

E 1004.1 1/436

CONSEIL FÉDÉRAL
*Procès-verbal de la séance du 19 août 1943*¹

436. Accord concernant les échanges commerciaux
et le règlement des paiements entre la Suisse et la Turquie

Département de l'Economie publique. Proposition du 14 août 1943

Dans sa séance du 11 juin 1943², le Conseil fédéral a décidé d'accepter l'offre turque de négocier à Berne au sujet du futur statut des échanges commerciaux entre la Suisse et la Turquie. En l'état actuel d'incertitude quant au

-
1. *Etaients absents*: W. Stampfli, E. Wetter, E. von Steiger.
 2. E 1004.1 1/434, N° 1085.



résultat des négociations économiques en cours entre la Suisse et l'Allemagne³, il s'est avéré impossible de donner des instructions précises à la Délégation suisse. Il a été, cependant, prévu que la Délégation suisse – tout en ne laissant pas d'illusion sur les difficultés de transit que la Suisse rencontre pour ses livraisons à la Turquie – devrait s'efforcer, d'une manière générale, de maintenir le courant commercial normal entre les deux pays et de sauvegarder les possibilités d'approvisionnement de la Suisse en marchandises turques de première nécessité.

L'Accord turco-suisse en vigueur⁴, dont la durée de validité a été prolongée jusqu'au 31 août 1943, a permis jusqu'ici d'effectuer des opérations de com-

3. Cf. *table méthodique*: 2.1.1. Allemagne. Relations économiques.

4. Il s'agit de l'accord du 28 mars 1942, complété par le Protocole du 9 décembre 1942, cf. l'annexe au présent document. Selon le PVCF du 11 juin 1943 (E 1004.1/434, N° 1085), cet Accord a permis jusqu'ici d'effectuer des opérations de compensation privée avec la Turquie ou des achats de marchandises turques contre paiement en devises libres, sans trop de difficultés. Selon la statistique suisse du commerce, les échanges turco-suisse n'ont pas diminué d'intensité, malgré les obstacles résultant de la situation du ravitaillement du pays et des mesures de contre-blocus. (Le blocus ne joue pas de rôle dans le cas de la Turquie.) Les chiffres suivants ont été atteints:

Par mois (en millions de francs suisses)

<i>Importations de la Turquie</i>				<i>Exportations en Turquie</i>		
<i>1941</i>	<i>1942</i>	<i>1943</i>		<i>1941</i>	<i>1942</i>	<i>1943</i>
2,0	4,9		mai	0,4	0,3	
4,4	6,0		juin	0,3	0,5	
1,8	3,5		juillet	0,1	0,4	
5,2	3,4		août	0,6	1,1	
6,5	3,3		septembre	1,0	1,5	
5,0	3,8		octobre	0,6	1,5	—
1,5	3,8		novembre	0,6	2,5	
5,6	6,1		décembre	0,7	3,4	
4,3	1,4	3,7	janvier	0,9	0,5	1,2
6,3	0,8	6,4	février	0,9	0,2	1,4
5,8	4,5	4,8	mars	0,7	0,6	2,7
4,4	10,9	3,3	avril	0,4	0,9	1,6
<u>52,8</u>	<u>52,4</u>			<u>7,2</u>	<u>13,4</u>	

Les résultats relevés ci-dessus n'ont été atteints que grâce à l'existence de l'Accord du 28 mars 1942. En effet, le Protocole du 9 décembre 1942 qui prévoit l'échange de 60 millions de francs de machines suisses contre 60 millions de matières premières turques dont le cuivre, le coton, la laine de mohair, les peaux de petit bétail, les graines oléagineuses et les cocons et déchets de soie, est resté pour ainsi dire lettre morte. Ce fâcheux état de chose résulte entièrement de l'état des relations économiques germano-suisse. Depuis que les échanges commerciaux entre la Suisse et le Reich ne sont plus réglés conventionnellement, les exportations de marchandises suisses à destination de la Turquie, pour lesquelles des certificats d'accompagnement délivrés par la Légation d'Allemagne à Berne ou des contingents additionnels de contre-blocus sont nécessaires, ne sont plus possibles. Les négociations turco-suisse permettront d'éclaircir si la Turquie est néanmoins d'accord de poursuivre l'exécution du Protocole. Il est possible que dans certains cas déterminés les négociateurs turcs soient d'accord de passer des commandes pour des machines suisses qui ne pourront quitter notre pays avant la fin de la guerre.

pensation privée avec la Turquie ou des achats de marchandises turques contre paiement en devises libres, sans trop de difficultés. Il va de soi que le système de la compensation privée est malheureusement très compliqué.

Invoquant ces complications, que la Turquie a elle-même créées en vertu de son régime du commerce extérieur, la Délégation turque a demandé à la Délégation suisse de supprimer le système de la compensation privée en application et de le remplacer par un clearing. Cette requête, qui a été présentée à la Délégation suisse dès l'ouverture des négociations le 21 juin 1943, n'a pas pu être acceptée. En effet, dans un système de clearing, l'alimentation des comptes ouverts auprès de la Banque nationale suisse ne pourrait s'opérer que si les prix des marchandises turques à importer étaient réduits au niveau acceptable en Suisse. Cette réduction ne peut s'opérer que grâce au paiement aux importateurs suisses d'une prime variable suivant les articles entrant en ligne de compte et au prélèvement d'une contribution uniforme sur le prix des marchandises suisses destinées à la Turquie.

