

FEUILLE FÉDÉRALE

115^e année

Berne, le 21 novembre 1963

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement

Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

8844

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide à la Turquie dans le cadre du plan quinquennal de ce pays (1963 à 1967)

(Du 12 novembre 1963)

Monsieur le Président et Messieurs,

La coopération financière en faveur de la Turquie au sein de l'OCDE se poursuit. Après vous avoir déjà saisis de ce cas en 1958, nous avons l'honneur de vous soumettre les considérations et proposition que voici en vue de nouvelles mesures:

I. Situation économique de la Turquie

La forte demande de produits turcs, malgré les prix souvent élevés, tant pour satisfaire les besoins courants que pour combler les besoins accumulés, ont assuré à la Turquie des entrées de devises importantes pendant et juste après la guerre. Elle a disposé ainsi, temporairement, de ressources considérables pour donner à son économie un essor nouveau. Dès 1947/1948, il apparut pourtant que la Turquie, essentiellement agricole, ne pourrait pas maintenir cette cadence de développement en la finançant par la seule exportation de produits agricoles (80 %) et de quelques produits miniers, tels que tabac, noisettes, raisins secs, figes, coton, laine, oléagineux, opium, cuivre, et chrome. C'était d'autant moins possible que bien des prix subirent une baisse une fois les stocks reconstitués et que, par ailleurs, la balance des transactions invisibles était fortement déficitaire. La balance des paiements, qui dépend très étroitement de la balance commerciale, devint déficitaire à son tour, et cette tendance n'a fait que s'accroître depuis.



Sur sa lancée et animée de la volonté de faire progresser l'économie à vive allure, la Turquie, tout en limitant ses importations non essentielles, fit appel à l'aide financière étrangère. Il s'agissait d'assurer l'entrée des biens d'équipement considérés par les autorités turques comme indispensables pour l'amélioration de l'infrastructure, le développement de l'agriculture et l'industrialisation. Ainsi, l'importation passa de 112 millions de dollars en 1946 à 556 en 1952 (+ 444). Cette tentative de développement fut forcée bien au-delà de ce qui aurait pu être accompli dans le cadre d'un marché libre et n'aurait des chances d'aboutir que s'il y avait eu un plan cohérent et rigoureusement suivi. Malheureusement, un tel plan fit défaut. Il en resulta des investissements mal orientés ou mal utilisés et des pertes considérables. La production et l'exportation ne suivirent pas le mouvement: l'exportation passa, pendant ces sept années, de 216 millions de dollars à 363 seulement (+ 147). De 1952 à 1962, l'importation annuelle moyenne fut de 476 millions de dollars, en regard d'une exportation de 336 millions, d'où un déficit commercial annuel de 140 millions.

D'autres facteurs importants sont aussi la cause du déséquilibre de la balance des devises:

- L'accroissement constant de la population, dont le taux annuel de 3 pour cent est parmi les plus élevés du monde. Parallèlement à la demande grandissante de biens d'importation, l'offre des marchandises disponibles pour l'exportation diminue du fait de l'accroissement de la consommation intérieure.
- Sur le plan interne turc, le financement par l'Etat d'une bonne partie des investissements fut assuré pendant nombre d'années, en raison de l'insuffisance des ressources budgétaires, par les avances et crédits de la banque centrale de la République de Turquie et d'autres banques turques; il en resulta une forte pression inflationniste qui ne fit qu'ajouter à l'accroissement de la demande et à l'ascension des prix. Augmentation de l'importation et diminution de l'exportation en furent les conséquences, avec aggravation de la pénurie de devises et endettement accéléré.

Un moment arriva, en 1957/1958, où, faute de devises et par conséquent de matières premières et de pièces de rechange, l'utilisation de la capacité industrielle tomba au-dessous de 50 pour cent, causant une forte chute et une quasi-paralysie de la production et de l'économie. Les autorités turques déclarèrent ne plus être en mesure de s'acquitter des dettes commerciales envers l'étranger. Nous verrons plus loin comment cette situation fut redressée.

Quand furent épuisées les réserves de devises après la guerre, la Turquie, comme les autres pays en voie de développement, en raison de l'instabilité politique et économique, ne put faire appel sous forme d'emprunts aux investissements privés du marché libre des capitaux. Pour la

même raison, les investissements étrangers sous forme de création d'entreprises industrielles ou de participation à de telles entreprises ne prirent guère d'ampleur, en dépit d'une «Loi pour l'encouragement du capital étranger» (18.1.1954). Par suite aussi des tendances de l'administration turque, cette loi resta pratiquement sans effets. Selon une source turque, les projets d'investissements agréés officiellement de 1951 à 1961 ont atteint 658 millions de livres turques (environ la moitié des demandes), dont en définitive seulement 17 pour cent ont été réellement investis, soit, au cours officiel actuel, 5 millions de francs en moyenne par an. A ces formes d'investissement se substituèrent les prêts et crédits d'institutions internationales telles que la banque mondiale (BIRD), la société financière internationale (SFI), l'association internationale de développement (AID) et de divers pays industrialisés, Etats-Unis en tête, de même que les crédits de fournisseurs et de banques à court et moyen terme pour le financement des livraisons de biens d'équipement, crédits rendus possibles par les institutions de garantie contre les risques à l'exportation.

