

10032

**Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
l'aide à la Turquie dans le cadre du 2^e Plan
quinquennal de ce pays (1968 à 1972)**

(Du 28 août 1968)

Monsieur le Président et Messieurs,

En 1958 déjà, puis en 1963, le Conseil fédéral, conformément à sa politique d'aide aux pays en développement, a saisi les Chambres fédérales du problème de l'assistance financière des pays membres de l'OECE/OCDE en faveur de la Turquie. En 1963, il s'agissait de déterminer l'appui financier que la Confédération apporterait à la Turquie pendant les cinq premières années (1963/1967) d'un programme de quinze ans tendant à refondre la structure de l'économie et à accélérer son développement. Cette première période quinquennale est maintenant écoulée.

Considérant les résultats acquis et la nécessité de poursuivre cette activité, le Consortium pour la Turquie (ci-après: Consortium)¹⁾ a recommandé de prolonger son aide pendant la deuxième période quinquennale, de 1968 à 1972, pour laquelle les autorités turques ont établi un plan de développement (ci-après: 2^e Plan) comme elles l'avaient fait pour la première période (ci-après: 1^{er} Plan). Les instituts de financement internationaux tels que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, etc. sont, eux aussi, favorables à l'idée de continuer leur collaboration. Nous avons donc aujourd'hui l'honneur de vous soumettre des considérations et propositions nouvelles à ce sujet.

Le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide à la Turquie, du 12 novembre 1963, contient notamment une analyse détaillée des causes essentielles des difficultés économiques de ce pays, des objectifs et des principales mesures d'assainissement et de développement prévus par le programme de quinze ans, ainsi que les grandes lignes de la collaboration et de l'aide étrangère, qu'elle émane d'institutions internationales ou des pays

¹⁾ Organisme créé en 1962 par l'OCDE pour étudier l'opportunité des mesures économiques turques et assurer le financement extérieur du programme de quinze ans. Pays membres: Allemagne fédérale, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

membres du Consortium. Le cadre étant déjà tracé, nous nous permettrons de vous y renvoyer. Il convient de nous concentrer ici spécialement sur les résultats du 1^{er} Plan, l'économie du 2^e Plan et la continuation de l'aide que la Suisse entend assurer.

I. Evolution de la situation économique de la Turquie

1. Résultats du 1^{er} Plan (1963-1967)

Les investissements envisagés ont été réalisés à raison de 90 pour cent. Les entreprises économiques d'Etat (près de la moitié de la production industrielle) n'ont guère amélioré leur situation en dépit des inlassables tentatives de réforme et des importants investissements. A leur propos, le secrétariat du Consortium déclare: «Le point faible du financement des investissements publics reste la situation des entreprises économiques d'Etat. Les problèmes qu'elle soulève sont complexes et ne pourront être résolus que moyennant un réaménagement complet de la structure de ces entreprises, de leurs relations avec le gouvernement et, d'une façon générale, de leur gestion».

Dans l'agriculture (80 % de l'exportation turque), des conditions climatiques particulièrement favorables sont à l'origine d'une expansion annuelle moyenne de 3,3 pour cent au lieu de l'objectif de 4,6 pour cent.

Si le résultat a été assez décevant dans l'industrie (industrie manufacturière, mines, énergie), malgré un net rattrapage en 1966 et 1967, c'est parce que l'élaboration d'une partie des projets a démarré tardivement et que l'apport des capitaux d'investissement a été lent dans certains secteurs. L'énergie électrique a progressé de 13 pour cent par an, taux encore insuffisant. En revanche, la production minière semble avoir atteint le niveau visé. Dans l'ensemble, l'expansion du secteur industriel a été de 8,9 pour cent annuellement au lieu des 12,3 pour cent espérés.

Le secteur des services a légèrement dépassé les objectifs. Le nombre des touristes a passé de 155 000 en 1963 à plus de 415 000 en 1967. Pourtant, en raison d'un cours de change défavorable, la majeure partie des dépenses des touristes étrangers a échappé au marché officiel des changes. La balance touristique a donc enregistré un déficit sensible. Par contre, un facteur qui n'avait pas été prévu lors de l'établissement du 1^{er} Plan a influé de façon déterminante sur la balance des paiements; il s'agit des envois de fonds des travailleurs turcs à l'étranger. La Turquie a enregistré à ce titre des recettes passant d'un montant minime en 1963 à 115 millions de dollars en 1966. Par suite du tassement de la situation économique en Europe, spécialement en Allemagne, ce chiffre est retombé à 92 millions en 1967. Cet élément est devenu la principale source de devises au titre des services.

Pendant la période du 1^{er} Plan, le déficit de la balance des paiements courants a été de 755 millions de dollars au lieu de 1,246 milliard budgeté. L'amélioration est due pour 150 millions à l'accroissement des exportations agricoles et pour 270 millions principalement aux envois de fonds des travailleurs émigrés. Le tourisme a enregistré des dépenses nettes d'un montant de 65 millions de dollars au lieu des 22 millions de recettes espérés.

