J. DUPRAT,

Docteur en sociologie, privat-docent à l'Université de Genève.

L'œuvre de la Commission de secours pour le ravitaillement de la Belgique envahie.

A l'heure où les ouvrages dits « de guerre » nous replongent dans l'atmosphère lourde et angoissante de ces années 1914-1918, où certaines descriptions de la vie des « civils » dans les régions envahies, nous font revivre la situation tragique de millions de personnes dépourvues de ressources dans un pays saccagé..., c'est avec un intérêt presque passionné que nous cherchons à savoir comment des organisations privées ont pu soutenir, pendant six ans et malgré tous les obstacles, cet effort magnifique de subvenir aux besoins d'une population de 10 millions de Belges et Français du nord, dans des régions occupées par les troupes ennemies.

Nous connaissions déjà l'œuvre du Comité national belge de secours étroitement uni à la Commission for Relief in Belgium, devenue, après l'entrée en guerre des Etats-Unis, le Comité de contrôle hispano-néerlandais 1. Nous avons vu le département d'alimentation et celui de secours accomplir « par simple et unique esprit de solidarité patriotique et social » ce « devoir social et humanitaire » de secourir et alimenter les populations des pays envahis, de procurer des vivres, réglementer la consommation, rationner, réquisitionner, s'assurer l'aide des puissances neutres et obtenir que l'Allemagne s'engage à ne pas saisir les denrées importées par la Commission 2; nous

¹ Voir Revue internationale, janvier 1920, pp. 27-37; juin 1920, pp. 702-704; août 1920, pp. 948-950; mars 1921, pp. 240-241; novembre 1921, pp. 1121-1125; décembre 1921, pp. 1239-1241; octobre 1925, pp. 849-852.

² Rapport général sur le fonctionnement et les opérations du Comité national de secours et d'alimentation, 1919. Voir à ce sujet l'article sur le Comité national belge de secours et d'alimentation pendant la guerre, par M. E. Clouzot, Revue internationale, janvier 1920.

Commission de secours.

avons vu la commission s'inquiéter de la reconstruction des fermes et villages, s'occuper de procurer le lait nécessaire aux enfants en introduisant en Belgique des troupeaux de vaches de Hollande; nous avons vu que les dépenses annuelles s'élevèrent à plus de 400 millions de dollars, et qu'il fallait répartir mensuellement entre une vingtaine de provinces et districts 120,000 tonnes de produits divers. Les rapports successifs du Comité national belge de secours 1 et le rapport financier de la Commission for Relief in Belgium suivi du compte rendu statistique détaillé des opérations 2, nous ont renseignés sur les résultats atteints.

Mais ce qui nous importe aujourd'hui, surtout, c'est de nous rendre compte de la façon dont cette œuvre gigantesque a pu être entreprise et poursuivie sans défaillance, comment cette « organisation de bienfaisance, la plus vaste qui ait jamais existé » a pu surmonter tous les obstacles et parvenir à ses fins. Ceci, c'est ce que nous pouvons entrevoir à travers les nombreux documents publiés récemment par la Commission 3.

* *

L'esprit de décision et la ténacité d'un homme ont, semble-t-il, dominé toute l'œuvre. Il y eut, sans doute,

Comité national de Secours et d'Alimentation. Recueil des règlements et instructions générales, 1918. — Le Comité national, sa fondation, son statut, son fonctionnement, 1919. — Rapport spécial sur le fonctionnement et les opérations de la section agricole, 1920 (Voir Revue internationale, juin 1920). — Section « Aide et protection aux réfugiés », rapport et bilan, 1920. — Département Secours et œuvres créées ou subsidiées par le Comité national, 1920 (Voir Revue internationale, août 1920). — Commission centrale des récoltes, 1920. — Le Département d'alimentation (en 4 volumes in-folio), 1921.

² The Commission for Relief in Belgium. Executive personnel. Balance sheet and accounts, 1921. — Statistical Review of Relief Operations, 1925 (Voir Revue internationale, octobre 1925).

