

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 40 (1948)  
**Heft:** 2

**Artikel:** À propos du plan Marshall : l'économie collective des Nations Unies, arme de victoire  
**Autor:** Milhaud, Edgard  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-384530>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 14.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## A propos du plan Marshall

### L'économie collective des Nations unies, arme de victoire

Par *Edgard Milhaud*,  
professeur à l'Université de Genève

Au moment où l'on se préoccupe — peut-être, un peu tard — de prévenir l'effondrement monétaire, financier, économique de certains pays européens, qui pourrait entraîner, pour le monde entier, des conséquences catastrophiques, il n'est pas sans intérêt d'avoir présentes à l'esprit les méthodes de coopération économique qui jouèrent un si grand rôle dans la victoire des Nations unies. On comprit alors que les grands maux exigeaient de grands remèdes. N'est-ce point l'heure de rappeler quels furent ces remèdes et quelle fut leur efficacité? Il ne s'agit pas seulement de concours financiers puissants donnés — dans un intérêt commun — par ceux qui le pouvaient à ceux qui en avaient le plus impérieux besoin. Il s'agit aussi, au moins à un certain stade, d'organisation commune, concertée, calculée, de la production et de la distribution, pour les buts d'intérêt commun, des biens de toutes les sortes pouvant contribuer au résultat visé. Ce fut une expérience grandiose d'économie collective, non seulement nationale, mais aussi — à une très large échelle — internationale, et une expérience couronnée d'un complet succès.

Derrière cette expérience, il y eut, sans doute, un homme, un homme d'Etat génial, Franklin Roosevelt, et l'histoire de son action dans cette période, le jour où elle sera écrite, sera une grande page, sans doute décisive, de l'histoire du monde. Car, dans la lutte entre les dictatures et les démocraties, ce n'est rien de moins que le destin de l'humanité qui était en jeu. Mais il y eut aux Etats-Unis, aux côtés de Roosevelt, une magnifique équipe d'hommes de foi et de grandes capacités; il y eut en Angleterre un partenaire merveilleux pour l'action de guerre, Churchill; il y eut partout, parmi les Nations unies, des collaborateurs à la mesure des tâches à accomplir, et il y eut surtout la ferveur enthousiaste des peuples conscients de l'immensité des dangers courus et de l'intérêt vital de la lutte.

#### *1. Comment on en vint au prêt-bail*

Quand, le 1<sup>er</sup> septembre 1939, l'Allemagne envahit la Pologne, le président Roosevelt ne peut que proclamer la neutralité. Et le voilà obligé de mettre l'embargo sur les envois d'armes aux nations belligérantes, donc aussi à l'Angleterre et à la France. Mais l'Al-

Allemagne a violé le Pacte Briand-Kellogg mettant la guerre hors la loi, que, comme tous les Etats du monde, elle a signé, et par là, d'après Roosevelt et ses conseillers juridiques, elle a perdu ses titres à la parité de traitement avec les autres belligérants. Le Congrès admet ce point de vue le 4 novembre 1939. En conséquence, il autorise les fournisseurs américains à livrer des armes aux adversaires de l'Allemagne, mais il les y autorise à une condition absolue: c'est que les acheteurs paient comptant et se chargent eux-mêmes du transport des armes. C'était la loi « cash and carry » (payez comptant et emportez), qui représente le maximum de ce que le président pouvait à ce moment obtenir du Congrès.

Mais le moment vient où les ressources en devises des Alliés commencent à s'épuiser, tandis que la situation de leurs armées et de leurs flottes devient de plus en plus critique. Il apparaît, d'autre part, que les initiatives privées, en matière de production d'armements, ne sont pas à la hauteur des besoins et que « seule une politique gouvernementale de production unifiée » pourrait accomplir le « prodigieux effort » exigé des Etats-Unis. Une résolution audacieuse se présente alors à l'esprit du président Roosevelt comme la condition du salut: confier au gouvernement la direction de l'ensemble de la production requise par les nécessités de guerre des démocraties en même temps que pour l'armement des Etats-Unis eux-mêmes, lui consentir tous les crédits nécessaires, et l'autoriser à mettre les armements et biens de toute nature pouvant servir à des fins de guerre à la disposition de « tout pays dont le président juge la défense vitale pour la défense des Etats-Unis », et cela moyennant une contre-partie qui pourrait être, suivant les cas, « soit un paiement, soit un remboursement en nature ou en propriété, soit tout autre avantage, direct ou indirect, que le président jugerait satisfaisant ». Telle était, en substance, la loi du prêt-bail, votée le 11 mars 1941. Immédiatement, le président Roosevelt demande et obtient un premier crédit de 7 milliards de dollars, et aussitôt, comme le dit, dans son livre « Le Prêt-Bail, Arme de Victoire », l'homme à qui allait être attribuée la direction de tout le système du prêt-bail, M. Stettinius, le futur ministre des affaires étrangères, « 7 milliards de dollars sont mis au travail »<sup>1</sup>.

