

## LE TRAITÉ D'ASSOCIATION ENTRE LA POLOGNE ET LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (Problématique juridique et économique)\*

Stanisław Soltysiński

I. En essayant d'apprécier les dispositions du Traité d'Association entre la Pologne et les Communautés Européennes<sup>1</sup>, j'avais essayé de le comparer avec les traités d'association antérieurs et avec les traités d'adhésion à la CEE des pays de la région méditerranéenne, dont l'intégration réussie aux pays développés de la Communauté sert d'argument encourageant la Pologne à suivre l'exemple des jeunes démocraties de cette région d'Europe. Les débats qui ont eu lieu jusqu'à présent sur le traité avec la CEE n'ont été que très rarement axés sur ses dispositions. La controverse opposant la majorité de l'opinion publique, qui se prononce résolument en faveur de la ratification du traité<sup>2</sup>, et la minorité, qui y voit une menace pour la souveraineté et une influence croissante du libéralisme, semble refléter un conflit politique et idéologique plutôt que porter sur des solutions économiques concrètes.<sup>3</sup> Il n'est pas douteux que l'intégration de la Pologne dans la CEE marque un déclin du concept de l'Etat traditionnel national et souverain et qu'elle aura des conséquences politiques et culturelles déterminées. La Pologne devra respecter non seulement les règles du jeu économique établies par Bruxelles mais aussi le système des valeurs politiques qui domine en Europe occidentale et les conceptions libérales des droits et libertés de l'homme. A titre d'illustration

---

\* Cet article est un développement des thèses du rapport présenté à la réunion du Comité des Sciences Juridiques de l'Académie Polonaise des Sciences, tenue le 19 avril 1992. L'auteur, qui a participé à une partie des négociations de Bruxelles, tient à souligner que les opinions formulées dans l'article reflètent uniquement son point de vue personnel.

<sup>1</sup>Le traité d'association conclu entre les Communautés Européennes et leurs Etats membres d'un côté, et la République de Pologne de l'autre (appelé dans le texte qui suit "traité" ou "accord d'association entre les CE et la RP"). Le 1<sup>er</sup> mars 1992 est entrée provisoirement en vigueur la partie commerciale du traité, dont la ratification par les CE n'exigeait pas le consentement des parlements des Etats membres. Cette partie du traité, la plus importante et appelée "accord provisoire" (interim agreement) a été ratifiée par le Président de la République de Pologne en février 1992. Par la suite, le 20 octobre 1992 le Président de la République a ratifié le traité dans son intégrité. Le processus de ratification par les parlements des Etats membres et d'échange des notifications prévu à l'art. 121 du traité étant achevé vers la fin de l'an 1993, le traité est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1994.

<sup>2</sup>D'après le sondage effectué en janvier 1992 par le Centre de consultation de l'opinion publique (CBOS) plus de 80 % des enquêtés déclarent que le traité d'association sera certainement ou plutôt avantageux pour la Pologne.

<sup>3</sup>Ce que souligne le commentaire du CBOS concernant l'enquête citée à la note 2 (ibidem, p. 6).

pertinente de ce problème on peut évoquer le récent jugement de la Cour Suprême d'Irlande, qui autorise une jeune fille, victime d'un viol, de se rendre en Angleterre pour y subir une interruption volontaire de grossesse en dépit de l'interdiction constitutionnelle de manœuvres abortives, en vigueur en Irlande.

En concentrant mon attention sur la partie commerciale du traité, j'avais essayé de démontrer qu'elle dérogeait sensiblement au modèle idéal du libre échange. Les dispositions du traité d'association illustrent le rôle croissant du droit commercial transnational qui reflète à son tour le rapport de forces réel dans le commerce mondial.

D'un autre côté, les efforts diplomatiques et politiques des pays est-européens, orientés vers l'obtention de la qualité de membre des CE, ont été intensifiés et s'expriment surtout par le dépôt de la demande d'adhésion par la Pologne et la Hongrie en avril 1994.

**II.** Les trois traités signés le 16 décembre 1991 à Bruxelles par la CEE avec la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie portent le nom collectif de traités européens. Ils traduisent la politique d'extension des Communautés Européennes, réalisée simultanément avec l'approfondissement de l'intégration au sein de la CEE et de l'AELE. Bien que les Communautés Européennes aient déjà signé dans le passé plusieurs accords de coopération économique (accords d'association, unions douanières, traités de commerce), les traités européens dont nous parlons présentent une nouveauté essentielle dans la pratique des traités de ces Communautés, en raison surtout des dispositions sur le dialogue politique (art. 2 - 5) et la nécessité de rapprochement des systèmes juridiques des trois Etats associés du modèle qui règne au centre européen (art. 68 - 70) ainsi que des dispositions sur la coopération culturelle (art. 94). Cela ne signifie pas toutefois que l'intégration politique et économique envisagée soit différente de celle des traités d'association antérieurs, conclus entre les Communautés et, par exemple, les Etats du bassin méditerranéen. Les traités dont nous parlons visent la création de zones de libre échange (free trade areas) dans l'acception donnée à ce terme par l'art. 24 du GATT. Cela implique un modèle d'intégration économique quelque peu différent de celui de l'union douanière, comme c'est le cas dans les traités d'association avec la Turquie et la Grèce. L'union douanière c'est non seulement l'abolition des droits de douane mais aussi la mise en place d'une barrière douanière unique à l'égard des pays tiers.

Cette dernière question est liée à celle, non résolue, de l'admission de la Pologne à la CEE. L'union douanière est la condition absolue, que doit remplir le pays qui acquiert la qualité de membre de la Communauté. Cependant, malgré les efforts instamment déployés par ces trois pays de l'Europe centrale, on n'a toujours pas de déclaration expresse d'appui des CE à leur demande d'entrée dans la CEE.<sup>4</sup> Dans le préambule du traité passé entre la Pologne et les CE il est dit que l'objectif ultime de notre pays — et non le but approuvé par les deux parties — consiste à obtenir la

---

<sup>4</sup> La Commission de la CEE a informé officiellement le Parlement Européen que les traités européens ne pouvaient être considérés comme une promesse d'adhésion à la Communauté.

qualité de membre de la CEE. Le traité n'indique pas le délai d'adhésion ni les conditions que doit remplir la Pologne à cette fin. Une telle attitude des CE a eu des conséquences négatives pour nombre de solutions fondamentales adoptées dans les traités européens. En particulier, ni la Pologne, ni les deux autres pays concernés n'ont réussi à obtenir le consentement des CE à l'intégration de l'agriculture de notre région au marché de la CEE, ni même une promesse de limitation des subventions à l'exportation qui présentent une grave menace, notamment pour la Pologne et la Hongrie.<sup>5</sup>

Les chances de la Pologne d'obtenir, dans un traité, une promesse d'admission à la CEE dans un délai raisonnable, ont diminué après l'échec du putsch de Moscou en août 1992. Les trois pays concernés sont désormais considérés comme faisant partie des pays postcommunistes qui attendent de l'aide de la part de la CEE. L'aide à la Russie et à d'autres successeurs de l'ancienne URSS a gagné en importance stratégique. L'attitude retenue de la CEE à l'égard de la Pologne et des deux autres pays concernés a été critiquée au Parlement Européen. Les membres du Comité des Relations Economiques avec l'Etranger l'ont jugée "incorrecte et impropre", en faisant remarquer que les promesses d'admission faites dans les traités antérieurs d'association avec la Grèce et le Portugal, bien qu'elles aient eu avant tout une signification politique, avaient largement contribué à mobiliser les groupements en faveur de l'Europe dans les pays de la région méditerranéenne pour les programmes économiques susceptibles de relever le défi de l'intégration européenne.<sup>6</sup> Cependant, cette opinion n'a pas contribué à modifier sensiblement l'attitude de la majorité des gouvernements des Douze et de la Commission de la CEE.<sup>7</sup> Seul le ministre Genscher s'est dernièrement prononcé en faveur de l'admission des trois pays concernés à la CEE avant l'an 2000.

Les principes de base et le contenu du traité s'inspirent du Traité de Rome. Certaines de ses dispositions, notamment celles concernant les règles fondamentales de la libéralisation du commerce et de la circulation des capitaux, sont empruntées directement au Traité, sans modifications significatives. Par exemple, le traité prévoit la libre circulation de marchandises, de capitaux et de services, le droit de créer des entreprises et des filiales sur le territoire d'une autre partie, en tenant compte des législations nationales des pays parties au traité (freedom of establishment), l'unification des règles du droit antitrust, du droit antidumping, etc.

En accord avec les principes de base de la zone de libre échange, le traité limite efficacement la possibilité de pratiquer une politique unilatérale de protection du marché polonais au moyen du relèvement des droits de douane, de la fixation des quotas d'importation ou d'exportation et d'autres instruments protectionnistes semblables.

---

<sup>5</sup>Le ministre A. Olechowski l'a fait remarquer dans une des interviews accordées après la signature du traité.

<sup>6</sup>Report of the Committee on External Economic Relations on a General Outline for Association with the Countries of Central and Eastern Europe, *European Parliament*, March 13, 1991. Doc. FN/RR 105815, p. 11.

<sup>7</sup>Dans mes entretiens officiels à Bruxelles j'ai souvent entendu l'opinion que la CEE ne désirait pas renouveler la trop prompte promesse d'adhésion. Elle l'avait fait dans le traité d'association de 1973 avec la Turquie, mais cette promesse n'a pas été tenue.