³ Public Relations of the Commission for Relief in Belgium. Documents, by George I. Gay, with the collaboration of H. H. Fisher. — Stanford University, California, 1929. In-4 (16×24), 2 vol., XVII et 606 p., XIII et 539 p.

pendant six ans, un tel concours de bonnes volontés, de dévouements, un tel courant de générosité désintéressée, qu'il est impossible de fixer la part de chaque collaborateur dans l'apport commun; mais évidemment ici, M. Herbert Hoover, avec sa personnalité accentuée, son autorité et son sens de l'organisation, a été — environ deux cents documents en font foi — inlassablement l'animateur de ce mouvement.

L'invasion de la Belgique par les armées allemandes avait suscité la constitution, à Bruxelles, le 1er septembre 1914, du Comité central de secours et alimentation, qui comptait parmi ses dirigeants MM. A. Max. E. Solvay et Francqui. Cette institution ne pouvait qu'être le résultat d'initiatives privées et avoir un caractère également privé, parce qu'il est évident que l'occupant n'aurait. jamais toléré un pouvoir officiel quelconque dans un pays dont il venait de s'emparer. Or, à la fin de septembre déjà, la famine approchait; il fallait recourir à l'extérieur; aucun gouvernement, même neutre, ne pouvait intervenir; d'autre part, comment ravitailler la Belgique sans ravitailler en même temps les Allemands et nuire ainsi à l'action des Alliés? Lorsque l'ingénieur américain M. Millard K. Shaler, résidant à Bruxelles, fut envoyé en Angleterre pour y faire des achats, il se heurta à cette difficulté, persistante depuis. Cependant, comme l'a dit depuis M. Hoover, le monde entier ressentait une « anxiété intense » à la pensée du sort de ces populations, qui « bien qu'irresponsables » souffraient de toutes les calamités de la guerre.

M. Hoover, alors président d'un Comité pour le rapatriement des citoyens américains (et qui venait d'en rapatrier 100,000) avait été mis au courant de la situation tragique de la Belgique par M. Rickard. Le 12 octobre 1914, il obtenait la formation d'un comité américain de secours ; le 13, il lançait un appel à l'Amérique, et, par l'intermédiaire du ministre Whitlock, y ajoutait un

message au président Wilson. Deux jours après il prenait avec M. Francqui les premières dispositions pour l'organisation d'une commission neutre. Messages, démarches, documents se multiplient. Le 16, le baron von der Goltz donne l'assurance que les autorités allemandes ne saisiront ni ne réquisitionneront les marchandises destinées aux civils belges. Il faut dès lors prévoir un contrôle de ces importations; celui-ci est confié aux ministres d'Espagne et d'Amérique à Bruxelles. Le 22 octobre la Commission for Relief in Belgium¹ est créée, tient sa première réunion, et ouvre le jour même ses bureaux à Londres. Les trois autres bureaux de New-York, Rotterdam et Bruxelles vont aussi entrer dans la période d'activité. La Commission est née.

Le bureau de New-York centralise les achats et les dons; celui de Londres assume la charge du transport des denrées à Rotterdam : celui de Rotterdam les expédie aux divers districts des régions envahies et celui de Bruxelles veille à leur utilisation par la seule population civile. L'œuvre dont on ne prévoit pas encore l'importance, car on ne l'envisage que pour une durée de quelques mois, est déjà formidable et prend un aspect inattendu par suite de son caractère officieux. Le Foreign Office n'a pas craint de la qualifier d'« organisation de piraterie pour la bienfaisance». Elle était en effet hors de toute organisation reconnue, mais se trouvait, par sa fin même et par la hardiesse des conceptions qui présidaient à son développement, au-dessus de toute organisation connue jusqu'alors. La Commission a eu des prérogatives d'Etat ; elle a eu son pavillon, a conclu des traités, des conventions; elle a eu une flotte, des immunités dans les régions occupées militairement. Elle a étendu son action de l'Amérique à l'Asie et à l'Australie. Bref, elle a bénéficié d'une sorte de

¹ Nous désignerons ici la Commission for Relief in Belgium par les mots: la Commission.

droit international. M. Herbert Hoover était cependant un simple citoyen américain, et l'entreprise restait d'ordre privé. La Commission n'en avait pas moins des responsabilités devant les gouvernements belligérants et devant les peuples. Il fallait une magnifique audace et une charité agissante sans borne pour ne pas hésiter devant une tâche semblable.