## 2. Le prêt-bail, salut des démocraties

C'est à ce moment que les Etats-Unis deviennent vraiment, selon le mot de Roosevelt, l'« arsenal des démocraties », et que par là ils rendent à la démocratie dans le monde d'inappréciables services. C'est ainsi que, comme le rapporte M. Stettinius dans ce livre, au cours d'un entretien qu'il eut en 1942 avec plusieurs hautes per-

<sup>1</sup> *Op. cit.*, New-York, Editions de la Maison Française, 1944, p. 79-133.

sonnalités du Gouvernement britannique, « lord Leathers, ministre des transports de guerre, dit avec force que le programme de constructions navales du prêt-bail *avait sauvé la situation aux pires moments de la guerre sous-marine*, en cet été de 1941 où, comme sir Arthur Salter l'a dit au Parlement il y a quelques mois, les pertes en bateaux étaient *assez sérieuses pour mettre en question le dénouement même de la guerre* » (p. 283).

Le 7 décembre, les Etats-Unis sont jetés eux-mêmes dans la guerre, par le bombardement de Pearl Harbour, et l'unanimité de la nation peut alors se convaincre de la sagesse des initiatives successives du président pour la fourniture de moyens de lutte aux Alliés, non seulement parce que ces initiatives les avaient aidés à tenir ou leur avaient permis de tenir, mais encore parce qu'elles avaient permis aux Etats-Unis d'aménager en très grand nombre des usines et installations de toute nature, nécessitant souvent des travaux d'un ou deux ans, dont l'absence, au lendemain de Pearl Harbour, eût comporté pour les Etats-Unis d'incalculables dangers. « Si nous avions été surpris, écrit M. Stettinius, sans mobilisation de nos ressources, rendue possible par les achats étrangers, par notre programme de défense et par le prêt-bail, il nous eût été complètement impossible d'essayer même de réaliser le programme annoncé par le président dans son message du 6 janvier 1942: 60 000 avions, 45 000 tanks, 20 000 canons antiaériens et 8 000 000 de tonnes de vaisseaux marchands. Il nous aurait fallu un an de plus pour arrêter l'avance de nos ennemis et prendre l'offensive. *Et peut-être, après ce délai, l'ennemi fût-il devenu invincible*<sup>2</sup>. »

Mais les Etats-Unis ne devaient pas être seulement l'arsenal des démocraties; ils devaient aussi fournir des vivres à des nations dont les populations étaient, par toutes leurs forces vives, engagées dans la guerre ou dans les industries de guerre. Une campagne de propagande, à laquelle s'associèrent toutes les organisations agricoles, fut déclenchée dans tout le pays. Il fallait apaiser l'inquiétude de beaucoup de fermiers qui craignaient de se trouver brusquement un jour, comme ce fut le cas après la dernière guerre, en face de l'effondrement du marché. Le gouvernement élaborait donc et fit voter un plan de maintien des prix agricoles. Le résultat fut que dès 1942, en dépit du manque de bras consécutif à la mobilisation et de l'inadaptation de l'équipement agricole, on obtint, par rapport à 1941, un excédent de denrées alimentaires de 12%, ce qui « rendit possible, en 1942, l'envoi de 3 milliards trois quarts de livres, à titre de prêt-bail, à la Grande-Bretagne et à la Russie, tout en donnant aux Américains plus de nourriture qu'ils n'en avaient jamais eu » (p. 127-128).

---

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 188.

Pour faire face aux besoins des armées, l'Amérique dut procéder à une « extraordinaire expansion » de ses usines de préparation de nourriture. M. Stettinius écrit :

Notre capacité de production d'œufs séchés a été multipliée au moins par 20 — passant de dix millions de livres en 1940 à 225 millions de livres en 1943. Une industrie de légumes déshydratés qui produit 225 millions de livres par an a été créée en partant pratiquement de zéro ; et la fabrication du lait en poudre, de 500 millions de livres en 1940 à près de 600 millions en 1943. Des centaines d'usines neuves ou transformées produisent maintenant du lait séché, des œufs en poudre, des légumes déshydratés et d'autres produits concentrés. Une société de briques et tuiles fait maintenant des pommes de terre déshydratées. Une usine de papier fait de la soupe en poudre. Depuis Pearl Harbour nos forces, au delà des mers, ont pleinement utilisé, en même temps que celles de la Grande-Bretagne et de la Russie, et les peuples des pays libérés, la production de ces usines. (P. 129-130.)

