auront pas renforcé, aux yeux de l'URSS, le crédit qu'on peut accorder à la Pologne au sein du Pacte de Varsovie et de la communauté socialiste.

75. Si les critères utilisés pour juger de la situation dans les autres pays d'Europe orientale étaient appliqués à la Pologne, le pays semblerait à plus d'un titre comme le moins antilibéral au sein du Pacte de Varsovie. Les caractéristiques permanentes (la puissance de l'Eglise, l'agriculture privée, les tendances pro-occidentales, etc.) la tiennent à l'écart; et les événements récents, comme l'amnistie et la réticence à organiser des procès politiques indiquent que la situation demeure malléable.