C'est pour des raisons politiques, économiques et de solidarité internationale, selon les cas, que ces institutions et nombre de pays industriels décidèrent d'assurer une aide considérable et régulière. Outre les apports permanents et très importants des Etats-Unis et ceux des institutions financières internationales, cette solidarité s'est manifestée et se manifeste par les facilités de toute nature, les crédits notamment, accordées au sein de l'OECE/OCDE. Eu égard au moratoire turc de 1958 et à l'ampleur de l'effort nécessaire pour sortir l'économie de sa paralysie et assainir la balance des paiements, une aide spéciale et massive fut décidée à cette époque. Elle porta sur 360 millions de dollars de nouvelles facilités de crédit (part de la Confédération au crédit direct: 1,5 million de dollars) et sur l'étalement sur douze ans du paiement d'environ 450 millions de dollars de dettes commerciales (part suisse: 3,6 millions de dollars).

Ainsi, les goulots d'étranglement les plus gênants furent éliminés. La Turquie put respecter ses nouveaux engagements extérieurs et elle réussit à stabiliser les prix dans une mesure appréciable. L'utilisation de la capacité de production fut améliorée. Mais le coup d'Etat de mai 1960 causa un temps d'arrêt. L'orientation de la junte militaire mit plusieurs mois à se dessiner. Cette période d'incertitude, qui ne prit vraiment fin qu'avec le second gouvernement de coalition en juin 1962, a grandement contribué à maintenir la stagnation et à empêcher l'économie de prendre l'essor souhaité. Fort heureusement, on enregistra à partir de l'automne 1962 une reprise de l'activité économique qui s'est confirmée au cours de cette année.

Nous renvoyons au tableau 1 pour plus de détails sur la dette extérieure turque. Il en appert que la charge de l'amortissement et du paiement des intérêts sera très lourde pendant toute la période de 1963 à 1967. A cela s'ajoute le déficit permanent de la balance commerciale (voir tableau 3),

Tableau 1
 Dette extérieure de la Turquie et obligations au titre du service de la dette

En millions de dollars des Etats-Unis

	Montant total des dettes en cours au 31 décembre 1962 ^(*)	1963			1964			1965			1966			1967		
		Princ.	Int.	Total												
I. Dettes remboursables en devises étrangères																
a. Dettes envers des organisations internationales	232,4	78,2	6,9		26,8	5,9		71,2	3,8		5,1	2,0		5,3	1,7	
b. Dettes envers les pays de l'OCDE ⁽¹⁾	731,2	61,9	20,9		68,2	19,3		78,0	15,0		79,5	14,7		76,4	11,0	
c. Dettes envers d'autres pays	9,6	2,8	0,4		2,8	0,3		2,0	0,1		1,0	0,1		0,8	0,1	
d. Autres dettes ⁽²⁾	5,9	1,8	—		1,2	—		1,0	—		1,0	—		1,0	—	
Total	979,1	144,7	28,2	172,9	99,1	25,5	124,6	152,2	18,9	171,1	86,6	16,8	103,4	83,5	12,8	96,3
II. Dettes remboursables en monnaie locale	298,0	2,3	6,4	8,7	2,8	6,4	9,2	11,6	12,7	24,3	12,0	12,2	24,2	12,5	12,2	24,7

(1) Y compris les dettes consolidées au terme de l'accord de Paris de mai 1959 et les crédits bilatéraux accordés par les pays de l'OCDE dans le cadre du programme de stabilisation de 1958. Y compris les paiements d'intérêts au titre des dettes consolidées.

(2) Dettes bancaires de la banque centrale non comprises.

(3) Révisé en mars 1963,

Source: Etudes économiques de l'OCDE, Turquie, mai 1963.

dont la croissance sera, selon les prévisions, à peine compensée par l'amélioration attendue sur le plan des opérations invisibles. Même si l'on admet que le courant de l'aide des Etats-Unis sera maintenu au niveau habituel et que les entrées de capitaux privés atteindront effectivement le haut niveau escompté, le poids des échéances extérieures des années 1963 à 1967 sera tel qu'il ne serait guère judicieux de l'alourdir davantage (voir tableau 3, «Financement nécessaire»). Les conditions de paiement des biens d'équipement qui seront néanmoins importés pour assurer la poursuite indispensable du développement économique devront être établies compte tenu de ces faits. C'est ainsi que — outre les très longs délais d'amortissement, adaptés aux possibilités économiques turques — la grande majorité des facilités de crédit accordées à la Turquie à partir de cette année prévoit déjà un temps de grâce de cinq à sept ans (voir le tableau sous IV).

En résumé, les grandes difficultés économiques que traverse la Turquie, notamment les difficultés de balance des paiements, proviennent essentiellement d'une production très insuffisante en regard des besoins croissants d'une population en forte augmentation et des exigences impérieuses du développement, à partir du niveau relativement bas d'à peu près tous les secteurs de l'économie. Le fait que pendant dix ans, il n'y avait pas la planification nécessaire pour atteindre un développement aussi poussé que celui qui était envisagé avait aggravé les difficultés au lieu de les éliminer et en avait quelque peu masqué la nature, ce qui, entre autres facteurs, provoqua finalement une crise politique et un changement de régime. Ces dernières années, on s'est de plus en plus rendu compte qu'il ne s'agit pas seulement de vaincre une crise économique mais aussi de procéder à une vaste et profonde réforme de structure, qui sera une œuvre de longue haleine.

