

# Une nouvelle forme de crédit international: "Le prêt et bail"

Autor(en): **Laufenburger, Henry**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **25 (1945)**

Heft 3

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-888817>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# UNE NOUVELLE FORME DE CRÉDIT INTERNATIONAL : « LE PRÊT ET BAIL » <sup>(1)</sup>

Les troubles qui ont affecté l'économie mondiale pendant les deux décades comprises entre les deux guerres ont été occasionnés entre autres par le mauvais fonctionnement des crédits interalliés et les réparations. L'expérience a montré qu'il est difficile, sinon impossible, d'assurer le transfert international de sommes aussi importantes que par exemple les 10 milliards de dollars prêtés par le Trésor américain à l'Angleterre, à la France et à d'autres pays associés à l'effort de guerre contre l'Empire allemand. Bien que celui-ci soit sorti vaincu du conflit, les nations alliées n'ont pas réussi à lui faire exécuter — sauf pour une faible part — le programme des réparations fixé par le Traité de paix, malgré les avances en devises faites dans le cadre du plan Dawes et la commercialisation de la dette allemande tentée par le plan Young. Si encore les créanciers s'étaient obstinés à réclamer des règlements en espèces qui sont forcément limités soit par les réserves initiales, soit par l'excédent effectif annuel de la balance des comptes. En fait, on a bien essayé d'organiser un système de livraisons en nature, notamment pour l'acquittement d'une partie des réparations allemandes, mais là aussi les déceptions ont été profondes.

Il n'est donc pas certain *a priori* que les Etats-Unis, qui depuis le lend lease act (11 mars 1941) ont basé les revendications qu'ils pourront faire valoir à l'encontre de leurs nombreux alliés sur le principe du « prêt » en nature, soient sûrs d'obtenir satisfaction au lendemain de la présente guerre. Sans doute le plus grand créancier du monde pourra — s'il le veut — reprendre certaines installations et même certaines matières premières et certains biens durables dans la mesure où ils n'auront pas été usés ou détruits par les opérations. Mais pourront-ils compter sur le remboursement

« en équivalents » du solde qui resterait dû après l'arrêté des comptes relatifs à la contribution que chaque Nation Unie aura faite à la guerre? Mais un tel solde subsistera-t-il?

Pour être à même de répondre à cet ensemble de questions, il convient de procéder à un examen juridique des contrats de prêts et bail et à une étude technique de leur fonctionnement. Cette double analyse permettra de toucher du doigt les difficultés qui se présenteront au lendemain des hostilités et de suggérer les moyens susceptibles d'y remédier.

## 1. — La nature juridique du système « prêt et bail » :

La neutralité et les souvenirs amers laissés par les crédits interalliés issus de la précédente guerre interdisaient aux Etats-Unis de consentir ouvertement des crédits financiers aux démocraties européennes impliquées dans le second conflit mondial à partir de 1939. Depuis 1935, la loi dite de neutralité, adaptée pendant les années suivantes aux risques croissants d'un nouveau conflit général en Europe, armait le Président des pouvoirs nécessaires pour instituer l'embargo obligatoire sur les exportations d'armes et de munitions destinées aux pays en guerre. Depuis 1934, la loi Johnson portait interdiction d'accorder des crédits aux gouvernements qui s'étaient soustraits aux obligations résultant de dettes antérieurement contractées. La double préoccupation d'éviter un glissement involontaire dans la guerre et de « boudier » aux débiteurs défaillants, devait conduire au début de la guerre en Europe au « cash and carry », c'est-à-dire à un système de transaction avec les belligérants qui comportait le paiement comptant et le transport par les moyens propres de l'acheteur des marchandises cédées (2). Ce système signifie

(1) Conférence prononcée à l'Institut de Droit comparé.

(2) L'embargo sur les armes fut supprimé dès septembre 1939.

en fait, sinon en droit, une interprétation de la neutralité favorable à l'Angleterre et à la France. Elles seules, parmi les nations occidentales impliquées dans la guerre, avaient suffisamment de bateaux et de devises pour se servir aux Etats-Unis. Mais après dix-huit mois de guerre, les réserves d'or et de change de la Grande-Bretagne furent pratiquement épuisées. D'après une déclaration du Chancelier de l'Echiquier, faite en avril 1943, les paiements comptants de la Grande-Bretagne aux Etats-Unis sous le régime cash and carry se sont élevés à 1,5 milliard de livres sterling. Au début de 1941, moins de 300 millions de dollars étaient immédiatement disponibles en or et en dollars, tandis que le Gouvernement britannique avait déjà placé pour près de 1,4 milliard de nouvelles commandes (1). Le portefeuille de valeurs en dollars était pratiquement liquidé. C'est ici qu'intervient la loi de prêt et bail, le lend lease du 11 mars 1941 qui a été qualifié par certains de coup de théâtre, par d'autres comme une merveille de subtilité juridique. On aurait pu abolir la loi Johnson et reprendre l'ouverture de crédits financiers. Mais, d'une part, les Etats-Unis n'étant pas encore en guerre avec l'Allemagne, il fallait maintenir l'apparence de la neutralité; d'autre part, l'expérience malheureuse de 1917-1930 condamnait d'avance la reprise des crédits financiers.