La Délégation suisse a estimé que les risques étaient trop grands pour que l'introduction d'un régime de clearing avec prime dans les échanges turco-suisse soit acceptable actuellement.

De longues semaines de négociation ont été nécessaires pour faire triompher la thèse suisse. La Délégation suisse a réussi à éviter que l'abandon du projet turc de clearing n'entraîne une aggravation de la situation en ce qui concerne les formalités d'exécution des opérations de compensation privée en Turquie.

Le nouvel Accord, qui a été signé le 4 août 1943 par le Dr J. Ebrard, Président de la Délégation suisse et le Dr Burhan Zihni Sanus, Président de la Délégation turque, est à peu de choses près identique à l'Accord conclu à Ankara le 28 mars 1942 et entré en vigueur le 15 avril de la même année. Il prévoit que les échanges commerciaux entre les deux pays s'effectueront comme par le passé par voie de compensation privée ou en devises libres, à la convenance du pays du vendeur. Seul l'article 4 a été changé. Dorénavant, les opérations de compensation privée auront lieu sur la base de la valeur franco frontière du pays exportateur. Le nouvel Accord entrera en vigueur le 1^{er} septembre 1943 sous réserve de son approbation par les deux Gouvernements. Il aura une durée de validité d'un an à partir de son entrée en vigueur et pourra être prorogé par l'accord des deux parties contractantes⁵.

Vu la proposition du Département de l'Economie publique, il est

décidé:

1) D'approuver l'Accord concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements entre la Confédération suisse et la République turque, conclu le 4 août 1943 à Berne, ainsi que ses annexes.

2) D'approuver le projet d'arrêté relatif à l'exécution dudit Accord⁶.

5. Cet accord a été prorogé jusqu'au 31 août 1945. Il a été remplacé par un nouvel accord signé à Berne, le 12 septembre 1945 (E 7800/1/31).

6. Pour le texte de l'accord du 4 août 1943 et de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 août 1943, cf. RO, 1943, vol. 59, pp. 661-677.

19 AOÛT 1943

1301

ANNEXE

E 1004.1 1/428

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 29 décembre 1942

2241. Négociations économiques turco-suisse

Confidentiel

Département de l'Economie publique. Proposition du 28 déc. 1942

Les échanges commerciaux entre la Suisse et la Turquie s'effectuent conformément aux dispositions de l'Accord conclu entre les deux pays le 28 mars 1942 et entré en vigueur le 15 avril 1942⁷. *Cet accord prévoit que l'échange et le paiement des marchandises livrées de part et d'autre s'opère sur la base de compensations privées ou contre règlement en devises libres.* Il a permis un développement satisfaisant du commerce turco-suisse. Cependant, des difficultés d'application ont été constatées. Il n'a pas été possible de trouver des solutions par la voie diplomatique. Dans ces conditions, il a paru indispensable aux négociateurs suisses de reprendre contact avec leurs interlocuteurs turcs. Une délégation suisse, présidée par le Dr Ebrard, Délégué aux Accords commerciaux, s'est rendue à Ankara à la fin du mois d'octobre dernier pour y rencontrer une délégation turque, dont la présidence était assumée par le Dr Burhan Zihni Sanus, Président de la Commission turque chargée de la négociation des accords commerciaux et financiers, ancien Président de la Sümer Bank. Les pourparlers, qui ont duré plusieurs semaines, ont abouti le 9 décembre 1942 à la conclusion d'un Protocole et de 7 lettres annexes.

La situation du ravitaillement de la Suisse en matières premières de grande importance, telles que le cuivre et le coton est devenue assez inquiétante. Comme la Turquie est productrice de ces deux articles, la délégation suisse a demandé à la délégation turque, déjà lors des négociations de mars 1942, de prévoir la compensation obligatoire d'un certain pourcentage de la contre valeur des exportations de machines suisses en Turquie au moyen de cuivre turc. La délégation suisse avait même établi en mars dernier un projet de lettre confidentielle selon lequel, sur demande des exportateurs suisses de machines, les organes compétents turcs devaient autoriser la compensation de machines d'origine suisse par des fournitures de cuivre ou de chrome d'origine turque, jusqu'à concurrence de 40% de la valeur des machines en question.

La délégation turque avait refusé de donner suite à la proposition suisse en invoquant le fait que le contenu de lettres confidentielles parvient souvent à la connaissance de tiers et que son Gouvernement serait mis dans une situation difficile vis-à-vis de certaines grandes puissances si celles-ci exigeaient aussi des fournitures de cuivre et de chrome à concurrence d'un pourcentage de 40%. Tenant compte de ce point de vue, la délégation suisse avait retiré son projet de lettre mais avait néanmoins notifié à la délégation turque que la Suisse exigerait, à titre autonome, conformément à son régime général d'exportation, jusqu'à 40% de cuivre turc pour toute livraison de machines et appareils suisses à la Turquie.