L'important était de faire pénétrer les secours dans la zone occupée, malgré le blocus. Il y avait en outre une question financière, une question de transports, d'enquête sur les besoins de la population, de distribution par des comités locaux dans chacune des dix régions belges et. depuis le 13 avril 1915, dans le nord de la France. Pendant les quatre premiers mois, les Allemands laissèrent la plus grande liberté de mouvement aux Belges, puis aux Américains. Mais à partir de 1915, les lenteurs apportées à l'établissement des passeports commencèrent à nuire à l'efficacité de l'action de secours. M. Hoover s'en inquiéta d'autant plus que le général von Bissing tentait de placer la distribution de vivres sous le contrôle allemand. Plusieurs lettres furent échangées à ce sujet entre le général von Bissing et M. Whitlock, ministre des Etats-Unis à Bruxelles, et entre MM. Hoover et Whitlock, jusqu'en juillet 1915. Pendant toute cette période, la Commission se heurta à une série d'interdictions ou d'obstacles diplomatiques. M. Hoover menaça de rompre tous les pourparlers¹. Des difficultés matérielles et

¹ Il s'occupait alors aussi de la question polonaise. Les Allemands ayant déclaré le blocus responsable des souffrances de la population, M. Hoover put présenter (en février 1916) un projet de secours qui se fondait sur les ressources agricoles du pays. Les Allemands refusèrent d'accepter les conditions anglaises pour la Pologne autrichienne, la Serbie, l'Albanie et le Monténégro. Leur contre-proposition fut rejetée par les Anglais. L'action en faveur de la Pologne n'a donc pas abouti, mais les sociétés américaines, polonaises et juives, encouragées par ce mouvement, firent les plus grands efforts pour secourir compatriotes et coreligionnaires (en particulier en automne 1917).

financières rendirent ce moment des plus critique. D'autre part, en Angleterre, on craignait toujours que le ravitaillement de la Belgique ne profitât aux Allemands, qui eussent dû avoir les charges de l'occupation. Il y eut des suspensions d'arrivage de lard et de jambon jusqu'au moment où les négociations de M. Hoover aboutirent à de nouvelles garanties données par les Allemands. Ceux-ci admirent que les produits du sol comme les produits importés par la Commission « devaient être réservés » à la population.

Malgré tous les obstacles, la Commission avait réussi à importer 650,000 tonnes de vivres valant 44 millions de dollars, et à sauver de la famine 9 millions d'habitants. Depuis lors on eut des garanties concernant les marchandises importées, ainsi que des facilités et exemptions de péages ou de taxes. Le pavillon de la Commission fut universellement respecté.

L'approvisionnement de toute une nation — surtout quand la population est aussi dense et spécialisée qu'en Belgique — pose un autre problème que le secours en cas de cataclysme. Malgré le rationnement qui s'imposait, il fallait au moins chaque mois 78,000 tonnes de céréales. Tout ralentissement dans les envois — et le gouvernement britannique en imposa quelquefois, toujours par crainte du passage en Allemagne — était gros de conséquences pour un pays où toutes les récoltes avaient été détruites par l'invasion. A la fin d'octobre 1915, après une année d'activité, la Commission avait fait passer par Rotterdam 2,000 tonnes de vêtements et 980,000 tonnes de marchandises, évaluées 69 millions de dollars, dont 90 % étaient des céréales, le reste des graisses. Les ressources financières étaient fournies par les gouvernements français, anglais et américain - à titre de prêts à la Belgique. M. Hoover, en tant que représentant officieux de 9 millions de Belges et de Français, avait dès le premier moment cherché à obtenir le concours de ces gouvernements, car des sous-

criptions particulières ne pouvaient assurer les sommes nécessaires pour une action continue. 900 millions de dollars furent « mobilisés » ¹.