#### A) La phase du prêt et bail à sens unique :

Juriquement, la fiction de la neutralité recommandait l'argument de la défense nationale. La loi du 11 mars 1941, renouvelée d'année en année, autorise le Président à faire fabriquer et à livrer tous moyens de défense au Gouvernement de tout pays dont il considère la défense comme étant d'un intérêt vital pour la défense des Etats-Unis. Il fallait bien entendu protéger l'Angleterre et son Empire dont l'envahissement par l'Allemagne aurait menacé directement les Etats-Unis. Mais le

propre de la loi du 11 mars 1941 est d'être élastique : ne fallait-il pas venir pour la même raison ou a fortiori au secours de l'Amérique du Sud? Ne pouvait-il pas être de sage prévoyance de considérer comme étant dans l'intérêt de la défense des Etats-Unis de secourir même des pays lointains comme la Turquie? L'entrée en guerre des Etats-Unis contre l'Allemagne et le Japon devait laisser tomber tous les scrupules juridiques : depuis 1942, une cinquantaine de pays ouvertement ou tacitement associés à l'effort de guerre contre l'Axe, ou l'un de ses trois partenaires, sont entrés dans la zone de protection des Etats-Unis, notamment la Chine, l'U. R. S. S., la plupart des gouvernements réfugiés à Londres, la plupart des pays de l'Amérique du Sud, la France combattante, etc... (2).

Les moyens de défense que les Etats-Unis peuvent fournir aux pays bénéficiaires de la loi comprennent des instruments de guerre directs (armes, munitions, avions, navires) ou indirects (équipement, outillage, matériel de montage et de réparation des fournitures reçues, matières premières), des denrées pour l'entretien des troupes et même de la population civile, des services (renseignements utiles à la défense, plans, dessins, prototypes, brevets, etc...) (3).

Les objets de défense pourront être « cédés, transférés, échangés, donnés à bail, loués, ou cédés sous une autre forme ». Le paiement « cash » continue à s'appliquer intégralement aux commandes passées antérieurement à l'entrée en vigueur du prêt et bail (4). La contre-partie des livraisons faites sous le régime du lend lease « consistera en un paiement ou remboursement en nature, ou en biens, ou en tout autre avantage direct ou indirect que le Président jugera satisfaisant ». Juridiquement parlant, il s'agit donc d'un système de prêt en nature avec des modalités de remboursement très souples qui peuvent être alternativement la restitution en nature après usage, le troc c'est-à-dire la livraison de biens ou services équivalents,

(1) Rapport de la B. R. I. 1941-1942.

(2) Aucun accord de base prêt et bail n'a été signé avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, mais ils ont été ultérieurement compris dans les termes de l'accord d'aide mutuelle avec la Grande-Bretagne.

(3) Depuis 1944, le prêt et bail est restreint aux équipements et approvisionnements directement nécessaires pour la conduite des opérations, ce qui exclut les fournitures de vivres pour la population civile.

(4) La Grande-Bretagne a dépensé en tout 1.070 millions de dollars en 1941 et 495 millions en 1942 pour les achats hors prêt et bail. Londres a pu se procurer les moyens de change par des expédients divers : emprunts de l'encaisse ou du Gouvernement belge, crédit en dollars de la Reconstruction Finance Corporation, réalisation de titres sud-africains.

l'indemnité par des avantages matériels ou immatériels non définis. Le principe du remboursement est expressément maintenu; seules les modalités du remboursement restent imprécises : l'identique, l'équivalent ou une compensation quelconque. Ce qui importe est que les Etats-Unis renoncent à insister sur un règlement en espèces. Mais celui-ci peut être accepté à la rigueur, si le débiteur ne peut ou ne veut s'acquitter autrement. Est-ce à dire que la notion de valeur soit bannie des systèmes prêt et bail? Il faudra fatalement évaluer les contre-prestations lors du règlement, pour les imputer sur les prestations, mais dès l'origine les livraisons sont comptabilisées en monnaie. L'unité des comptes étant le dollar (1), le Congrès fixe périodiquement les plafonds que peuvent atteindre les fournitures prêt et bail (crédit initial 1,5 milliard de dollars, porté à 48 milliards de dollars en mai 1942). C'est l'Olla (Office of lend lease administration) qui recueille les « réquisitions » faites au titre du prêt et bail par des représentants à Washington des pays bénéficiaires. L'Olla examine la réquisition pour voir si elle se trouve aux exigences de la loi. Le « moyen de défense doit être du type le plus économique et le plus efficace qui convienne à l'usage auquel elle est destinée, il ne doit pas pouvoir être obtenu par paiement effectué en dollars ou contre d'autres devises ».

La prolongation de la guerre risquait de compromettre le remboursement en nature, notamment de la plupart des moyens de défense destinés par leur nature à être détruits (munitions), consommés (essence, matières premières, denrées) ou usagés (navires, avions, camions, canons). Or, voici que la participation directe des Etats-Unis aux hostilités (fin 1941) a permis d'assouplir le régime, grâce au remplacement du principe prêt en nature remboursable par celui de l'association en vue d'un effort de guerre comme comportant l'aide mutuelle.