II. Programme de développement

Pour assurer l'efficacité de l'aide accordée, afin d'éviter le retour de situations analogues à celles qui sont décrites ci-dessus, les organismes internationaux épaulant la Turquie, plus spécialement le Fonds monétaire international et l'OCDE, lient à leurs prestations la condition que les autorités turques tiennent compte de leurs avis et de ceux des experts internationaux les plus qualifiés mis à disposition, et qu'elles respectent les arrangements convenus en matière d'assainissement de l'économie. Cette collaboration semble s'être améliorée sous le nouveau régime, institué par la révolution de 1960. Selon les recommandations de l'OCDE, le gouvernement turc a établi un plan de développement quinquennal pour la période de 1963 à 1967, qui a été approuvé le 21 novembre 1962 par le parlement. Avec diverses réformes simultanées (régime fiscal, entreprises économiques de l'Etat, investissements, etc.), il constitue la première phase du programme de longue haleine tendant à la réforme de structure et au développement de l'économie que la Turquie entend obtenir en quinze ans. Nous reproduisons

ci-dessous les points essentiels du programme de développement de 15 ans et du plan quinquennal, ainsi qu'ils apparaissent dans la documentation officielle turque disponible et dans les commentaires de l'OCDE, organisation qui, eu égard à la situation actuelle de la Turquie, ne voit une issue que dans une planification fondée sur une conception d'ensemble de l'Etat. C'est la première fois qu'un tel plan est établi, qui, selon l'OCDE, «devrait marquer le début d'une ère nouvelle dans l'histoire économique de la Turquie».

1. Programme de quinze ans

Pour la période de quinze ans, les visées principales sont : *a)* l'accroissement du produit national brut de 7 pour cent en moyenne par an, soit une augmentation d'environ 4 pour cent par habitant et par an, compte tenu de l'accroissement de la population. Ainsi, le revenu par habitant passerait de 200 dollars en 1961 (niveau le plus bas des pays de l'OCDE) à 355 en 1977; *b)* l'atténuation du chômage, compte tenu spécialement de la croissance rapide de la main-d'œuvre (le problème de l'abolition du chômage est tel que sa solution exigera considérablement plus de 15 ans); *c)* la diminution puis l'élimination de l'aide étrangère extraordinaire; *d)* l'institution d'une formation primaire générale ainsi qu'un fort accroissement de la formation technique et *e)* la réduction de la disparité des revenus entre individus et entre régions.

2. Plan quinquennal

A. Objectifs. Ces visées à long terme, qui ne doivent pas faire oublier d'autres problèmes d'importance capitale, tels que l'urgente nécessité de la lutte contre l'érosion qui ruine le sol d'Anatolie, se reflètent dans la conception du plan quinquennal (ci-après: plan). Ce dernier tient compte du fait que ces visées se manifestent à des degrés divers au cours des quinze ans. L'aide étrangère, par exemple, atteindrait un niveau élevé au début, pour diminuer par la suite. De même, l'idée d'une croissance économique maximum pendant les premiers temps pourra se trouver en conflit avec la politique tendant à une distribution plus équitable des revenus.

De 1963 à 1967, la production agricole doit être accrue de 23 pour cent, celle des mines et carrières de 56 pour cent, celle de l'industrie de 83 pour cent, celle de l'énergie de 83 pour cent également et celle des transports et des communications de 65 pour cent. Ainsi, le produit national brut passerait de 5,86 milliards de dollars en 1962 à 6,3 en 1963 et à 8,2 en 1967. Sa composition doit subir des modifications. Par exemple, la part de l'industrie augmentera par rapport à celle de l'agriculture. — Le choix des investissements sera plus rationnel que par le passé et sera étayé par des mesures cohérentes et coordonnées sur le plan de la politique économique. De 995 millions de dollars en 1962 ils passeraient à 1,6 milliard en 1967; ils monteraient ainsi de 16 à 19 pour cent du produit national brut. Leur montant de 6,6 milliards de dollars servirait à raison de 60 pour cent au secteur public, le reste étant destiné au secteur privé, principalement au

bâtiment et à l'industrie. Les investissements du secteur public seraient concentrés sur le plan social (éducation, enseignement, vulgarisation agricole, santé), le tourisme, les transports et communications, l'agriculture et l'énergie. — Le plan ne précise pas de buts pour le secteur privé (moins de la moitié de la production industrielle). Il se fie à l'orientation de la politique générale du gouvernement, qui se veut libéral, et plus spécialement à ses mesures financières et fiscales destinées à accroître les investissements, la production privée et surtout la productivité. — Pour assurer la marche normale de l'économie et équilibrer la balance des paiements sans aide étrangère extraordinaire au terme du délai d'environ quinze ans, le plan prévoit diverses mesures de promotion des exportations (industries d'exportation nouvelles, production agricole accrue), de remplacement d'une partie de l'importation par la production indigène, d'exploitation du potentiel touristique du pays, etc.

L'administration publique doit être assainie et rendue plus efficace. Cela implique l'élimination des doubles emplois, l'établissement d'une politique du personnel rationnelle, l'amélioration de la préparation du budget, du contrôle des finances, du système de comptabilité, de la coordination entre les divers organismes publics, etc.