Dans la troisième année, M. Hoover signala la diminution constante des ressources du pays et la nécessité d'accroître encore les importations. La situation de la Commission était alors des plus solide et son prestige considérable; mais le manque de vaisseaux se faisait sentir, et en outre, en février 1917, les Allemands n'apportaient plus aucun ménagement dans la campagne des sous-marins. Deux bateaux seulement purent arriver d'outre-mer à Rotterdam. La question financière passa alors au second plan par suite des difficultés du ravitaillement par mer. Deux mois après, les Etats-Unis devenaient eux-mêmes belligérants, et, dès son entrée en guerre, l'Amérique octroya de larges crédits aux Alliés. Quant à l'aide de la Belgique, trois années et demi d'expérience avaient établi la technique des secours. Un comité hispano-hollandais remplaça le comité de la Commission sans que la façon de faire fût modifiée. L'entrée en guerre des Américains, le 6 avril 1917, n'empêcha donc pas les délégués de continuer leur œuvre. M. Hoover rentra à Londres, élabora le plan qui faisait passer la gestion au « Comité neutre de protection des secours » sous le patronage de l'Espagne et de la Hollande; puis, il partit pour l'Amérique et M. Poland lui succéda comme directeur de la Commission à Londres. Mais, en Amérique, M. Hoover continua à mettre son activité et son influence au service de l'œuvre qu'il avait ainsi organisée. En automne 1918, les délégués américains revinrent d'ailleurs

¹ Les banquiers belges avaient eux-mêmes avancé 600,000 liv. sterl. de décembre 1914 à février 1915. En mars 1915 : 12 ½ millions venaient de France et 500,000 liv. sterl. d'Angleterre. A partir de mai, la Commission disposa, par mois, de 12 millions de francs venant de la France. Le subside français fut porté à 20 millions en septembre 1915, et à 35 millions, pour le nord de la France, en septembre 1916.

en Belgique pour aider à la reconstitution. Ainsi, bien que d'une façon indirecte, c'est encore M. Hoover qui préside à l'action en faveur des populations des pays envahis pendant les dix-huit derniers mois de la guerre.

Les torpillages se multipliant, la question des transports maritimes reprit et dépassa l'importance qu'elle avait eue au début. On sait, en effet, que dès 1914 les bateaux furent trop peu nombreux et que le manque de tonnage faillit tourner au détriment des Alliés. Le danger des mines, des sous-marins rendait les armateurs circonspects. La Commission avait dû acquérir une flotte permanente, qui fut à son tour exposée aux attaques allemandes, malgré les garanties difficilement obtenues de part et d'autre. Jusqu'en avril 1915, sans tenir compte des protestations de M. Hoover, les Allemands empêchèrent les vaisseaux de la Commission de toucher les ports anglais et de passer par la Manche. Le steamer « Harpalyce » fut torpillé dans la mer du Nord au sortir de Rotterdam, A cette date, M. Hoover aurait voulu utiliser les bateaux allemands réfugiés dans les ports étrangers, en leur faisant battre pavillon hollandais; mais le gouvernement français s'y opposa péremptoirement et fit perdre ainsi des centaines de millions; les Allemands refusèrent aussi. La question était donc restée toujours malaisée, la campagne des sous-marins de 1917 la rendit grave. Au début de l'année un plan de constructions navales échoua. En mai, les Alliés réquisitionnèrent tous les bâtiments, et le système des convois protégés s'établit. M. Hoover avait négocié en vain avec les pays neutres pour obtenir leurs vaisseaux. On obtint enfin des Alliés qu'ils accordent la priorité aux transports pour l'approvisionnement de la Belgique et du nord de la France. C'est ainsi qu'en quatre ans et demi les bateaux battant pavillon de la Commission transportèrent plus de 5 millions de tonnes à travers le blocus; 993 grands steamers et 1,320 bâtiments de moindre importance y furent em-

ployés, et il y en eut en moyenne 70 utilisés d'une façon constante. Mais on se demandait, si la guerre avait continué, comment le problème des transports maritimes eût pu être résolu pendant l'hiver.

