

SOCIÉTÉ DES NATIONS
LEAGUE OF NATIONS

CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DU TRAVAIL

INTERNATIONAL LABOUR
CONFERENCE

QUATRIÈME SESSION

FOURTH SESSION

GENÈVE — GENEVA
1922

Note
sur la répartition des matières premières

Note
on the Distribution of Raw Materials

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
GENÈVE — GENEVA
1922

Note sur la répartition des matières premières.

Note on the Distribution of Raw Materials.

Dans sa séance du 15 novembre 1921, la Conférence internationale du Travail avait voté une résolution ainsi conçue :

En considération du fait que la Société des Nations est saisie de la question de la répartition des matières premières depuis une année, et qu'elle a fait entreprendre une enquête approfondie sur cette question,

La Commission de proposition propose à la Conférence de charger le Bureau international du Travail de se mettre à nouveau en rapport avec la Société des Nations, conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa session d'octobre 1920, et de présenter à la prochaine session de la Conférence un rapport sur le résultat des enquêtes effectuées en ce qui concerne leur aspect social.

C'est en exécution de cette résolution que la présente note est distribuée à tous les délégués à la Conférence. A la vérité, pendant la dernière année, aucune grande discussion n'a été instituée à nouveau sur la question des matières premières, aucune enquête nouvelle n'a été ouverte. Nous croyons néanmoins répondre aux vœux de la précédente session en résumant brièvement les événements qui ont marqué depuis trois ans la discussion publique du problème de la répartition des matières premières. Les délégués auront ainsi la possibilité de juger exactement de l'évolution des idées et des préoccupations en la matière.

* * *

La question de la répartition des matières premières a préoccupé dès avant la guerre un grand nombre d'économistes, et elle a fait l'objet des délibérations de plusieurs congrès. Au cours de la guerre, elle a pris un caractère aigu, et elle a été discutée à diverses reprises, soit par la Conférence économique interalliée, soit par le Comité parlementaire international du Commerce.

At its Sitting on 15 November 1921, the Third International Labour Conference adopted the following resolution :

In consideration of the fact that the League of Nations has for a year been seized of the question of the distribution of raw materials and that it has held an important enquiry on the question,

The Commission of Selection proposes that the Conference shall instruct the International Labour Office to approach the League of Nations in conformity with the decision adopted by the Governing Body of the International Labour Office at its Session of October 1920, and to present at the next Session of the Conference a report on the result of the enquiries with regard to their social aspect.

The present note is being distributed to all the Delegates to the Conference with the object of giving effect to this resolution. As a matter of fact during the past year no fresh discussion to any great extent has been instituted upon the question of raw materials, and no fresh enquiry has been undertaken. It is believed, however, that the wishes of the last Session will be met by a summary of the events which during the last three years, have marked public discussion of the problem of distribution of raw materials. The Delegates will thus be enabled to form an exact judgment as to the evolution of ideas and tendencies in regard to this matter.

* * *

The question of the distribution of raw materials occupied the attention of many economists before the war, and was the subject of discussion at a number of Conferences. During the war the question became acute and was discussed on several occasions, as for example, by the Inter-Allied Economic Conference or by the International Parliamentary Committee on Commerce.

A la Commission des matières premières, instituée par la Conférence de la Paix à Paris, la délégation française présenta une résolution ainsi conçue :

Les aliments, les combustibles et les matières dont dépend la vie industrielle et économique de tous les pays, ne pourront pas être un objet de monopole et de taxes d'exportation ou de prix différentiels de la part des pays qui les possèdent.

Cette proposition n'a pas recueilli l'adhésion de la Commission.

Une motion analogue, concernant particulièrement les prix différentiels du charbon, fut présentée au Conseil Suprême économique tenu à Rome en novembre 1919, et le Congrès des sociétés coopératives alliées et neutres, à Paris, juin 1919, mit à son ordre du jour une proposition relative à l'institution d'un Comité international de répartition des denrées alimentaires entre les nations proportionnellement à leurs besoins.

Conférence de Washington.

C'est à la Conférence de Washington, en novembre 1919, que le problème des matières premières a été posé pour la première fois devant l'Organisation internationale du Travail, par M. Baldesi, délégué des ouvriers italiens. Celui-ci présenta à la Commission du chômage de la première Conférence internationale du Travail une proposition selon laquelle la Conférence devrait appeler l'attention de la Société des Nations sur le fait que la répartition convenable des matières premières dans l'industrie avait une répercussion profonde sur le problème du chômage, et qu'il était par conséquent désirable d'établir une commission permanente pour que les matières premières fussent distribuées et réparties de façon équitable entre les différentes nations.

La Commission du chômage ne crut pas pouvoir accepter cette proposition pour les raisons suivantes :

- a) incompétence de la Conférence en matière de politique économique ;
- b) impossibilité d'assurer un contrôle efficace sur la répartition des matières premières ;
- c) susceptibilités que pourrait provoquer dans les pays détenteurs de matières premières une proposition qui semblerait peut-être porter atteinte à leur souveraineté.

A ces raisons, émises par la Commission, les partisans de la motion de M. Baldesi opposèrent le fait que le chômage doit être combattu non seulement dans ses effets, mais dans ses causes. Or, l'une des causes du chômage, et des plus importantes à leurs yeux, consiste dans le manque de matières premières qui sévit dans certains pays, alors qu'il y en a pléthore dans d'autres, par con-

At the Commission on Raw Materials set up by the Peace Conference at Paris the French Delegation submitted a resolution as follows :

¹ Food stuffs, fuel and other materials on which the industrial and economic life of all countries depends, may not be objects of monopoly, of export duties or of differential prices on the part of the countries which possess them.

This proposal, however, was not accepted by the Commission.

A similar proposal particularly concerned with differential prices of coal was submitted to the Supreme Economic Council at its sitting at Rome in November 1919, and the Congress of Allied and Neutral Cooperative Societies, which was held at Paris in June 1919, had on its agenda a proposal that an International Commission should be constituted to distribute foodstuffs among the nations in proportion to their needs.

The Washington Conference.

The question of raw materials was brought before the International Labour Organisation for the first time at the Washington Conference in November 1919 by Mr. Baldesi, Italian Workers' delegate. Mr. Baldesi submitted to the Unemployment Commission at the First International Labour Conference a proposal to the effect that the Conference should draw the attention of the League of Nations to the fact that a suitable distribution of raw materials in industry had a very great effect on the problem of unemployment and that consequently it was desirable to establish a permanent commission to ensure that raw materials should be distributed equitably amongst the different nations.

The Unemployment Commission did not consider that it could accept this proposal, for the following reasons ;

- (a) Because the Conference had no competence as regards questions of political economy ;
- (b) Because of the impossibility of securing an efficient supervision as regards the distribution of raw materials ;
- (c) Because of the dissatisfaction which might be caused in countries possessing raw materials by a proposal which might perhaps seem to affect their sovereign rights.

As against these reasons which were given by the Commission, the supporters of Mr. Baldesi's proposal emphasised the fact that it was not only the effects, but rather the causes, of unemployment which had to be overcome. It was argued that one of the most important causes of unemployment was the shortage of raw materials in some countries in contra-distinction to their

séquent dans une répartition défectueuse des matières premières nécessaires au travail humain.

M. Baldesi présenta le rapport au nom de la minorité de la Commission du chômage. Pour tenir compte des objections qui lui avaient été faites, il modifia son premier texte, et présenta un projet de résolution ainsi conçu :

La Conférence internationale du Travail, considérant que la question du chômage est intimement liée à la question de la répartition des matières premières et du prix de leur transport par mer, et considérant que cette question ne peut pas faire l'objet des études de la Conférence elle-même, propose l'étude de cette question à la Société des Nations et recommande à cette organisation d'en poursuivre l'étude et la solution.

Un vote nominal eut lieu sur cette proposition qui fut rejetée par 43 voix contre 40.

Ce vote, dans lequel plusieurs délégations gouvernementales et même des patrons avaient associé leurs voix à celle de la majorité des délégués ouvriers, fut considéré par les promoteurs de l'idée de la répartition des matières premières plutôt comme un encouragement que comme une fin de non-recevoir.