Le plan met en évidence — et cela paraît capital — l'impérieuse nécessité de former la main-d'œuvre qualifiée pour assurer le développement de l'économie et celle d'élever le niveau de l'éducation de base pour l'ensemble de la population. L'enseignement primaire universel doit être réalisé en quinze ans. Une priorité exceptionnelle est accordée à l'amélioration des institutions servant à former le corps enseignant. Pendant les débuts, le personnel enseignant disponible sera utilisé de manière plus rationnelle et le nombre des contremaîtres et des ouvriers qualifiés sera augmenté par une formation au sein des entreprises. D'autres mesures, telles que l'enseignement professionnel pendant le service militaire, sont également envisagées.

L'accroissement de la population de 3 pour cent par an crée des problèmes non seulement du point de vue de l'augmentation de la production mais aussi sous d'autres angles: aggravation du chômage, urbanisation rapide et division excessive de la propriété agricole. Le plan attache une importance essentielle à la politique démographique et préconise des mesures visant à limiter cet accroissement, mais qui resteront naturellement sans effet sur le chiffre de la main-d'œuvre au cours de ces prochaines quinze années.

B. Financement. Dans un rapport de l'OCDE ⁽¹⁾ on lit ce qui suit: «les fonds nécessaires au financement du surcroît d'investissements et des autres dépenses de développement devraient, d'après le plan, provenir en premier lieu d'une forte augmentation progressive de l'épargne intérieure

(1) Etudes économiques de l'OCDE, Turquie, mai 1963.

et, en second lieu, d'un apport substantiel d'aide étrangère, appelé à diminuer progressivement. ... En fait, l'aide étrangère est appelée à jouer un rôle déterminant pour que le processus cumulatif de croissance soit amorcé et puisse se poursuivre sur sa lancée. De 1959 à 1961, le déficit extérieur a atteint une moyenne de 1,3 milliard de livres turques, soit 2,8 pour cent du produit national brut. En 1962, la reprise de l'activité économique l'a porté à 2,1 milliards de livres turques (soit 4 % du produit national brut). Ce déficit devrait s'élever à 2,3 milliards en 1963, puis à 2,5 milliards en 1964 (4,1 % du produit national brut) et diminuer ensuite pour retomber à 2,1 milliards (2,8 % du produit national brut) en 1967. Il apporterait ainsi à l'épargne interne le complément nécessaire pour que le taux de l'investissement se situe aux niveaux prévus (17 % du produit national brut en 1963, 19,4 % en 1967). De plus, une aide étrangère serait nécessaire pour assurer le refinancement de la dette extérieure existante». (Voir le tableau 2).

Pour les cinq ans, la coopération financière attendue de l'étranger pour couvrir le déficit de la balance des opérations courantes et le service de la dette extérieure s'élève à plus de 1,8 milliard de dollars, soit en moyenne environ 360 millions de dollars par an. Le tableau 3 illustre l'évolution du déficit de la balance des paiements et de l'aide extérieure budgétée. Pour s'assurer le financement extérieur, le gouvernement turc a derechef fait appel, entre autres institutions internationales, à l'OCDE, qui a formé, en été 1962, un «Consortium Turquie» chargé de l'étude du plan et de la mise à exécution de l'aide financière. Ce consortium avait aussi la mission urgente de contribuer à trouver les moyens de couvrir une partie du déficit de la balance des paiements de 1963, estimé au total à environ 400/450 millions de dollars. Font partie de ce consortium l'Allemagne fédérale, l'Autriche, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. La banque internationale pour la reconstruction et le développement en est également membre, tandis que le fonds monétaire international et la banque européenne d'investissement y participent comme observateurs.

C. Appréciation du plan. Un groupe d'experts hautement qualifiés a été désigné par le consortium pour examiner à fond non seulement le plan et son financement mais aussi l'efficacité des investissements en voie d'exécution depuis 1962. De son premier rapport il appert que le «plan constitue un cadre raisonnable pour l'application, par le gouvernement turc, de politiques économiques et financières rationnelles ainsi que pour certaines décisions touchant les investissements publics. Les objectifs généraux semblent correspondre aux besoins du pays et être réalisables. Le groupe a eu l'impression que les autorités turques déploient de gros efforts pour mettre en place l'infrastructure administrative et financière nécessaire à l'exécution du plan. La législation fiscale qui doit permettre d'accroître en 1963 les recettes publiques de 1,2 milliard de livres turques, soit 13 pour

Tableau 2

Les ressources et leur utilisation

En milliards de livres turques, au prix de 1961

	1962	1963	1965	1967
1. Produit national brut	52,7	56,4	64,5	73,9
2. Déficit extérieur	2,1	2,3	2,2	2,1
3. (= 1 + 2) ressources disponibles	54,8	58,7	66,7	76,0
4. Recettes publiques d'origine intérieure (= 1 — 9)	10,6	12,1	14,4	17,8
5. Dépenses publiques courantes	7,6	8,6	9,5	11,5
5a. dont: dépenses de développement	2,1	2,6	2,9	4,1
6. Epargne publique (= 4 — 5)	3,0	3,5	4,9	6,3
7. Investissements publics	5,1	5,8	7,1	8,4
8. (= 7 — 6) excédent des investissements publics sur l'épargne publique	2,1	2,3	2,2	2,1
9. Revenu brut du secteur privé.	42,1	44,3	50,1	56,1
10. Consommation privée	38,6	40,5	45,4	50,2
11. Epargne brute du secteur privé (= 9 — 10)	3,5	3,8	4,7	5,9
12. Investissement brut du secteur privé	3,5	3,8	4,7	5,9

Sources: Etudes économiques de l'OCDE, Turquie, mai 1963.