Les Allemands ne se contentaient pas de poursuivre une lutte sous-marine acharnée: à l'intérieur leurs réquisitions militaires devenaient plus pressantes. Il avait été difficile d'obtenir d'eux que les moissons, les récoltes locales fussent réservées aux populations; de perpétuelles réquisitions compromettaient sans cesse l'organisation. Les garanties données par Berlin (le droit de la Commission d'acheter les récoltes en céréales, obtenu le 29 juillet 1915) ne prévalaient pas contre les exigences des Etats-majors et n'empêchait pas les Allemands de faire partir pour l'Allemagne tout ce qu'ils purent réquisitionner, notamment des troupeaux. De même les produits de l'industrie belge eussent été, d'après le plan de M. Hoover, mis à la disposition d'une industrie neutre (hollandaise, par exemple); il y avait peu de chances de succès, cependant en 1915 quelques industries avaient été autorisées à exporter. Mais ce fut de courte durée. Les Allemands acceptèrent de fournir des matériaux bruts à la condition d'obtenir les produits manufacturés; d'autre part le travail forcé et les déportations de la population valide furent la règle à peu près constante, malgré les protestations diplomatiques. Il était donc impossible de compter sur aucune ressource locale. Dans le nord de la France, le général von Kessler avait bien accordé à M. Hoover qu'une partie des céréales et des pommes de terre réquisitionnées seraient mises à la disposition de la population, et M. Kellogg avait obtenu un ordre dans ce sens le 23 août 1915; mais les opérations de 1916 et surtout de 1917 réduisirent considérablement l'apport local. La récolte des céréales de 1917 fut maigre en Amérique.

Les gouvernements anglais et américain se trouvèrent

en désaccord sur le financement des envois d'Amérique. Ce n'est qu'en janvier 1918 que les démarches aboutirent à un résultat. A partir de mai 1918, 100,000 tonnes purent arriver chaque mois à Rotterdam. Le total des apports au 1^{er} octobre 1918 se trouvait de 1,091,000 tonnes, valant 250 millions de dollars.

Mais une nouvelle difficulté surgit : derrière les Allemands, battant en retraite, il fallait organiser la vie des réfugiés ; or les voies de ravitaillement antérieures (de Hollande à Gand, Anvers et Liége) étaient coupées... On parvint à utiliser le canal de Bruges.

En France, le retour de milliers de réfugiés « campant » sur les ruines de leurs maisons augmentait les difficultés. Les secours prévus depuis 1915 pour les 2 millions de de Français des régions envahies ne correspondaient plus aux besoins (surtout en vêtements). Les miséreux furent aidés par des dons, sollicités par tous à l'instigation de M. Hoover et répartis le plus possible selon les directives de celui qui, en mars 1916, avait inspecté luimême le nord de la France pour obtenir de l'Angleterre un secours supplémentaire, et qui avait élaboré un programme plus complet d'aide pour l'hiver 1916-1917.

M. Hoover, quelques semaines avant la fin des hostilités, avait établi un plan de ravitaillement pour ces populations. Aussi, dès l'armistice, des flottes chargées de provisions purent partir des ports américains et apporter avec des secours l'espoir d'une reconstitution possible. Le 17 novembre, M. Hoover lui-même revenait

Le gouvernement français avait adopté « tardivement » le projet financier que M. Hoover lui avait soumis après avoir plaidé, devant le président de la République, la cause des 2 millions de Français des régions occupées. Le 18 février 1915, M. Lloyd George avait joint ses efforts à ceux de M. Hoover. Comme il s'agissait d'obtenir la garantie du gouvernement allemand de ne pas employer les approvisionnements pour son armée, des complications administratives surgirent et on n'arriva à une solution qu'à l'été 1915.

en Europe; peu après il se trouvait directeur général du secours pour les Etats-Unis et les Alliés, et s'assurait que les populations étaient entièrement à l'abri des plus pressants besoins.

* *

La liquidation de la Commission fut proposée à M. Hoover le 10 mai 1919. Elle se poursuivit jusqu'en juin 1920. Il y avait un «boni», qui fut reversé aux trésoriers belges et français; des allocations importantes furent attribuées aux Comités d'assistance aux régions libérées. En 1921 et 1922 de nouveaux dons furent faits à ces Comités, en dehors des 18 millions de dollars affectés dès 1919-1920 à la reconstitution des universités et écoles techniques en Belgique. Ainsi l'œuvre charitable se poursuivit bien après la fin des hostilités.

Quant au règlement lui-même, le traité de Versailles rendit l'Allemagne responsable du paiement des dettes belges; ni la France, ni l'Angleterre ne fournirent aucun secours à la Belgique après l'armistice. Pour les sommes avancées par les Etats-Unis aux gouvernements alliés, elles seront remboursées selon accord; le paiement des prêts faits à la Commission se fera en 62 ans; ils s'élèvent à 109,753,510 dollars.