#### B) Le « contre-prêt et bail » ou l'aide mutuelle :

Pour la déclaration des Nations Unies du 1<sup>er</sup> janvier 1942, les Gouvernements contractants s'en-

gageaient à employer l'intégralité de leurs ressources militaires ou économiques contre les nations avec lesquelles ils étaient en guerre. A partir du jour où ils étaient devenus co-belligérants, les Etats-Unis cessaient d'être des fournisseurs à sens unique. La conduite de la guerre en dehors de leur territoire appelait impérieusement l'aide matérielle des pays alliés qui servaient de point d'appui aux opérations. En particulier, la mise en place en Angleterre des armées américaines appelées à envahir le continent était inconcevable sans le secours de la flotte, des chemins de fer, des terrains d'aviation, du ravitaillement anglais en matières et en vivres. De même l'Australie, les Indes et la Nouvelle-Zélande étaient appelées à préparer aux forces américaines le terrain pour l'attaque contre le Japon. La convention fondamentale anglo-américaine du 23 février 1942, dont les clauses ont été étendues ultérieurement à la plupart des Alliés, notamment à l'U. R. S. S., à la Chine, à l'Australie, à la Nouvelle-Zélande, à la France combattante, apporte tout d'abord une restriction au remboursement en nature des biens fournis au titre du « prêt et bail ». A la fin de la guerre, les moyens de défense transférés (aux pays alliés) seront rétrocédés aux Etats-Unis dans la mesure où ils n'auront pas été consommés ou détruits si le Président les déclare « utiles à la défense des Etats-Unis d'Amérique ou de l'hémisphère occidental ou encore autrement utiles aux Etats-Unis d'Amérique ». Le remboursement en nature de total et d'inconditionnel devient donc partiel et conditionnel : ce qui subsiste des fournitures en nature peut être demandé en restitution si le Président le juge utile. Donc la compensation à l'équivalent de ce qui aura été détruit ou consommé ne sera plus exigée. Mais l'accord fondamental du 23 février 1942, développé par l'échange de notes des deux gouvernements en date du 5 septembre 1942, a surtout pour objet d'amorcer la compensation entre les fournitures américaines à l'Angleterre et les fournitures anglaises à l'Amérique. L'art. 6 dispose expressément que « lors de la fixation définitive des prestations à fournir

(1) La marche des opérations est répartie sur trois colonnes :

Crédits budgétaires  
(autorisation)

Allocations  
(production)

Engagement  
(livraison)

aux Etats-Unis par le Royaume-Uni, il sera tenu compte entièrement de tous les biens, services, renseignements, facilités ou autres prestations ou équivalents fournis par le Gouvernement du Royaume-Uni après le 11 mars 1941 et acceptés ou reconnus par le Président pour le compte des Etats-Unis d'Amérique (1). En d'autres termes, le prêt et bail cesse de fonctionner à sens unique, le Royaume-Uni emprunteur se retourne contre les Etats-Unis comme prêteur, il revendique une compensation à due concurrence de ses contre-prestations avec les prestations reçues, le « lend lease » devient un « reverse lend lease », le « prêt et bail » un « contre-prêt et bail » ou un « prêt et bail réciproque ». Et cette compensation se fera non pas seulement à l'identique, mais à l'équivalent (2). Au compte « chars » livrés par les Etats-Unis pourra être imputée la valeur d'un renseignement fourni par l'Angleterre. L'Angleterre se réserve aussi de faire valoir, à l'encontre des services matériels fournis par les Etats-Unis, l'actif de ses services immatériels tels que sa grande expérience qui confère aux opérations de guerre américaines en Europe sa véritable « efficiency ».

Mais le terme du service rendu à la cause commune n'est-il pas susceptible d'une extension des plus larges? Du moment que l'expérience de l'Angleterre peut venir en compensation des fournitures américaines et atténuer son débit dans la comptabilité réciproque, ne peut-on pas faire valoir à l'actif de la Grande-Bretagne qu'à plus forte raison les sacrifices particuliers faits par elle pour la cause commune, par exemple en subissant des bombardements ou en restreignant le train de vie de la nation, loin au-dessous des restrictions supportées par les Américains, devront venir en atténuation du débit anglais dans la comptabilité « prêt et bail »? Quoi qu'il en soit, en exprimant le désir (art. 2 de l'échange de notes du 5 septembre 1942) qu'une partie aussi considérable que possible des moyens et services, dont chaque gouvernement pourra autoriser la fourniture à l'autre,

devra être fournie au titre de l'aide mutuelle afin que les besoins de chaque gouvernement en monnaie de l'autre soient réduits au minimum (3), les Etats-Unis et l'Angleterre ont fait entrevoir la possibilité d'une auto-liquidation des comptes « prêt et bail ». Ceci résulte clairement de l'esprit de l'accord du 23 février 1942 qui prévoit l'ajournement, jusqu'à ce que soit connue l'étendue de l'aide et que soient précisées les prestations de nature à établir et à maintenir la paix mondiale, des clauses et conditions de l'aide réciproque. L'esprit des accords qui rendrait à la suppression de l'hypothèque, qui du fait des emprunts en nature risquerait de peser sur l'économie d'après-guerre, est-il compatible avec la sécheresse des chiffres qui font au contraire ressortir un passif impressionnant de la Grande-Bretagne et des autres Alliés vis-à-vis des Etats-Unis?

## II. — Le bilan des engagements réciproques :

L'histoire du lend lease se divise en deux phases. Jusqu'à l'entrée en guerre des Etats-Unis, le prêt en nature a fonctionné à sens unique. Dans la deuxième phase, qui commence pratiquement le 1<sup>er</sup> juin 1942 au lendemain de l'accord anglo-américain sur « les principes régissant l'aide mutuelle qu'ils se prêtent en vue de poursuivre la guerre contre l'agression » (4), les livraisons des Etats-Unis ont continué dans leur ensemble à dépasser de beaucoup les contre-prestations des Alliés. Mais tandis que l'U. R. S. S. a conservé et a accentué sa position débitrice vis-à-vis des Etats-Unis (5) sans pratiquement rien fournir en échange, l'Angleterre aligne entre autres une contre-crédence rapidement croissante, notamment depuis 1944, et deux Dominions, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont fourni ces derniers mois sensiblement plus qu'ils n'ont reçu.