Tableau 3

Projections relatives à la balance des paiements

En millions de dollars

	1961 ⁽¹⁾	1962 ⁽²⁾	1963	1964	1965	1966	1967	1963/ 1967
Importations (c.a.f.) .	510	560	567	627	630	775	704	3 203
Exportations (f.o.b.) .	347	325	348	374	394	427	457	2 000
Balance commerciale.	- 163	- 235	- 219	- 253	- 236	- 248	- 247	- 1 203
Balance des invisibles	- 55	- 78	- 79	- 69	- 57	- 51	- 42	- 303
Recettes au titre de l'infrastructure et achats off-shore . .	43	45	47	49	51	53	55	255
Balance opérations courantes.	- 175	- 268	- 251	- 273	- 242	- 246	- 234	- 1 246
Amortissement dette extérieure	- 84	- 87	- 148	- 99	- 164	- 80	- 76	- 567
Total des besoins . .	- 259	- 355	- 399	- 372	- 406	- 326	- 310	- 1 813
Aide des Etats-Unis Loi 480			60	60	60	60	50	290
Entrée de capitaux privés	24	25	25	25	25	25	25	125
Financement néces- saire			314	287	321	241	235	1 398
Réserves nettes d'or et de devises (fin de période)	95	84	91 ⁽³⁾					

(1) Chiffres réels.

(2) Estimations initiales.

(3) 1^{er} trimestre (en regard de 1959: — 18 et 1960: 35).

Source: Etudes économiques de l'OCDE, Turquie, mai 1963, et autres.

cent des recettes budgétaires prévues, constitue à n'en pas douter un pas important dans cette direction et témoigne de la résolution dont font preuve les autorités turques pour dégager les ressources financières nécessaires à l'exécution du plan». Selon les mêmes experts, les autorités turques s'emploient à réorganiser radicalement les services gouvernementaux et améliorent la perception des impôts, la législation minière, etc. Des progrès seraient également faits dans le domaine du contrôle démographique et dans la réduction de l'effectif pléthorique de certaines entreprises d'Etat. Le secteur privé de l'économie serait redevenu actif depuis le second semestre de 1962, la stagnation industrielle serait résorbée en majeure partie et un certain nombre d'industries travailleraient maintenant à pleine capacité. Les investissements s'orienteraient actuellement vers des secteurs plus directement productifs. — Le groupe d'experts a relevé aussi des lacunes plus ou moins graves qu'il s'agira de combler (notamment en ce qui concerne la direction et la coordination des activités du secteur public par le service national du plan; la réorganisation et l'amélioration de la gestion des entreprises d'Etat, celles-ci étant depuis longtemps un des facteurs les plus importants du déficit budgétaire et de l'inflation et tout récemment, les avances de la banque centrale au trésor et ses crédits au secteur privé, qui dépassent fortement les limites convenues avec l'OCDE, etc.). Il reconnaît cependant l'ampleur des efforts déployés par les autorités turques pour assurer l'exécution du plan. Dans ses conclusions, il souligne spécialement que «l'octroi d'une assistance technique pourrait largement contribuer à accélérer, dans maints secteurs, la mise en œuvre du plan».

III. Echanges économiques entre la Suisse et la Turquie

Pratiquement insignifiants jusqu'en 1939, ils avaient pris un bel essor pendant et sitôt après la guerre. Depuis, l'exportation suisse a fluctué, reflétant fidèlement l'état des disponibilités turques en devises (58 millions de francs en 1952 et 18 en 1957 par exemple).

	Importation suisse en millions de francs	Exportation suisse en millions de francs	Balance en millions de francs
1957	16	18	+ 2
1958	19	24	+ 5
1959	25	38	+ 13
1960	22	38	+ 16
1961	25	33	+ 8
1962	36	35	— 1

Le volume de l'importation est déterminé traditionnellement par les noisettes et le tabac brut, qui en constituent les trois quarts, les figues et les raisins étant les autres produits principaux. Depuis deux ans est apparu le coton brut, qui a pris le 3^e rang. A l'exportation, on relève une nette pré-

dominance des produits pharmaceutiques et chimiques (environ 45 %), devant les machines, instruments et appareils (environ 30 %) et les produits horlogers, dont l'importation est sujette à de fortes restrictions (10 à 15 %). L'entrée des produits textiles n'est pas admise, ces articles n'étant pas considérés comme nécessaires et la Turquie disposant d'ailleurs de sa propre industrie textile. (Le gouvernement turc adaptant le programme d'importation aux impératifs économiques, l'importation totale de 1960 à 1962 a été formée de 44 % de biens d'équipement, de 44 % également de matières premières et de 12 % de biens de consommation indispensables.) Grâce au plan et à l'aide étrangère, on peut s'attendre à une augmentation de l'exportation suisse, qui a rétrogradé de manière sensible ces dernières années tandis qu'augmentait très sensiblement l'exportation des principaux pays industriels.