Dès son retour en Suisse en avril 1942, la délégation suisse a mis au point avec les intéressés suisses, comme l'article premier de l'Accord du 28 mars 1942 l'y autorise, la *question des achats suisses de cuivre en Turquie* en compensation d'exportations de machines suisses. Une circulaire

7. *Un accord de commerce et de paiements turco-suisse, signé le 24 mai 1940, à Ankara, avait été prorogé jusqu'au 31 juillet 1941. Depuis cette date, les échanges commerciaux entre les deux pays se sont faits par voie de compensation privée ou en devises libres. Le Conseil fédéral décida, le 26 août 1941, d'entamer de nouvelles négociations avec le gouvernement turc (E 1004.1 1/420, N° 627). Après bien des difficultés, une délégation suisse arriva à Ankara au début du mois de mars 1942, pour négocier le nouvel accord signé le 28 mars 1942. Sur ces négociations, cf. E 2001 (D) 2/233. Pour le texte complet de l'accord et des protocoles additionnels, cf. RO, 1942, vol. 58, pp. 341-351.*

a été adressée par la Division du commerce aux organes compétents, le 2 juin 1942, au sujet de la délivrance de permis d'exportation pour des machines et appareils des positions 879 à 956f du tarif douanier suisse. Le contenu de cette circulaire prévoyant une *compensation obligatoire en cuivre atteignant jusqu'à 40%* de la contrevaletur de la marchandise exportée pour toute exportation d'articles des positions tarifaires précitées a été communiqué au Gouvernement turc par la Légation de Suisse à Ankara.

En outre, un expert désigné par la Section des métaux de l'Office de guerre pour l'industrie et le travail a été chargé d'opérer, pour le compte de ladite Section, l'achat du cuivre à livrer par la Turquie en compensation des machines suisses.

Malheureusement, notre Légation n'a pu obtenir que les fonctionnaires turcs compétents acceptent officiellement la réglementation suisse en vigueur concernant la délivrance des permis d'exportation pour certaines machines et appareils destinés à la Turquie. L'autorité turque compétente s'est bornée à étudier chaque affaire de compensation en elle-même et à décider, dans chaque cas séparément, si une fourniture de cuivre turc peut entrer en ligne de compte.

A la veille des négociations turco-suissees du mois d'octobre dernier, aucune compensation de machines contre du cuivre n'avait encore pu être réalisée.

A la suite de diverses conférences consultatives, auxquelles ont pris part, entre autres, les représentants de l'industrie suisse des machines et des sections compétentes de l'économie de guerre, la Division du commerce est parvenue à la conclusion qu'une révision éventuelle du point de vue turc dans la question du cuivre ne pourrait être obtenue sans négociations officielles entre délégations suisse et turque. A l'effet d'augmenter l'intérêt de la Turquie pour des livraisons de machines suisses, la délégation suisse a fait remettre à la délégation turque, avant le début des derniers pourparlers, une liste de toutes les commandes prêtes à être passées à l'industrie suisse des machines par des Ministères turcs ou des entreprises étatisées. La délégation suisse devait s'efforcer ensuite d'obtenir des autorités turques qu'elles compensent globalement la contrevaletur de ces machines au moyen d'exportations turques de cuivre, coton, mohair, peaux, graines oléagineuses, etc. Dans ladite liste ne furent mentionnées que des affaires sur le point d'être définitivement conclues et dont l'exécution devait intéresser au plus haut point les acheteurs turcs.

L'idée de la délégation suisse était d'obtenir, moins difficilement que par le passé, les contre-prestations turques désirées par la Suisse en groupant dans une affaire de compensation globale toute une série de commandes importantes de machines prêtes à être conclues.

Bien qu'un expert suisse ait été envoyé à Ankara avant le départ de la délégation suisse pour la Turquie afin d'examiner avec les bureaux turcs la liste suisse de machines devant servir de base de discussion aux deux délégations, il a fallu de nombreuses semaines de travail pour mettre au point la liste I de machines suisses à importer en Turquie, jointe à la présente proposition⁸. Cette liste comprend des livraisons à la direction générale de l'exploitation des chemins de fer d'Etat et des Ports, à la direction générale de l'exploitation de la navigation d'Etat, à la direction générale des sucreries, à l'Eti Bank, à la Ligue aéronautique turque, au Ministère de l'instruction publique, au Ministère des travaux publics, au Monopole d'Etat des allumettes et des briquets, aux municipalités d'Ankara et d'Istanbul, à l'Office du commerce, à la Sümer Bank et enfin, au Ministère de la défense nationale turque. La délégation suisse n'a pas fixé le prix des machines à fournir par l'industrie suisse. Les exportateurs suisses restent absolument libres de fixer avec leurs acheteurs turcs le montant définitif des commandes. *Cependant, sur la base des indications recueillies en Suisse et en Turquie, on peut estimer que la valeur des machines de la liste I est de 60 millions de francs suisses environ.*

La fixation des quantités de marchandises turques pouvant être livrées à la Suisse en contrepartie de ces 60 millions de francs suisses a donné lieu à de nombreuses discussions entre délégations suisse et turque. Pour chaque article de la liste II de marchandises turques à livrer à la Suisse, il a fallu déterminer la capacité de livraison de la Turquie en fonction des engagements pris par celle-ci envers des Etats tiers et des résultats de la récolte de 1942. La délégation suisse s'est vue dans l'obligation d'en appeler, à différentes reprises, à l'autorité du Ministre turc des Affaires