Cependant les parties peuvent prendre des mesures extraordinaires de protection de leurs marchés ou balances des paiements, dans les limites rigoristes prévues par le traité (mesures extraordinaires, instruments prévenant des perturbations sur le marché ou assurant la protection de la balance des paiements, restrictions et interdictions ayant en vue la protection de la santé ou de la morale, etc. - cf. p.ex. les art. 29 - 34, 36, 64). Après l'entrée du traité en vigueur les parties ne peuvent plus établir de nouveaux droits de douane, ni de quotas d'importation ou d'exportation dans les relations commerciales. La Pologne a obtenu la possibilité de recourir à des instruments extraordinaires de protection, mais seulement sous forme des droits de douane plus élevés pour protéger, si nécessaire, les branches d'industrie nouvelles (infant industries) ou des secteurs économiques en reconversion, là où surgiront de graves problèmes sociaux (p.ex. un chômage notable). La disposition autorisant le recours à ces instruments de protection du marché contient quelques restrictions importantes (art. 29). Ainsi l'augmentation des droits de douane ne doit pas dépasser 25 % de la valeur douanière de la marchandise importée, tandis que le volume global des importations provenant de la CEE, soumises à un régime spécial des droits de douane protectionnistes, ne peut dépasser 15 % de la valeur des marchandises industrielles importées de la CEE dans l'année civile précédente. En principe ces instruments ne peuvent être appliqués que durant les cinq premières années de la validité du traité. Une fois ce délai passé, leur application exige le consentement du Conseil de l'Association, donc pratiquement l'approbation de l'autre partie.

Le vaste chapitre VI du traité, consacré à la coopération économique concerne, entre autres, les questions de la coopération économique, la promotion et la protection des investissements, la coopération en matière des normes techniques, de la technique, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'atomistique et de la protection de l'environnement, des transports et des télécommunications, des problèmes bancaires et de la politique monétaire. On y trouve aussi des dispositions sur la lutte contre les drogues et le "blanchissage" de l'argent (*money laundering*).

Le traité parle aussi, d'une manière plus générale que des questions économiques, des formes du dialogue politique (art. 2 - 5), de la coopération culturelle (art. 94) et sociale (art. 86), de l'échange d'informations (art. 89). Ses derniers articles sont consacrés aux organes de coopération institutionnelle des parties, appelés à assurer le contrôle de l'exécution des obligations contractées. Le texte prévoit la mise en place d'un Conseil qui aura entre autres pour mission de surveiller l'exécution du traité, de rendre certaines dispositions d'application et de régler les différends. D'autre part il prévoit la création du Comité de l'Association et du Comité parlementaire de l'Association.

**III.** Le traité prévoit l'instauration progressive d'une zone de libre échange, étalée sur 10 ans au maximum à compter de l'entrée en vigueur du traité, et qui sera divisé en deux étapes de 5 ans chacune. Durant la première étape la CEE abolira à l'avance les tarifs des droits de douane, les quotas d'importation et autres restrictions semblables concernant de nombreuses marchandises importées de Pologne. Aux termes de l'art. 9(3) du traité, la CEE abolira toutes ces mesures avant la fin de la

cinquième année de la force obligatoire du traité. Cependant la majorité des quotas d'importation et des droits de douane frappant nos produits industriels seront abolis durant la première année de la force obligatoire du traité.

L'abolition en si bref délai de la majorité des droits de douane et des quotas d'importation des produits industriels polonais est indubitablement une concession importante. Cependant, presque toutes les marchandises polonaises importantes offertes à l'exportation n'auront d'accès libre aux marchés de la CEE qu'au bout de 4 - 6 ans. Cela concerne les produits agricoles, les textiles, la houille, l'acier, les poissons et conserves de poisson, de nombreux produits chimiques, le verre, les objets en cuir et le mobilier. La liste des marchandises que les CE trouvent "susceptibles" (sensitive products) relève des secteurs où la Pologne représente comparativement la plus grande compétitivité et dispose des chances d'accroissement rapide de ses potentialités à l'exportation. Pour près de la moitié des marchandises exportées vers la CEE par les pays associés la libéralisation d'accès est plus longue à atteindre.<sup>8</sup>

Une autre restriction importante à l'accès au marché de la CEE consiste en ce que les marchandises comportant moins de 60 % des composants ou du travail d'origine locale ne bénéficient pas d'exonération ou de facilités douanières. Des règles aussi rigoristes de qualification de l'origine des marchandises (rules of origin) rendent moins attractif le pays associé pour les investissements étrangers, destinés à assurer le montage et la transformation de précieux composants d'origine étrangère qui peuvent être réexportés vers la CEE.

Par ailleurs, le traité permet d'user envers la Pologne des mesures anti-dumping dont on abuse souvent à des fins protectionnistes. Cela peut menacer à l'avenir notamment les produits des aciéries et de l'industrie chimique polonaises.<sup>9</sup> L'art. 34 du traité prévoit une certaine garantie contre le recours abusif aux sanctions anti-dumping et contre l'instrument, fort imprécis, de protection des fabricants contre les exportations en croissance rapide (art. 31). Cette disposition prévoit la participation du Conseil d'association aux différends entre les Parties et la possibilité de compromis au sein de ce Conseil, ainsi que le devoir de notification préalable à l'autre Partie de la sanction envisagée. Mais à défaut de compromis chacune des Parties peut user des mesures appropriées de protection de son marché.

Du côté polonais l'abolition des tarifs douaniers et des instruments, peu nombreux dans notre système, de protection extra-tarifaire du marché se fera plus lentement que du côté de la CEE. La majorité des droits de douane frappant les produits industriels en provenance de la CEE doivent être abolis entre la troisième et la septième année de la force obligatoire du traité, conformément au calendrier fixé à l'art. 10. Cependant

---

<sup>8</sup>A. Winters: The Association Process. Making it Work for Europe, dans: Materiały Konferencji EWG poświęconej umowom europejskim (Matériaux de la Conférence de la CEE consacrée aux traités européens), Bruxelles 27.11.1992, p. 3, 10 (citée dans le texte qui suit "Conférence CEE").

<sup>9</sup>Le fait de traiter les pays associés comme les pays "tiers" à la lumière du droit antidumping et l'insertion au traité d'une mesure de protection exceptionnelle au cas où l'accroissement des importations du pays associé causerait un grave dommage aux producteurs dans le pays d'importation (art. 31) risque de diminuer l'intérêt des investisseurs étrangers à investir en Pologne dans les branches où nos exportations comptent déjà sur les marchés.

certaines droits de douane sont abolis ou suspendus depuis le 1<sup>er</sup> mars 1992 (c'est le cas, par exemple, de 30.000 voitures particulières exemptes de douane, importées en 1992). Etant donné toutefois l'écart entre le niveau de développement économique des CE et de la Pologne, le calendrier d'ouverture de notre marché doit être considéré comme très rapide et sans précédent dans l'histoire des relations économiques européennes de l'après-guerre. Le délai adopté de l'abolition des instruments tarifaires et extra-tarifaires de protection du marché est plus court que celui du processus analogue au sein de la CEE,<sup>10</sup> sans parler du processus bien plus long de suppression des barrières douanières, prévu par les traités d'association des CE avec les pays du bassin méditerranéen.

Parmi les trois pays concernés de l'Europe centrale, c'est la Hongrie qui a obtenu, à l'issue de négociations, le plus long délai (9 ans) d'abolition des droits de douane et des limitations non tarifaires. Le même délai est prévu par le traité CEE — Tchécoslovaquie, mais ce document semble impliquer de sensibles réductions des droits de douane pour nombre de marchandises durant les 5 premières années après son entrée en vigueur.<sup>11</sup> Quant à la Pologne, le délai d'ouverture de son marché aux produits industriels de la CEE est de sept ans, donc le plus bref (art. 10). Tout en tenant compte de la durée de ce processus, des listes de marchandises concernées par une libéralisation progressive et de la cadence à laquelle baisseront les droits de douane pendant la période transitoire, il faut tout de même constater que c'est la Hongrie qui a obtenu le calendrier le plus long pour l'ouverture de son marché. La prudence des Hongrois et le caractère graduel des réformes, caractéristique de leur politique économique, suscite des réactions positives de la part de nombreux observateurs occidentaux qui, pour cette raison entre autres, considèrent la Hongrie comme le marché du moindre risque dans notre région.<sup>12</sup> Etant donné que la Hongrie et la Tchécoslovaquie sont des pays plus développés que la Pologne et que leur potentiel d'exportation per capita est plusieurs fois supérieur au nôtre, il y a lieu de douter si la stratégie d'une nouvelle thérapie de choc sans précédent laisse augurer d'un succès.

**IV.** Le traité déroge au modèle de la zone de libre échange dans deux secteurs très importants de notre commerce: ceux des produits agricoles et des poissons. Dans le premier nous n'avons pas noté de progrès considérable, sauf l'augmentation annuelle de 10 % de certains contingents, l'abolition de certaines restrictions quantitatives des importations prévues par l'ordonnance n° 3420/83 de la CEE et la réduction progressive des droits de douane frappant certaines marchandises agro-alimentaires. De son côté, la Pologne s'est engagée à abolir les contingents

<sup>10</sup> Plus de 11 années se sont écoulées (1957 - 1968) entre la signature du Traité de Rome par les six pays fondateurs de la CEE et l'abolition des droits de douane et des instruments non tarifaires de protection du marché.

<sup>11</sup> Cf. l'art 4 du traité entre la CE et la Tchécoslovaquie (Interim Agreement on Trade and Related Matters du 16 décembre 1991 (avec l'art 4 du traité analogue CE — Hongrie).