Tableau 1 - Balance des paiements

Sources: OCDE et administration turque

(en millions de dollars des Etats-Unis)

	1962	1 ^{er} Plan (1963-1967)				Prévisions 2 ^e Plan (1968-1972)							
		Prévisions		Réalizations									
		Moyenne annuelle	Total	Moyenne annuelle	Total	1968	1969	1970	1971	1972	Moyenne annuelle	Total	
Importations (c.i.f.)	— 601	— 641	— 3203	— 640	— 3200	— 835	— 900	— 975	— 1040	— 1115	— 973	— 4865	
Exportations (f.c.b.)	381	400	2000	451	2256	540	575	615	665	720	623	3115	
Balance commerciale	— 220	— 241	— 1203	— 189	— 944	— 295	— 325	— 360	— 375	— 395	— 350	— 1750	
Recettes du tourisme	8	28	139	11	56	45	55	77	110	135	84	422	
Dépenses du tourisme	— 18	— 24	— 117	— 25	— 121	— 45	— 50	— 55	— 60	— 65	— 55	— 275	
Transferts de bénéfices	— 1	— 21	— 107	— 12	— 62	— 23	— 27	— 31	— 35	— 40	— 31	— 156	
Paievements d'intérêts	— 29	— 20	— 99	— 32	— 160	— 49	— 51	— 55	— 61	— 66	— 56	— 282	
Envois de fonds des travailleurs émigrés	—	—	—	58	207	140	150	160	165	170	157	785	
Recettes au titre de l'infrastructure ¹⁾ et achats off-shore ²⁾	40	51	255	32	161	15	15	10	10	10	12	60	
Autres invisibles	— 1	— 23	— 114	6	20	15	17	19	22	25	20	98	
Balance des invisibles	— 1	— 9	— 43	38	189	98	109	125	151	169	131	652	
Balance des paiements courants	— 221	— 250	— 1246	— 151	— 755	— 197	— 216	— 235	— 224	— 226	— 219	— 1098	
Paievements d'amortissement de la dette	— 97	— 113	— 567	— 130	— 651	— 102	— 101	— 93	— 94	— 78	— 94	— 468	
Déficit global	— 318	— 363	— 1813	— 201	— 1406	— 299	— 317	— 328	— 318	— 304	— 313	— 1566	
Entrées de capitaux privés	62	25	125	34	173	52	57	63	69	75	63	316	
dont: investissements directs	36	25	125	23	115	40	43	47	51	55	47	236	
importations sans allocation de devises ³⁾	26	—	—	11	58	12	14	16	18	20	16	80	
Entrées de capitaux publics (finance- ment extérieur néces.)	178	280	1398	246	1224	247	260	265	249	229	250	1250	
Aide des Etats-Unis: Loi PL 480 ⁴⁾ ..	71	58	290	33	165	—	—	—	—	—	—	—	
Entrées totales de capital	311	363	1813	313	1562	299	317	328	318	304	313	1566	
Variations des réserves nettes d'or et de devises, crédits d'importation et d'exporta- tion à court terme, erreurs et omissions	— 7	—	—	32	156	—	—	—	—	—	—	—	

¹⁾ Dépenses de l'OTAN en Turquie.²⁾ Achats financés par des opérations en capital hors des frontières (marine).³⁾ Par exemple les biens d'équipement importés sans paiement par les filiales en Turquie de firmes étrangères.⁴⁾ Aide américaine remboursable en monnaie locale.

Les opérations en capital font apparaître un amortissement de la dette de 84 millions de dollars supérieur aux prévisions. Les investissements privés étrangers n'ont pas atteint le montant annuel modique de 25 millions envisagé. L'aide extérieure dans son ensemble a été de 174 millions inférieure aux prévisions.

Du jeu des diverses opérations de la balance des paiements il est résulté une réduction des réserves de change à moins de 45 millions de dollars à la fin de 1967, ce qui correspond au volume d'importation de trois semaines.

Dans l'ensemble, les objectifs ont été à peu près atteints, bien que par des voies parfois différentes de celles qui étaient prévues dans le plan. L'accroissement annuel moyen d'environ 6,5 pour cent du PNB est généralement considéré comme un résultat satisfaisant. Compte tenu d'un accroissement démographique de 2,6 pour cent l'an, la progression est de 3,9 pour cent. Les autorités turques ont réussi à combiner leur politique de développement accéléré avec une stabilité relative des prix. Mais, de l'avis des experts de l'OCDE, on peut «s'inquiéter de l'isolement économique de la Turquie et de son éloignement des forces concurrentielles du marché. Ses importations et ses exportations ne constituent qu'une faible proportion du PNB et une large part de son développement industriel a été réalisée dans le cadre d'un protectionnisme très strict. Le pouvoir concurrentiel des prix de l'industrie manufacturière est pratiquement nul et rien ne permet de penser qu'il s'améliorera. La politique turque de développement reste extrêmement repliée sur elle-même («insular») et le manque de combativité pour augmenter les recettes extérieures signifie que l'économie reste très sensible aux baisses des exportations, des invisibles ou de l'aide.»