Nous présenterons séparément les éléments de la créance américaine et le bilan de l'aide réciproque des Alliés.

(1) Art. 6 de l'accord du 23 février 1942.

(2) En application de cet accord de réciprocité, l'Angleterre « reçoit » les réquisitions américaines au même titre que l'Olla reçoit les réquisitions alliées. Une comptabilité réciproque est tenue.

(3) Art. 2 de l'échange de notes du 3 septembre 1942.

(4) Accord du 23 février 1942. Voir ci-dessous.

(5) Depuis l'établissement de bases aériennes américaines en U. R. S. S., celle-ci assure au titre du prêt et bail l'approvisionnement de ces bases. Le concours apporté par la Chine (bases de superforteresses B. 29 etc.) n'entre pas dans la comptabilité de l'aide mutuelle.



relevés dans la comptabilité prêt et bail (4 milliards environ, dont 3,3 de vivres) sont allés en Angleterre (1) et en U. R. S. S. (10 p. 100 de la production américaine). L'Union soviétique a reçu pour 900 millions de dollars de denrées alimentaires (2). A partir de juin 1942, l'Empire britannique, notamment, a fait aux Etats-Unis et à la Russie soviétique des livraisons et leur a rendu des services qui sont appelés à être imputés, lors du règlement final, sur le compte général du prêt et bail.

### B) Les créances alliées au titre du contre-prêt et bail :

Voici quelles ont été les fournitures de biens et de services au titre du prêt et bail réciproque (3) par l'Empire britannique (milliers de dollars) qui a été parmi les Alliés à peu près le seul à seconder matériellement les Etats-Unis.

	Janv. à juin 1944	1 <sup>er</sup> juin 1942 au 30 juin 1944
Royaume-Uni .. . . . . .	873.422	2.437.062
Australie, Nouvelle-Zélande, Indes.. .. . . . . .	350.062	911.065
Total .. . . . . .	1.223.484	3.348.127

La valeur des fournitures de l'Empire en monnaie nationale a été convertie en dollars d'après les cours de change officiels. Que comportent ces livraisons du reverse lend lease? Le tableau ci-dessus fait état seulement de l'aide fournie au titre du prêt et bail réciproque aux forces armées et à la marine marchande d'outre-mer des Etats-Unis. Il ne comprend pas les matières premières stratégiques, certaines substances et des produits alimentaires expédiés par les Britanniques à destination des Etats-Unis; la valeur en dollars de ces livraisons (4) fait l'objet d'une comptabilité séparée du « prêt et bail réciproque ».

Les Britanniques ont fait des fournitures aux forces armées (5) et à la marine marchande amé-

ricaine sur les théâtres d'opérations. Dans son 17<sup>e</sup> rapport sur le prêt et bail présenté par le Président Roosevelt au Congrès américain le 22 novembre 1944 (6), la Grande-Bretagne a fourni 31 p. 100 des équipements et approvisionnements nécessaires aux armées américaines engagées sur les théâtres d'opération en Europe. La comptabilité du contre-prêt et bail comprend notamment les fournitures et services divers à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume-Uni, les transports maritimes, les aérodromes, casernes, hôpitaux. Le coût de la construction des bases aériennes des 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> armées américaines est à lui seul évalué à 440 millions de dollars. L'Angleterre a fait un apport substantiel d'avions et de planeurs, elle a équipé partiellement des machines volantes américaines (7). Outre les denrées et le matériel de guerre mis ainsi à la disposition des forces combattantes et prêtes à combattre, le rapport du Président mentionne le concours décisif apporté par les Britanniques à la préparation directe et indirecte de la campagne de Normandie et à la première phase de la guerre sur le continent européen.

Les deux « ports synthétiques » de la région d'Arromanches (Calvados) ont été préparés par les ingénieurs et les constructeurs britanniques. Il a fallu 100.000 tonnes d'acier, 600.000 tonnes de béton armé et 50.000 ouvriers pour l'infrastructure de ces deux ports artificiels dont chacun a une capacité égale à celle du port de Douvres. L'Angleterre a fourni aussi le matériel de superstructure et l'équipement des bassins qui ont permis de recevoir et d'alimenter les troupes de débarquement jusqu'à l'entrée en fonction du port de Cherbourg. Les frais de construction et de mise en place des ports du Calvados ne sont pas encore inscrits au crédit de l'Angleterre sur les comptes du prêt et bail réciproque.

Bien que moins massive et moins visible, la

(1) 2.143 millions de dollars de vivres, soit 10 p. 100 du ravitaillement total de la Grande-Bretagne.

(2) Le nombre des avions livrés à la Russie s'élève à 11.000, celui des camions à 300.000.

(3) Les Américains traduisent « reverse lend lease » par prêt location réciproque.

(4) Essentiellement du caoutchouc brut et du thé de Ceylan, du cacao, des noix palmistes, de l'huile de palme, du chrome d'Afrique britannique, du coprah des Iles britanniques du Pacifique, du jute et du mica des Indes.