<sup>12</sup> Ainsi Wall Street Journal du 2 mars 1992 cite cette énonciation de L. Kawan, homme d'affaires belge: "La Hongrie est plus prudente. Elle avance plus lentement mais avec moins de bruit Voilà pourquoi la Hongrie est le pays le plus stable dans cette région".

d'importation de denrées agricoles énumérées à l'annexe IX du traité. S'agissant d'autres secteurs, les Parties s'engagent à des concessions mutuelles équivalentes, en négociant à l'avenir la libéralisation successive "d'un produit à l'autre" (art. 20). Les CE ont refusé de s'engager à une quelconque abolition des subventions à l'exportation et des quotas d'importation appliqués dans le cadre du programme de la Politique agricole commune. Le traité ne prévoit pas la liquidation des droits de douane frappant les denrées agricoles, même au delà des dix années de la période dite transitoire. D'après l'Institut Allemand de la Recherche Economique, la politique agricole de la CEE exige une révision urgente, car elle empêche l'accroissement des échanges avec les trois pays associés pendant la période la plus difficile pour eux.<sup>13</sup> Le rapport souligne que l'ouverture du marché agricole de la CEE est favorable aux intérêts des consommateurs et à la protection de l'environnement, menacé par l'intensive politique agricole de la CEE.

S'agissant du commerce de poisson le traité ne contient pratiquement aucune disposition qui libéraliserait les échanges, excepté la déclaration relative à la continuation des négociations en vue d'aboutir à l'ouverture équilibrée des marchés, suivant la même formule qui a été adoptée pour les denrées agricoles (art. 24).

Les produits agro-alimentaires représentent environ un quart du volume global et se placent en tête de la liste de nos marchandises exportées vers cette zone.<sup>14</sup> La continuation des programmes de la Politique Agricole Commune par la CEE non seulement empêche de compenser la supériorité des pays de la Communauté dans le domaine des produits industriels, des services et de la propriété intellectuelle, mais encore menace les exportations de denrées agricoles polonaises vers les pays tiers, notamment les pays successeurs de l'Union Soviétique. La Pologne n'est pas en mesure d'aider efficacement ses agriculteurs au moyen de subventions aux exportations. Pour donner une idée de l'importance de la concurrence déloyale dont souffre notre agriculture, disons qu'en 1989 le Marché Commun a dépensé environ 300 Ecus par habitant à titre de subventions, tandis qu'en Pologne cette dépense correspondait à l'équivalent de 13 à 30 Ecus (en Pologne, le montant des dépenses calculées en Ecus dépend du cours du zloty). La politique commune de la CEE, favorisée notamment par le gouvernement français et par les pays moins développés (p.ex. l'Espagne), est considérée comme une justification du programme des subventions américaines à l'exportation, qui permettront prochainement d'effectuer d'importantes livraisons de denrées agricoles à la Communauté d'Etats Indépendants. La déclaration unilatérale de la République de Pologne, annexée au traité d'association, exprime "la profonde conviction que la CEE prendra des mesures efficaces en vue de combattre l'éviction (displacement) des livraisons polonaises aux marchés des pays tiers par suite de leurs subventions à l'exportation". La menace d'élimination de nos marchés traditionnels de l'ancien

---

<sup>13</sup>Zu den Assoziationsverträgen der EG mit Polen, Ungarn und Tschechoslovakei, *DIW Wochenbericht* 1991, no 50.

<sup>14</sup>Dans le cas de la Hongrie cette position est encore plus importante car elle représente environ le tiers de ses exportations vers la CE; v. CEC 1991. Les données citées datent de 1984.

Comecon pèse sur de nombreuses marchandises polonaises — non seulement agricoles — et sera aussi la conséquence de la concurrence loyale des fabricants plus productifs des marchandises occidentales, d'une qualité supérieure. La CEE aperçoit ce problème, qui n'a pas été résolu jusqu'ici ni dans les traités européens, ni dans d'autres accords.<sup>15</sup>

V. Le chapitre III du traité est en avance sur les négociations GATT concernant la libéralisation du commerce de services, car il prévoit l'abolition quasi-totale des restrictions à l'accès aux marchés respectifs des Parties par les prestataires de la forte majorité de services, ressortissants de l'autre Partie. L'art. 56 du traité prévoit entre autres la liberté de circulation du personnel clé du prestataire de services et le droit au séjour temporaire de ce personnel sur le territoire du destinataire de la prestation. Cependant cette disposition ne concerne pas les personnes qui s'occupent de la vente directe de marchandises ou de services. Les personnes physiques ont le droit de séjourner temporairement sur le territoire de l'autre Partie, si elles représentent la maison du prestataire de services ou leur propre entreprise, en vue de négocier et de conclure des contrats. Ce chapitre prévoit également une libéralisation restreinte des services de transport.

S'agissant des services, l'asymétrie dans la cadence du processus d'ouverture des marchés est encore plus spectaculaire. Le marché de la CEE s'est ouvert à nos prestataires de services en principe dès le 1<sup>er</sup> mars 1992. Le marché polonais sera libéralisé progressivement, à mesure de l'élargissement des domaines où les sociétés des CE bénéficieront de la liberté d'exercer une activité économique sur la base des mêmes principes que les sujets économiques nationaux (freedom of establishment). Deux faits majeurs s'opposent à la mise à profit de cette ouverture de marché. Le premier, qui a un caractère objectif, c'est le manque d'expérience et de capitaux dont souffrent les banques polonaises, les compagnies d'assurances et la majorité des autres prestataires de services. Le second résulte des restrictions juridiques imposées par les CE. Le traité autorise seulement l'emploi du personnel de direction et du personnel spécialisé, originaires du pays du prestataire de services et fait dépendre l'utilisation de la main-d'oeuvre polonaise du consentement du pays où cette prestation s'effectue.<sup>16</sup> De cette façon ont été restreintes les chances d'accroissement substantiel de l'exportation de nos services dans le domaine du bâtiment, domaine où nos entreprises peuvent être compétitives, en raison notamment du coût de la main-d'oeuvre moins élevé. D'un autre côté, une telle solution offre d'excellentes perspectives à l'exportation en Polo-

<sup>15</sup> Cf. P. Norman: EEC Should Expand Trade with Eastern Europe. *Financial Times* du 5 juillet 1991. Un plan concret de financement par l'Occident des exportations de produits alimentaires et d'autres marchandises des pays de notre région vers les anciennes républiques de l'URSS, a été présenté conjointement par la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Ce plan a connu un soutien modéré du groupe de 7 Etats les plus industrialisés. D'autre part, la législation américaine connaît p.ex. des limitations, difficiles à modifier, de telles possibilités de financement des exportations de marchandises agricoles étrangères au détriment des intérêts des farmers américains.

<sup>16</sup> Le traité emploie l'expression "Le personnel clé" (Key personnel). Cf. les art 53, 54 et 58 du traité. A. Meyliew: Association Agreements rapport à la Conférence de la CEE, v. supra, p. 3, a attiré l'attention sur les conséquences de cette restriction pour les pays associés.

gne des services de bâtiment par les sociétés de la CEE, qui, après avoir obtenu des commandes, peuvent mettre conjointement à profit leur supériorité financière, technique et l'emploi de la main-d'oeuvre locale bon marché.

La CEE n'a pas consenti à une entière libéralisation des marchés de services aériens, maritimes, fluviaux et de transport routier. Nous avons compté sur la possibilité d'accroissement de nos exportations dans certains secteurs, par exemple les transports maritimes et automobiles. Mais ce sont là les services fortement protégés par la législation communautaire contre la concurrence étrangère. Le traité oblige la Pologne à adapter sa législation relative aux transports au modèle de la CEE et interdit à l'avenir aux Parties la conclusion avec des pays tiers, des accords bilatéraux par exemple sur les transports maritimes, qui seraient en contradiction avec le modèle du libre échange.

A. Winters souligne à juste titre que les chapitres des traités européens consacrés aux services prévoient la libéralisation imminente des services prêtés par des professionnels qui ne sont pas tributaires de l'emploi d'une main-d'oeuvre bon marché, ainsi que la libéralisation progressive des services qui réclament d'importantes mises de fond. L'art. 47 du traité prévoit aussi, pour le Conseil d'Association, la possibilité de prendre des mesures tendant à la reconnaissance de l'équivalence des diplômes et qualifications nécessaires à la prestation des services professionnels qui font l'objet d'une réglementation spéciale en Pologne ou dans les pays de la CEE.

**VI.** La libéralisation des services est possible avant tout grâce à l'insertion au traité de la disposition déclarant la liberté d'exercice d'une activité économique en son propre nom (freedom of establishment). Ce terme peut être interprété aussi comme le droit de fonder et de diriger une entreprise, sa filiale ou représentation, car la majorité des services ne peuvent être effectivement prêtés que si l'entreprise du fournisseur peut avoir un accès direct au client. Cette règle est aussi hautement utile dans d'autres domaines (p.ex. dans l'industrie minière, la fabrication de machines et installations, etc.). La liberté d'exercer une activité économique, accordée aux ressortissants de l'autre partie au traité, signifie une égalisation en droits quasi complète des sujets économiques nationaux et étrangers en vertu de la clause dite de traitement national. L'octroi de ce statut aux ressortissants des CE a notamment pour effet l'impossibilité d'appliquer à leur égard la législation polonaise relative aux représentations commerciales et les sociétés à participation du capital étranger. L'octroi du droit d'exercer une activité économique implique le traitement des filiales et des représentations des sociétés de la CEE sur un pied d'égalité avec les filiales et représentations polonaises, ce qui est expressément interdit par la législation en vigueur. L'art. 48 du traité autorise seulement des dispositions réglementaires régissant l'activité des filiales et représentations étrangères uniquement dans les limites justifiées par l'existence des différences juridiques et techniques entre les filiales (représentations) polonaises et leurs équivalents étrangers. La compétence législative des Parties va un peu plus loin dans le cas de la réglementation des activités des banques et autres sujets étrangers qui assurent des services financiers.