8. *Non reproduite.*

étrangères personnellement pour éviter une rupture. Après des efforts réitérés qui ont nécessité une prolongation de la durée des négociations, *la délégation suisse a finalement obtenu la fourniture par la Turquie de 2000 tonnes de cuivre, dont 1300 tonnes de cuivre raffiné, qualité «Best selected», d'une teneur en cuivre de 99,4% et 700 tonnes de cuivre, qualité «Blister» d'une teneur en cuivre de 98,5%.*

La délégation suisse a fait valoir, par ailleurs, que les fabricants suisses de machines se trouvaient dans la nécessité de pouvoir disposer d'une partie des 2000 tonnes de cuivre avant de procéder à l'exécution des commandes turques. Il a été prévu dans une lettre annexée au Protocole ci-joint, pour tenir compte dans une certaine mesure du point de vue suisse, un échelonnement des livraisons de cuivre turc. C'est ainsi que 300 tonnes de cuivre (200 tonnes de «Best selected» et 100 tonnes de «Blister») seront fournies d'avance à la Suisse, avant qu'aucune exportation de machines suisses vers la Turquie n'ait été effectuée, au moment où le montant des commandes de machines de la liste I passées à l'industrie suisse atteindra 5 millions de francs suisses. L'exportation du solde de 1700 tonnes de cuivre s'effectuera ainsi qu'il suit: 125 tonnes de cuivre pour chaque 5 millions de francs de machines effectivement importées en Turquie, pour autant qu'il y aurait encore des contrats en cours d'exécution d'un montant minimum de fr.s. 5 000 000.-.

Dès que les importations de machines suisses en Turquie auront atteint un montant de 35 millions de francs suisses, les exportations de cuivre autorisées à chaque nouvelle importation de fr.s. 5 000 000.- seront portées à 165 tonnes. Bien que l'exportation des tranches successives de 125 tonnes, puis de 165 tonnes, ne s'effectue qu'après importation effective des machines suisses en Turquie, les fournitures de cuivre obtenues par la délégation suisse n'en constituent pas moins un avantage appréciable pour la Suisse, du point de vue du ravitaillement du pays et de l'emploi de la main-d'œuvre nationale. Pour préciser l'importance de cet avantage, il importe de relever que la Suisse n'a pas encore pu *importer un seul kilogramme de cuivre sous le régime des «Navycerts», que les 2000 tonnes de cuivre à livrer par la Turquie représentent plus de 40% du poids des machines de la liste I* à fournir par la Suisse et que le pourcentage de métaux non-ferreux utilisés dans la fabrication de ces machines est extrêmement faible.

La délégation suisse s'est également efforcée d'obtenir la fourniture par la Turquie d'autres matières premières, que le cuivre, telles que le coton, la laine mohair, les peaux et les graines oléagineuses, qui présentent une grande importance pour le ravitaillement de la Suisse.

La liste II ci-jointe⁹ contient des marchandises turques d'une utilité variable, dont la contre-valeur ajoutée à celle du cuivre atteint également un montant de 60 millions de francs suisses environ, identique à la valeur estimée des machines suisses de la liste I.

Pour éviter que la Turquie n'exporte de préférence en Suisse des marchandises de la liste II d'une faible importance pour l'économie suisse, il a été prévu dans une lettre confidentielle que les marchandises de première utilité, c'est-à-dire le coton, le mohair, les peaux de petit bétail, les cocons et déchets de soie, ainsi que les graines oléagineuses, prises parmi celles énumérées dans la liste II, constitueront à tout moment le 36,7% des exportations turques effectuées en vertu du Protocole du 9 décembre 1942. Des contingents de valeur ont été fixés pour chaque marchandise de la liste II. Le Gouvernement turc accordera, dans le cadre de ces contingents, les permis d'exportation nécessaires pour les marchandises énumérées dans la liste II (article I^{er} du Protocole). Selon l'art. 2 du Protocole, le Gouvernement turc veillera à ce que les exportations des produits turcs de la liste II s'effectuent à un rythme selon lequel certains contingents ne soient pas trop chargés au détriment des autres.

Il faut relever que les contingents obtenus, après des efforts réitérés de la délégation suisse, pour le coton, le mohair, les peaux, les cocons, les déchets de soie et les graines oléagineuses constituent une amélioration du ravitaillement de la Suisse dans une mesure qui n'est pas à dédaigner. Parmi les autres articles, se trouvent également quelques marchandises de première nécessité, telles que les matières tannantes (extrait de vallonées, vallonées trillo, noix de galle), les fils de chanvre et de lin, l'acier, la fonte, les déchets de coton et l'opium. Il est impossible de prévoir avec quelque certitude si les contingents fixés pour certaines des marchandises de la liste II correspondent à la capacité

9. Non reproduite.

d'absorption du marché suisse. Pour d'autres articles, les quantités disponibles en Turquie ne sont pas suffisantes et devront être complétées après la récolte de 1943 pour atteindre le montant des contingents prévus dans la liste II. Comme les délais de fabrication pour certaines machines suisses de la liste I sont également assez longs (22 mois par exemple), il ne résultera pas d'inconvénient majeur de l'utilisation précitée de deux récoltes turques consécutives.