(5) Termes compris au sens large : terrestres, maritimes, aériennes.

(6) Rapport exclusivement consacré au prêt et bail réciproque de l'Empire britannique.

(7) Il est impossible d'énumérer en détail les fournitures de produits chimiques et colorants, d'appareils radiophoniques, de bicyclettes, de pneus et de chambres à air, de machines-outils.

contribution britannique au ravitaillement en essence des armées combattantes n'a pas eu une valeur moins décisive pour le succès des opérations que la création de la porte maritime d'invasion. Les bidons à essence appelés « Jerry-cans » sont issus d'une conception britannique. Le manque d'essence avait empêché les troupes alliées d'exploiter, en hiver 1942, leurs premiers succès en Libye. Instruites par l'expérience, les troupes anglaises ont construit en grande quantité des bidons allongés et plats d'une capacité de 5 gallons qui peuvent être chargés en grande quantité sur des camions de 2 t. 1/2. Grâce aux Jerry-cans, la panne d'essence a pu être évitée lors de l'offensive d'El Alamein. Le Jerry-can est devenu aussi l'artisan de l'approvisionnement en combustible liquide de l'armée de débarquement sur le continent européen; ils ont pu être acheminés facilement et rapidement sur les zones des opérations les plus mouvantes: leur étanchéité permet aussi de les lancer par avions aux unités avancées ou encerclées; elle résiste en particulier à l'eau des rivières dans lesquelles elles risquent de tomber lors du parachutage. Les bidons à essence atténuent la dette britannique au titre du prêt et bail comme le pipe-line Cherbourg-Paris qui est lui aussi une entreprise britannique.

Aux fournitures matérielles s'ajoute la longue liste des services. La flotte britannique a pris une part active à l'acheminement vers l'Europe de matériel et d'hommes. Les deux grands paquebots britanniques « Queen Mary » et « Queen Elisabeth » ont assuré le transport d'hommes, de munitions, de grues, de poteaux télégraphiques, de matériel de chemins de fer. En Angleterre même, au cours des six premiers mois de 1944, il a fallu 5,295 trains spéciaux avec 650.000 wagons pour mettre en place les 2 millions de soldats américains. Tous les navires disponibles dans les îles britanniques ont participé à la traversée de la Manche le 6 juin et pendant la campagne de Normandie. Sur le continent, les Anglais ont pris une part prépondérante au remplacement des ponts de route et des ponts de chemins de fer détruits au cours des opérations: le pont du type Bailey, construit d'après les principes du mécano, a joué un rôle primordial dans le rétablissement rapide des transports terrestres en France où circulent

par ailleurs 20 trains-hôpitaux britanniques. Il est impossible d'énumérer et d'évaluer les services immatériels fournis notamment sous forme d'inventions, de brevets, de dessins, de plans, etc... (« Joint stockpile of brains »).

Quant aux possessions britanniques, leur aide matérielle, estimée à 911 millions de dollars au 30 juin 1944, est représentée essentiellement par des fournitures de vivres, d'essence, de matières premières, de matériel de guerre et de moyens de transport.

Les Etats-Unis reçoivent du caoutchouc (78.000 tonnes en 1943-44), notamment de Ceylan et des Indes, du thé de Ceylan, du cacao, des noix palmistes et de l'huile de palme, de la fibre, du chrome et de l'amiante venus de l'Afrique britannique, du coprah des îles britanniques du Pacifique, du burlap, du jute et du mica des Indes. Mais les Dominions et les Indes soutiennent aussi sur place l'effort de guerre américain dirigé contre le Japon. L'Australie et la Nouvelle-Zélande consacrent 18 p. 100 de leurs dépenses à l'aide réciproque. En denrées alimentaires, les deux Dominions ont livré aux forces américaines du Pacifique 1.850 millions de livres de produits frais et en conserve (dont 400 millions de livres de viande). La superficie cultivée a été étendue pour intensifier l'approvisionnement alimentaire des troupes engagées dans le combat contre le Japon.

Par ailleurs, les Dominions fournissent des pneumatiques (250.000) et chambres à air (280.000), des chaussures (1,5 million de paires), des couvertures (1,7 million), des chaussettes, des chemises. Dans le cadre de l'équipement de guerre proprement dit, on relève des avions, des munitions, des parachutes, des grues, des machines-outils, du matériel optique et photographique. La contribution de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande à l'organisation des transports maritimes, télégraphiques et radiophoniques est particulièrement appréciable.

Les Indes approvisionnent sur une grande échelle les troupes américaines impliquées dans la bataille de Birmanie; c'est par les Indes que passe le flot d'essence et de lubrifiants britanniques provenant du Moyen-Orient. A la fin de juin 1944, le Gouvernement britannique et celui des Indes avaient à faire valoir, à l'encontre du Gouvernement des



Etats-Unis, au titre de fournitures locales dans les Indes une créance de 232 millions de dollars.

En chiffres, les créances que peuvent faire valoir les Alliés en atténuation de leurs dettes au titre du prêt et bail pèsent relativement peu. Voici comment se présente la situation de l'Empire britannique (1.000 dollars) :

	Dettes prêt et bail	Créances contre-prêt et bail
30 juin 1944		
Grande-Bretagne .. . . .	9.321.549	2.437.062
Australie et Nouvelle-Zélande..	1.011.885	
Australie, Nouvelle-Zélande et Indes .. . . .		911.065

Malgré les progrès réalisés dans la Nouvelle-Zélande et l'Australie, notamment dans la fourniture de contre-prestations, l'Empire dans son ensemble reste sensiblement et fortement débiteur. Fera-t-on entrer en ligne de compte, pour le règlement final du prêt et bail mutuel, des éléments immatériels susceptibles d'être imputés sur des fournitures matérielles? Toute la question est là.