Comme dans le domaine des échanges de biens corporels, la CEE ouvre bien plus rapidement son marché à nos prestataires de services, en principe immédiatement après l'entrée en vigueur du traité. La Pologne s'engage à ouvrir son marché de services en trois phases: après l'entrée en vigueur du traité, vers la fin d'une première période quinquennale et avant l'expiration de la période transitoire (10 ans). Par ailleurs, elle garde le droit d'introduire, dans certaines circonstances particulières, une législation dérogatoire au principe du libre exercice de l'activité économique, adopté par le traité (art. 51). De telles réglementations provisoires, destinées à protéger les sujets économiques polonais, p.ex. durant la période de restructuration ou de création de nouvelles branches industrielles, ne peuvent en principe être unilatéralement mises en place que pendant les sept premières années de la force obligatoire du traité. Jusqu'à la fin de la période transitoire (10 ans) la Pologne garde sa compétence de garantir la protection aux sujets nationaux exerçant une activité économique dans quelques secteurs (les plus) névralgiques: les services financiers, l'acquisition des biens nationaux soumis à la procédure de privatisation, les immeubles, les ressources naturelles et la protection de services juridiques.

Dès l'entrée en vigueur du traité, les sujets de la CEE peuvent acquérir des immeubles, prendre à bail des ressources naturelles, des terrains agricoles et des forêts, si l'exercice de leur activité économique sur le territoire de la République de Pologne l'exige (art. 45, al. 7). Ce droit appartient aussi aux filiales et représentations de l'autre Partie pendant 5 ans à compter de l'entrée en vigueur du traité. Seuls l'achat et la vente de terrains agricoles, de forêts et de ressources naturelles ne bénéficient pas de ce régime de liberté (annexe XII). Au plus tard à l'expiration de la période transitoire prévue à l'art. 6, donc au bout de 10 ans, les sujets de la CEE seront traités sur un pied d'égalité avec les sujets polonais, entre autres en ce qui concerne l'exercice de l'activité bancaire (sauf les fonctions assurées par la banque centrale) et celle d'assureur, l'acquisition d'immeubles et de biens nationaux en voie de privatisation appartenant à des personnes morales, le courtage dans les transactions immobilières, l'exploitation des ressources naturelles, la prestation de services juridiques, etc. Après l'expiration des délais prévus pour les secteurs économiques libéralisés progressivement, un régime préférentiel ou restrictif dans l'intérêt des sujets polonais ne peut être temporairement prolongé que sur autorisation et à des conditions fixées par le Conseil d'Association. Cependant il convient de souligner que le calendrier de la libéralisation du marché polonais de services, ainsi que les instruments de sa protection établis à l'issue des négociations, sont un peu plus avantageux pour le pays associé que dans les deux autres traités européens.

**VII.** Le traité prévoit la libre circulation des capitaux, le droit des investisseurs de rapatrier les bénéfices des investissements effectués et engage les deux Parties à garantir le paiement en monnaies convertibles au titre des échanges de marchandises, de services et de prestations du travail (art. 60 - 61). Il prévoit aussi que dans le deuxième quinquennat de la force obligatoire du traité le Conseil d'Association examinera la possibilité de l'entière mise en oeuvre dans les rapports avec le pays associé,

des normes de la CEE relatives à la libre circulation des capitaux, ce qui signifie également l'abolition des restrictions concernant le marché des changes en Pologne et l'investissement par les sujets nationaux sur le territoire des CE (art. 62).

L'art. 66 impose à la Pologne l'obligation d'accorder la protection de la propriété intellectuelle au degré analogue à celui en vigueur dans les pays de la CEE. Cette obligation doit être remplie avant la fin de 1997 (art. 66). La Pologne s'est engagée à adhérer, durant la même période, à de nombreuses conventions sur la protection de la propriété intellectuelle (annexe 13). Bien que ces obligations doivent accroître sensiblement les frais d'accès de la Pologne aux réalisations technologiques et culturelles dans la difficile période des transformations qu'elle traverse, cette question n'a pas fait l'objet de sérieuses négociations, cela pour deux raisons. La bataille concernant la cadence et les orientations du renforcement des monopoles de la propriété intellectuelle a pris fin dès la ratification du traité de coopération économique entre la République de Pologne et les Etats-Unis, signé le 21 mars 1991. Ce traité, qui prête à controverse, impose à la Pologne des obligations allant plus loin que celles du traité d'association avec la CEE, et le législateur polonais devait les remplir au cours de 1992. Le calendrier des changements concerté avec les CE, bien que sensiblement plus court par rapport aux délais d'adaptation accordés par le passé aux Etats adhérant à la CEE<sup>17</sup>, doit être réalisé dans ses points essentiels quatre ans avant le délai concerté à Bruxelles, car la Pologne ne peut insérer dans sa législation de normes discriminatoires, même temporairement, à l'égard des pays de la CEE.<sup>18</sup> Il est hors de doute que le rapprochement en cette matière de notre législation du modèle de la CEE est nécessaire. Le problème consiste seulement en ce que la cadence des changements des règles de la compétition économique, avantageuses pour la partie la plus forte, déroge, en ce point également, aux périodes transitoires dont ont profité les pays plus développés que le nôtre, et aussi à celles que prévoit le code de protection intellectuelle GATT (TRIPS), conclu avec la participation des Etats-Unis et de la CEE.<sup>19</sup> Des trois pays nouvellement associés à la CEE seule la Hongrie a conservé la possibilité réelle de bénéficier de

---

<sup>17</sup>L'Espagne et le Portugal ont, par exemple, bénéficié de périodes transitoires de 6 - 7 ans pour la mise en place d'une entière protection par brevets des produits chimiques et des médicaments. Par un accord passé avec les Etats-Unis, la Pologne est tenue d'apporter ces modifications coûteuses, et d'autres, jusqu'à la fin de 1992.

<sup>18</sup>L'octroi par la Corée, le Taiwan et la Rép. Pop. de Chine des concessions dans le domaine de la propriété intellectuelle en faveur des Etats-Unis seulement a suscité une vive réaction de la CEE, qui a abouti à l'octroi de semblables préférences aux sujets de la CEE en Corée. A présent la Commission de la CEE demande résolument des mesures semblables à l'égard de la Chine. Cf. EC protests at China's trade deals with US, *Financial Times* du 18 février 1992.

<sup>19</sup>Annex on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, concerté au début de 1992 au GATT donne aux pays postcommunistes un délai de 4 ans pour les modifications législatives exigées (cf. l'art. 65, al. 3 du Code). Sur ce point également, la Hongrie a gardé la faculté de bénéficier de privilèges et de préparer des modifications législatives soigneusement étudiées. Cependant la Pologne, après avoir accepté à la légère de brefs délais dans le traité de coopération économique avec les Etats-Unis, non seulement n'a pas profité d'un délai de faveur mais encore n'a pas réussi jusque-là à s'acquitter de l'obligation contractée de réformer ses lois sur la protection de la propriété intellectuelle. Au cours des négociations de Bruxelles, la délégation polonaise s'est opposée à l'obligation d'accéder aux conventions internationales non encore ratifiées par certains pays de la CEE. Le texte de l'art. 66, al. 2 ne tranche pas encore cette question.

la période quinquennale d'adaptation. Ce pays, qui dispose dans cette partie de l'Europe du plus grand nombre de solutions brevetées à l'étranger, n'a cependant pas signé jusque-là de traité bilatéral sur la protection de la propriété intellectuelle avec les Etats-Unis.

**VIII.** Contrairement à l'ouverture réelle des marchés de services exigeant d'importantes mises de fonds, le traité ne prévoit presque aucune libéralisation sur le marché du travail et des services prêtés directement par les personnes physiques au profit des travailleurs (clientèle) de l'autre partie. C'est le dilemme de tous les pays en voie de développement qui ne peuvent pas actuellement compenser, autant que par le passé, l'ouverture de leurs marchés aux marchandises et aux services exigeant d'importantes mises de fonds par l'exportation leur la main-d'oeuvre ou des services assurés par leurs travailleurs.

Le traité prévoit seulement l'égalisation des droits des travailleurs légalement employés sur le territoire de l'autre partie avec ceux des travailleurs locaux dans le cadre de la législation du travail, du régime de retraite et des assurances sociales largement entendues (art. 39). D'autre part, il prévoit l'étude des possibilités d'élargissement de l'accès des travailleurs polonais aux marchés du travail de la CEE, au moyen de accords avec les pays membres. Le Conseil de l'Association est tenu d'analyser le problème de la circulation de la main-d'oeuvre et d'élaborer des recommandations utiles au cours de la seconde étape de la période transitoire, donc dans le second quinquennat. Les démarches de la partie polonaise en faveur de la reconnaissance légale du statut des citoyens polonais qui travaillent dans les pays de la CEE sans autorisation requise n'ont pas réussi.

Les dispositions du traité concernant la circulation, ou, plutôt, le gel de la circulation de la main-d'oeuvre entre les CE et le pays associé, dérogent le plus au modèle du marché libre, et rendront essentiellement différente l'intégration européenne des Etats de notre région, à son étape préalable, des conditions d'intégration dont ont bénéficié jusque-là tous les pays associés à la CEE. Dans le cas de la Grèce, de la Turquie ou de l'Espagne la possibilité d'émigration économique des millions de citoyens représentait la forme la plus précieuse d'assistance pendant la période de transformation de l'économie de ces pays.