L'idée fut reprise par M. Jouhaux au cours de la quatrième session du Conseil d'administration, tenue à Gênes, lorsque vint en discussion la proposition de M. Pirelli tendant à instituer une enquête sur la production. Au cours de la deuxième Conférence internationale du Travail, une proposition fut faite par les délégués des marins, dans le sens d'une juste répartition du tonnage selon les besoins de toutes les nations.

Déclaration du Conseil Suprême.

Le 8 mars 1920, le Conseil Suprême, dont l'attention venait d'être attirée sur ce sujet par la Fédération syndicale internationale, publia une déclaration relative à la situation économique du monde, dans laquelle on lisait entr'autres choses :

L'approvisionnement en matières premières étant essentiel au relèvement de l'industrie, on devrait donner aux pays qui, dans les conditions actuelles des changes internationaux, sont incapables d'acheter sur les marchés mondiaux et sont incapables par suite de reprendre leur vie économique, les moyens d'obtenir des crédits commerciaux. Il sera possible d'en arriver là lorsque les pays auront accompli les réformes indiquées dans les paragraphes précédents.

Les Puissances représentées à la conférence reconnaissent la nécessité de maintenir une coopération continue entre Alliés et de supprimer les obstacles qui arrêtent l'échange des produits essentiels. Elles continueront à échanger des vues au sujet de l'approvisionnement et de la distribution des matières premières et des produits alimentaires nécessaires, de façon à rétablir rapidement une situation normale.

De cette déclaration se dégagent deux idées principales :

abundance in other countries, in other words, an inadequate distribution of the raw materials necessary to human work.

The Minority Report of the Unemployment Commission was submitted by Mr. Baldesi, who in the light of the objections which had been made modified his original proposal, the draft resolution which he finally presented being as follows :

The International Labour Conference considering that the question of employment is strictly connected with the distribution of raw material and that the question of the cost of ocean carriage for the same, and considering that this question cannot be the subject of a study by this body itself, refers it to the League of Nations and recommends that it take it up for study and solution.

A vote by roll-call was taken on this proposal: the proposal was rejected by 43 votes to 40.

A number of Government Delegates and even Employers' Delegates had given their votes on the same side as the majority of the Workers' Delegates in support of the proposal, and the result of the voting was considered by the movers of the proposal for a distribution of raw materials rather as an encouragement than as a defeat.

The same idea was brought up again by Mr. Jouhaux at the Fourth Session of the Governing Body held at Genoa during the discussion which took place on the proposal of Mr. Pirelli that an enquiry on production should be instituted, and during the Second Session of the Conference a proposal was made by the seamen's Delegates for a fair distribution of tonnage according to the needs of all the nations.

Statement by the Supreme Council.

On 8 March 1920 the Supreme Council, whose attention had been drawn to this question by the International Federation of Trade Unions published a statement regarding the general economic situation, from which it might be of interest to quote the following passages :

The supply of raw materials being essential to the restoration of industry, countries which, under the present conditions of international exchanges, are not in a position to buy on the world markets and are consequently unable to restore their economic life, should be given means of obtaining commercial credits. It will be possible to attain this result when the countries have effected the reforms indicated in the preceding paragraphs.

The Powers represented at the Conference recognise the necessity of maintaining co-operation between the Allies and of suppressing the obstacles which prevent trade in essential commodities. They will continue to exchange views with regard to the supply and distribution of necessary raw material and of food stuffs, so as to establish quickly a normal situation.¹

This statement gives expression to two main ideas :

¹ Translation by the International Labour Office.

1. La désorganisation économique exige que des crédits soient faits aux pays les plus éprouvés pour leur permettre d'acheter les matières essentielles à la vie des peuples et à la production ;

2. La reconstitution économique exige une coopération continue et des échanges de vues au sujet de la distribution des matières premières et des produits alimentaires nécessaires.

Ces deux idées se retrouvent dans toutes les actions internationales entreprises par la suite.

Congrès international des mineurs.

Le Congrès international des Mineurs, qui se tint à Genève du 2 au 6 août 1920, adopta la résolution suivante :

Le Congrès, considérant la mauvaise répartition des combustibles, minerais et autres matières, l'agio et la spéculation qui se donnent libre cours dans ce domaine comme dans tous, considérant la misère qui résulte pour tous les peuples d'un pareil état de choses,

émet le vœu que soit constitué, à bref délai, un Bureau international de répartition des combustibles, minerais et autres matières premières indispensables à la reprise normale de la vie économique de tous les peuples,

demande que le Bureau international du Travail prenne en considération particulière cette revendication urgente, présentée par les délégués de la Corporation internationale des Mineurs, et lui confie le soin de la résoudre au plus tôt, en accord avec le Comité exécutif de la Fédération Internationale des Mineurs et avec le concours des divers organismes de la Société des Nations.

Le 23 août, le Directeur du Bureau international du Travail communiqua cette résolution à M. Layton, directeur de la Section économique et financière du Secrétariat de la Société des Nations. Dans sa lettre, le Directeur indiquait qu'à son avis, en raison du grand mouvement d'idées dont la résolution des mineurs était l'expression, il ne serait ni opportun ni possible à la Société des Nations de la repousser purement et simplement. Cependant, n'ignorant pas les grosses objections de principe auxquelles se heurtait le vœu des mineurs, le Directeur du Bureau international du Travail se ralliait à l'idée de la création d'un Office international des statistiques et des prix, dont le rôle fût consultatif, sans pouvoirs de décision, mais non sans influence, en raison de l'étendue de sa documentation.

Le Directeur écrivit dans le même sens à M. Wise, secrétaire du Conseil Suprême économique.

Conférence de Bruxelles.

A partir du 24 septembre 1920 se réunit à Bruxelles la Conférence financière internationale.

Bien que cette Conférence fût liée par une décision du Conseil de la Société des Nations, en date du 20 septembre, qui lui interdisait la discussion des questions écono-

(1) The economic disorganisation of the world requires that credits should be given to the most stable countries to enable them to buy raw materials essential to production and the life of their peoples.

(2) Economic reconstruction requires continuous co-operation and exchanges of views regarding the distribution of the necessary raw materials and foodstuffs.

These two ideas underlie all international action taken subsequently.

International Congress of Miners.

The International Congress of Miners held at Geneva from 2-6 August 1920, adopted the following resolution :

This Congress, considering the ill-distribution of fuel, ores and other materials, the profit-taking and speculation which are given full freedom of action in this as in all other respects ;

Considering also the poverty which results from such a state of things for all the peoples ;

Desires that there should be instituted at an early date an international office for the distribution of fuel and ores and other raw materials essential to the renewal of the normal economic life of all nations, and

Requests the International Labour Office to take into particular consideration this urgent requirement presented by the delegates of the International Federation of Miners, and

Confides to it the labour of meeting this requirement at the earliest possible moment in accord with the Executive Committee of the International Federation of Miners and with the assistance of the various branches of the League of Nations.

On 23 August the International Labour Office communicated this resolution to Mr. Layton, Director of the Economic and Financial Section of the Secretariat of the League of Nations. The letter of the Office indicated that, in its opinion, it would not be desirable or possible for the League of Nations simply to reject the resolution of the miners, in view of the fact that this resolution gave expression to ideas which were and had been current for some time. Nevertheless, the Office was aware of the great objections in principle which were raised by the resolution, but was favourable to the idea of creating an international office of statistics and prices which should have advisory functions, without executive powers, but not without some influence on account of the considerable quantity of information which it would collect.

The Office also wrote in this sense to Mr. Wise, Secretary of the Supreme Economic Council.

Brussels Conference.

The International Financial Conference opened at Brussels on 24 September 1920. Although the terms of reference of this Conference were limited by a decision of the Council of the League of Nations of 20 September, instructing it not to discuss economic questions, it was not possible for

miques, il ne lui fut pas possible de rester strictement dans les limites qui lui avaient été assignées.