L'industrie chimique et pharmaceutique est aussi au premier rang des entreprises suisses opérant des investissements. Plusieurs sociétés de cette branche ont créé des fabriques en Turquie. D'autres maisons y produisent déjà également ou, encore en voie d'installation, y produiront bientôt, ce qui est positif pour l'économie turque. Si les investissements ne sont pas plus nombreux, c'est essentiellement en raison des difficultés fréquentes auxquelles se heurtent sur ce marché les intérêts étrangers et dont seuls des efforts laborieux et tenaces ont eu quelques chances de venir à bout jusqu'à maintenant. Seule une évolution radicale des conceptions et des pratiques administratives à l'égard du capital étranger pourra créer la confiance indispensable à un accroissement de l'entrée de capitaux privés, qui, selon le tableau 3 aura un rôle à jouer dans la réalisation du plan. De 1951 à 1961 la Suisse s'est placée au 4^e rang des pays opérant des investissements, avec un montant proche de celui des Etats-Unis, de l'Allemagne et des Pays-Bas.

L'accord monétaire européen ayant remplacé l'Union européenne de paiement et l'opération d'aide extérieure de 1958/1959 ayant assaini temporairement la balance turque des paiements, il fut possible, en 1962, d'abolir le trafic réglementé des paiements entre les deux pays. Depuis, le transfert des paiements est libre du côté suisse, ce qui est à l'origine de l'accroissement de l'importation enregistré l'an dernier.

IV. Coopération financière étrangère en 1963

Avant d'aborder sa tâche principale, c'est-à-dire assurer le financement extérieur de l'exécution du plan, le consortium Turquie s'est employé à trouver les moyens nécessaires pour couvrir le déficit de la balance des paiements de 1963. Compte tenu des facilités accordées par les institutions internationales, d'une partie de l'aide américaine déjà assurée et des investissements privés attendus, il est parvenu à réunir les montants nécessaires pour atteindre le total d'environ 450 millions de dollars. Contrairement à ce que souhaitait la Turquie (crédit librement disponible), presque tous les

pays ont lié leur apport à la livraison de biens d'équipement nationaux ou à l'exécution de projets spécifiques, parfois aux deux. Les facilités accordées sont, sommairement indiquées, les suivantes (millions de dollars) :

Créancier	Genre de crédit	Montant	Durée (années)	dont: temps de grâce	Intérêt %
BIRD/AID		6 à 9	50	10	0,75
FMI		21,5			
OCDE/AME		50	3		
Etats-Unis		225	10 à 40 ⁽¹⁾	3 à 10 ⁽¹⁾	0,75 à 5,75 ⁽¹⁾
Canada	fournis.	5	8 à 15	variable	6
Allemagne	public	40	5 à 25 ⁽¹⁾	5 à 7 ⁽¹⁾	0 à 3
Italie	bancaire	10	12	1 1/2	5,8
France	public et fournis.	25	8 à 20 ⁽¹⁾	0 à 5 ⁽¹⁾	3,5 à 6 1/2
Royaume-Uni	public	10,8	25	7	5,75 ⁽²⁾
Belgique	public	1,6 ⁽³⁾	20	5	3
Pays-Bas	public	1,75	25	7	4,5
Suède	public	1	20	5	2
Autriche	public	0,8	20	7	3
Luxembourg	public	0,08	10	5	5
Norvège	} pas de contribution pour 1963 en raison de leur entrée tardive dans le consortium				
Suisse					

(1) Selon la nature du crédit.
(2) Plus précisément: taux du marché + 1/4 pour cent; pour une partie du crédit, le gouvernement britannique prend l'intérêt à sa charge pendant 7 ans.
(3) Dont 0,3 = don.

V. Aide financière suisse

La part suisse à la première phase d'aide financière massive à la Turquie, en 1958/1959, a consisté dans l'octroi d'un crédit de la Confédération de 6 559 230 francs (contre-valeur de 1,5 million de dollars) et l'ajournement et l'étalement sur douze ans du paiement de dettes commerciales d'un montant de 15,7 millions de francs. Les engagements turcs résultant de ces opérations ont été respectés. La créance suisse totale se présente actuellement ainsi:

	Montant millions de francs	Durée (années)	Intérêt %	Solde millions de francs
Crédit de la Confédération de 1958	6,5	10	5 3/4	6,5
Solde de liquidation de l'UEP	8,3	8	2 3/4	2,7
Part de la Suisse dans le crédit accordé par l'AME	11,6	3	3 1/2 à 3 3/4	6,5
Créances commerciales consolidées (1959).	15,7	en moyenne 12	3	11,5

La Suisse a été invitée à adhérer au consortium chargé de réunir les crédits devant combler le déficit de la balance des paiements et le manque de devises de 1963 et assurer le financement du plan. Elle y a adhéré, estimant que, comme lors de mesures antérieures, elle doit prendre part à cette nouvelle opération de solidarité internationale en faveur d'un pays membre de l'OCDE, organisation à laquelle elle a participé dès ses débuts. L'état de choses illustré ci-dessus montre que l'aide accordée ces dernières années à la Turquie par la Suisse et les autres pays membres de l'OCDE n'a des chances d'aboutir au résultat visé que si elle est poursuivie et élargie de manière coordonnée. Dans ces circonstances particulières, le consortium offre le cadre adéquat pour coordonner l'aide bilatérale des pays membres de l'OCDE et présentera l'avantage de contacts suivis avec le gouvernement turc afin de s'assurer de la bonne exécution du plan et de l'utilisation rationnelle de l'aide accordée. Il convient également d'être conscient qu'une normalisation de la situation économique en Turquie constituera le préalable le meilleur pour la sauvegarde des intérêts économiques suisses dans ce pays.