**IX.** Le préambule et de nombreuses dispositions du traité définissent expressément le but économique ultime de l'Etat associé à la CE. Le préambule déclare entre autres que les réformes polonaises ont pour objectif la transformation du système actuel et l'édification de l'économie de marché, garantissant les principes de la liberté économique. Citons comme éléments importants des structures juridiques d'un tel

<sup>20</sup> La Hongrie se prévaut du plus grand nombre d'inventions sur un million d'habitants, qui ont été brevetées à l'Occident. Par exemple, elle a breveté aux Etats-Unis, dans la décennie 80, presque trois fois plus d'inventions que les sujets polonais. Son nombre de brevets obtenus par million d'habitants est dix fois supérieur à l'indice des droits exclusifs obtenus par des Polonais. Voir G. R a y: "Innovation and Productivity in Eastern Europe. An International Comparison", *National Institute Economic Review* 1991, N° 4, p. 83.

modele, qui imite la legislation de la CE, les normes du droit de la libre concurrence et les limitations de l'ingérence de l'Etat dans les domaines tels que l'aide prêtée à certains sujets économiques au moyen de ressources publiques (subsidés et autres formes de public aid). En même temps le traité limite sensiblement la possibilité d'utiliser les mesures non tarifaires de protection du marché de l'importateur. Toutes ces dispositions sont presque littéralement empruntées au Traité de Rome. Parmi les règles de la concurrence largement admise dans les échanges économiques entre les ressortissants des deux parties il convient de citer les normes du droit antitrust (art. 63, al. 1 - 3), les restrictions à l'application de l'aide publique préférentielle (art. 63, al. III), la défense d'accorder de préférences aux entreprises économiques publiques (public undertakings) (art. 65), les défenses et sanctions s'opposant aux pratiques antidumping et à tous les instruments non tarifaires de discrimination des importations, ainsi qu'à la déformation de la concurrence dans les échanges commerciaux entre les parties (art. 30 et 36) et l'obligation mutuelle, fondée sur le principe du traitement national, à autoriser les sujets économiques de l'autre partie à participer aux enchères publiques (art. 67).

Les dispositions susmentionnés ne suscitent aucune réserve du point de vue de leur conformité aux objectifs de la réforme économique réalisée en Pologne. Elles constituent des normes, vérifiées par la pratique, de la compétition économique. Certaines offrent la chance de protection des sujets polonais dans le cadre des relations commerciales nouées avec des partenaires étrangers, en règle générale plus puissants (p.ex. les normes du droit antitrust). Cependant ces dispositions ne tiennent pas compte des difficultés liées à leur observation par la Pologne dans la période transitoire, avant l'édification d'une véritable économie de marché. Par exemple, compte tenant du fait qu'encore en 1991 plusieurs pays de la CEE (p.ex. la France et l'Italie) accordaient des préférences à leurs entreprises nationales, préférences interdites par le Traité de Rome, il est difficile d'imaginer que la Pologne soit en mesure de respecter l'art. 90 de ce Traité (art. 65 du traité d'association) après à peine trois ans de l'application des dispositions du traité d'association. Car presque toute intervention de l'Etat sous forme d'octroi d'un crédit préférentiel, d'une concession d'importation ou d'exportation, voire d'abandon de l'exécution d'une obligation fiscale à l'égard d'une entreprise nationale, d'une société contrôlée par le Trésor ou une collectivité locale, constituerait une violation du traité d'association. Pourtant il est impossible de restructurer le secteur public en Pologne sans mener une politique active à son égard. Le fait que certains pays de la CEE ne respectent toujours pas l'art. 90 du Traité de Rome ne saurait pas nous tranquilliser. La Pologne n'est pas Etat membre et ses chances d'entrée dans la CEE dépendent de la possibilité de démontrer qu'elle est en mesure de respecter les obligations contractées.

Il y a un plus grave problème, à savoir que la CE interprète d'une façon spécifique les dispositions du traité qui concernent les défenses du droit antitrust et l'abus des droits de propriété intellectuelle (art. 36 et 63). En dépit de leur teneur libérale, la CEE déclare que ces dispositions ne sont pas directement applicables aux accords commerciaux passés entre les sujets polonais et ceux de la CEE, et qu'ils n'entraînent

pas, par conséquent, la nullité des pratiques défendues par ces dispositions, excepté les situations où les limitations des principes de la liberté du commerce et de la concurrence provoquent des effets négatifs pour le commerce sur le territoire de la Communauté. Il suffira donc que des effets négatifs apparaissent dans le commerce entre la Pologne et la CEE que ces pratiques soient reconnues comme nulles. Devant une interprétation aussi artificieuse des art. 36 et 63 du traité, la partie polonaise avait demandé l'insertion d'une déclaration commune dont il ressortirait que les dispositions concernées seraient directement applicables aux actes de violation des normes de la concurrence et de la défense du monopole abusif de la propriété intellectuelle, lorsque de telles pratiques auraient un impact négatif sur le commerce entre la CE et la République de Pologne. Cette formule n'a été adoptée que partiellement. La déclaration commune annexée au traité prévoit qu'un comité spécial s'occupera de mettre en place des instruments juridiques ayant pour but d'éliminer les clauses restrictives imposées dans le cadre d'«anciens» contrats commerciaux, en violation des art. 85 et 86 du Traité de Rome. C'est un gros problème pour de nombreux importateurs polonais de technologies, qui dans les années 70 et 80 ont conclu des contrats avec des sociétés de la CEE, en s'engageant à ne pas exporter de produits protégés par licence sur les marchés dits de change ou à s'approvisionner exclusivement en certaines marchandises chez le donneur de licence. Une autre déclaration commune précise que le renvoi aux art. 85 et 86 du Traité de Rome par l'art. 63 du traité d'association doit être entendu de telle façon que l'impact (affectation), prévu à l'art. 85, des normes antitrust sur le commerce entre les Etats de la CEE est remplacé par la notion d'influence des pratiques défendues sur le commerce entre la Pologne et la CEE. Cette concession ne pourra revêtir une plus grande importance pratique que lorsque le Conseil d'Association aura tenu la promesse d'examiner dans un avenir indéterminé la possibilité d'application directe de certaines normes du droit antitrust de la CEE au commerce entre la Pologne et la CEE. C'est alors seulement que les sujets polonais, en règle générale plus faibles, pourront invoquer devant les tribunaux et les commissions d'arbitrage des pays de la CEE la nullité des contrats interdisant, par exemple, les exportations ou imposant d'autres limitations de la concurrence, car la majorité des accords commerciaux transnationaux conclus par des sujets polonais relèvent de la juridiction des organes judiciaires ou d'arbitrage de ces pays.

La Pologne doit évidemment incorporer le plus rapidement possible dans sa législation le droit antitrust de la CEE, tandis que l'Administration antimonopoliste (AA) doit, à l'exemple de la Commission de la CEE, poursuivre les restrictions à la libre concurrence imposées par des sujets étrangers aux entreprises polonaises. Cependant les possibilités de cette Administration sont très restreintes, étant donné que les enquêtes et le procès antitrust sont extrêmement coûteux. D'autre part, en raison de la juridiction territorialement limitée de l'AA, elle n'est pas en mesure de contraindre le sujet étranger à révéler ses documents confidentiels, à faire des dépositions, et ensuite à faire exécuter sa décision. C'est pourquoi seuls les organes antitrust de la CEE et des Etats-Unis peuvent faire exécuter effectivement leurs décisions à l'égard des sociétés étrangères présentes sur leurs marchés, par l'intermédiaire de filiales ou sociétés

contrôlées, et pour cette raison ne pouvant accepter le risque de refus d'exécution des décisions de la Commission de la CEE et du Département de la Justice des USA.

La question du refus d'application directe au commerce entre la Pologne et la CEE de la défense de l'abus des droits de propriété intellectuelle se présente sous un jour encore moins favorable. Il s'agit de l'interprétation unique de l'art. 36 du Traité de Rome, incorporé au traité d'association et de la privation des propriétaires des droits exclusifs en Pologne de la compétence d'interdiction d'importations de marchandises de la CEE, dans la situation où l'importateur avait acquis la marchandise légalement brevetée sur le territoire de l'un des pays de la Communauté. Bien que la disposition concernée du Traité de Rome ait été incorporée verbatim au traité analysé (art. 36), la partie de la CEE estime que cette disposition présuppose l'épuisement exterritorial des droits de propriété intellectuelle seulement dans les échanges entre les Etats de la Communauté. L'art. 36 du Traité de Rome est interprété au sein de la CEE de telle manière que les propriétaires des brevets et d'autres droits de propriété intellectuelle ne peuvent interdire à personne l'importation du produit protégé (p.ex. un médicament breveté ou un enregistrement protégé par le droit d'auteur), par exemple en Allemagne, si la marchandise a été légalement acquise dans un autre pays quelconque de la CEE (p.ex. en Grande Bretagne) chez ce même sujet ou une autre personne autorisée à l'introduire sur le marché (p.ex. un preneur de licence ou une maison contrôlée par le titulaire du droit exclusif). La liberté de l'«importation parallèle» est une source de la concurrence et d'importantes économies des consommateurs, car les importateurs peuvent faire venir des marchandises du marché étranger le moins cher, tandis que les titulaires des droits de propriété intellectuelle ne peuvent dicter des prix de vente uniques aux preneurs de licence ni contrôler pleinement les marchés des pays membres. Selon le régime juridique en vigueur la Pologne s'est engagée non seulement à protéger fortement les droits de propriété intellectuelle — ce qui est une importante concession en faveur des ressortissants de la CEE — mais aussi à leur concéder des monopoles plus puissants que garantissent les droits exclusifs, obtenus éventuellement par les auteurs et les inventeurs polonais dans les pays de la Communauté. Alors que les sujets étrangers contrôlent pleinement l'importation en Pologne des marchandises protégées, l'entrepreneur polonais qui obtient des droits analogues dans les pays de la CEE ne peut interdire à personne de pratiquer les importations dites parallèles et à cause des dispositions du droit antidumping de la CEE jouit des droits bien plus restreints que dans son propre pays.