La délégation suisse a éclairci, autant que faire se pouvait, la question de savoir si les machines suisses énumérées dans la liste I pourraient effectivement être livrées à la Turquie, compte tenu du ravitaillement du pays et des accords de blocus et de contre-blocus. Conformément à l'opinion exprimée par la Division du commerce, elle est arrivée à la conclusion que du point de vue du ravitaillement de la Suisse ces fournitures de machines peuvent s'effectuer. Il en est de même du point de vue du blocus. En revanche, en ce qui concerne le contre-blocus, il est impossible de donner aucune garantie quant à l'obtention des contingents additionnels nécessaires et des certificats d'accompagnement à accorder par l'Allemagne. La délégation suisse a donc dû faire une réserve relativement à l'engagement du Gouvernement suisse d'accorder les permis d'exportation nécessaires pour les marchandises suisses énumérées dans la liste I, qui est prévu dans l'article premier du Protocole du 9 décembre. Cette réserve figure sous forme d'une «Déclaration verbale ad article 1^{er} du Protocole turco-suisse du 9 décembre 1942» jointe à la présente proposition. Selon cette réserve, l'obligation du Gouvernement suisse concernant la délivrance des permis nécessaires pour l'exportation des marchandises suisses énumérées dans la liste I n'est valable que pour autant que des autorisations de transit auront pu être obtenues par des autorités suisses. Les permis d'exportation suisses ne seront donc accordés qu'après obtention de ces autorisations de transit.

Le problème de l'exécution pratique de l'opération de compensation globale de 60 millions de francs suisses à effectuer entre la Suisse et la Turquie est celui qui a le plus longuement retenu l'attention des deux délégations. De nombreux problèmes se posent à ce propos. De par leur nature, certaines de ces questions n'ont pu être réglées dans le Protocole. Le fonctionnement du nouvel Accord dépendra donc des circonstances, de l'esprit dans lequel le Protocole sera appliqué, ainsi que de l'habileté et de l'initiative des organes d'exécution dans les deux pays.

La question principale qui se pose dans une affaire de compensation globale est celle des *prix*. Les prix des marchandises turques ont atteint un niveau inacceptable pour le consommateur suisse. Pour ramener ces prix au maximum payable par les acheteurs suisses, il n'y a guère qu'un moyen pratiquement utilisable en l'état actuel des relations économiques turco-suisse. Il s'agit de la majoration du prix des machines suisses, majoration qui est ristournée ensuite *sous forme de prime* à l'importateur suisse de marchandises turques. Comme on l'a relevé plus haut, le prix des machines suisses de la liste I n'a pas été fixé officiellement entre les deux délégations. De même, la Turquie ne donne aucune garantie quant au maintien des prix actuels pour ses propres produits d'exportation. Les livraisons de machines suisses ne peuvent s'effectuer immédiatement. La plupart de ces machines ne sont pas en stock. Des délais assez longs sont nécessaires pour leur fabrication (0 à 22 mois). Or, l'acheteur turc exige la fixation du prix de la machine ou de l'installation à livrer ultérieurement au moment où il signe le contrat d'achat. De ce fait, l'exportateur suisse doit majorer son prix de vente d'une prime fixe alors que les prix turcs sur lesquels il aura basé ses calculs seront vraisemblablement tout autres, au moment où la livraison de la machine s'effectuera et où le paiement d'une prime à l'importateur suisse de marchandises turques deviendra nécessaire. Il est évident que la plupart des exportateurs suisses ne peuvent courir le risque considérable qui résulte de la variabilité et de l'imprévisibilité du montant de la prime grevant presque chaque marchandise turque d'exportation. De ce fait, la conclusion des affaires intéressant la Turquie s'avérerait impossible en pratique. Les maisons suisses désireuses d'exporter tout de même en Turquie pourraient évidemment se couvrir du risque précité en majorant leurs prix de vente d'un pourcentage estimé d'avance assez largement pour éviter toute surprise ultérieure. Mais dans ce cas, il est probable que les prix de vente si fortement relevés ne pourraient être acceptés par la Turquie, vu les offres moins élevées d'autres pays concurrents. Afin de donner aux intéressés la possibilité de combler la différence existant entre les prix des marchandises turques et les prix maxima pouvant être payés par les importateurs suisses, les délégations suisse et turque ont envisagé tout d'abord, pour l'exé-

cution des échanges de marchandises prévus entre les deux pays, le système de la compensation privée, qui permet à l'exportateur suisse intéressé le paiement à l'importateur suisse d'un montant ou prime pouvant varier dans chaque cas. Comme dans le cas des livraisons qui nous occupent, il s'agit de marchandises suisses livrables à long terme et payables par acomptes échelonnés de la date de la commande à celle de la livraison et de marchandises turques livrables et payables à bref délai, l'exportateur suisse n'est pas en mesure de conclure avec un importateur suisse une compensation portant sur le montant total de sa livraison. Il n'est donc pas à même d'estimer le risque qu'il court pour le montant de son exportation non compensable au moment de l'acceptation de la commande. *La conclusion de contrats de vente et d'achat devenant très problématique, dans ces conditions, comme nous l'avons relevé plus haut, les délégations suisses et turques ont finalement dû renoncer au système de la compensation privée parce qu'il n'a pas semblé convenir aux échanges commerciaux envisagés dans les négociations.*