Cette somme, malgré son chiffre, n'est qu'une très minime partie de la dette effective. Il est d'abord des services et des dévouements qui ne sauraient être évalués; mais jamais organisation n'a obtenu un tel « rendement » avec si peu de frais : tous les achats ont été faits aux conditions les plus avantageuses; presque tous les services ont été gratuits. Les compagnies maritimes, les banques, les maisons de gros, les membres des comités de distribution, les « teneurs de livres » des 4,000 bureaux de la Commission... tous, à tous les degrés, ont fait preuve de la plus grande générosité et du plus grand dévouement. Avoir su développer et organiser tout ce mouvement de

solidarité charitable suffirait pour mériter à M. Hoover le titre d'animateur que nous lui avons donné.

Le soutien de l'opinion publique ne lui a pas manqué. pas plus que celui de la presse. 4,000 comités se sont intéressés à la Commission : de nombreux « services volontaires » ont contribué à son succès. Le programme établi par M. Hoover a été généralement approuvé et suivi jusque dans l'après-guerre. Les secours aux indigents, les manifestations charitables de personnes ou groupements isolés, qui sont généralement si anarchiques, ont su se plier à cette organisation centralisée pour avoir le maximum de rendement avec le maximum d'économie. Grâce à la direction ferme de la Commission, il n'y a pas eu de gaspillage, en même temps aucun enthousiasme n'a été découragé, bien au contraire... En Amérique, la presse et les organisations privées ont été sensibles à tous les appels de M. Hoover. Citons notamment l'association des auteurs célèbres, créée par Irwin. A son exemple, en avril 1915, une Commission anglaise décida de solliciter le concours de la plupart des hommes illustres et obtint ainsi une grande quantité de dons. Au cours de l'automne de 1915, on eut surtout besoin d'envois de vêtements; M. Hoover revint en Amérique et entra en pourparlers avec les autorités de Washington; le président Wilson fit appel à la collaboration d'hommes d'affaires; les dons affluèrent. La Fondation Rockefeller accorda 200,000 dollars pour achat de vêtements.

Les associations et corps religieux ne restèrent pas en dehors du mouvement, et M. Hoover sollicita à divers moments leur concours. Le Conseil des églises d'Amérique fit preuve de générosité et continua sa coopération avec la Commission jusqu'à l'entrée en guerre de l'Amérique. Le pape Benoît XV approuvait et admirait cette vaste entreprise de fraternité compatissante et, le 28 octobre 1916, il envoya au cardinal Gibbons une lettre demandant la coopération du clergé catholique. Au même moment

le « Dollar Christmas Fund » entra en campagne. De nombreux donateurs remirent jusqu'à 500,000 dollars par mois pour les nécessiteux.

En 1917, au moment où le nombre des gens sans ressources augmentait et où le ravitaillement devenait plus difficile, un renouveau d'activité eut lieu en faveur des enfants que la famine, les privations de toutes sortes « étiolaient ». Grâce à de nouveaux apports, on put donner des rations supplémentaires aux sous-alimentés, distribuer du lait; on put aussi établir des cliniques pour enfants débiles dans le nord de la France. Dans la dernière période de la guerre, le nombre des indigents était énorme, il augmentait sans cesse. A côté du ravitaillement de la population civile, l'assistance aux malheureux prit une ampleur inattendue : en octobre 1918, sur une population de 5,500,000 Belges, 4,263,785 recevaient des secours.

Si l'on songe que de 1914 à 1919, plus de 52,290,835 dollars furent reçus en dons charitables, on se rendra compte de l'ampleur de ce mouvement de charité universelle. Il n'est personne qui n'ait été ému par le sort des civils des régions envahies, personne qui soit resté insensible à leurs souffrances. M. Hoover, en multipliant les démarches pour faire connaître leurs besoins, leur détresse, pendant que, sous sa direction, la Commission assurait leur subsistance, a facilité un admirable mouvement d'entr'aide, la manifestation d'un sentiment de fraternité émue, d'un sentiment de solidarité qui a sauvé dix millions de vies humaines.

C'est parce qu'on s'est senti soulevé par une « anxiété intense », par une « sympathie » sans borne, et dirigé par une volonté ferme qu'on a pu réaliser sans défaillance pendant six ans une œuvre qui, autrement, eût paru impossible.