2. 2^e Plan (1968-1972)

Le 2^e Plan s'inscrit dans la ligne du programme de quinze ans mis au point en 1962. Les autorités turques ont déclaré que par ce programme elles visent à réaménager la structure de l'économie, à la développer et à élever le niveau social de façon à permettre au pays de poursuivre son développement sans plus avoir recours à l'aide étrangère.

Identiques à ceux du 1^{er} Plan, les objectifs principaux du 2^e Plan sont l'accroissement du PNB de 7 pour cent par an et l'élévation du niveau de l'emploi de façon à enrayer le chômage.

Le 2^e Plan prévoit une régression de la contribution de l'agriculture au PNB et un accroissement de celle du secteur industriel (mines et énergie comprises). L'accent sera mis sur les industries manufacturières, notamment l'aluminium, les produits chimiques et le ciment, le but étant davantage de substituer une production nationale aux importations que de développer les exportations. En effet, la politique turque vise à épargner des devises plutôt qu'à en gagner.

Selon le 2^e Plan, le tourisme devrait prendre un essor spectaculaire. La récente introduction d'un cours de change spécial devrait permettre de faire passer les recettes en devises à 135 millions de dollars en 1972. Pour ce qui est des transports – routiers, ferroviaires, maritimes et aériens – la complexité des problèmes rend difficile une estimation de l'expansion probable et de l'amélioration des revenus.

L'effort de développement porterait donc spécialement – outre le tourisme qui est une source de devises potentielle considérable – sur l'industrie, dont le taux de croissance envisagé est de 12 pour cent en regard de 7,6 pour cent au secteur des services et 4,1 pour cent seulement à l'agriculture. Le 2^e Plan prévoit l'augmentation à un rythme ralenti des envois de fonds des travailleurs turcs émigrés; mais, en fait, l'évolution dépendra de la marche des affaires dans le nord de l'Europe.

Le 2^e Plan a aussi pour objectif de poursuivre l'amélioration de la gestion et du rendement des entreprises économiques d'Etat et de l'administration en général; il porte en outre sur les domaines essentiels de l'éducation, de la formation et de la santé publique.

Si, pendant la durée du 1^{er} Plan, les réformes fiscales n'ont pas été accomplies comme il était prévu, et si les impôts et les résultats financiers des entreprises économiques d'Etat ont été inférieurs aux prévisions, le 2^e Plan vise à y remédier. Les experts de l'OCDE croient, cependant, qu'il sera difficile d'opérer ces modifications de façon suffisante et assez rapide. En cas d'échec, il faudra soit diminuer les dépenses publiques, soit recourir à l'augmentation de la monnaie et du crédit, ce qui peut être dangereux.

L'augmentation escomptée des recettes en devises est assez problématique. En effet, elle est attendue de secteurs ayant peu progressé jusqu'ici (tourisme, exportation de textiles et d'articles de cuir par exemple) et de l'envoi de fonds des travailleurs émigrés, secteur échappant à l'influence turque. En outre, le service de la dette pourrait être plus élevé que prévu. De l'avis des experts de l'OCDE et en regard des chiffres optimistes du 2^e Plan, le déséquilibre des devises est donc, avec la politique actuelle, susceptible de s'accroître. Une révision fondamentale du 2^e Plan, en ce qui concerne les besoins d'aide extérieure¹⁾ ou les possibilités d'importation, devrait être envisagée si le tourisme ou les transferts de fonds des travailleurs émigrés, ou les deux, se révèlent incapables d'assurer le rendement escompté. Si le 1^{er} Plan prévoyait qu'à partir de 1970/1972 le pays pourrait se passer de l'aide extérieure extraordinaire, le 2^e Plan ne l'envisage qu'à partir de 1975. Cette date paraît encore très optimiste aux experts qui la situent à 1977 au plus tôt, en supposant que le taux d'expansion de l'économie puisse être maintenu à 7 pour cent.

¹⁾ A noter qu'une majoration de cette aide paraît peu vraisemblable actuellement, au moment où des circonstances diverses ont amené certains pays, notamment les Etats-Unis, à réduire leur contribution.

Selon un avis répandu au sein du Consortium, le 2^e Plan constitue un cadre approprié, mais amendable, pour la poursuite des efforts en vue d'assainir l'économie turque, de refondre sa structure et de la développer. Amendable s'entend notamment dans le sens qu'il serait souhaitable que les autorités turques accordent au secteur privé, en fait, l'importance et l'aide qui lui revient et qu'en principe elles déclarent vouloir lui accorder. Il en va de même des investissements privés étrangers. En dépit de l'existence d'une «loi pour l'encouragement du capital étranger», ils sont souvent freinés ou entravés, notamment en raison de la stricte protection de l'industrie ou de l'artisanat indigènes. Leur volume est en régression, ce qui est regrettable puisque cette forme d'aide reste décisive pour développer l'industrie et pour assurer l'«export drive» indispensable. Toujours selon cet avis, c'est en effet précisément l'«export drive» qui est insuffisant; la politique turque de substitution des importations est chère et illusoire. Un pays qui veut restructurer et développer son économie de manière accélérée ne peut s'isoler, se retrancher derrière des barrières exagérément protectionnistes. D'ores et déjà beaucoup de produits turcs sont privés de caractère concurrentiel en raison du niveau très élevé de leur prix. Le 2^e Plan jette en principe quelques lueurs d'espoir dans ce domaine. Mais il est très désirable de voir s'instaurer réellement une politique économique plus ouverte. Dans l'immédiat, il serait souhaitable que la Turquie s'applique à augmenter les recettes de devises par la promotion des exportations ou des prestations dans les secteurs où elle est réellement compétitive, c'est-à-dire principalement l'agriculture (p. ex. coton, agrumes) et le tourisme.