### 3. *La réplique des alliés des Etats-Unis: le « prêt-bail en retour »*

Dès le moment où les Etats-Unis se trouvèrent engagés dans le conflit, les pays auxquels ils avaient accordé leur aide par le prêt-bail ne manquèrent pas, de leur côté, de leur apporter leur concours dans la mesure où ils le pouvaient. Ainsi s'organisait et se développait la solidarité des Nations unies. M. Stettinius en cite bien des exemples ; en voici un d'un particulier intérêt. C'était au lendemain de Pearl Harbour :

Le coup asséné sur Hawaï — écrit-il — avait atteint notre pays en un moment où nous manquions de ballons de barrage pour la protection de la côte ouest, et de canons antiaériens pour nos villes du littoral. Une année auparavant, les Anglais nous avaient donné les modèles et spécifications du canon Bofors 40 mm. que notre armée jugeait supérieur au type jusque-là fabriqué aux Etats-Unis. Mais les Bofors n'étaient pas encore en pleine production dans nos usines à l'époque de Pearl Harbour ; les Anglais nous envoyèrent alors des canons antiaériens pour renforcer les défenses du canal de Panama et celles de nos propres côtes. Ils nous cédèrent aussi en hâte, pour notre côte ouest, plusieurs milliers de ballons de barrage, dont quelques-uns avaient flotté au-dessus des villes anglaises.

Pour nous aider à lutter contre les sous-marins nazis, sur la côte de l'Atlantique, les Britanniques, bien que fort attaqués eux-mêmes, nous passèrent plus de vingt corvettes et chalutiers. (P. 193-194.)

Ainsi s'organisa le système du « prêt-bail en retour », suite logique et complément du prêt-bail initial, système qui devait prendre corps dans une série d'accords entre les Etats-Unis et les différentes nations bénéficiant de celui-ci. Les obligations respectives des parties étaient fixées, mais dans le haut esprit de solidarité et d'amitié qui avait présidé aux premiers accords. M. Stettinius, dans son livre, enregistre avec satisfaction les avantages de tous ordres que, de leur côté, les Etats-Unis ne cessaient de retirer de ces relations organisées d'entraide. C'est ainsi qu'il note, entre

autres, que les colonies françaises d'Afrique et le Congo belge ont été d'importantes sources de matières premières pour les Nations unies et constate que les Etats-Unis en particulier ont reçu du caoutchouc, de l'étain, du cuivre, du cobalt, des fibres textiles et de l'huile de palme (p. 274).

#### 4. *Les organisations d'économie collective des Nations unies pendant la guerre*

C'est naturellement après leur entrée dans la guerre que les Etats-Unis furent amenés à donner son maximum d'unité et de puissance à l'organisation de la coopération économique des démocraties. C'est depuis ce moment qu'il est vraiment permis de parler d'une économie collective des Nations unies. Huit jours après Pearl Harbour, le 15 décembre 1942, le président Roosevelt conçoit l'organisme qui deviendra, cinq semaines plus tard, le « Conseil combiné de stratégie et de production ». Il prie trois personnalités américaines, parmi lesquelles figure le général Marshall, de former temporairement un comité chargé de décider de toute répartition de munitions aux Etats-Unis et à leurs Alliés et de conférer avec l'amiral Land au sujet de la répartition du tonnage. Un comité intérimaire des matières premières est créé, auquel l'Angleterre est aussitôt priée de s'associer. Aussi bien, l'agression du Japon et ses premiers succès menacent-ils, notamment, les démocraties de la perte de la plus grande partie de la production du monde en caoutchouc et de 70% de la production d'étain. Le 22 décembre, M. Churchill arrive. Le groupe dit des « chefs d'état-major combinés » est le premier créé; sous ses ordres est placé le « comité de répartition des munitions ». Par un communiqué, le président et le premier ministre font savoir que des « comités combinés » anglo-américains agiront à la fois à Londres et à Washington et répartiront les munitions, suivant les besoins stratégiques, « aussi bien aux autres Nations unies qu'à la Grande-Bretagne et aux Etats-Unis ». Les comités du Conseil de répartition des munitions seront guidés par ce principe: « Toutes les ressources en munitions de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis seront considérées comme un fonds commun au sujet duquel les deux pays échangeront les renseignements les plus complets. »

D'autres commissions de répartition des munitions sont créées par la suite au Canada, en Australie et aux Indes, en vue de la distribution des munitions produites dans ces pays, le principe étant toujours que « la répartition est faite uniquement sur la base des besoins stratégiques, les ressources en dollars ou en livres ne jouant aucun rôle »<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 189-191.