Au cours des débats, les deux idées que nous avons signalées dans le mémoire du Conseil Suprême : coopération entre Etats et crédits, auxquelles il faut ajouter l'idée de la liberté du commerce et des échanges, furent exprimées à diverses reprises. A la séance du 29 septembre, M. Beneduce, délégué italien, après avoir exprimé sa foi dans la solidarité et dans la liberté, ajoutait :

Je pense qu'une des bases fondamentales de la politique économique de la période que nous traversons est celle de la liberté de circulation des matières premières, de même que nous devons nous acheminer graduellement vers une politique de libre-échange. Dans la situation présente du monde, il me semble d'autant plus urgent d'appeler l'attention de cette Conférence sur la nécessité impérieuse d'avoir recours à toutes les mesures qui tendent à rendre plus libre la circulation des matières premières et des capitaux, afin que ces éléments essentiels de la production mondiale puissent être utilisés de façon à produire le plus haut rendement possible dans l'intérêt de la collectivité.

Parlant du commerce international, un autre délégué italien, M. Ferdinando Quartieri, fut plus précis encore :

La base du futur équilibre économique et social réside dans l'application rigoureuse de la plus grande liberté du commerce international et dans la mise en commun des matières premières, du charbon et des vivres.

Il n'y a aucun doute que si, rentrant chez nous, nous pouvions apporter à nos populations la conviction que ce grand principe de justice a été définitivement adopté par les nations, l'organisation sociale en profiterait parce que nous lui aurions ainsi inoculé ce sens de la joie de vivre que ressent le convalescent qui s'achemine vers la complète guérison.

Nous voyons cependant maintenant avec grande préoccupation les conséquences résultant de la tendance qu'ont quelques nations mieux dotées à améliorer leur budget en surélevant les prix des matières, surtout du charbon et des céréales à destination de l'étranger.

Cette création artificielle est la négation de toute politique de reconstitution. En effet, une nation qui se trouve obligée de payer plus cher les matières premières ne pourra plus exporter dans une première période de temps, ne saura, dans une seconde, pourvoir par son travail aux besoins de son propre pays, et enfin ne disposera non plus des moyens nécessaires à acheter dans la suite les produits manufacturés provenant de la surproduction des nations plus riches.

En face de la gravité de cet état de choses, la Conférence devrait inviter la Ligue des Nations, de l'autorité de laquelle elle émane, à étudier les moyens d'enrayer cette tendance ruineuse vers la discrimination des prix, et l'application des droits différentiels à l'exportation des matières premières et des vivres.

La Ligue des Nations devrait aussi compléter son étude en vue d'éliminer toute forme directe ou indirecte qui puisse constituer un monopole ou privilège, en faveur de certains pays ou de certains groupements financiers, des marchandises indispensables à la vie et au travail des peuples, et qui, au contraire, devraient former patrimoine mondial.

Ces idées trouvèrent l'approbation d'un certain nombre de délégués. M. Delacroix, premier ministre belge, et M. Ter Meulen,

the Conference to keep its discussions strictly within the limits thus indicated.

In the course of its debates the two ideas to which attention has already been drawn in the memorandum of the Supreme Council, namely, cooperation between States and credits (to which should be added the idea of freedom of commerce and of exchange) were expressed on various occasions. For example, at a meeting of the Conference on 29 September, Mr. Beneduce, the Italian delegate, after having expressed his faith in solidarity and liberty, added :

I think that one of the fundamental bases of economic policy of the period that we are in should be to arrive at a liberty of distribution of raw material as well as gradually to come to a system of free trade. In the present situation of the world it seems to be very necessary to call the attention of this Conference to the great necessity of making use of all measures that tend to give greater freedom to the circulation of raw material and capital in order that those essential elements of the world's production may be made use of in order to attain the highest output in the interests of the whole community.

Speaking of international trade, Mr. Ferdinando Quartieri, another Italian Delegate, was still more clear.

The basis for future social and economic equilibrium lies in the rigorous application of the greatest freedom in international commerce and in the pooling of raw material, coal and food stuffs.

There is no doubt that if when we return home we could bring to our own people the assurance that this great principle of justice has been definitely adopted by the nations, our social organisations will benefit greatly by it because we shall have inspired that feeling of the joy of life which comes to the convalescent on his progress towards complete recovery.

We are, however, now greatly pre-occupied by the consequences resulting from the tendencies of certain countries which are better off than we are, to improve their budgets by raising the prices of their raw materials, especially coal and corn, meant for foreign countries.

This artificial creation is the very opposite of any policy of reconstruction. Indeed, a nation which is put into the position of paying more for raw materials cannot firstly export, secondly cannot provide for the needs of her own people, and finally will not possess the necessary means later on to buy the manufactured products which are produced by the wealthiest nations.

In view of the seriousness of this state of things the Conference ought to invite the League of Nations, from which it holds its authority, to study the means of arresting this ruinous tendency towards discrimination of prices, and towards the application of differential tariffs as regards the export of raw materials and food stuffs. The League of Nations should also complete its study with a view to eliminating every direct or indirect form which may constitute a monopoly or privileges in favour of certain countries or certain financial groups, of goods essential to the life and work of the peoples, which ought to become the property of the world.

These ideas were approved by a number of delegates. Mr. Delacroix, Prime Minister of Belgium, and Mr. Ter Meulen, Dutch de

délégué hollandais, développèrent l'idée des crédits internationaux pour faciliter l'achat des matières premières. Mais, dans l'ensemble, la Conférence s'orienta nettement dans le sens des doctrines économiques libérales, et elle témoigna d'une certaine réserve à l'égard de propositions qui semblaient tendre à créer une nouvelle réglementation économique, et à faire revivre ou à prolonger les pratiques de réglementation internationale. C'est sans doute la raison pour laquelle on ne trouve rien sur ces questions dans le rapport général soumis à la fin de la Conférence au Conseil de la Société des Nations par M. Gustave Ador.

M. Beneduce, délégué italien, exprima sa déception dans la « Tribune libre de la Conférence » en ces termes :

Le malaise des classes ouvrières, malaise qui est aussi d'ordre spirituel, est vivement alimenté par ces tendances égoïstes qui, dans certains pays, ont été suivies au sujet de l'utilisation des matières premières.

Les masses ont la sensation très nette que cette politique rend plus aigus les contrastes entre les différents pays, accentue une menace permanente pour la paix du monde.

Conseil d'administration du Bureau international du Travail.

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail fut saisi par le Directeur, au cours de sa cinquième session, tenue à Genève au mois d'octobre 1920, de la résolution adoptée au mois d'août précédent par le Congrès des mineurs. Le Directeur indiquait dans son rapport l'état des pourparlers engagés entre le Bureau international du Travail et le Secrétariat de la Société des Nations. Puis il montrait qu'il semblait également impossible de rejeter sans examen l'idée des mineurs et de l'adopter telle quelle. Le Directeur concluait en demandant au Conseil d'administration de l'autoriser à poursuivre la conversation avec la Société des Nations en vue de la création d'un Office international de statistiques des prix et des stocks, rattaché à la fois au Secrétariat et au Bureau international du Travail.

La proposition du Directeur, qui fut adoptée à l'unanimité, était ainsi conçue :

Nous proposons au Conseil d'administration pour répondre à la demande qui lui a été adressée, de poursuivre les négociations avec la Société des Nations sur cette base :

1. — Création d'un office international de statistiques de prix et de quantités, dont la première section pourrait être celle du charbon et qui serait rattachée à la Section économique et financière de la Société des Nations.

2. — Nous demandons à la Section économique de concevoir cet office de telle manière que le Bureau international du Travail y soit représenté et qu'ainsi, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ou des membres de son Conseil, il puisse suivre attentivement au jour le jour les études faites, les résultats obtenus et répondre ainsi pratiquement aux aspirations ou aux désirs qui ont pu être formulés dans le vœu du Congrès international des mineurs.

legate, enlarged on the idea of international credits for the purpose of facilitating the purchase of raw materials. On the whole, however, the feeling of the Conference was distinctly in favour of a liberal economic doctrine. The Conference manifested some caution with regard to proposals which seemed to contemplate the establishment of fresh economic regulations and to revive or prolong practices of international regulation. It is probably for reasons such as this that these questions are not in any way dealt with in the general report submitted by Mr. Gustave Ador at the end of the Conference to the Council of the League of Nations.