Selon les conclusions des experts de l'OCDE, les objectifs du 2^e Plan ne sont pas trop ambitieux si le gouvernement turc est disposé à prendre les mesures appropriées et y met les moyens voulus. Comme cette base ne paraît pas pleinement assurée par les dispositions du 2^e Plan, l'OCDE a déjà adressé aux autorités turques certaines recommandations et continuera de suivre attentivement l'évolution de la situation.

II. Endettement turc et besoins de financement extérieur

1. Endettement

A la fin de 1967, la dette extérieure en monnaie convertible s'élevait à 1796 millions de dollars, somme à laquelle s'ajoute une charge d'intérêts de 581 millions, soit en tout un engagement de 2377 millions de dollars. Compte tenu de la dette extérieure en livres turques d'une valeur de 610 millions de dollars en capital et intérêt, la charge totale approche de trois milliards de dollars, sans compter l'accord de crédit de 200 millions de dollars signé en 1967 avec l'URSS. La charge du service de la dette sera particulièrement lourde de 1968 à 1970 (tableau 2). Si l'on y ajoute le déficit de la balance commerciale (tableau 1), on a une idée de l'ampleur des déficits extérieurs à couvrir.

Tableau 2 – Dette extérieure de la Turquie en monnaie convertible¹⁾ au 31 décembre 1967 et obligations au titre du service de la dette pour la période 1968–1972

Source: OCDE

(en millions de dollars des Etats-Unis)

Types de créanciers	Montant total des dettes en cours au 31 décembre 1967			Deuxième Plan quinquennal														
				1968			1969			1970			1971			1972		
	Princ.	Int.	Tot.	Princ.	Int.	Tot.	Princ.	Int.	Tot.	Princ.	Int.	Tot.	Princ.	Int.	Tot.	Princ.	Int.	Tot.
I. Créanciers multilatéraux ²⁾ ..	377	106	483	19	9	28	46	9	55	57	8	65	31	7	38	21	6	27
II. Créanciers bilatéraux.....	1419	475	1894	68	28	96	67	31	98	62	29	91	52	27	79	60	26	86
dont:																		
a. Accord de crédit 1958–1959	65	9	74	2	0	2	7	3	10	7	3	10	7	2	9	7	1	8
b. Dettes commerciales consolidées	102	5	107	35	3	38	33	2	35	28	1	29	6	0	6	–	–	–
c. Crédit du Consortium ³⁾ ..	910	358	1268	6	16	22	8	16	24	10	16	26	23	17	40	31	17	48
d. Divers créanciers ¹⁾	342	103	445	26	9	35	18	10	28	17	9	26	15	8	23	22	8	30
III.																		
A. Total de l'ensemble des créanciers	1796	581	2377	87	37	124	113	40	153	120	37	157	83	34	117	81	32	113
B. Total A – F.M.I.	1744	581	2325	84	37	121	92	40	132	93	37	130	83	34	117	81	32	113

¹⁾ La dette extérieure en livres turques, principal et intérêts, s'élève à 610 millions de dollars au 31.12.1967.

²⁾ AME, FMI, UEP, IDA, BIRD, Société financière internationale, BEI, Fonds de rétablissement européen.

³⁾ Crédits accordés pour la durée du 1^{er} Plan quinquennal au titre de l'aide consociative; y compris les crédits de refinancement.

⁴⁾ Dettes du secteur public envers d'autres pays que ceux de l'OCDE et envers des créanciers privés; dettes du secteur privé.

Les différences entre les chiffres totaux ci-dessus et les chiffres figurant au tableau 1 proviennent en partie de ce que les premiers ont été établis sur la base de données plus récentes.

L'addition des divers articles peut ne pas correspondre exactement aux totaux, car les chiffres sont arrondis.

2. *Financement extérieur*

De 1963 à 1967, le financement extérieur a été d'environ 1,56 milliard de dollars (prévisions 1,8), soit en moyenne approximativement 312 millions par an (prévisions 360). Les besoins semblent devoir être à peu près les mêmes pour la deuxième période quinquennale (1,57 milliard; tableau 1). Déduction faite des investissements privés et des importations particulières dites sans allocation de devises, le déficit prévisible se situe à 1,25 milliard de dollars, c'est-à-dire à 250 millions par an en moyenne, dont environ 40 millions par an seront en principe pris en charge par l'URSS.