### C) Le règlement des comptes :

Le fonctionnement du prêt et bail d'abord, de l'aide mutuelle ensuite, s'est traduit par une expansion économique des Etats-Unis sans précédent. La machine de la production marche à plein rendement, le chômage que les Etats-Unis connaissent sur une grande échelle depuis 1929 a été réduit jusqu'au minimum incompressible. La consommation de la population civile a augmenté jusqu'en 1943 en valeur absolue, elle a dépassé au cours de cette année la moyenne d'avant-guerre de 15 p. 100; une faible régression s'est dessinée en 1944, elle n'atteindrait des proportions plus fortes en 1945 que si la guerre se prolongeait sur tous les fronts. L'extraordinaire impulsion donnée aux livraisons à l'étranger du chef du prêt et bail n'a nullement affaibli les exportations au comptant dont la moyenne est restée, de 1940 à 1943, sensiblement égale à celle des années 1937 à 1939 : les six premiers mois de 1944 accusent même une légère augmentation par rapport à cette moyenne qui reflète en partie seulement la hausse

de prix intervenue depuis la guerre (en millions de dollars) :

	Prêt et bail	Exportations Comptant	Total	Importation
1937		3.349	3.349	3.084
1938		3.094	3.094	1.960
1939		3.177	3.177	2.318
1940		4.021	4.021	2.625
1941	739	4.408	5.147	3.345
1942	4.891	3.144	8.035	2.742
1943	10.109	2.609	12.718	3.364
1944 (1)	11.586	2.822	14.408	4.094

Quelle a été la répercussion des livraisons prêt et bail sur l'économie des pays alliés, notamment sur celle de l'Empire britannique? En combinant leur apport avec les ressources propres issues d'un effort accru, la Grande-Bretagne et la Russie ont pu fournir une contribution très puissante à l'effort de guerre, tout en comprimant leur niveau d'existence plus sérieusement que ne l'ont fait les Etats-Unis. Mais ces pays ont subi des destructions exceptionnellement graves dont la Grande Fédération américaine a été épargnée. L'U. R. S. S. en particulier a fait un sacrifice d'existences humaines infiniment plus lourd que les Etats-Unis d'Amérique. Pour régler les comptes finaux du prêt et bail, atténués par l'aide mutuelle inscrite à l'actif de certains alliés, parlera-t-on chiffres ou laissera-t-on parler les faits?

A la fin du premier semestre 1944, le langage des chiffres est brutal : la Grande-Bretagne, ayant reçu dans le cadre de l'aide mutuelle pour 9,3 milliards de dollars de livraisons et fourni pour 2,4 milliards de dollars de contre-prestations, serait finalement débitrice de 6,9 milliards de dollars. L'apport de chacune des deux parties doit-il être compris en valeur relative ou en valeur absolue? Si l'on se plaçait au premier point de vue, on pourrait dire qu'il y a équivalence entre les deux termes. Les Etats-Unis n'ont-ils pas une population trois fois plus grande que l'Angleterre, n'est-il pas normal dans ces conditions que leur contribution soit triple? On arrive à la même conclusion si on constate que le total fourni représente pour l'Angleterre 10 p. 100 des dépenses totales et pour les Etats-Unis 12 p. 100. Mais même les valeurs

(1) Calcul fait en doublant les résultats des six premiers mois.

absolues n'appellent-elles pas une sérieuse révision? Que signifie le langage des chiffres dans un règlement de fournitures en nature? Que les Etats-Unis reprennent ce qu'ils auront livré? La question ne se pose ni pour les denrées et matières premières effectivement consommées, ni pour le matériel de guerre et les munitions détruites. Il subsistera des machines et de l'équipement plus ou moins usés. Mais comment évaluera-t-on l'usure? Et les Etats-Unis suroutillés, que feront-ils du vieux matériel au moment surtout où il faudra repasser à la production de paix? Le créancier demandera-t-il l'équivalent? C'est alors qu'éclatera tout l'artifice des évaluations en dollars. Le Président Roosevelt le reconnaît pleinement en rappelant le bénéfice considérable réalisé par les Etats-Unis en achetant bon marché en Angleterre, en Australie, en Nouvelle-Zélande, des marchandises qui seraient revenues deux ou trois fois plus cher si elles avaient été fabriquées aux Etats-Unis. Ainsi un parachute acheté par les Services de la Défense nationale aux Etats-Unis revient à 165 dollars, le même objet coûte 135 dollars en Angleterre; la différence correspondante entre une vareuse acquise à New-York et à Londres est comprise entre 16,10 et 5,60 dollars; une couverture de laine fabriquée en Amérique revient à 7,67 dollars, achetée en Australie, à 2,64 dollars. D'où vient ce bénéfice? Tout simplement parce que le cours de change de 4 dollars la livre est favorable aux Etats-Unis; d'après la parité des prix, il s'établirait à 6 pour 1. La différence profite aux Etats-Unis parce que les inscriptions du contre-prêt et bail, des livraisons anglaises en atténuation de la dette prêt et bail, sont comptabilisées en dollars à raison de 4 dollars la livre au lieu de 6 dollars la livre (1). L'addition est donc surfaite. Mais il y a plus et c'est encore le 16<sup>e</sup> rapport au Congrès qui nous le révèle. 31 p. 100 de l'approvisionnement et de l'équipement des troupes américaines stationnées en Angleterre ont été fournis de juin 1942 à juin 1944 par la Grande-Bretagne. Si les Etats-Unis avaient dû transporter le tonnage correspondant de New-York à Londres, il leur aurait fallu 1.000 bateaux. Grâce aux fournitures faites sur place, les Etats-Unis ont pu