Mr. Beneduce, Italian Delegate, expressed his disappointment in the *Conference Forum*, in the following words :

The discontent of the working classes, a discontent which was really of a spiritual kind, has been to a great extent fed by the selfish policy followed in certain countries in regard to the utilisation of raw materials.

The working classes feel clearly that this policy sharpens the contrast between the different countries, accentuates the difficulties connected with living conditions, and acts as a permanent menace to the peace of the world.

Governing Body of the International Labour Office.

The resolution adopted in August 1920, by the Miners' Congress was laid before the Governing Body of the International Labour Office at its 5th Session held at Geneva in the following October. The report of the Office to the Governing Body indicated the negotiations which had been undertaken between the International Labour Office and the Secretariat of the League of Nations. It was pointed out that it seemed equally impossible for the Office to reject the idea of the miners without any consideration or to adopt it as it stood. The Governing Body was therefore requested to authorise the Office to continue its negotiations with the League of Nations with a view to creating an international office for statistics of prices and supplies, attached both to the Secretariat and to the International Labour Office.

The proposal of the Office, which was unanimously adopted, was as follows :

It is proposed that in response to the request which has been made the Governing Body should continue negotiations with the League of Nations on the following bases :

(1) The constitution of an international office for statistics of prices and supplies (the first section of which might deal with coal) attached to the Economic and Financial Section of the League of Nations.

(2) The Economic Section is asked to constitute this office in such a way that the International Labour Office shall be represented on it and through the medium of its officers and members of its Governing Body, follow carefully from day to day the investigations made and the results obtained and thus respond to the aspirations and desires expressed in the resolution of the International Miners' Conference.

Au cours de la discussion, tandis que le général Baylay émettait quelques doutes sur la compétence de l'Organisation internationale du Travail en cette matière, le groupe ouvrier présenta, par l'organe de M. Oudegeest, une proposition qui allait plus loin que celle du Directeur, et qui était ainsi conçue :

Je propose que le Conseil d'administration charge le Bureau international du Travail de s'adresser à la Société des Nations pour demander que cette Société use de son influence auprès des Gouvernements adhérents en faveur de la répartition des matières premières.

Cette proposition fut rejetée par onze voix contre dix.

Conseil de la Société des Nations.

Lorsque se réunit le Conseil de la Société des Nations, quelques jours plus tard, à Bruxelles, il se trouvait saisi du problème de la répartition des matières premières : 1. par la lettre de M. Albert Thomas à M. Layton, en date du 23 août 1920, lui communiquant la résolution du Congrès des mineurs ; 2. par la résolution du Conseil d'administration, en date du 6 octobre ; 3. par les discussions de la Conférence financière de Bruxelles ; 4. par la Conférence interparlementaire du Commerce qui venait de discuter la question à Londres ; 5. par la Conférence économique du « Fight the Famine Council », qui avait siégé à Londres du 11 au 23 octobre et pris la résolution suivante :

La Conférence émet le vœu qu'un Conseil international représentant les pays intéressés soit nommé, pour donner son avis sur la production et la distribution des aliments, du charbon et des autres matières premières indispensables, de façon à assurer la satisfaction des besoins vitaux et à garantir la production la plus grande dans le monde entier.

Le rapport de M. Léon Bourgeois au Conseil de la Société des Nations, sans aborder directement la question des matières premières, concluait à la nomination d'une Commission provisoire chargée « d'assister le Conseil dans l'étude des problèmes économiques et financiers que le Conseil lui soumettrait ».

Le 25 octobre, M. Tittoni donna lecture au Conseil d'une note sur les dangers que font courir aux relations entre Etats les monopoles et trusts internationaux.

M. Tittoni exposait que beaucoup de matières essentielles sont, dans toute la force du terme, des biens non gagnés pour les peuples qui les détiennent. Il montrait que les conséquences de ces monopoles, tant naturels qu'artificiels, sont désastreuses pour les peuples qui les subissent, et il terminait en invoquant l'article 23 du Pacte de la Société des Nations, et les promesses qu'il contient :

During the discussion General Baylay expressed some doubt as to the competence of the International Labour Organisation to deal with this question. On the other hand, the workers' group submitted through Mr. Oudegeest a proposal which went much further than the proposal of the Office, and which was as follows :

I propose that the Governing Body charge the International Labour Office with communicating to the League of Nations the request that the League of Nations bring its influence to bear on the Governments which are Members in favour of the distribution of raw materials.

This proposal was rejected by 11 votes to 10.

Council of the League of Nations.

When the Council of the League of Nations met a few days later at Brussels, it was seized of the problem of the distribution of raw materials :

(1) By the letter of the International Labour Office to M. Layton dated 23 August 1920, communicating the resolution of the Miners' Congress ;

(2) By the resolution of the Governing Body dated 6 October ;

(3) By the discussions of the Financial Conference at Brussels ;

(4) By the International Parliamentary Commercial Conference which had just discussed the question in London ;

(5) By the Economic Conference of the *Fight the Famine Council* which had been held at London from 11-23 October and had adopted the following resolution :

This Conference urges the desirability of appointing an international Council representing all the countries concerned, to advise as to the production and distribution of coal and other indispensable raw materials with a view to ensuring a satisfaction of vital needs and to securing the largest possible production throughout the world.

The report of Mr. Léon Bourgeois to the Council of the League of Nations did not deal directly with the question of raw materials, but in its conclusion contained the proposal that a provisional committee should be nominated "instructed to assist the Council in the study of such economic and financial problems as the Council may submit to it."

On 25 October Mr. Tittoni read before the Council a Note on the dangers to the relations between States arising from international monopolies and trusts. Mr. Tittoni indicated that many essential materials are, in the strict sense of the word, unearned commodities for the peoples who hold them. He showed that the consequences of such monopolies, whether natural or artificial, are disastrous to the peoples whom they affect, and he concluded by a reference to Article 23 of the Covenant of the League of Nations and the undertakings contained in it :

L'Assemblée générale qui va se réunir prochainement doit en assurer l'application. Je conclus en demandant de lui proposer une Commission qui étudie et présente des propositions concrètes en vue d'empêcher la monopolisation des matières premières, soit par les Etats, soit par les grands trusts internationaux, de régler la distribution de ces matières et d'assurer à tous les Etats un traitement commercial équitable.

M. Balfour lui répondit. Il défendit tout d'abord l'Angleterre contre l'accusation sous-entendue qu'il avait cru deviner dans le discours de M. Tittoni. — M. Balfour estime qu'il n'y a pas de monopole là où il n'y a pas réduction arbitraire de la production en vue de faire monter les prix d'une marchandise. L'Angleterre a fait tout le contraire avec son charbon. Si elle en a élevé le prix, c'était uniquement pour lui permettre d'en assurer l'extraction et d'augmenter la production mondiale. Puis il continuait :

Si je ne me trompe, l'argument de M. Tittoni se fonde sur un principe indiqué plutôt qu'énoncé formellement : d'après ce principe, les matières premières qui se trouvent sur le territoire d'un pays devraient, en toute équité, être considérées comme la propriété commune du monde entier. Elles sont l'œuvre de la nature, et l'homme ne devrait pas les monopoliser.

Mais cette thèse soulève des problèmes d'une extrême difficulté. Tout d'abord, qu'est-ce que les matières premières ? Si l'on entend par là les dons gratuits de la nature, — et il en est ainsi, je suppose, dans le cas qui nous occupe — il faut alors sans aucun doute considérer le charbon, tel qu'on l'obtient actuellement en Belgique, en France ou en Angleterre, comme un produit manufacturé, et si l'on prétend que le charbon ne peut être extrait que dans certaines parties du monde, il est aussi vrai de dire que la vigne ou l'olivier ne peuvent être cultivés que dans certaines parties du monde.