En vue d'éviter les inconvénients mentionnés ci-dessus, la délégation suisse a suggéré – vu l'impossibilité pour la Turquie de prendre des mesures autonomes visant au même résultat – *de centraliser auprès de l'Office suisse de compensation la fixation et le paiement des différences de prix devant être comblées et de prévoir le règlement des paiements de part et d'autre, par voie de clearing*, au crédit de comptes tenus en francs suisses ou non productifs d'intérêts, ouverts dans les deux pays. Selon une lettre spéciale, jointe au Protocole, la Banque centrale de la République de Turquie aura le droit de disposer de l'avoir figurant, après compensation journalière, au crédit de celui de ces comptes qui sera ouvert en Suisse au nom de la Banque centrale. Les ayants-droit en Turquie seront naturellement désintéressés dans les limites de l'avoir dont il aura été disposé, en dérogation à l'article 12, 3^e alinéa du Protocole du 9 décembre 1942. Au surplus, la Banque centrale de Turquie est tenue d'alimenter son compte en Suisse, à défaut de disponibilités suffisantes, dans les limites des montants qui auront été mis à sa disposition.

C'est finalement ce régime de clearing avec primes qui a été accepté par les deux délégations et qui fait l'objet du Protocole du 9 décembre 1942.

L'Office suisse de compensation, qui prendra les dispositions d'ordre technique nécessaires à cet effet, opérera de la manière suivante:

Un exportateur suisse ne pourra livrer à la Turquie une machine de la liste suisse N° I, qu'après avoir pris l'engagement de céder à l'Office suisse de compensation un pourcentage déterminé (par exemple 30%) du montant qui lui reviendrait en contrevalet de sa livraison. Le montant à céder à l'Office suisse de compensation sera le même pour toutes les exportations de machines suisses. L'Office suisse de compensation utilisera les sommes retenues sur les paiements en faveur des exportateurs suisses pour ramener le prix des marchandises turques à un niveau permettant leur importation en Suisse. Le montant qui sera ristourné à l'importateur suisse pourra donc varier suivant la nature de la marchandise à importer en Suisse et la date de l'achat.

Un régime analogue à celui exposé ci-dessus fonctionne déjà pour les échanges entre la Suisse et l'Espagne, la Bulgarie et la Finlande.

Dans le régime prévu par les délégations suisses et turques, l'exportateur suisse n'aura plus d'incertitude quant au montant à payer à l'importateur suisse, au moment de la conclusion de la compensation privée, pour le solde de la commande reçue. L'élimination de ce risque sera certainement de nature à faciliter l'acceptation des commandes turques énumérées dans la liste I par les fabricants suisses de machines.

Une autre question, qui a retenu assez longuement l'attention des délégations turque et suisse, fait l'objet de l'article 3 du Protocole du 9 décembre 1942. Il s'agit du *mode de règlement des accreditifs* dont l'ouverture est en général demandée par les exportateurs suisses de machines au moment de la conclusion du contrat.

La délégation suisse a constamment soutenu le point de vue que la Turquie devait procéder d'avance à des exportations de marchandises vers la Suisse afin de créer, au crédit du compte de clearing, les disponibilités nécessaires au paiement des accreditifs demandés par les fabricants suisses. Pour ne pas créer un précédent, la délégation turque n'a pas voulu admettre ce point de vue.

Elle a finalement consenti à donner une satisfaction partielle aux négociateurs suisses en per-

mettant la fourniture anticipée de 300 tonnes de cuivre, comme nous l'avons indiqué plus haut, et en accordant à la Suisse dans le domaine du règlement des paiements une activité de 5 millions de francs suisses.

Ce montant est évidemment insuffisant pour permettre le règlement de tous les accreditifs qui seront demandés du côté suisse, surtout si la Turquie passe massivement des commandes dans les premiers mois d'application du Protocole. La délégation turque s'est rendue compte de cette insuffisance, mais n'a pu octroyer officiellement à la Suisse une activité plus grande. Pour la forme, et eu égard, en particulier, aux engagements existant envers l'Allemagne et aux mauvaises expériences faites avec ce pays, elle a même restreint la portée de l'article 3 du Protocole, dans une lettre confidentielle jointe à la présente proposition. D'après cette lettre, la marge de 5 millions de francs suisses sera au fur et à mesure diminuée, pendant la durée d'application du Protocole susmentionné, en proportion de la valeur des marchandises restant à exporter de chaque pays vers l'autre. Cependant, ladite lettre n'est destinée qu'à pouvoir être opposée à de tiers pays. Selon une déclaration verbale officielle du Président de la délégation turque, faite dans la séance plénière du 7 décembre 1942, le Ministère turc du commerce recevra pour instructions de ne pas appliquer ladite lettre. Selon d'autres déclarations faites par la délégation turque, le Gouvernement turc s'en tiendra à une interprétation très large des dispositions de l'article 3. Pour la forme et pour pouvoir opposer cette clause à des pays tiers, la Turquie ne peut dépasser officiellement le montant d'activité de 5 millions de francs prévu dans le Protocole. En fait, les organes turcs permettront un assez grand dépassement de ce montant, sans prendre de mesures restrictives par voie autonome. Il est clair que de leur côté les autorités suisses ne permettront pas que, dans la pratique, l'activité consentie par la Turquie se transforme en une activité suisse par trop élevée. Toutefois, pour permettre une certaine souplesse dans l'exécution du Protocole, une activité restreinte de la part de la Suisse pourra être tolérée si elle s'avère nécessaire.