Ces chiffres sont fragiles puisque les prévisions d'entrées de devises sont fondées en partie, comme nous l'avons vu, sur des éléments aléatoires (essor de l'exportation de produits textiles, de cuir, etc., tourisme et fonds des travailleurs émigrés, actuellement déjà en sensible régression sur les prévisions). C'est pourquoi on ne peut exclure que les autorités turques se trouvent placées ces prochaines années devant une alternative: obtenir si possible une aide accrue ou freiner la cadence de développement.

3. *Aide financière du Consortium*

L'aide des pays membres du Consortium pour la réalisation du 1^{er} Plan a revêtu trois formes: les crédits destinés à couvrir une partie des importations courantes (aide dite «de programme»; 42%), les crédits pour l'exécution de grands projets d'infrastructure, d'industrialisation, etc. (aide «de projets»; 46%) et l'ajournement ou le refinancement des échéances résultant d'accords de crédit antérieurs (12%).

Les conditions auxquelles les crédits ont été accordés sont très souples, pour tenir compte de la grande charge que représente le service de la dette. En moyenne, l'aide «de programme» et l'aide «de projets» sont remboursables en 26 ans, dont 7 ans de période de grâce. Les chiffres correspondants sont de 8 et 5 ans pour l'allègement du service de la dette. L'intérêt moyen se situe au niveau de 2,4 pour cent.

Le tableau 3 donne un aperçu de la contribution consortiale de chaque pays ainsi que des organisations internationales de financement.

Tableau 3 – Assistance fournie dans le cadre du Consortium de 1963 à 1967

Source: OCDE

(en millions de dollars des Etats-Unis; en fonction des accords signés)

Pays ou institution	Nature de l'aide			Total
	Programme	Projets	Allègement de la dette	
I. Créanciers multilatéraux:				
AME	80,00	—	95,00	175,00
IDA/BIRD/IFC	—	126,84	—	126,84
BEI	—	105,32	—	105,32
Total «multilatéraux»	80,00	232,16	95,00	407,16
II. Créanciers bilatéraux:				
Etats-Unis	348,00	269,67	5,74	623,41
Allemagne	85,82	33,00	112,56	231,38
Royaume-Uni	54,20	8,40	26,06	88,66
France	28,78	36,48	13,56	78,82
Italie	33,40	18,00	9,00	60,40
Canada	—	22,66	—	22,66
Suisse	6,95	1,49	1,51	9,95
Pays-Bas	9,26	—	—	9,26
Belgique	5,70	—	2,58	8,28
Autriche	4,90	—	0,47	5,37
Suède	—	5,03	—	5,03
Danemark	2,03	—	—	2,03
Norvège	1,47	—	0,20	1,67
Luxembourg	0,10	—	—	0,10
Total «bilatéraux»	580,61	394,73	171,68	1147,02
Total général	660,61	626,89	266,68	1554,18

III. Relations économiques et financières entre la Suisse et la Turquie

1. Echanges commerciaux et investissements

Les échanges se développent de manière satisfaisante. Néanmoins, des difficultés ont été rencontrées qui découlent de restrictions, voire de prohibitions d'importation dues au souci d'épargner des devises (horlogerie), mais surtout à une protection parfois extrême d'industries indigènes (p. ex. produits textiles, certains produits pharmaceutiques et colorants).

	1963	En millions de francs			
		1964	1965	1966	1967
Importation suisse	37	40	42	40	48
Exportation suisse	41	42	55	65	71

L'augmentation de l'importation provient des achats accrus de coton brut et, dans une faible mesure, de tabac. La Turquie ayant grand'peine à diversifier sa production, ce sont toujours, à côté du coton, les noisettes et le tabac brut qui font l'essentiel des achats suisses, suivis par les figues, les raisins secs et frais et les tapis de pieds.

L'exportation s'est accrue plus encore que l'importation. Dans l'importation totale turque, la part des produits suisses a passé de 1,1 pour cent en 1963 à 2,7 pour cent en 1967. Pendant cette période, les machines, instruments et appareils, à la faveur des importants achats turcs de biens d'équipement, ont gagné beaucoup de terrain tandis que l'industrie chimique et pharmaceutique, en partie parce qu'elle a passé à la production sur place, mais surtout sous le coup de la politique protectionniste turque, n'améliorait guère sa position. L'horlogerie, entravée elle aussi par le régime d'importation turc, a néanmoins progressé en raison d'achats turcs par des voies spéciales. Sauf quelques matières premières, les textiles sont prohibés à l'importation en Turquie.

On doit s'attendre que, dans l'ensemble, l'exportation continue sa progression.

Dans le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide à la Turquie, du 12 novembre 1963, on a déjà relevé l'importance des investissements suisses en Turquie et le régime parfois difficile auquel ils sont soumis. En dépit des intentions déclarées du gouvernement turc, les investissements continuent, en règle générale, à être assujettis à un traitement restrictif. Une nette priorité et un protectionnisme substantiel sont assurés aux industries indigènes, notamment en matière pharmaceutique et chimique.