En même temps que le Conseil de répartition des munitions sont créés le Conseil combiné des matières premières et le Conseil de répartition du tonnage et, dès juin 1942, le Conseil combiné de la production et le Conseil combiné de la nourriture. M. Stettinius relève que « ce système des conseils combinés a joué un grand rôle dans la préparation des offensives de 1943 ». En ce qui concerne leur structure du point de vue des nations participantes (question qui doit évidemment être envisagée avant tout sous l'angle des événements de guerre et des nécessités s'y rattachant), il fait, en 1944, année où paraît son livre, ces constatations: « Jusqu'à présent, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis (et quelquefois le Canada) ont seuls été représentés dans ces conseils. Mais les autres nations sont pleinement consultées toutes les fois que leurs intérêts sont en jeu et les conseils combinés, bien que leurs pouvoirs soient limités, ont permis d'atteindre un degré de coordination qui dépasse tout ce qui avait été fait dans les guerres de coalition antérieures. » (P. 191-192.)<sup>4</sup>

### 5. *L'économie collective des Etats-Unis pendant la guerre*

M. Stettinius montre que « cette coordination à l'échelle Nations unies a été rendue possible par la création de contrôles similaires à l'échelon national ». Il fournit des précisions concernant les Etats-Unis:

Un important élément du contrôle stratégique dans la répartition des munitions américaines — expose-t-il — a été la décision, prise après Pearl Harbour, de transférer à la marine et à la guerre, non seulement la responsabilité des achats de prêt-bail en matière de munitions, mais aussi celle des crédits. Le crédit supplémentaire à la guerre du 17 décembre 1941 contenait une clause autorisant le transfert prêt-bail de matériel acheté sur ce crédit jusqu'à concurrence de deux milliards de dollars. C'était la première d'une série d'autorisations similaires, dont le total s'élève aujourd'hui à trente-six milliards de dollars. La même clause est introduite dans les lois ouvrant des crédits à la commission maritime. C'est ainsi que, depuis Pearl Harbour, la production de tous les cargos et de tout le matériel de guerre aux Etats-Unis a été unifiée depuis le crédit jusqu'à la livraison, que cette production soit destinée à nos alliés ou à nos propres forces. (P. 192.)

L'intégration, on le voit, est complète, en sorte que l'autorité responsable dispose de moyens d'action et de contrôle illimités.

Dans le même esprit ont été constitués aux Etats-Unis un Conseil de la production de guerre et, à l'intérieur de celui-ci, un comité des besoins (« Requirements Committee »). Celui-ci conforme ses directives à la politique générale du Conseil combiné de la production et des ressources et du Conseil combiné des matières pre-

---

<sup>4</sup> Cf. sur cette question « Les organisations économiques interalliées du temps de la guerre mondiale (1914-1918) » dans les *Annales de l'économie collective* de 1940, p. 10-22.

mières. C'est lui qui prend les décisions finales sur l'attribution des matières premières et articles d'équipement produits aux États-Unis qui sont demandés par leurs alliés. La règle que doit appliquer le comité, c'est, après examen très attentif des experts, l'affectation des produits à l'emploi, soit aux États-Unis, soit à l'étranger, où ils seront le plus utiles pour hâter la victoire (p. 370). En d'autres termes, c'est l'avantage maximum pour la communauté des Nations unies en guerre qui est le critère de la détermination. Or, c'est là le principe régulateur de toute économie collective bien conçue et bien administrée.