Le montant maximum de cette activité ne pourra être déterminé que suivant les conditions de fonctionnement de l'Accord dans la pratique.

La question d'un *financement intermédiaire des exportations suisses de machines*, destiné à faciliter l'exécution des opérations prévues dans le Protocole a été soulevée à ce propos par la délégation turque. La Banque centrale de la République de Turquie a envisagé de mettre, à cet effet, à la disposition de la Banque nationale suisse, auprès de la Federal Reserve Bank à New York en vue de son nantissement, de l'or pour un montant de 10 millions de francs suisses. Cet or serait restitué à la Banque centrale au fur et à mesure du remboursement de l'avance à accorder par la Banque nationale suisse. L'accord de la Banque centrale serait subordonné à la condition que cet institut reçoive des autorités américaines de contrôle des changes des assurances suffisantes concernant la restitution dudit or et que l'avance lui soit accordée sans intérêts. La délégation suisse, vu l'insuffisance du montant de l'activité mentionnée ci-dessus, s'est déclarée disposée à examiner, après son retour en Suisse, par quels moyens l'opération de financement intermédiaire jugée nécessaire au bon fonctionnement du Protocole pourrait être effectuée.

La Banque nationale suisse aura à se prononcer sur cette question qui reste, pour le moment, en suspens.

L'accord concernant les échanges commerciaux et le règlement des paiements entre la Turquie et la Suisse, signé en date du 28 mars 1942, continue de s'appliquer aux échanges commerciaux entre les deux pays autres que ceux faisant l'objet du Protocole du 9 décembre 1942. Cet accord est encore en vigueur jusqu'au 15 avril 1943 et peut être automatiquement prorogé. En ce qui concerne les marchandises mentionnées dans les listes I et II jointes au Protocole, l'article 17 dudit arrangement prévoit expressément que les dispositions de l'Accord du 28 mars 1942 ne sont pas applicables aux opérations y afférentes. Il a été précisé, d'autre part, pour ne pas priver les industries suisses autres que celle des machines des possibilités de compensation contre des marchandises turques dont elles disposent, que les marchandises turques énumérées dans la liste II pourront aussi être exportées en Suisse, en dehors des contingents prévus dans la liste précitée, en compensation contre des produits suisses ou contre devises libres.

Le Protocole du 9 décembre 1942 n'a pas une durée de validité déterminée. Tant que des contrats de vente et d'achat relatifs aux marchandises suisses et turques mentionnées dans les

listes I et II et conclus jusqu'au 30 juin 1943 en vertu des dispositions dudit Protocole existeront, ils devront être exécutés conformément à ce Protocole. Si après le 30 juin 1943, la valeur des contrats d'achat dans l'un des deux pays dépasse celle des contrats d'achat conclus dans l'autre, les importateurs de ce dernier pays continueront à procéder à des achats en vertu des dispositions du Protocole, jusqu'à rétablissement de l'équilibre des achats réciproques. Il est prévu que le Protocole entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1943, après avoir été approuvé par le Conseil fédéral et le Gouvernement d'Ankara.

Dans le préambule ci-dessus, il a été fait allusion aux difficultés d'application de l'Accord du 28 mars 1942. La difficulté principale, qui était résultée du refus turc d'autoriser la compensation d'un certain pourcentage de la contrevaletur des exportations de machines suisses en Turquie au moyen de cuivre turc, est maintenant écartée grâce au Protocole du 9 décembre 1942. D'autres difficultés de moindre importance ont surgi pendant les 8 mois d'application de l'Accord du 28 mars 1942. Elles concernaient la conclusion et l'exécution des compensations privées sous le régime dudit Accord. Ces obstacles au développement des échanges turco-suisses ont été maintenant aplanis. La nouvelle réglementation prévue, qui concerne la procédure à suivre pour la conclusion de compensations privées, en général, et pour la conclusion de compensations privées ayant pour objet l'exportation en Suisse de poissons frais ou congelés d'origine turque, en particulier, fait l'objet de deux lettres spéciales jointes au Protocole du 9 décembre 1942.