Je tiens à attirer l'attention sur un autre point. Prenons un exemple au hasard. Il y a en Espagne d'immenses dépôts de charbon, et en Italie de grandes sources d'énergie hydraulique qu'il serait possible d'utiliser ; mais jusqu'ici on a trouvé plus économique et plus facile de fondre le fer et d'exploiter les usines en utilisant du charbon importé de Grande-Bretagne. Si l'on essaie de limiter le contrôle que chaque pays exerce actuellement sur ses produits, on entravera en définitive les efforts que les nations tiendront à faire dans l'avenir pour conserver les matières premières dont elles disposent et qu'elles ne peuvent remplacer. Pourrait-il y avoir une politique d'une injustice plus flagrante que celle qui, directement ou indirectement, exigerait que la Belgique, par exemple, exportât son charbon au profit d'autres pays, alors que ceux-ci laisseraient perdre leurs ressources inépuisables de force hydraulique ?

A la suite de cette discussion, le Conseil adopta la résolution suivante :

Le Conseil, se rendant pleinement compte des difficultés qu'éprouvent certains pays à s'assurer les importations de matières premières nécessaires à leur bien-être et même à leur existence, charge la Section économique de la Commission économique et financière d'étudier :

a) l'étendue et la nature de ces besoins ;

The General Assembly which is soon to meet should enforce its application. I will conclude by requesting permission to propose to this Assembly the nomination of a Commission to study and present concrete proposals for the prevention of the monopoly of raw materials, either by States or by great international trusts, for the regulation of the distribution of these materials and the assurance to all States of equitable commercial treatment.

Mr. Balfour replied. He first of all defended England against the veiled accusation which he thought he detected in the speech of Mr. Tittoni. Mr. Balfour expressed the opinion that there can be no monopoly where there is no arbitrary decrease of production with a view to raising the price of a commodity. England had done just the opposite with its coal. If it had raised the price of its coal it was simply in order to ensure that the coal should be extracted and the world output thereby increased. He then continued :

Unless I am in error there lies at the root of Signor Tittoni's argument a principle, indicated, rather than formally expressed, according to which the "raw material" situated within the limits of any country should in equity be treated as the common property of all the world. Nature made it ; man should not monopolise it.

But this doctrine suggests questions of very great difficulty. What is raw material ? If it means, as in this connection I suppose it does mean, the *unearned gifts* of Nature, certainly coal, as it is produced at the present moment in Belgium, France, or England, must be regarded as a manufactured article. The capital, the scientific equipment, and the skilled labour involved in getting a ton of coal from the bottom of a mine a mile deep to the pit's mouth are at least as great as those required for the growth of vines or olives : and if it be said that only in certain parts of the world can coal be extracted, it is quite as true to say that only in certain parts of the world can vines or olives be grown.

There is one other point to which I should like to draw attention. There are (I take an example at random) immense stores of coal in Spain, and great opportunities for the use of water power in Italy ; but hitherto it has been cheaper and easier to smelt iron and to run manufactories by coal imported from Great Britain. Nor do I in the least make complaint of this ; for doubtless the immediate advantage to Great Britain is great. But if an attempt is made to limit the control which every nation at present possesses over its own products the ultimate results must be to hamper any efforts which nations may be in the future desirous of making for the conservation of their irreplaceable material. No nation has yet made such efforts on any scale worth considering ; though whether this indifference to the needs of posterity can continue much longer is open to doubt. Could any policy be more flagrantly unjust than one which, directly or indirectly, required Belgium (for example) to export her coal for the use of other countries while these countries were allowing their inexhaustible stores of water power to run to waste ?

At the end of this discussion, the Council adopted the following resolution :

The Council, impressed with the difficulties experienced by many countries in securing the imported materials which they need for their prosperity and even for their existence, instructs the Economic Section of the Economic and Financial Committee to examine :

(a) The extent and the character of these needs.

b) les causes (autres que celles qui proviennent du manque de crédit ou de fluctuations du change qui ont déjà été examinées par la Conférence financière de Bruxelles) auxquelles ces difficultés sont dûes ; les conséquences des monopoles feront l'objet d'une attention toute spéciale.

Le Conseil invite la Commission à lui soumettre dans le plus bref délai possible un rapport sur les conclusions de son enquête, rapport qui est indispensable pour les délibérations ultérieures de la Conférence internationale économique et financière.

Première assemblée de la Société des Nations.

a) *Commission.*

En vertu de cette décision, la première Assemblée de la Société des Nations, siégeant à Genève à partir du 15 novembre 1920, fut saisie de l'ensemble des problèmes économiques, et en particulier de celui des matières premières, qu'elle renvoya à sa deuxième Commission, présidée par M. Tittoni.

Dans la première séance de la Commission, M. Tittoni exposa les principes qui, selon lui, devraient guider les décisions de la Société des Nations, et l'on retrouve dans son discours les idées de sa déclaration de Bruxelles. Après avoir montré l'internationalisation croissante des idées et des faits, et invoqué les dispositions de l'article 23 du Pacte, M. Tittoni concluait :

Le Conseil, au cours de sa session de Bruxelles, a décidé de créer un comité provisoire, économique et financier, chargé de préparer cette conférence, ainsi que de proposer au Conseil les moyens pratiques permettant de mettre à exécution les vœux formulés par la Conférence de Bruxelles, tout en demandant son avis sur toutes les questions économiques et financières qui pourraient se présenter. Parmi ces dernières figure celle des matières premières et des prix différentiels, sur laquelle le président a déjà appelé l'attention du Conseil qui en a reconnu l'importance et l'urgence et en a remis l'étude immédiate à l'organisation économique et financière de la Société.

Il faut que non-seulement la justice politique mais aussi la justice économique règne dans les rapports entre les nations, car autrement la Société des Nations renierait les principes de solidarité et de coopération qui ont inspiré sa création et doivent régler son action.

Les délégués de l'Empire britannique et du Canada firent immédiatement inscrire au procès-verbal des réserves au sujet des paroles de M. Tittoni.

Dans la troisième séance de la Commission, M. Gustave Ador rendit compte des résultats de la Conférence de Bruxelles, et proposa une résolution ainsi conçue :

Vu les résolutions de la Conférence financière de Bruxelles et les décisions du Conseil de la Société des Nations pour la suite pratique à leur donner, l'Assemblée reconnaît la nécessité de constituer un Comité permanent économique et financier. Ce Comité devra entr'autres . . .

. . . en s'inspirant des principes posés par l'article 23 du Pacte, qui assurent à tous les Etats un équitable traitement, étudier les mesures pro-

(b) The causes (other than those dependent upon defective credit or fluctuating exchanges, which have already been examined by the Financial Conference at Brussels) by which these difficulties have been produced, particular attention being paid to the effect of monopolies.

They request the Committee to report with the least possible delay to the Council the results of their investigations, which will be needed in the subsequent deliberations of the forthcoming International Economic and Financial Conference.

First Assembly of the League of Nations.

(a) *In the Commission.*

By virtue of this decision of the Council the First Assembly of the League of Nations which opened at Geneva on 15 November 1920 was seized of general economic questions and in particular of the question of raw materials, which it referred to its second Commission under the chairmanship of Mr. Tittoni.

At the first meeting of the Commission, Mr. Tittoni indicated the principles by which, in his opinion, the decisions of the League of Nations should be guided, and once more brought out the ideas expressed by him at the Brussels Conference. After indicating the growing internationalisation of thought and fact in this connection, and referring to the provisions of Article 23 of the Covenant, Mr. Tittoni concluded as follows :

The Council at its meeting in Brussels has decided to establish a provisional economic and finance committee entrusted with the preparation for this organisation and also with the duty of submitting to the Council practical means to carry into effect the recommendations of the Brussels Conference and to give an opinion on such economic and financial questions as might arise. Among the latter is the question of raw materials and discrimination in prices to which the Chairman has already called the attention of the Council. The latter recognised the importance of the question and its urgency, and has recommended it for immediate examination by the Economic and Finance Organisation of the League.

Relations between countries must be ruled by economic justice as well as by political justice. Failing this, the League of Nations would frustrate the principles of fraternity and co-operation which have inspired its creation and which should govern its conduct.

The British Empire and Canadian Delegates immediately made certain reservations with regard to Mr. Tittoni's speech which they had inserted in the Minutes.