Bien que l'aide consortiale en faveur de la Turquie ne doive pas, en principe, viser les mêmes buts qu'une négociation commerciale, il va de soi qu'elle implique des efforts de la part de ce pays pour aplanir, dans la mesure du possible, les obstacles existants dans le secteur commercial et sur le plan des investissements.

2. Etat des engagements financiers de la Turquie

Pays en développement accéléré, membre de l'OCDE, dans des conditions économiques très particulières, la Turquie jouit depuis longtemps d'une assistance spéciale de la plupart de ses partenaires de cette organisation, en particulier de la Suisse. Les engagements contractés à l'égard de notre pays résultent notamment des opérations ci-après: *a)* crédit de la Confédération de 1958, de 6 559 230 francs, *b)* accord de consolidation sur 12 ans du paiement de dettes commerciales d'un montant de 16,4 millions de francs, de 1959, *c)* part de la Suisse dans les crédits successifs accordés par le Fonds européen (Accord Monétaire Européen), *d)* aide consortiale pour le 1^{er} Plan, de 43 millions de francs et *e)* garanties de la Confédération contre les risques d'exportation.

Sur ce dernier plan, une affaire mérite une attention particulière. Il s'agit de l'élargissement de l'usine électrique d'Anbarli, près d'Istanbul, par l'adjonction de deux groupes turbo-alternateurs de 150 MW chacun. Sa réalisation accélérée doit contribuer à éviter un goulet d'étranglement dans la production de l'énergie dont la Turquie a besoin pour poursuivre son développement économique. La Suisse était bien placée pour obtenir l'attribution de cette commande car elle était seule en mesure de l'exécuter dans les brefs délais impartis. En effet, une telle installation ayant déjà été érigée à Vouvry (VS), il s'agissait d'une répétition qui rendait superflue la majeure partie des études d'ingénieurs, ce qui non seulement raccourcissait le délai de livraison, mais signifiait une réduction de prix elle aussi fort appréciable pour la Turquie. Cette opération, d'un montant total en capital d'environ 156 millions de francs, implique des livraisons et prestations suisses d'une valeur de 148 millions approximativement et un crédit de 115,16 millions assuré par un groupe de banques suisses sur la base de la garantie contre les risques d'exportation, dont le plafond a été fixé en l'occurrence à 140 millions de francs. Par un échange de lettres du 26 mars 1968 entre l'Ambassade de Suisse à Ankara et le Ministre turc des finances, il a été retenu que cette affaire s'inscrit dans le cadre de l'action du Consortium en faveur de l'exécution du 2^e Plan.

Compte tenu de cette affaire, en voie d'exécution, l'engagement de la Confédération en Turquie à la fin de 1967, sans la charge d'intérêts d'environ 16 millions de francs au total, était le suivant:

	Solde en millions de francs
Crédit de la Confédération 1958.....	1,2
Part de la Suisse dans le crédit accordé par le Fonds européen (AME)	4,9
Contribution consortiale 1 ^{er} Plan.....	43
Garantie des risques d'exportation.....	143,3

3. Contribution consortiale de la Suisse au 1^{er} Plan

En application de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de facilités financières à la Turquie, du 17 février 1964, le Conseil fédéral a accordé l'assistance de la Suisse dans les formes suivantes:

Forme de l'aide	Montant (millions de fr.)	Durée du crédit (années)		Intérêt en %
		Total	dont délai de grâce	
Aide «de projet»	{ 1 Don	—	—	—
	{ 5,5	22	7	3¾
Crédit non lié	4	12	6	4
Refinancement de dettes	6,5	7	6	3
Crédits liés.....	26	22	7	3¾

D'un total de 43 millions de francs, cette contribution place la Suisse au 7^e rang des 14 pays membres du Consortium.

L'aide «de projet» précitée est destinée à l'exécution d'un projet portant sur le développement de l'économie laitière et la construction d'une fabrique de lait en poudre dans la province de Kars, à l'Est de la Turquie, ainsi que sur la création d'un centre de distribution des produits laitiers à Istanbul. Ce projet devrait être achevé au cours de l'an prochain. Le crédit non lié devait constituer une contribution rapide à l'allègement de la balance des paiements turque au début de notre assistance; parallèlement le refinancement de dettes a déchargé la Turquie, en partie, du fardeau des échéances résultant du crédit de la Confédération de 1958 ainsi que de la consolidation des dettes commerciales, de 1959. Les crédits liés ont permis à notre partenaire d'acheter des biens d'équipement suisses variés qui ne chargeront sa balance de devises que modérément. Le petit solde encore inutilisé de ces divers crédits sera tiré dans un proche avenir.

4. Poursuite de l'aide consortiale de la Suisse pendant le 2^e Plan

Dès la création du Consortium, en 1962, on a été conscient qu'il s'agissait de faire œuvre de solidarité et d'entraide envers un pays membre de l'OCDE non seulement pour les premières années de son programme de développement de 15 ans, mais aussi pendant les années suivantes durant lesquelles une assistance extraordinaire serait encore jugée indispensable. A côté des propres efforts de la Turquie, cet élément est primordial pour contribuer à des progrès substantiels. La continuation de l'aide suisse dans le cadre du Consortium est justifiée non seulement en considération des objectifs de la Turquie mais aussi compte tenu des efforts collectifs et suivis de tous les membres du Consortium résolus à aider ce pays à développer son économie par l'établissement de bases mieux assurées.