L'impression avait pu naître en 1962 que cette opération d'assistance était motivée en première ligne par des considérations politiques. Comme la Suède et l'Autriche, la Suisse réagit nettement à une telle idée et s'abstint d'adhérer au consortium jusqu'au moment où les travaux de l'OCDE firent apparaître la liaison étroite de l'aide apportée par le consortium et du plan. C'est en effet essentiellement sur une base économique qu'elle entend prêter sa collaboration, ce qu'elle déclara formellement lors de son adhésion en juin dernier.

Etant donné que les conditions d'une adhésion de la Suisse n'ont été réunies qu'au courant de cette année et que les critères selon lesquels l'aide financière pour 1963 doit être accordée ne se sont précisés que lentement, notre pays n'a plus été en mesure de participer à l'opération de 1963. Pourtant, on attendait de lui qu'il apporte une contribution dès le début. Nous songeons à en tenir compte lors de la fixation de son apport des prochaines années.

Après avoir assuré la couverture du déficit de la balance des paiements de 1963, le consortium doit assurer celle du déficit de 1964 et étudier le problème du financement extérieur et à long terme du plan. Les modalités en seront élaborées lors des prochaines réunions du consortium et ne sont pas encore connues au moment de la rédaction du présent message. Il n'est cependant pas possible d'attendre qu'elles soient mises au point. En effet, nous risquerions de nouveau, comme cette année, de nous trouver dans l'impossibilité d'annoncer notre participation au moment voulu, vu que la Suisse, contrairement à d'autres pays, ne dispose pas de fonds budgétaires à cette fin. Nous ne pouvons donc préciser maintenant déjà notre contribution pour les cinq ans du plan et sommes contraints d'envisager un programme d'ensemble dans le cadre flexible que nous vous exposons. Fort de

l'autorisation qu'il vous demande aujourd'hui pour l'octroi d'éventuels crédits de la Confédération, le Conseil fédéral pourra ainsi prendre, le moment venu, les décisions qu'il jugera opportunes, compte tenu de la situation en Turquie, de la contribution des autres pays, des intérêts économiques suisses et des expériences faites. Il va de soi que son appréciation de la situation et ses décisions dépendront directement de la façon de coopérer des autorités turques avec les organisations internationales, plus spécialement avec le consortium, et du degré de leur volonté d'appliquer les recommandations tendant à assainir l'économie.

D'une façon générale, nos moyens d'action dans le cadre du consortium sont notamment :

a) l'ajournement et, le cas échéant, l'étalement des échéances résultant du crédit de la Confédération de 1958; b) l'octroi de la garantie contre les risques d'exportation à des conditions spéciales pour permettre le financement à long terme de livraisons de biens d'équipement; c) le financement de projets spécifiques résultant des études du service de la coopération technique du département politique fédéral; d) l'octroi de nouveaux crédits de la Confédération. Il est probable que le Conseil fédéral recourra à plusieurs de ces formes d'aide, selon les circonstances.

La révision de l'accord de crédit bilatéral conclu en 1958 sous les auspices de l'OECE pourrait porter sur l'ajournement et, le cas échéant, l'étalement des échéances d'amortissement. En principe, cette solution ne sera cependant appliquée que si la plupart des partenaires de la Turquie adoptent une telle attitude. Pour être utile, l'ajournement de ces échéances devrait être de cinq ans pour le moins. Actuellement, les avis concernant une telle révision sont divisés, de même qu'en ce qui a trait à d'éventuels accommodements touchant aux intérêts. L'amortissement de la créance de 6,5 millions de francs représentera 1,2 million de francs par an de 1964 à 1967 et 1,16 million en 1968, tandis que les échéances d'intérêt iront diminuant de 325 000 francs en 1964 à 50 000 francs en 1968.

Par l'arrêté fédéral du 4 décembre 1958 concernant l'octroi d'un crédit à la Turquie, vous nous aviez autorisés à adopter les conditions arrêtées par l'OECE. Nous pouvons donc interpréter cet arrêté dans le sens que ces conditions sont revisables au cas où la plupart des pays membres de l'OCDE ayant accordé le crédit de 1958 en décideraient ainsi. Comme une telle révision n'était cependant pas prévue formellement à l'époque, nous saisissons l'occasion de ce message pour vous signaler ce fait.

Quant à la garantie des risques à l'exportation, nous avons déjà décidé, le 15 mars 1963, de la réactiver à l'égard de la Turquie. Pratiquement, il n'en avait plus guère été fait usage depuis 1958 en faveur de ce pays. Quand il s'agira de financer la livraison de biens d'équipement d'une certaine importance, en connexion avec l'exécution du plan, la garantie devra être

accordée pour des délais de paiements considérablement plus étendus que de coutume et des périodes de grâce relativement longues. L'acceptation par la Confédération de telles conditions paraît inévitable si l'on veut contribuer à assainir l'économie de la Turquie et préserver, si possible, ce pays d'un nouveau moratoire. Il a été suffisamment démontré que la balance des paiements est en effet obérée pour longtemps.

Des travaux préparatoires d'aide technique sont déjà en cours; on étudie principalement l'exécution d'un projet de développement de l'économie laitière et d'érection d'une fabrique de lait en poudre dans la province de Kars ainsi que la création d'un centre de distribution des produits laitiers à Istanboul. Ce projet retient particulièrement notre attention, du fait qu'il s'agit d'un plan complet de développement économique caractérisé devant permettre la promotion d'une vaste région éloignée, socialement en retard, et où la Suisse est particulièrement habilitée à agir. Outre les frais d'élaboration de projets déjà supportés par la coopération technique, le coût approximatif de cette opération serait d'environ 6 millions de francs. Etant donné que ce projet a une place importante dans le plan turc, il se prêterait bien à une aide suisse au sein du consortium.