utiliser ces bateaux pour amener sur le théâtre des opérations occidentales 6,2 millions de tonnes de chars, de camions, de canons et de munitions. Or, cette économie considérable n'est pas inscrite à l'actif anglais dans la comptabilité du contre-prêt et bail.

Or, une simple rectification des comptes à ces différents titres conduirait à une atténuation sensible du solde du passif britannique.

Ce solde diminuerait plus sensiblement encore si les Anglais devaient aligner leur créance morale sur leur créance matérielle, si de l'artifice des chiffres, ils passaient à la réalité des faits. Qu'est-ce que le mutual aid? Le Président Roosevelt l'a défini dans des termes non équivoques et, il faut le dire, fort courageux. « On ne peut dresser de bilan statistique, il y a des éléments appartenant au domaine de la vie et de l'humanité qui ne peuvent être mesurés ». Si dans le cadre de l'aide mutuelle l'Amérique a fait un plus grand effort matériel, les Alliés, la Grande-Bretagne, la Russie et la France qui participe déjà au prêt et bail et qui, espérons-le, y sera admise au même titre que les autres nations, ont fait des sacrifices humains beaucoup plus grands.

Les Etats-Unis ont pu augmenter la consommation civile jusqu'en 1943, l'Angleterre a réduit la sienne depuis 1942 à 79 p. 100 de son niveau normal, la France à 50 p. 100. La Grande-Bretagne a demandé au contribuable un effort presque double de celui demandé au contribuable américain. Les dépenses de guerre par tête d'habitant ou par rapport au revenu national ne sont-elles pas plus fortes de ce côté de l'Atlantique que de l'autre?

Enfin, du point de vue des souffrances humaines, l'Angleterre et la Russie n'ont-elles pas été dévastées en grande partie par les opérations et les bombardements? La France peut faire valoir qu'elle a subi et accepté les conséquences terribles des attaques aériennes alliées comme contribution à la victoire finale. N'est-elle pas fondée d'inscrire de ce chef une créance massive en contre-partie de sa dette présente et future au titre du mutual aid?

La réplique des Américains ne porte que sur des points de détail.

(1) The dollar figures are arrived at official rates of exchange which generally don't reflect adequately the lower prices usually prevailing in these countries and therefore understate the real financial value of the aid which we receive from our allies.

L'Angleterre est redevable vis-à-vis des Etats-Unis non seulement de fournitures de vivres, armes, munitions et navires, mais encore de machines et d'outillage qui lui assurent une force technique et économique considérable lors de la reprise de la concurrence commerciale future. A quoi la Grande-Bretagne de répondre : Mais vous, Américains, vous avez profité de la production de guerre pour devenir le pays transformateur le plus puissant du monde, vous avez ainsi accaparé la fonction qui revenait traditionnellement à la Grande-Bretagne.

Comment en sortira-t-on? Certainement pas en éternisant la discussion sur un terrain où l'évaluation des facteurs moraux exclut toute précision et par conséquent toute comptabilité. Si l'on admet la conclusion que chacun a contribué à la guerre au prorata de ses moyens matériels et humains, il n'y a plus de compte qui tienne. Si l'on s'obstine à faire valoir un solde de part et d'autre, l'économie politique se substitue à la morale pour suggérer une solution basée sur l'expérience des règlements ou plus exactement de l'échec des règlements après l'autre guerre. En 1920, on a aligné des chiffres, le Trésor américain a réclamé à ses Alliés quelques 10 milliards de dollars-or, et l'Angleterre a cherché à répartir sur la France une partie de la dette qui était inscrite à son passif. Cette comptabilité comportait un vice fondamental et une illusion.

Elle était viciée en ce sens que les 10 milliards de dollars comportaient une contre-partie que les Etats-Unis étaient mal venus de réclamer : le prix de la victoire qui leur a profité au même titre qu'il a profité à ses Alliés. Cette fois-ci compte a été tenu de ce prix de la victoire sous la forme de l'aide mutuelle. Les Américains ont compris qu'ils ne pouvaient pas réclamer plus que le solde à leur actif de l'effort commun. Supposons que ce solde existe, qu'il corresponde réellement à un excédent d'effort des Etats-Unis par rapport aux capacités comparées de belligérants, et qu'il soit accessible à une évaluation arithmétique. Ne comporte-t-il pas une illusion? A vrai dire, les Etats-Unis n'ont prêté aux Alliés aucune somme d'argent liquide. Les sommes nécessitées par le programme prêt et bail ont été dépensées par le Gouvernement américain à l'intérieur du pays : elles sont allées

dans la poche des fermiers américains, des travailleurs américains, des entreprises américaines, des hommes d'affaires américains. Une grande partie en est revenue au Trésor sous forme d'impôts et de taxes.