Les trois pays nouvellement associés à la CEE n'ont pas découvert à temps<sup>21</sup> que les monopoles de la propriété intellectuelle, accompagnés du refus d'application directe des règles antitrust européennes et des défenses d'abus de la propriété industrielle au commerce entre ces pays et la CEE, étaient incompatibles avec les principes du libre échange. Ils n'entraînent pas seulement la discrimination des Etats associés à la CEE et le danger inévitable d'instauration des barrières non tarifaires à la place des

---

<sup>21</sup> Seul le traité d'association entre la Pologne et la CE contient la déclaration précitée sur la possibilité d'application directe des art. 85 et 86 du Traité de Rome au commerce avec la Pologne.

droits abolis de douane et des contingentements des exportations et des importations. Pour la partie plus faible ces barrières commerciales privées, dressées par les fournisseurs de technologies, sont bien plus fâcheuses que les droits de douane, car le donneur de licence est entièrement libre de dicter les coûts d'entrée sur le marché donné ou peut refuser la licence d'exportation de la marchandise protégée par un brevet ou par le droit d'auteur. Il convient de remarquer aussi que la majorité des licences acquises par les entreprises polonaises dans les années 1970 - 1985 comportaient la clause de la défense totale des exportations ou autorisaient les preneurs de licence à exporter uniquement vers la "zone rouble".<sup>22</sup>

*Journal of World Trade* a attiré dernièrement l'attention des lecteurs sur ce danger qui menace le fonctionnement des traités d'association et dont on n'a pas suffisamment conscience chez nous.

"On oublie souvent — lisons-nous dans un article — que les droits de propriété intellectuelle profitent au fournisseur de technologies, qui protège son propre marché, en dressant ipso facto des barrières au commerce. A défaut de disposition appropriée dans les traités européens limitant ces pratiques, cela signifiera que là où les pays est-européens profitent des technologies occidentales dans l'intérêt de leur développement, ils ont en même temps un choix limité des marchés d'exportation, parce que les contingents quantitatifs d'importation supprimés par la CEE seront provisoirement remplacés par des mesures suscitant des effets analogues, et cela dans une période où les pays de l'Europe de l'Est doivent développer les exportations aussi bien pour pouvoir payer les technologies importées que pour poursuivre le développement de leurs économies. Si l'on présuppose que le transfert des technologies a avant tout pour but la modernisation et le développement des marchés est-européens et aussi leur intégration au système mondial de commerce, il faut absolument trouver une solution à ce problème".<sup>23</sup>

L'aversion de la CE pour l'extension directe de ses règles de la concurrence au commerce avec les pays associés est une continuation de la politique qui permet aux sociétés des pays développés de mener des pratiques défendues sur leur territoire à l'égard des sujets étrangers. Cette politique, qui consiste entre autres à encourager ses propres sociétés à créer des cartels d'exportation, présente un grave danger pour le commerce mondial car—comme le constate judicieusement le rapport du comité spécial antitrust American Bar Association — "cela facilite aux producteurs d'un pays d'exploiter les importateurs d'un autre pays".<sup>24</sup> Malgré le soutien accordé par la CEE

---

<sup>22</sup> Selon les enquêtes effectuées au début des années 80, près de trois quarts des licences prévoyaient des limitations aux exportations vers la zone de change dite deuxième, ce qui était l'une des causes de la crise des exportations et du déficit de balance entre les recettes en roubles et celles en dollars. Nombre de ces défenses d'exportation sont encore en vigueur. Cf. S. Sołtysiński, A. Kawecki: *Ograniczenie swobody działalności gospodarczej importera technologii w praktyce polskiego handlu zagranicznego* [Les limitations à la liberté d'exercer l'activité économique d'importateur dans la pratique du commerce extérieur polonais], dans: *Ochrona własności przemysłowej w obrocie zagranicznym* [La protection de la propriété industrielle dans les échanges avec l'étranger], Ossolineum 1983, p. 108.

<sup>23</sup> I. Goavere: "The Impact of Intellectual Property Protection on Technology Transfer between the EC and the CE European Countries", *J.W.T.* n° 5/1991, p. 75 - 76.

<sup>24</sup> Special Committee of ARA Urges Extensive Tailoring to Harmonize laws... BNA Antitrust and Trade Report, 1992, vol. 62, p. 156.

à l'idée d'unification des règles de la concurrence à l'échelle globale dans le cadre du GATT<sup>25</sup>, nos partenaires européens ont maintenu en principe le système de traitement discriminatoire des sujets économiques des pays associés, et cela dans la zone de libre échange.

X. Le processus d'intégration dans la CEE de certains pays du bassin méditerranéen, qui s'est terminé par un succès, est l'un des arguments majeurs en faveur de l'option européenne pour les pays de notre région. Mais si l'on compare les conditions d'entrée des trois pays de l'Europe centrale dans le marché intégré de la CEE avec celles formulées dans les traités avec les pays méditerranéens, on voit que la tâche qui attend nos trois pays est incommensurablement plus difficile.

Par exemple, le processus d'abolition des droits de douane entre la CEE et la Turquie a été prévu dans le délai de 22 ans.<sup>26</sup> Pour ce même processus le traité d'association avec la Grèce prévoyait une période de 12 années pour la majorité des marchandises, mais ce pays a obtenu un délai transitoire de 22 ans pour l'abolition des droits de douane frappant les marchandises reconnues comme particulièrement névralgiques du point de vue des intérêts de l'industrie locale.<sup>27</sup> Par suite de l'admission de la Grèce à la CEE, ce processus a duré au total 24 ans (1961 -1985). L'Espagne et le Portugal, devenus membres de la CEE, ont bénéficié d'une période de sept ans (!) pour l'abolition des droits de douane sur les marchandises industrielles de la CEE, après une longue période d'association ou de coopération commerciale étroite avec la CEE.<sup>28</sup> Le processus d'abolition des tarifs douaniers entre l'Espagne et le Portugal d'un côté et la CEE de l'autre a pris fin en 1993 seulement.

Tous ces pays, sauf la Turquie qui n'a pas été admise à la CEE, ont conservé les droits de douane et nombre d'instruments non tarifaires de protection du marché pendant quelques années après l'entrée dans la CEE. L'intégration de leur économie avec la CE, après qu'ils y étaient entrés, s'est avérée incomparablement plus facile, car ils ont bénéficié non seulement d'une influence sur les décisions de la Communauté mais aussi d'une très importante assistance financière à la restructuration de l'agriculture et des régions sous — développées (fonds régional et fonds social). Ainsi le Portugal, qui compte à peine 9 millions d'habitants, a reçu entre autres un milliard d'Ecus pour le Fonds de stabilisation et 700 millions d'Ecus pour la restructuration de l'agriculture. A titre de comparaison, rappelons que l'aide de la CEE à l'agriculture polonaise en 1991 devait s'élever à 15 - 25 millions d'Ecus (programme PHARE). Les nouveaux membres de la CEE bénéficient largement des subsides du programme de politique

---

<sup>25</sup> Competition and the GATT, *Financial Times* du 4 février 1992.

<sup>26</sup> Les art. 10 - 11 du Traité d'association de la Turquie avec la CE. Ce traité (art. 21 - 22) prévoyait un délai de plus de 20 ans pour l'abolition des restrictions limitatives aux importations.

<sup>27</sup> Cf. les art. 14 et 15 du traité d'association CE — Grèce. *Collected Acts, EEC — Greece Association Agreement*, Gen. 14, vol. 1.

<sup>28</sup> L'Espagne a inauguré l'intégration de son économie à la CE par l'accord commercial de 1970. Les négociations ont duré 7 ans. *The Accession Treaty between Spain and the EEG art. 31. Common Markets Reports, Item 7703 et suiv.* Le Portugal avait commencé à abolir les droits de douane dans ses relations avec la CEE dans le cadre du traité d'association de 1972. Ce processus a pris fin en 1993.

agricole. L'accès au marché agricole et au marché du travail présente pour eux une importance capitale. Bien que dans ce dernier domaine certaines restrictions restent encore obligatoires, la Turquie par exemple (pays associé) a toujours plus de 3 millions de ses ressortissants employés dans les pays de la CEE.

Les pays nouvellement admis à la CEE ont obtenu, après leur adhésion à la CEE, des délais plus longs que la Pologne pour la mise en place de coûteuses réformes économiques. Cela concerne en particulier la réforme de la protection de la propriété intellectuelle. Le dernier différend entre la CE et la République de Pologne, concernant la répartition des 30 mille voitures à importer en Pologne sans droits de douane en 1992, m'a incité à chercher des concessions analogues en faveur de l'industrie automobile de la CEE dans le traité d'adhésion de l'Espagne à la CE. Il s'avère que l'Espagne aussi a réussi à obtenir des conditions plus favorables que la Pologne au début de la période d'association. Le contingent d'importation espagnol pour 1986 de 32 mille voitures a été taxé de 17,4 % de droits de douane ad valorem.<sup>29</sup>

La Communauté accordait aux pays associés antérieurement une assistance financière pluriannuelle garantie par des protocoles spéciaux, signés dans la plupart des cas simultanément avec les traités d'association. Ces protocoles précisaient le montant des prêts consentis et leur destination.<sup>30</sup>

**XI.** Les documents politiques préliminaires de la CE et aussi certaines formules que contient le préambule déclarent que cet acte est fondé sur le principe d'assymétrie des droits et obligations, permettant de favoriser la partie plus faible. La CEE doit fournir une assistance économique, technique et financière au processus de transformation en Pologne. Cependant ces déclarations ne trouvent pas de reflet dans le texte du traité. Le protocole financier n'a pas été signé, et n'a pas prévu non plus, en principe, la signature d'un traité pluriannuel qui préciserait le montant des crédits à accorder dans les années à venir. Contrairement à la pratique utilisée jusque-là à l'égard de nombreux pays, le traité contient seulement des déclarations d'assistance virtuelle, en provenance des sources telle que la banque EBRD, le Fonds Monétaire International et les fonds des Etats membres du Groupe G-24 (art. 95 - 100). La Pologne peut certainement compter sur une aide de l'ordre de 200 - 250 millions d'ECUS par an, dans le cadre du programme PHARE. L'importance de l'assistance technique, scientifique et professionnelle déclarée dans de nombreux points du traité n'est pas suffisamment précise.