Nous étudierons avec soin dans quelle mesure il sera possible de contribuer à l'exécution du plan et à l'équilibre de la balance des paiements par la garantie contre les risques d'exportation, une révision éventuelle de l'accord de crédit de 1958 et l'aide technique, moyens qui sont dans la compétence du Conseil fédéral. Il paraît cependant d'ores et déjà probable que ces genres de facilités devront être complétés par des crédits spéciaux de la Confédération dans les limites du plafond général envisagé pour l'ensemble de notre programme d'assistance. Pour les raisons déjà énoncées la part de ces crédits spéciaux dans ce plafond de la contribution suisse ne peut pas encore être précisée. C'est pour l'ouverture de ces crédits spéciaux que nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral ci-joint.

Dans les négociations bilatérales qui seront menées avec la Turquie, nous nous inspirerons des critères suivants pour déterminer la contribution suisse :

1. 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 plus loin que celles qui sont pratiquées par ces pays.

2. 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 plan et d'alléger la balance des paiements de la Turquie, qui, comme il a été démontré, sera particulièrement obérée ces sept prochaines années. La durée du financement, les conditions du remboursement et la fixation de l'intérêt devront tenir compte de ces faits.

L'aide apportée dans le cadre du consortium revêtant néanmoins un caractère bilatéral, nous nous efforcerons, dans la mesure où une spécifica-

tion s'avérera possible, de la concentrer sur des projets dans le cadre du plan pour lesquels la Suisse est particulièrement habilitée à prêter son assistance.

3. Si l'on se fonde sur la situation de 1963, l'application des critères susmentionnés donne un ordre de grandeur minimum de un million de dollars pour la contribution annuelle suisse. Cependant, lors des travaux du consortium, la contribution des pays européens a été jugée relativement faible. Outre un nouveau crédit extraordinaire, à court terme, de l'AME, de 50 millions de dollars, il a fallu un accroissement de l'aide déjà massive des Etats-Unis et des institutions internationales de crédit pour remédier à la situation. Il faut donc s'attendre à une augmentation de la participation des pays européens, tout en distinguant entre les responsabilités particulières des pays membres de la CEE et des autres Etats. Un accord d'association entre la Turquie et la CEE ayant été signé le 17 septembre 1963, la Turquie pourra en effet bénéficier d'une aide au titre du fonds de développement de la CEE de 175 millions de dollars pour cinq ans. Tenant compte de tous ces éléments, nous estimons que la contribution totale de la Suisse sous les diverses formes mentionnées sera d'un ordre de grandeur de 1 à 2 millions de dollars au maximum annuellement, selon les circonstances.

La fixation de cet ordre de grandeur pour aide au sein du consortium ne doit pas restreindre la compétence du Conseil fédéral d'accorder la garantie contre les risques d'exportation. Il doit pouvoir accorder comme jusqu'ici, en dehors du consortium, les garanties qui paraîtront nécessaires pour maintenir notre exportation en Turquie. Mais les garanties ayant trait à des exportations avec délais de paiement extraordinaires devront être, dans toute la mesure du possible, mises en compte au débit de ce plafond.

4. Le Conseil fédéral prendra ses décisions d'année en année, en tenant compte de l'évolution de la situation en Turquie, de la contribution des autres pays, des intérêts économiques suisses et des expériences faites.

* * *

Les chambres fédérales ont de tout temps considéré qu'elles avaient le droit, notamment en matière financière, de prendre les mesures permettant à la Confédération d'accomplir ses tâches, cela même lorsque des dispositions constitutionnelles ne l'indiquent pas expressément. Dans le cas présent, il s'agit de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires à une participation adéquate de la Suisse à une œuvre de solidarité de l'Organisation de coopération et de développement économiques en faveur d'un Etat membre de cette organisation. La Suisse a adhéré à l'OCDE après que les chambres fédérales eurent autorisé le Conseil fédéral, par arrêté du 14 juin 1961, à ratifier la convention y relative. L'aide prévue relève de l'observation des rapports internationaux de la Suisse et, de ce fait, rentre dans les tâches de

1130

la Confédération. Etant donné que le projet d'arrêté fédéral ci-joint prévoit l'octroi d'un crédit, il est conçu sous la forme d'un arrêté fédéral simple. Avec votre approbation, le Conseil fédéral sera autorisé à accorder une aide financière à la Turquie selon les principes décrits ci-dessus. Il rendra compte des mesures prises conformément aux pouvoirs qui lui auront été donnés 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.

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

Berne, le 12 novembre 1963.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,
Spühler

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

14948

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

concernant

l'octroi de facilités financières à la Turquie dans le cadre du plan quinquennal de ce pays (1963 à 1967)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 12 novembre 1963,

arrête:

Article premier

¹ Le Conseil fédéral est autorisé à accorder des crédits à la Turquie dans la mesure requise par la participation de la Suisse au consortium Turquie de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

² Les crédits seront accordés par tranches annuelles pendant la période de 1963 à 1967 en rapport avec le plan quinquennal turc et ne pourront dépasser au total un montant de 43 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 comparable des autres pays membres du consortium, ainsi que des autres ressources mises à la disposition de la Turquie 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.