At the third meeting of the Commission Mr. Gustave Ador indicated the results of the Brussels Conference and proposed the following resolution :

In view of the resolutions of the Brussels Financial Conference, and the decisions of the Council of the League for their execution, the Assembly of the League recognises the necessity of constituting a permanent Economic and Financial Committee; the duties of this Committee shall include among others . . . on the basis of the principles set forth in Article 23 of the Covenant which assures to all States equitable treatment, the examination of measures

pres à empêcher la monopolisation des matières premières et les moyens de régler la distribution de ces matières.

Une brève discussion s'ensuivit. M. Millen, de l'Australie, déclara ne pas partager l'interprétation des résolutions de la Conférence de Bruxelles donnée par M. Ador. Sir William Meyer, délégué des Indes, déclara qu'il ne voyait pas comment on pourrait étendre aux matières premières les dispositions de l'article 23 du Pacte. A quoi le président répondit que *l'équitable traitement du commerce* prévu par cet article ne peut se concilier avec la monopolisation des matières premières.

M. Ador, pour tenir compte des objections qui lui avaient été faites, présenta le 26 novembre un nouveau projet qui prévoyait simplement l'étude de la question.

L'Assemblée voudra certainement appuyer, disait M. Ador, les efforts du Conseil en vue d'obtenir des renseignements aussi complets que possible sur cette importante question des matières premières qui intéresse à un si haut point la plupart des pays de l'Europe : c'est pourquoi il paraît nécessaire qu'elle adopte la résolution qui, sans se prononcer sur la question de principe, n'a d'autre but que d'appuyer une étude aussi complète et aussi prompte que possible de cet angoissant problème. Il est nécessaire, en effet, en présence des opinions contradictoires sur cette question, qu'une documentation soit sérieusement établie afin de connaître les causes du mal et les remèdes qui peuvent y être apportés.

Le texte de sa proposition était le suivant :

L'Assemblée, ayant pris connaissance de la résolution prise par le Conseil au cours de sa session tenue à Bruxelles le 27 octobre dernier, et partageant pleinement ses vues, juge indispensable que le Comité économique et financier poursuive ses travaux sans retard dans le sens indiqué par le Conseil.

Une forte opposition se manifesta. Le délégué des Indes estima que cette question n'était pas à l'ordre du jour, et que l'article 23 du Pacte ne vise pas plus les questions de matières premières ou les tarifs douaniers que les injustices de la nature. Le délégué du Canada craignit que les termes de la résolution n'effrayassent les pays détenteurs de matières premières, tels que le Canada et les Etats-Unis. En effet, ces termes paraissent introduire une doctrine économique nouvelle, permettant d'intervenir dans la libre disposition des richesses naturelles de diverses nations.

Enfin, les délégués de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande demandèrent la suppression, dans la résolution, des mots : « *partageant pleinement ses vues* ».

La proposition de M. Ador fut appuyée par les délégués de l'Italie, de la Suède et de la Colombie. M. Ador ayant accepté la suppression des mots « *partageant pleinement ses vues* », sa résolution fut enfin adoptée, mais seulement à la majorité des voix.

for preventing monopolies of raw materials and of the means of controlling the distribution of raw materials.

A short discussion followed. Mr. Millen (Australia) stated that he did not agree with the interpretation given by Mr. Ador to the resolutions of the Brussels Conference. Sir William Meyer (India) stated that he did not see how the provisions of Article 23 of the Covenant could be extended to the question of raw materials. The Chairman replied that the *equitable treatment for commerce* referred to in the Article in question could not be compatible with monopolies in raw materials.

Mr. Ador took note of the objections raised and submitted on 26 October a new draft resolution which contemplated simply an examination of the question. Mr. Ador said :

The Assembly will certainly desire to endorse the efforts made by the Council to obtain as complete information as possible on this important question of raw materials, which is of such great interest to the majority of the countries of Europe, and it therefore appears necessary that the Assembly should adopt the Resolution which, without expressing any opinion on the question of principle, has no other object than to advocate as complete and prompt an examination as possible of this burning question. In view of the contradictory opinions on this question, it is necessary that a documentation should be drawn up with due care in order to ascertain the causes of the evil and the remedies which may be applied to it¹.

The text of his proposal was as follows :

The Assembly having noted the resolution taken by the Council at its meeting in Brussels on October 27 last, and completely sharing its opinion, considers it indispensable that the Economic and Financial Committee should continue its work without delay, in the manner indicated by the Council.

A strong opposition was raised against this proposal. The Indian delegate was of opinion that this question was not on the agenda and that Article 23 of the Covenant no more referred to the question of raw materials or customs tariffs than to the injustices of nature. The Canadian delegate was afraid that the terms of the resolution might frighten countries possessing raw materials such as Canada or the United States. As a matter of fact, the terms of the resolution would seem to introduce a new economic doctrine pointing the way to intervention in the free disposal of the natural riches of the different nations.

The Australian and New Zealand delegates requested that the words in the resolution "completely sharing its opinion" should be suppressed.

The Italian, Swedish and Colombian delegates supported Mr. Ador's proposal. Mr. Ador agreed to the suppression of the words "completely sharing its opinion", and his resolution was finally adopted, but only by a majority of two votes.

¹ Translation by the International Labour Office.

Au début de la séance suivante, M. Hanotaux (France) déclara qu'il était désirable d'arriver à l'unanimité sur la résolution proposée, et présenta dans ce but le texte d'une résolution additionnelle, d'après laquelle la Commission reconnaissait la compétence de l'organisme à créer « dans l'étude des problèmes économiques et financiers que le Conseil lui soumettrait », mais sans exprimer une opinion sur le fond de la question des matières premières.

b) *Assemblée plénière.*

La deuxième Commission rapporta devant l'Assemblée le 8 décembre.

Ses conclusions provoquèrent des critiques de M. Rowell (Canada) et de ses collègues des Dominions britanniques. Le droit de l'Assemblée de prendre des décisions conformément à l'article 23 et sans convention préalable entre les membres de la Société des Nations fut nettement contesté par eux.

Le lendemain, l'Assemblée se trouva devant une proposition commune des représentants de la Commission et de ceux des Dominions, proposition qui diminuait très sensiblement le champ d'action de l'organisme économique projeté.

Un débat s'engagea. M. Ador n'aborda la question des matières premières qu'avec une extrême prudence. Après avoir rappelé la décision du 27 octobre prise par le Conseil, il ajouta :

Cette question est très importante ; les intérêts en présence sont éminemment respectables. Nous n'avons pas à nous prononcer ici. Laissons la Section économique de la Commission consultative provisoire travailler dans le calme, dans la tranquillité, et transmettre les vœux qu'elle aura formulés au Conseil, qui les communiquera ensuite à l'Assemblée, s'il le juge bon. Cette question ne doit pas faire l'objet de vos délibérations. Mais la paix dans le monde ne peut pas s'en désintéresser, car elle touche de très près à l'indépendance économique des pays, qui est intimement liée à leur indépendance politique.

Le délégué italien, M. Schanzer, prit ensuite la parole :

Nous acceptons la résolution proposée, dit-il, dans un esprit de conciliation. Je ne peux vous cacher que nous aurions désiré que la question des matières premières, à laquelle nous attachons la plus haute importance, ait pu être examinée et discutée dans cette Assemblée même, mais nous nous rendons compte que ce n'est pas possible.

Nous acceptons la résolution avec la pleine confiance que les études seront conduites avec bonne volonté et rapidité.

La motion présentée à Bruxelles par M. Tittoni a suscité des doutes et des inquiétudes qui, à mon avis, ne sont pas justifiées. Nous n'avons nullement l'intention de nous immiscer dans les affaires intérieures des autres pays. Nous ne pensons en aucune manière à mettre la main sur les biens d'autrui. Nous songeons encore moins à forcer ou corriger la nature et la géographie. Ce que nous demandons, c'est seulement de pouvoir librement développer notre vie économique. C'est la liberté et la justice aussi bien dans le domaine politique et social. Nous désirons qu'on n'accroisse pas une politique de protectionnisme,

At the beginning of the following meeting, Mr. Hanotaux (France) stated that it was desirable to reach unanimity on the resolution proposed and therefore submitted the text of a supplementary resolution, by which the Commission recognised the competence of the body to be created "to study economic and financial problems which the Council shall submit to it", without expressing any opinion on the substance of the question of raw materials.