Les principales concessions de la CE consistent en réduction anticipée des tarifs, la suppression de certains quotas d'importation, l'augmentation des contingents d'importation et l'ouverture immédiate de ses marchés aux fournisseurs de services polonais, y compris la participation de nos sociétés dans des livraisons destinées aux

<sup>29</sup> Protocol N° 6 concerning annual Spanish tariff quotas on the import of motor vehicles falling within Art. 34 of the EEC (Spain Act of Accession) (1985).

<sup>30</sup> Cf. P.ex. Financial Protocol annexed to the Agreement establishing an Association between the EEC and Turkey du 12 septembre 1963, O.J. L 293 de 1972, p. 68. Des protocoles d'assistance financière pluriannuelle ont été signés par la CEE également avec la Grèce, le Portugal et la Yougoslavie.

sujets de droit public (public procurements). La Pologne conserve aussi le droit de recourir à des mesures extraordinaires de protection de son marché. Le problème qui se pose à nous se résume en ce que notre économie bénéficiera de sérieuses facilités commerciales et du droit de recours aux instruments efficaces de protection extraterritoriale en principe pendant 4-5 ans. Mais durant cette brève période les préférences les plus avantageuses nous seront accessibles dans les domaines où notre potentiel est très limité (les produits industriels technologiquement avancés et les services exigeant des investissements très coûteux), tandis qu'il nous sera impossible de mettre à profit la supériorité actuelle ou potentielle dans les cinq branches susmentionnées, que l'on reconnaît comme exigeant une protection particulière de la part de la CEE. Signalons que le commerce de produits agricoles et des autres marchandises de la liste "sensitive products" constitue plus de la moitié des exportations polonaises vers la CEE. C'est pourquoi les premières études économiques et juridiques approfondies qui soient parues à l'Occident soulignent que les traités européens réalisent la conception d'assymétrie des pouvoirs au profit de la partie plus forte et dans l'intérêt des secteurs les plus improductifs de la CEE.<sup>31</sup> A l'Occident également on se pose de plus en plus fréquemment la question comment les trois pays pourront faire face à la nécessité d'accroître leurs exportations, si la Communauté n'ouvre pas ses marchés plus largement que ne le prévoient les traités européens.

La situation concurrentielle de la Pologne sera encore plus difficile après l'achèvement de la première période transitoire. Cinq ans après l'entrée en vigueur du traité les droits de douane seront diminués de 60 % et pour la majorité des marchandises occidentales ces tarifs ne constitueront pas de sérieuses barrières à leur entrée sur notre marché. Au terme de cette période nous garderons seulement les préférences minimales en matière de la protection douanière et certains instruments extraterritoriaux, fort restreints, dont l'application exigera en règle générale le consentement de l'autre partie. Depuis 1997, si des corrections essentielles ne sont pas apportées au traité ou à notre législation avec le consentement du Conseil d'Association (art. 6, al. 3), la Pologne peut se trouver dans une situation bien moins avantageuse qu'au début de la première étape transitoire. Car dans tous les domaines que la CEE juge "névralgiques" (sensitive) pour sa position concurrentielle, elle se réserve une longue (4-6 ans) ou illimitée restriction aux principes du libre échange et de la concurrence. Il s'agit de l'agriculture, de la pêche, de la houille, de l'acier et des textiles. Pendant que l'on prévoit une libéralisation progressive sensible du commerce d'acier et de textiles, le traité ne prévoit aucun délai d'abolition des subventions à l'exportation et des quotas d'importation pour les marchandises agricoles. Il en est de même pour le commerce de poissons. Par contre, un accroissement sensible de notre offre de textiles, de produits en acier ou chimiques permet aux concurrents de la CEE de recourir aussi bien aux sanctions antidumping qu'au nouvel instrument protectionniste prévu à l'art. 30 du traité, en vertu duquel des mesures de protection du marché peuvent être uti-

---

<sup>31</sup> Telle est p.ex. la conclusion, entre autres, du rapport du Deutsches Institut für Wirtschaftsordnung... DIW Wochenbericht, v. supra, p. 702 - 704. Cf. aussi A. Winters, supra, p. 9.

Usées, si les importations accrues entraînent par exemple un grave préjudice aux producteurs locaux. L'application de ces sanctions n'exige pas qu'il faille démontrer au préalable que l'exportateur pratique le dumping ou bénéficie des subventions. Afin d'éviter ce type de sanctions, l'économie polonaise doit élargir radicalement son offre d'exportation, en réalisant de nouvelles productions. Cependant — nous l'avons dit plus haut — l'accroissement des exportations sous licence exige l'élimination des discriminations dans le domaine du droit antitrust qui permet entre autres de limiter les exportations de nouveaux produits fabriqués sur la base des contrats de licence et ceux de coopération.

A l'heure actuelle il y a peu d'arguments qui laisseraient espérer qu'il nous soit possible de réduire sensiblement, en 4 - 5 ans, la distance qui nous sépare des pays moins développés de la Communauté, qui sont nos concurrents dans les branches aussi importantes que les textiles (Portugal et Grèce) ou les produits en acier et chimiques (p.ex. Espagne). Les trois pays méditerranéens et l'Islande bénéficieront d'une aide garantie de l'ordre de 29 milliards de dollars pendant les cinq années à venir, rien que du Fonds régional de la CEE, soit du double des moyens affectés jusque-là à ce but.

Au bout de cinq ans le traité imposera à la Pologne presque toutes les obligations propres aux membres de la CEE, liées à l'ouverture du marché, à la protection des investissements et au respect des principes du libre échange. En même temps la Pologne, tout comme la Hongrie et la Tchécoslovaquie, est traitée dans ce document comme un pays tiers dans de nombreux domaines importants, en particulier en ce qui concerne la politique agricole, la libre circulation de la main-d'oeuvre et des services, le droit antitrust et antidumping, la fermeture de l'accès du marché en cas d'accroissement rapide des exportations (art. 30), etc. Je n'ai mentionné jusqu'ici que les règles du jeu économique qui sont en contradiction avec les principes du libre échange. Il convient de citer ici l'appréciation finale des traités européens, donnée par l'économiste britannique A. Winters (v. supra, p. 9) à une conférence organisée par la Commission de la CEE: "Dans toutes les parties du traité européen on peut trouver l'empreinte des ennemis de la réforme. Malgré l'état désastreux de l'économie de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne (THP), la CEE continuera à maintenir le régime protectionniste de l'agriculture et pendant 6 ans les limitations des quotas d'importation de textiles et de vêtements; elle permettra aux fabricants de produits chimiques et d'articles en acier d'attaquer librement les fournisseurs des THP au moyen du droit antidumping; pendant 5 ans elle conservera les droits de douane frappant les marchandises "névralgiques" à grand apport du travail, et en même temps elle découragera ces pays de transformer des composants (input) provenant d'autres pays... La CEE permettra à des habitants hautement qualifiés des THP de s'installer ne serait-ce que temporairement à l'Occident, mais prendra soin tout aussi efficacement que leur riche potentiel de travail ne puisse pas être effectivement mis à profit en faveur de la production destinée à l'exportation vers la CEE et qu'ils ne soient pas en mesure d'accroître leur productivité en s'installant sur le territoire de la CEE". L'auteur conclut que ces restrictions menacent les processus de réforme engagés dans les pays associés à la CEE.

Vu que les échanges commerciaux avec les trois pays de l'Europe centrale ne représentent qu'environ 2,5 % des échanges étrangers de la Communauté, dont la moitié revient à l'Allemagne qui se montre la plus ouverte aux produits économiques des "trois", les restrictions au libre échange maintenues par la CEE sont particulièrement injustifiées. Comme le souligne *Wall Street Journal*, qui cite les sources officielles hongroises, la libéralisation ne concerne qu'environ un pour cent de la CEE, tandis que la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie se sont engagées à abolir les barrières à plus de la moitié de leurs importations.<sup>32</sup> Les sociétés de la CEE participent à plus de 50 % aux exportations et importations réalisées par ces pays. Ces chiffres montrent bien les dimensions de l'aptitude des pays de la CEE à assister leurs voisins orientaux et aussi du défi qui nous attend.

**XII.** Du côté de nos partenaires, la ratification du traité exige non seulement l'approbation de la Commission mais aussi le consentement du Conseil de la CEE, après consultation avec le Parlement Européen (art. 113 du Traité de Rome). Dans la partie qui concerne les Communautés du Charbon et de l'Acier, le traité est ratifié par la Commission. Comme le traité a un caractère mixte, c'est-à-dire qu'il ne concerne pas seulement les questions commerciales mais aussi politiques et culturelles, sa ratification définitive du traité exige l'approbation des parlements de tous les pays membres (art. 238 du Traité de Rome). Les parties ont convenu que les dispositions commerciales du traité devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1992 et que l'accord intérimaire (interim agreement) devrait être ratifié aussi par la Pologne.

La réalisation du traité exige d'importants changements dans la législation polonaise, notamment en ce qui concerne le rapprochement de notre législation économique des standards CEE (art. 68 — 70). Il convient toutefois de souligner que nous ne sommes pas condamnés à "l'esclavage" du droit de la CE, car il s'agit de l'obligation d'approximation de la législation, et cela en principe en 10 ans, bien que tous les négociateurs aient convenu que ce délai ne serait pas obligatoire d'une manière absolue. Les dispositions transitoires des nouvelles lois polonaises peuvent donc prévoir l'entrée en vigueur des solutions définitives, fondées sur des modèles de la CEE, dans quelques années seulement. D'autre part, pour des raisons importantes, on peut modifier les standards CEE, en évitant seulement l'incompatibilité totale avec la législation communautaire. Il y a lieu de souligner aussi que l'obligation d'approximation de la législation ne concerne que les domaines où sont en vigueur un droit commun ou les directives de la CEE, ou bien lorsque les parties se sont engagées à adhérer aux conventions internationales déterminées (art. 66, al. 2).