Le Consortium pour la Turquie reste un cadre approprié non seulement pour coordonner les apports bilatéraux de ses membres, mais aussi pour les harmoniser avec l'aide des instituts de financement internationaux; il continue de présenter également l'avantage de contacts suivis avec le gouvernement turc

afin de s'assurer le mieux possible de la bonne exécution du 2^e Plan et de l'utilisation rationnelle de l'aide accordée.

Néanmoins, les milieux de l'économie suisse sont intéressés à un retour le plus rapide possible au régime du crédit de fournisseur, aux conditions normales du marché. A juste titre, ils considèrent l'aide consortiale comme un adjuvant, nécessairement passager et dégressif, des efforts de la Turquie. Selon eux, cet adjuvant doit mettre la Turquie en mesure d'accélérer l'amélioration de sa situation économique en faisant par ailleurs un recours accru, dans une atmosphère de plus grand libéralisme économique, au secteur privé, avec le concours des investissements privés étrangers. Pour ce qui est de la Suisse, des investisseurs potentiels s'abstiennent pour le moment d'investir en Turquie en raison du régime en fait trop restrictif et d'application difficile imposé aux investissements étrangers en dépit de la «loi pour l'encouragement du capital étranger». Ces considérations des milieux économiques suisses rejoignent pour l'essentiel les vues de nombre de membres du Consortium.

A. Forme de l'assistance

On est de plus en plus de l'avis, au Consortium, qu'il s'agit moins de combler régulièrement le déficit de la balance des paiements que d'assurer le développement de l'économie. Aussi l'aide «de programme» destinée à décharger la balance des paiements, continuera-t-elle à diminuer au profit de l'aide «de projet». En outre, on n'est plus guère disposé à refinancer ou ajourner automatiquement, année après année, les échéances résultant des accords de crédit ou de consolidation antérieurs. La plupart des membres du Consortium, dont notre pays, estiment en principe le moment venu pour la Turquie de reprendre l'habitude de payer ses dettes ponctuellement, avec ses propres fonds, ce qui ne peut que restaurer son crédit à l'extérieur.

D'une façon générale, les moyens d'action suisses pourront comprendre l'octroi de nouveaux crédits de la Confédération, destinés essentiellement au financement de projets ou de livraisons de biens d'équipement et de prestations de bureaux d'ingénieurs-conseils suisses, ainsi que la poursuite de la coopération technique et l'octroi de la garantie contre les risques d'exportation, au besoin à des conditions spéciales, pour permettre le financement à long terme de livraisons de biens d'équipement, dans les cas où des circonstances spéciales justifient un recours à cette garantie. Cette énumération n'est pas exhaustive et il n'est pas exclu qu'il faille avoir recours à d'autres formes d'aide. Signalons à ce propos qu'avec l'assentiment des Chambres fédérales, nous avons ajourné, par accord du 28 juin 1968, le paiement des échéances résultant en 1968 du crédit de la Confédération de 1958. Cette opération fait suite à celle des années précédentes, elle est la dernière de ce genre pour ce crédit.

B. Volume et conditions de l'aide

Les autorités turques ont exprimé le désir que, pour le 2^e Plan, la Suisse accorde une aide équivalente, et si possible supérieure, à celle qui a été octroyée pour le 1^{er} Plan.

La mobilisation de crédit bancaire par l'octroi de la garantie de la Confédération pour l'affaire d'Anbarli constitue à elle seule une contribution très importante. Cette contribution forme de loin l'élément essentiel de l'apport suisse pour le 2^e Plan. Par ses dimensions (crédit équivalent à 26,7 millions de dollars), elle transforme radicalement la structure de notre assistance. Celle-ci ne peut donc pas être comparée point par point avec l'aide allouée pour le 1^{er} Plan.

Par contre, si le montant de l'opération d'Anbarli est extraordinairement élevé, les conditions de remboursement et d'intérêt ne correspondent pas entièrement, en qualité, aux conditions pratiquées par les autres membres du Consortium, préoccupés d'assurer le développement économique de la Turquie de manière accélérée et sans qu'il en résulte pour autant une charge trop lourde pour sa balance des paiements. C'est pourquoi il est justifié d'améliorer la contribution suisse par l'octroi d'autres facilités de crédit, c'est-à-dire par un complément d'aide, à des conditions consortiales. Son niveau doit, cependant, être fixé compte tenu du montant déjà élevé de la somme des engagements turcs envers la Suisse, montant qui a pris fortuitement – en raison de l'affaire d'Anbarli – des dimensions sensiblement plus élevées que l'assistance suisse aux autres pays en développement.