(b) *In the Assembly.*

The second Commission reported to the Assembly on 8 December. Its conclusions were criticised by Mr. Rowell (Canada) and his colleagues from the British Dominions. They categorically disputed the right of the Assembly to take decisions under Article 23 and without any previous agreement between the Members of the League of Nations.

The following day, a joint proposal made by the representatives of the Commission and the Dominion delegates was submitted to the Assembly. This proposal considerably restricted the field of action of the economic body which it was proposed to constitute.

In the discussion which took place on this proposal, Mr. Ador was very cautious in his handling of the question of raw materials. After recalling the decision taken by the Council on 27 October, he added :

It is a most vital question, most important interests are involved. We need not decide here, we must not let our opinions influence the serious enquiries which the Economic Section is to undertake. Let it work in peace and seclusion till its task is completed, and submit its recommendations to the Council which will communicate them to the Assembly should it see fit. This question should not be discussed by us. It is intimately connected with the peace of the world for it is bound up with the economic independence of countries and their economic independence is closely bound up with their political independence.

The Italian delegate, Mr. Schanzer, then spoke :

We accept this resolution in a spirit of compromise. I cannot hide from you that we should have desired that the question of raw materials, to which we attach the greatest importance, should be examined and discussed in this very Assembly, but we realise that that is not possible.

We accept the resolution with full confidence that the investigation will be carried out speedily and in good faith.

May I say that the motion brought forward by Mr. Tittoni at Brussels has aroused doubts and anxieties which in my opinion are not justified. We have no intention of interfering with the internal affairs of other countries. We do not desire to touch the property of others in any way. Still less do we desire to do violence to nature and geography. All we ask is to be able to develop our economic life freely. What we ask for is liberty and justice in economic as well as in political and social matters, and we desire that the policy of protection should not be accentuated, and that export duties and differential prices particularly in respect of

de droits à l'exportation, de prix différentiels, surtout pour ce qui concerne les matières premières indispensables à l'alimentation populaire et au travail des peuples. Une politique de ce genre tendrait à isoler les économies de certains peuples, menacerait l'existence de leur industrie, et présenterait les plus grands dangers pour leurs classes ouvrières.

Le monde entier ne peut être conçu que comme un seul grand système économique, et une politique de solidarité et de collaboration économique s'impose, si l'on veut éviter les plus graves conflits et les pires ruines.

Comment pourrait se réaliser le noble idéal préconisé dans cette Assemblée par un éloquent orateur, qui a exprimé le désir que les conditions des classes ouvrières dans les différents pays soient élevées au même niveau, si l'on ne permettait à l'industrie de vivre ? Notre voix n'est pas isolée. Nous ne plaidons pas cette cause dans un but égoïste, mais pour un intérêt humain et élevé, et cette cause a désormais l'appui d'un grand nombre de manifestations ouvrières et de Congrès techniques.

Si la Société des Nations n'accomplissait pas cette noble tâche, le désappointement parmi les peuples serait grand, et pourrait enfanter des défections douloureuses. Mais cela n'arrivera pas. Nous avons pleine confiance en vous, nous avons observé l'attitude la plus réservée, nous ne vous demandons aujourd'hui aucun vœu, nous ne demandons même pas qu'on engage le débat, il nous suffit que la question soit étudiée rapidement et complètement au point de vue technique.

Finalement, M. Schanzer et M. Rowell ne purent même pas se mettre d'accord sur la portée de la résolution que l'un et l'autre acceptaient. Pour le délégué de l'Italie, la question des matières premières y était « clairement comprise ». Pour le délégué du Canada, elle en était exclue. C'est dans ces conditions d'équivoque que la résolution de la deuxième Commission fut adoptée par l'Assemblée.

Commission économique et financière provisoire.

Le Comité économique de la Commission économique et financière provisoire, lorsqu'il se réunit à Genève pour la première fois, se trouva cependant saisi de la question des matières premières, sous deux formes différentes, à la fois par la résolution du Conseil en date du 27 octobre 1920 et par la lettre du Directeur du Bureau international du Travail du 22 octobre 1920, communiquant la décision prise le 6 octobre par le Conseil d'administration.

L'ordre du jour de la Section économique comprenait les rubriques suivantes :

3) Mesures à prendre pour rendre effectif l'article 23 du Pacte dans la mesure où il concerne le traitement équitable du commerce.

4) décision du Conseil de la Société des Nations, Bruxelles, octobre 1920, relative à l'importation des matières premières essentielles.

Documentation préliminaire sur l'ensemble de la question, par les soins du Secrétariat.

Dans sa séance du 3 décembre, la section économique décida d'envoyer aux gouvernements deux questionnaires, portant l'un sur la législation en vigueur dans les différents pays en ce qui concerne les monopoles,

those raw materials which are indispensable for the food and the work of the people should not be increased. A policy of this nature would tend to isolate economic life in certain peoples, would threaten the very existence of their industries, and place their working classes in grave danger.

The whole world must be regarded as one single great economic system and a policy of economic unity and collaboration is necessary to avoid the most serious and most appalling disasters.

How, if industrial life in certain countries is not allowed to recover, can we realise the noble ideal extolled in this Assembly by an eloquent speaker who expressed the desire that the condition of the working classes in the various countries should be raised to the same level. Our voice is not solitary, we are not pleading this cause for selfish aims, but in the highest interests of our fellow men. This cause is supported by a great number of Workers' Conferences and Technical Congresses.

If the League of Nations does not help in this noble task, the disappointment among the peoples will be great and may lead to unfortunate secessions. But that will not happen; we have full confidence in you. We have maintained the most reserved attitude. We do not ask you today for any recommendation. We do not ask that a debate should be opened on this subject: it is enough for us that the question should be completely and speedily examined from the technical point of view.

In the end, Mr. Schanzer and Mr. Rowell could not agree as to the meaning of the resolution which both were ready to accept. The Italian delegate considered that the question of raw materials was "clearly included" in the resolution. To the Canadian Delegate, it was excluded. In these uncertain circumstances the resolution of the second commission was adopted by the Assembly.

Provisional Economic and Financial Commission.

The Economic Committee of the Provisional Economic and Financial Commission which met at Geneva for the first time found that the question of raw materials had been referred to it in two different forms, firstly, by the resolution of the Council dated 27 October 1920 and, secondly, by the letter of the International Labour Office of 22 October 1922 communicating the decision adopted by the Governing Body on 6 October.

The agenda of the Economic Section included the following points :

(3) Steps to be taken to give effect to Article 23 of the Covenant, so far as it relates to the equitable treatment of commerce.

(4) Resolution of the Council of the League of Nations, Brussels, October, 1920, concerning the import of essential raw materials.

Collection of preliminary information on the general subject by the Secretariat.

At its sitting on 3 December, the Economic Section decided to address two questionnaires to the Governments, the one dealing with legislation in force in the different countries with regard to monopolies,

l'autre sur les données statistiques relatives aux échanges de matières premières.

La Commission précisa son but et ses intentions dans les lettres d'envoi qui accompagnaient les questionnaires :

Tout ce que le Comité désire est de se rendre compte des faits pour être à même, le cas échéant, de signaler au Conseil quelles sont les questions visées par le Pacte de la Société des Nations qui présentent le degré d'actualité à la fois et de maturité suffisant pour qu'elles soient soumises à l'examen d'une conférence générales ou traitées de toute autre manière.

Dès ce moment, il ne semble pas que la Commission se soit promis de son action des résultats positifs. Elle eut surtout pour but d'ajourner l'étude de la question des matières premières à un temps où l'on espérait que les esprits seraient moins agités à ce sujet que pendant l'Assemblée de la Société des Nations.

La Commission chargea Sir H. Llewellyn Smith de faire la liaison avec le Bureau international du Travail, et le 27 décembre, M. Layton, directeur de la Section économique et financière, écrivit au Directeur-adjoint du Bureau international du Travail :

Comme suite à notre récente conversation et après examen du questionnaire sur la statistique et le commerce que nous avons l'intention d'adresser aux différents Gouvernements membres de la Société des Nations, je prends bonne note que vous n'êtes pas d'avis qu'aucune des enquêtes que le Bureau international du Travail poursuit actuellement fasse totalement ou partiellement double emploi avec l'œuvre que nous poursuivons dans notre Section.