La Pologne devrait aussi apporter à sa législation interne des modifications qui permettraient de renforcer le droit antimonopoliste et de réduire les risques d'abus des droits de propriété intellectuelle par la limitation des importations dites parallèles et par l'isolement de notre marché. L'introduction de la construction d'épuisement des

---

<sup>32</sup>New Trade Tier to EC Could Intensify Pain for three Eastern Nations, *The Wall Street Journal* du 2 mars 1992, p. 1.

droits de propriété intellectuelle dans chaque zone de libre échange dont la République de Pologne fait partie semble particulièrement urgente. Il existe en effet des domaines où la CEE peut ne pas être intéressée par une imitation rapide de ses propres solutions juridiques dans la législation de l'Etat associé. Il s'agit notamment de ces constructions juridiques de la concurrence qui limitent la liberté d'action ou la position dominante des sociétés étrangères sur le marché polonais.

**XIII.** L'inégalité des droits et obligations des parties au traité d'association ne fournit pas automatiquement d'arguments en faveur de son rejet. Le paradoxe consiste dans le fait que l'obtention du statut d'Etat européen privilégié de troisième catégorie<sup>33</sup> peut être considérée comme une amélioration de la situation actuelle de la Pologne. Les avantages résultant de l'adhésion à la zone de libre échange contribuent avant tout à l'affaiblissement de la discrimination et à l'ouverture progressive du marché, actuellement le plus important pour nous, à la majorité des marchandises et des services. Rester en dehors du traité d'association peut s'avérer à longue échéance une solution pire pour l'Etat, car la crise dans les pays postcommunistes exclut, pour une durée difficile à prévoir, la chance de formation d'un puissant groupement économique dans cette région. L'accès privilégié aux marchés des pays de l'AELE ou des Etats-Unis ne saurait compenser la détérioration de notre position de concurrent au sein de la CEE. Le processus de l'intégration et de la formation de plusieurs blocs économiques concurrentiels fera empirer la position du partenaire qui ne fait parti d'aucun des trois groupements économiques: la CEE, la zone nord-américaine de libre échange et la région du Pacifique en voie d'intégration.

Je vois un autre type d'avantages à tirer des liens multilatéraux noués avec le plus grand marché du monde et des modèles qui ont fait leurs preuves dans les pays de l'Europe occidentale. Le traité d'association contient nombre de garanties institutionnelles de la coopération politique, économique, scientifico-technique et culturelle, qui peuvent contribuer au processus des réformes engagées et de la mise en place d'institutions démocratiques. Dans les traités d'association précédents on ne trouve pas de formes de coopération analogues.

Le troisième argument en faveur de la ratification du traité est très subjectif. Il est fondé sur l'esprit d'ouverture au système "européen" de valeurs politiques et culturelles, ce que font valoir entre autres les sondages réalisés par le CBOS. Tout en partageant les préférences révélées par ces sondages, je présume cependant que la majorité des enquêtés ne se rendent pas compte de ce que, dans la perspective d'une génération, les avantages de la réussite du processus d'intégration ne seront ressentis que par une minorité.<sup>34</sup> Alors que les difficultés rencontrées au cours du processus d'intégration,

<sup>33</sup> Je classe dans la première catégorie les pays de la CEE, dans la deuxième ceux de l'AELE, qui, après avoir adhéré à la Zone économique européenne, ont obtenu des conditions bien plus avantageuses que les trois pays de l'Europe centrale, mais ont dû également approuver le droit en vigueur et futur de la CEE, sans la possibilité d'influence sur le processus de développement de la législation de la Communauté.

<sup>34</sup> C. Pirzio-Bizio: *The EEC and Central and Eastern Europe*, dans *New International Realities for the 1950*, Philadelphia 1991, p. 141 et autres.

sans parler de son échec, auront pour effet de renforcer les tendances isolationnistes et nationalistes.

Le quatrième argument en faveur de la ratification est la conviction que seule la CEE peut nous apporter une assistance notable, voire décisive au cours du passage à l'économie de marché et que, peut-être, abolira-t-elle à l'avenir la majorité des inégalités dans le domaine de la coopération commerciale, dans l'intérêt des deux parties. Tel est aussi l'intérêt politique et économique de tous les pays de la CEE. Selon des estimations faites par les économistes de la CEE à la charnière des années 1989/1990, en cas de réussite des réformes dans notre région, ce qui pourrait se traduire par un accroissement économique de 5 %, le taux d'accroissement dans la CEE augmenterait d'environ 3 - 3,5 %. Les traités d'association devaient constituer l'un des principaux instruments garantissant le succès des réformes qui feraient croître, à l'an 2000, le revenu national de la CEE jusqu'à environ 500 milliards d'ECUS.<sup>35</sup> Bien que l'assistance réelle de la CEE soit sensiblement inférieure à celle annoncée en 1989, les trois quarts des sommes destinées jusqu'à présent aux pays de l'Europe centrale et orientale, reviennent aux pays de la Communauté.

Le traité d'association contraint enfin à la poursuite des réformes entamées et offre au gouvernement un argument contre les prétentions déraisonnables des partisans du protectionnisme. Cependant cet important argument en faveur de l'intégration n'est valable que si l'on admet que les obligations contractées, tout en étant difficiles, sont réalisables, que l'objectif fixé peut être atteint, que le gouvernement et les élites politiques sont capables de réaliser leurs programmes et que la majorité de la population est prête à subir des sacrifices dont les dimensions générales doivent lui être honnêtement exposées.

Il n'est pas improbable que l'économie polonaise s'effondra par suite de l'impossibilité de faire face à la concurrence du partenaire plus fort, qui propose un modèle sélectif de libre échange. J'avoue que sans une modification significative des conditions d'intégration il me semble impossible que la Pologne puisse ouvrir son marché trois fois plus rapidement que la Grèce, l'Espagne ou le Portugal, pays qui ont traversé la majeure partie de cette distance dans des conditions tout à fait différentes, étant déjà membres de la CEE. Il ne faut pas oublier non plus qu'à l'époque d'association ces pays n'ont pas eu à réussir une transformation du système politique sans précédent, ni qu'ils n'ont pas perdu subitement presque la moitié de leurs marchés d'exportation. Il est vrai que les espoirs de renégociation du traité dans un très proche avenir sont dépourvus de fondement et que la demande prématurée en ce sens pourrait compliquer nos relations avec la CEE, mais il faut tout de même reconnaître que le plan Genscher d'accélération de l'entrée des "trois" dans la Communauté, dans le cadre d'une période transitoire qui nous serait accordée à l'exemple des traités d'adhésion de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce, accompagnée de l'ouverture des marchés de la Commu-

---

<sup>35</sup> La valeur de l'assistance de la CEE aux pays postcommunistes dans les années 1989 - 1991, conjointement avec l'aide alimentaire, a atteint environ 7 milliards d'ECUS. C'est une somme modeste en comparaison avec 150 - 200 milliards de dollars (chiffre revalorisé) que l'Europe occidentale a reçus dans le cadre du plan Marshall.

nauté, notamment aux produits agricoles, semble la meilleure solution possible. On ne peut compter sur un changement d'attitude de la CE que si le début de la période transitoire confirme la nécessité d'allègement des restrictions à l'accès de nos marchandises au marché de la Communauté, ainsi qu'un progrès réel des réformes en Pologne. L'état de notre économie et des institutions d'Etat, après trois années d'une thérapie de choc, prouvent cependant que l'intégration réussie exige non seulement un changement de la politique commerciale de la part de la CEE mais aussi un changement décisif dans la mise en oeuvre des réformes en Pologne.

Le débat sur la ratification devrait servir d'occasion à l'implémentation du traité et à la garantie des intérêts minimum des groupes sociaux qui supporteront inéluctablement les coûts inévitables de la restructuration (notamment la majorité de la couche paysanne). Le gouvernement devrait élaborer des pronostics à court et à long terme des effets de la réalisation du traité pour les principales branches de l'économie, ainsi que les instruments d'une active politique industrielle et d'assistance aux exportations. Il serait souhaitable de déterminer un minimum de facteurs conditionnant la réussite de l'intégration européenne en 3 - 5 ans, soit jusqu'à la fin de la première période transitoire (art. 6, al. 1). Tant à l'usage intérieur qu'international, il faut définir les prémisses minima des programmes voulus de l'intégration (p.ex. le taux d'accroissement économique, l'étendue du chômage, le niveau d'inflation, la balance du commerce extérieur, le volume des investissements financiers et des crédits étrangers). Il convient de remarquer que s'agissant de la balance du commerce extérieur, après des réussites initiales qui ont suivi l'ouverture du marché national en 1990, plus récemment la Pologne a connu de sérieuses difficultés à cet égard (un solde des échanges négatif de 2,2 milliards de dollars en 1993). Etant donné le caractère structurel de cette tendance tant au cas de la Pologne que de la Hongrie et de la République Tchèque, sa continuation est jugée susceptible de remettre en cause la justification économique de l'intégration avec les CE.

Il importe aussi que les critiques du traité d'association ne puissent pas être facilement interprétées par l'opinion européenne comme une manifestation de la xénophobie et de l'esprit de clocher des Polonais. Je viens d'essayer de démontrer que les défauts essentiels du traité résultent du modèle sélectif de libre échange et de l'activité du lobby de certains secteurs économiques au sein de la CEE, lesquels depuis plus de 30 ans bénéficient du protectionnisme de l'Etat au détriment des consommateurs. Si la Diète se décide à prendre position sous forme d'une résolution spéciale, celle-ci devrait évoquer des arguments conformes à la théorie du libre échange et mettre accent non seulement sur les imporunités que les restrictions relatives aux échanges commerciaux causent à l'économie polonaise, mais aussi sur la perte des avantages virtuels des consommateurs et des exportateurs des pays de la CEE.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Le Traité d'Association entre la Pologne et les Communautés Européennes a été ratifié par la Pologne le 20 octobre 1992. Il est entré en vigueur le 1 février 1994.