#### 6. *Les méthodes d'économie collective pratiquées par les Nations unies pour gagner la guerre*

C'est, bien entendu, le même principe qui est, jusqu'au dernier jour de la guerre, le régulateur suprême de toute l'activité et de toutes les décisions des conseils combinés, qu'ils aient pour objet la stratégie, le tonnage, la répartition des armes ou celle des équipements et des vivres. C'est lui qui dicte les règles suivies, les méthodes pratiquées. Toutes les productions, comme toutes les répartitions, ne tendent qu'à un seul but: la victoire, la victoire la plus rapprochée possible, et c'est ce but unique qui commande aussi bien les modes d'emploi de toutes les forces et ressources productives que les affectations des produits. Les calculs les plus rigoureux sont faits dans chaque cas particulier, et ce sont les résultats des calculs qui dictent les décisions. Que, dans tel ou tel cas particulier, des erreurs puissent être commises, on n'en disconvient pas. Mais on a des objectifs précis et des règles, des méthodes précises pour y tendre, et dans l'immense majorité des cas on y parvient. Par les bonnes affectations, on décuple les rendements utiles des biens disponibles. En voici un exemple:

Aujourd'hui — écrit M. Stettinius — nos tracteurs, en Angleterre, travaillent nuit et jour, probablement plus dur qu'aucun tracteur ne l'a jamais fait.

Un tracteur des États-Unis est une arme, tout comme un canon ou une bombe. Il aide à nourrir des soldats britanniques, et aussi des soldats américains; il aide à donner aux ouvriers britanniques les forces dont ils ont besoin pour construire les *Spitfire* que j'ai vu sortir des lignes de montage. Les tracteurs sont aussi des armes maritimes. Pendant sa première année d'existence, un tracteur produit sept fois son poids en nourriture, plus le poids de toute l'essence nécessaire à son fonctionnement pendant douze mois. D'où économie d'un précieux tonnage, qui peut être utilisé pour envoyer des armes à nos alliés, ce qui approche le jour où nous pourrions envoyer aux fronts de bataille les forces et l'équipement nécessaires pour asséner à l'Axe le coup final. En même temps, la production britannique, accrue grâce aux tracteurs, diminue la part de nourriture qui doit être prélevée sur les stocks des États-Unis. (P. 298.)

\*

Voilà l'esprit du système qui a conduit les Nations unies, par l'entraide, la coopération, la direction collective des branches maîtresses de l'économie, à la victoire. L'action concertée des Nations unies a donc fait ses preuves pendant la guerre et a permis de gagner la guerre. N'est-ce pas par les mêmes méthodes que pourraient être résolus les graves problèmes économiques qui se posent aujourd'hui non seulement à un certain nombre de nations, mais au monde, et ne serait-ce pas par suite par les mêmes méthodes que pourrait être gagnée la paix?

Ceci est une autre question, qui appelle une autre étude.

## De Genève à La Havane

Par *Max Cohen-Reuss*

L'article de notre collaborateur complète en quelque sorte l'étude publiée dans la « Revue syndicale suisse » d'octobre 1947, c'est-à-dire avant la conférence mondiale du commerce et de l'emploi à La Havane, intitulée « Vers un ordre économique mondial ». Nous recommandons à nos lecteurs de revoir le chapitre qui expose de façon détaillée le « point de vue de l'Union syndicale suisse » à ce propos, particulièrement les réserves formulées qui touchent à la sécurité de l'emploi. M. Stucki a bien fait de les reprendre dans la proposition mentionnée par M. Cohen. Tant que nous n'aurons pas l'assurance que chaque pays est disposé à renoncer à une parcelle de sa souveraineté nationale en faveur d'une harmonie économique mondiale, la Suisse est tenue à une certaine réserve que comprend d'ailleurs fort bien notre collaborateur. Nous insistons sur les conclusions du comité syndical suisse, c'est-à-dire que « l'essentiel, à cette heure, ce n'est pas la lettre d'un texte, c'est l'esprit d'une organisation ou, pour mieux dire, l'esprit de toutes les organisations du monde nouveau. Et cet esprit doit être celui de la loyale collaboration, dans l'égalité et par là même dans le respect mutuel ». Si l'esprit de La Havane tend vraiment et franchement à « amener la collaboration la plus entière entre les nations dans le domaine économique, en vue d'assurer des conditions de travail améliorées, de progrès économique et de sécurité », alors la Suisse ne se dérobera certainement pas à une collaboration qui garantira du même coup la sécurité de l'emploi à tous les travailleurs.

### I

La Conférence mondiale du commerce qui se déroule à La Havane est d'une très grande importance pour le développement des échanges. Quelque trois cent cinquante délégués représentant une soixantaine de pays participent aux travaux. La conférence a reçu mandat d'élaborer, en se fondant sur les décisions prises à Genève, une charte du commerce mondial et de l'emploi, c'est-à-dire des règles dont l'application doit faciliter les échanges entre les nations. On sait que la Suisse, bien qu'elle ne soit pas membre