Selon les évaluations faites par les administrations et organisations suisses, le complément d'aide précité devrait être normalement de 15 millions de francs environ. Si des circonstances extraordinaires autres que le retour habituel du manque aigu de devises le font apparaître comme judicieux – par exemple si à un moment donné la plupart des membres du Consortium décident d'assurer un apport supplémentaire exceptionnel ou si des intérêts suisses le justifient – cette assistance pourrait être portée au niveau maximum de 25 millions de francs. Pour apprécier l'opportunité de cette augmentation, on considérera également la mesure dans laquelle les autorités turques tiennent compte des recommandations du Consortium et, en particulier, encouragent en pratique l'activité des entreprises créées en Turquie selon le droit turc, avec du capital étranger, et les nouveaux investissements privés étrangers.

L'aide suisse pour le 1^{er} Plan a été axée spécialement sur la couverture du déficit de la balance des paiements, tandis que l'assistance pour la période de 1968 à 1972 sera orientée en majeure partie vers l'équipement de la Turquie. Ce changement de structure de notre aide n'enlève rien à sa valeur, bien au contraire. La valeur de la contribution suisse en faveur du 2^e Plan est, dans l'ensemble, pour le moins comparable à celle qui a été affectée au 1^{er} Plan.

La décision d'allouer un complément d'aide dans le cadre du Consortium ne doit pas restreindre la compétence du Conseil fédéral d'accorder la garantie contre les risques d'exportation. Elle le doit d'autant moins que le crédit bancaire et de fournisseur est le mode de financement auquel il faudra progressivement revenir. Le Conseil fédéral doit pouvoir accorder comme jusqu'ici, en dehors du Consortium et dans une mesure supportable, les garanties qui paraîtront nécessaires pour maintenir l'exportation en Turquie. Mais les garanties ayant trait à des exportations avec délais de paiement extraordinaires

devront être mises en compte, dans toute la mesure du possible, au débit de ce plafond.

Dans les négociations bilatérales qui seront menées avec la Turquie, le Conseil fédéral s'inspirera, en plus des éléments précités, des critères suivants pour déterminer la contribution suisse.

1. En principe, le Conseil fédéral ne dépassera pas un montant correspondant à celui que mettront à disposition les pays comparables au nôtre et les conditions n'iront pas au-delà de celles qui sont pratiquées par ces pays.

2. Sans perdre de vue le principe de la dégressivité de l'aide consortiale et du retour aux conditions normales des crédits commerciaux usuels, il fixera la nature, le montant et les modalités de la contribution de manière à atteindre les buts visés. Il s'agira de faciliter l'exécution du 2^e Plan et d'alléger la balance des paiements de la Turquie, qui sera encore particulièrement obérée ces prochaines années. La durée du financement, les conditions du remboursement et le taux d'intérêt devront tenir compte de ces faits.

L'octroi de la garantie contre les risques d'exportation et la coopération technique sont de la compétence du Conseil fédéral et n'impliquent donc pas un agrément des Chambres fédérales. Par contre, un tel agrément est nécessaire pour les crédits nouveaux de la Confédération, d'où la nécessité du présent message avec projet d'arrêté fédéral. Pour des raisons pratiques, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales cette proposition pour l'ensemble de la durée du 2^e Plan. Cependant, comme par le passé, il accordera l'aide en principe annuellement, ce qui ne l'empêchera toutefois pas de procéder autrement si les circonstances le rendent préférable.

* * *

Comme jusqu'à ce jour, le Conseil fédéral vous rendra compte des mesures prises en vertu des pouvoirs qui lui auront été donnés par l'arrêté fédéral dont le projet est joint au présent message. Il le fera dans les rapports qu'il adresse aux Chambres en application de l'arrêté fédéral du 28 septembre 1956/28 septembre 1962 concernant les mesures de défense économique envers l'étranger ainsi que d'autres questions de politique commerciale.

Vu les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'adopter le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 28 août 1968.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Spühler

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant l'octroi de facilités financières à la Turquie
dans le cadre du 2^e plan quinquennal
de ce pays (1968 à 1972)**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 28 août 1968,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à poursuivre l'octroi de crédits à la Turquie dans la mesure requise par la participation de la Suisse au Consortium pour la Turquie de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

² En principe, les crédits seront accordés par tranches annuelles pendant la période de 1968 à 1972, en rapport avec le plan quinquennal turc. Ils atteindront en principe 15 millions de francs et ne pourront dépasser au total un montant de 25 millions de francs. D'autres prestations de la Suisse à la Turquie, notamment les prestations extraordinaires en matière de garantie des risques à l'exportation et de coopération technique, seront en règle générale, imputées sur ces crédits.

³ Le Conseil fédéral fixera le volume et les conditions des crédits en tenant compte d'une manière appropriée de la participation des pays membres du Consortium comparables à la Suisse, des autres ressources mises à la disposition de la Turquie, de l'évolution de l'effort de développement turc et des intérêts économiques de la Suisse.

Art. 2

Les dépenses résultant du présent arrêté doivent figurer chaque année au budget.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide à la Turquie dans le cadre du 2e Plan quinquennal de ce pays (1968 à 1972) (Du 28 août 1968)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1968
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10032
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1968
Date	
Data	
Seite	375-390
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 906

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.