Mais, dira-t-on, ce sont des marchandises qui sont parvenues aux Alliés et ils en sont débiteurs dans la mesure où à leur défaut ils auraient été incapables de résister à l'ennemi. Mais, dans ce cas, l'Amérique n'aurait-elle pas été à son tour vaincue ou affaiblie?

Mais suivons la route de nos marchandises. Leurs destinataires finaux n'ont pas été les Alliés, mais les ennemis, l'Allemagne et le Japon, pour ne pas parler de l'Italie.

« Considérons par exemple une bombe livrée grâce au prêt et bail. Cette bombe est fournie aux Britanniques et son prix en dollars est porté dans les livres de compte prêt et bail, au débit du Royaume-Uni. Mais les Britanniques ne gardent pas cette bombe : un avion anglais la lance sur une pièce d'artillerie dont le tir arrêta l'avance de nos chars en France du Nord. C'est le personnel allemand de la pièce qui a été le destinataire définitif et qui a été éliminé grâce à ce procédé ». Qui dit cela? Le 16<sup>e</sup> rapport adressé au Congrès des Etats-Unis sur le fonctionnement du prêt et bail. Ne soyons pas plus royalistes que le Roi.

Nous allons jusqu'au bout des illusions. Comme aucun règlement en espèces n'est concevable — l'Angleterre n'a plus de réserve de change et sa balance des comptes ne pourra fournir de devises aussi longtemps que la reconstruction demandera un excès massif des importations sur les exportations —, la France même, à condition de mobiliser tous ses avoirs à l'étranger, n'en tirerait pas assez pour financer son démarrage économique. Le prêt et bail exclut par définition le règlement en espèces; il comporte la fourniture de biens et de services qui n'est possible qu'après une longue période de convalescence.

Or, qui dit règlement en nature, dit politique d'importation. On a songé il y a vingt ans à imposer des réparations en nature à l'Allemagne. Pourquoi le système a-t-il échoué? Simplement parce qu'on ne peut pas se faire payer, même en nature, par un pays vaincu quand on lui laisse sa souveraineté. On avait songé primitivement à demander au

Reich 200 milliards de marks, soit les 2/3 de sa fortune nationale. Quand on veut participer dans cette proportion à la fortune d'un pays vaincu, on ne peut pas rester à sa porte et le laisser en disposer suivant sa volonté souveraine (1). Mais ce qui est vrai dans les rapports entre le vainqueur et le vaincu, c'est aussi, mutatis mutandis, dans les relations entre alliés. S'ils prétendent se faire payer, c'est-à-dire tolérer et encourager des importations, les Américains ne peuvent pas s'abriter derrière une souveraineté économique rigide et absolue. Il faut l'assouplir et l'atténuer par un réseau de conventions internationales. Lorsque les

Alliés auront compris que le mutual aid, essentiel pour gagner la bataille de la guerre, sera vital pour gagner la bataille de la paix, ils limiteront l'exclusivisme de leur souveraineté politique par la solidarité d'un réseau d'association économique. Le Président Roosevelt l'a compris en déclarant le 22 novembre 1944 que si le prêt et bail finit avec la guerre, l'association des nations comprises dans le réseau de l'aide mutuelle ne sera jamais assez forte pour construire la paix.

**Henry LAUFENBURGER**

Professeur à la Faculté de Droit  
de l'Université de Paris.

## LA POLITIQUE SUISSE EN MATIÈRE DE COMMERCE EXTÉRIEUR

La politique économique de la Suisse étant taxée sur l'importation de matières premières et l'exportation de produits finis, le commerce extérieur y joue un rôle considérable. Si l'on divise par exemple le volume en francs-or du commerce extérieur en 1938 par le chiffre de la population, on arrive au résultat de 0,163 fr. or par tête d'habitant pour la France et de 0,497 fr. or pour la Suisse, soit plus du triple.

Sur le plan politique, un des caractères principaux de la Suisse est son fédéralisme, par quoi il faut entendre le soin que mettent et qu'ont toujours mis les cantons, les communes et même les particuliers à sauvegarder jalousement leur autonomie.

Cependant, indépendance ne veut pas dire anarchie : une Société dont chaque membre n'aurait que des droits et aucune obligation ne subsisterait pas longtemps, si même elle parvenait à exister. Le fait que la Suisse a pu fêter en 1941 le 650<sup>e</sup> anniversaire de sa création prouve qu'elle a su concilier le maximum de liberté individuelle avec les restric-

tions qu'entraîne inévitablement toute organisation, si libérale soit-elle.

\* \* \*

C'est en s'inspirant de ces principes qu'a été élaborée dès 1937 la politique économique applicable au cas où les hostilités se déclencheraient. Tout en reconnaissant les avantages du libéralisme en période normale — et notamment le stimulant qu'il représente pour la production —, la Suisse constata qu'il entraîne un éparpillement des efforts et des ressources inacceptables en temps de guerre. Elle fut donc contrainte par les événements de prévoir une mobilisation économique du pays, parallèle à la mobilisation militaire et prenant la forme d'une direction temporaire de l'économie.

Outre la mise sur pied des cadres de l'économie de guerre qui se préparait dès 1937, le Gouvernement examina en octobre de la même année la question des stocks dont il rendit la constitution obligatoire par une loi du 1<sup>er</sup> avril 1938.

(1) Mais ici l'économique doit céder le pas à la haute raison politique.