En résumé, il y a lieu de relever ce qui suit:

1) Le Protocole du 9 décembre 1942 qui laisse subsister, sans modification, l'Accord général entre la Suisse et la Turquie, conclu le 28 mars de la même année, constitue le cadre nécessaire à l'exécution par voie de clearing d'une grande transaction globale sui generis. Il crée, en ce qui concerne le ravitaillement de la Suisse, des possibilités d'importation pour des matières premières importantes, réservées jusqu'ici à des Etats tiers, telles que le cuivre, le coton, la laine de mohair, les peaux et les graines oléagineuses. D'autre part, grâce au Protocole, l'industrie suisse des machines obtient la possibilité de livrer les produits de sa fabrication à des acheteurs turcs (organes de l'Etat ou semi-étatisés présentant de grandes garanties de sécurité) jusqu'à concurrence d'un montant de 60 millions de francs suisses en chiffre rond.

2) Il est bien entendu entre les deux Gouvernements qui sont parties contractantes à l'Accord que le Protocole du 9 décembre 1942 constitue uniquement un cadre officiel, dans lequel les transactions entre acheteurs et vendeurs des deux pays, relevant du droit privé, pourront s'effectuer. Il ne faut pas négliger de tenir compte, à cet égard, des faits suivants:

3) Tout d'abord, la situation sur les différents théâtres d'opérations militaires devient de plus en plus délicate. En outre, les difficultés résultant de l'application du blocus et du contre-blocus (contingents additionnels, certificats d'accompagnement), l'éloignement géographique entre les deux pays contractants et les complications particulières qui en résultent dans le domaine des transports, enfin, les arrangements de nature politico-commerciale qui existent entre la Turquie et des Etats tiers faisant partie de l'un ou l'autre des groupements belligérants, ainsi que la hausse extraordinaire des prix en Turquie sont des facteurs dont le rôle pourrait se révéler extrêmement paralysant dans l'exécution des transactions envisagées. Dans l'hypothèse la plus favorable, ces facteurs pourraient empêcher qu'une partie des contrats de droit privé dont la conclusion est envisagée puissent être exécutés.

4) Il ne faut pas sous-estimer non plus l'importance des complications d'ordre purement technique qui pourraient rendre difficile le fonctionnement d'un Accord tel que celui qui nous occupe. Il y a lieu de mentionner tout d'abord le fonctionnement lent et compliqué de l'appareil administratif turc. Cette lenteur est occasionnée par le fait qu'aucune compétence n'est laissée aux fonctionnaires chargés de l'exécution des Accords internationaux, à l'instar de ce qui se passe dans l'administration de la Russie soviétique, et que presque toutes les décisions doivent être prises par le Conseil des Ministres. En outre, les principes extrêmement rigides de la politique commerciale turque sont défendus avec énergie par toutes les délégations turques, ce qui rend nécessaire – si l'on veut réellement aboutir à la conclusion d'un Accord – une adaptation assez complète des arrangements à conclure avec la Turquie à ces principes ou tout au moins une élimination de tout ce qui pourrait être contraire à ces principes – dont l'excellence a été admise une fois pour toutes par la

Turquie – des clauses desdits arrangements. Cette conception particulière de l'art de la négociation par les délégués turcs dérive en grande partie de la mentalité orientale et résulte sans doute de la situation géographique du pays, assez à l'écart des centres de civilisation.

5) Il y a lieu de relever encore, pour terminer, que le système prévu dans le Protocole est d'une nature telle que même si le Protocole entre formellement en vigueur, son fonctionnement n'est pas pour tout cela assuré.

L'activité de 5 millions de francs suisses, c'est-à-dire l'exportation anticipée de la Turquie pour ce montant, sera complètement insuffisante dans le cas où des commandes seront passées massivement en Suisse et où des paiements en faveur d'exportateurs suisses devront être effectués à des échéances très rapprochées. Cette activité ne constituera pas une alimentation du clearing suffisante du point de vue du règlement des paiements. C'est pourquoi la question du financement intermédiaire de l'exportation suisse pour un montant d'environ 10 millions de francs suisses doit faire l'objet d'un examen particulièrement approfondi, d'autant plus que des garanties sont offertes par la Turquie en contre-partie du crédit précité (or, devises, déposés aux Etats-Unis d'Amérique il est vrai).

Suivant les résultats de cet examen, la Confédération devrait éventuellement (sans aucune couverture accordée par la Turquie dans ce cas) courir certains risques en finançant les opérations envisagées par le moyen de la garantie des risques à l'exportation ou en ouvrant un crédit à l'Office suisse de compensation, sous forme de fonds de roulement destiné à couvrir les risques provenant de la variabilité de la prime. Il va de soi que les risques dont il s'agit devraient de préférence pouvoir être mis à la charge de la Turquie si son offre de crédit en nantissement s'avérait utilisable.

Abstraction faite des questions précitées qui restent encore à résoudre, le Protocole ci-joint doit être considéré comme un instrument utile de notre politique commerciale. Il donne accès à la Suisse à des sources de matières premières importantes et permet à son industrie, par ailleurs, de s'assurer de nouveaux débouchés sur un marché intéressant.

Vu les considérations qui précèdent et conformément à la proposition du département de l'économie publique, il est

décidé:

D'approuver le Protocole turco-suisse du 9 décembre 1942, avec ses annexes, ainsi que l'arrêté d'exécution¹⁰.

10. Pour le texte de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1942 et du Protocole turco-suisse du 9 décembre 1942, cf. RO, 1943, vol. 59, pp. 1-5.