Le 6 décembre, la Commission examina la lettre du Bureau international du Travail du 22 octobre, lui communiquant les décisions du Conseil d'administration relatives aux demandes du Congrès des Mineurs, et le procès-verbal résume ainsi la discussion :

La Commission fut dans l'ensemble d'accord avec le Bureau international du Travail pour estimer que des mesures devaient être prises, sous le contrôle général de la Société des Nations, en vue de la compilation systématique de statistiques relatives à la production, la répartition et la consommation des principaux articles de première nécessité indispensables à la vie économique des différents pays.

Conférence de Barcelone.

La question de la répartition des matières essentielles à l'industrie fut posée de nouveau, sous une autre forme, à la Conférence internationale des communications et du transit, qui se tint à Barcelone au mois de mars 1921.

La délégation italienne proposa un article additionnel à la convention des voies ferrées qui, en y comprenant certains amendements acceptés par le délégué italien, fut mis aux voix sous la forme suivante :

Les Hautes Parties contractantes estiment désirable, pour la construction ou l'électrification

and the other relating to statistical information regarding trade in raw materials.

The Commission indicated its object and aims in the covering letters with which the questionnaires were enclosed.

All that the Committee desires is to ascertain the existing facts in order that it may be able to advise the Council what questions, if any, falling within the scope of the Covenant of the League, are suitable and ripe for further consideration either at a General Conference or otherwise.

At that time the Commission does not appear to have hoped for positive results from its action. Its particular object was to postpone examination of the question of raw materials until such time as it might be hoped that the general feeling would be less disturbed with regard to it than during the Assembly of the League of Nations.

The Commission instructed Sir H. Llewellyn Smith to get into touch with the International Labour Office, and on 27 December Mr. Layton, Director of the Economic and Financial Section wrote to the International Labour Office as follows :

In continuance of our recent conversation and after considering the questionnaire on statistics and trade which it is intended to address to the different Governments Members of the League of Nations, I note that you do not consider that any of the enquiries at present being undertaken by the International Labour Office overlaps, totally or partially, with the work being carried on by the Economic Section of the League¹.

On 6 December, the Commission examined the letter of the International Labour Office of 22 October communicating to it the decisions of the Governing Body regarding the proposals of the Miners' Congress, and the minutes of the Commission give the following short account of the discussion thereon :

The Committee was generally in agreement with the International Labour Office that steps should be taken, under the supervision of the League of Nations, for the systematic compilation of statistics of the production, distribution and consumption of the chief commodities essential to the economic life of the various countries.

Barcelona Conference.

The question of the distribution of raw materials essential to industry was raised afresh in another form at the International Conference on Communications and Transit which was held at Barcelona in March 1921.

The Italian delegation proposed a further article to be added to the Railways Convention which, after certain amendments to which the Italian delegates agreed, was put to the vote as follows :—

The High Contracting Parties consider desirable, in connection with the construction

¹ Translation by the International Labour Office.

de voies ferrées à proximité de frontières et qui intéressent le trafic international, d'adopter, autant que possible et sans préjudice des intérêts de l'industrie et du trafic intérieur du pays où l'énergie électrique est produite, toutes les mesures qui permettraient la meilleure exploitation desdites lignes, y compris la cession éventuelle d'énergie électrique d'un pays à l'autre.

Cette proposition fut rejetée par la Commission des voies ferrées, par 16 voix contre 6.

De son côté, la délégation du Brésil attira à plusieurs reprises l'attention de la Conférence sur la question de l'équitable traitement du commerce en matière de transports internationaux, notamment de transports maritimes. On se souvient que cette question avait été également abordée par M. Baldesi à la première Conférence internationale du Travail.

Action du Bureau international du Travail pendant l'année 1921.

Nous ne pouvons rappeler ici les vœux de tous les Congrès ouvriers qui se sont prononcés en faveur du contrôle de la répartition des matières premières. Nous ne mentionnerons que le rapport de M. C. Mertens au Congrès syndical international extraordinaire tenu à Londres du 22 au 28 novembre 1920, et le vœu émis le 28 janvier 1921, par le Comité international des mineurs, demandant au Bureau international du Travail de créer un organisme international de contrôle chargé d'assurer la répartition et l'échange de toutes les matières premières indispensables à la restauration du monde.

Cette résolution fut communiquée le 31 janvier 1921 par M. Frank Hodges au Premier ministre de Grande-Bretagne. Les représentants de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne au Conseil d'administration s'adressèrent successivement au Bureau international du Travail pour connaître ses intentions et l'état de la question.

Le Directeur du Bureau international du Travail se retourna alors vers le Secrétaire général de la Société des Nations et à plusieurs reprises, il insista pour connaître ses vues en la matière. C'est seulement le 18 octobre 1921, à la veille de la troisième Conférence internationale du Travail, que le Secrétariat général répondit au Directeur du Bureau international du Travail, en se référant au rapport de la Commission économique et financière déposé entre temps. Après avoir montré combien les éléments essentiels du problème s'étaient modifiés depuis le jour où il avait été envisagé par le Congrès des mineurs, la lettre du Secrétariat général ajoutait :

Il reste cependant qu'en tout état de cause, il y a lieu de prévoir les mesures utiles pour rassembler, au fur et à mesure des besoins, les informations économiques nécessaires.

A ce sujet, dont s'est également préoccupée la Commission, au cours de sa session d'août-septembre, l'Assemblée, sur la proposition de

or electrification of railways in the neighbourhood of a frontier which are of interest to international traffic, to adopt as far as possible, and without prejudice to the interests of industry and of internal traffic in the country in which the electrical power is produced, all measures which would allow of an improved service on these lines, including the possible concession of electrical power by one country to another.

This proposal was rejected by the Commission on Railways by 16 votes to 6.

The Brazilian delegation also on more than one occasion drew the attention of the Conference to the question of equitable treatment for commerce as regards international transport, particularly maritime transport. It will be remembered that this question had also been touched upon by Mr. Baldesi at the first International Labour Conference.

Action of the International Labour Office during 1921.

It is impossible to indicate here the resolutions of all the Workers' Conferences which have favoured regulation of the distribution of raw materials. It may be sufficient to mention the report of Mr. C. Mertens to the extraordinary session of the International Trade Union Congress held in London from 22 to 28 November 1920, and the resolution adopted on 28 January 1921 by the Miners' International Committee, requesting the International Labour Office to constitute an international supervising body instructed to secure the distribution and exchange of all raw materials essential to the reconstruction of the world.

This resolution was communicated on 31 January 1921 by Mr. Frank Hodges to the Prime Minister of Great Britain. The representatives of Great Britain and Germany on the Governing Body in turn approached the International Labour Office with a view to ascertaining its intentions and the position of the question.

The International Labour Office then again got into touch with the Secretary-General of the League of Nations and repeatedly requested that it might be furnished with his opinion on the matter. It was not till 18 October 1921, on the eve of the Third International Labour Conference, that the Secretary-General replied referring to the report of the Economic and Financial Commission which had been submitted in the interim. After indicating how greatly the essential factors in the question had been modified since the day when it had been considered by the Miners' Congress, the letter of the Secretary-General added :

In any case it seems desirable to take such measures as may be expedient to collect in so far as is required the economic information necessary.

This question engaged the attention of the Commission and at its Session in August-September the Assembly, on the proposal of the

la Commission elle-même, a adopté une résolution sur l'organisation provisoire des statistiques. Vous remarquerez que cette résolution suggère explicitement une collaboration plus étroite dans ce domaine entre le Secrétariat de la Société des Nations et le Bureau international du Travail.

J'ai déjà entretenu M. Butler de la suite à donner à cette résolution et j'espère que vous jugerez possible de prendre avec le Secrétaire général des dispositions permettant aux représentants des divers départements intéressés de se rencontrer.

En raison de cette décision, ainsi que des considérations exposées ci-dessus, peut-être ne désirez-vous pas continuer pour le moment à envisager la création d'un bureau international chargé de réunir les statistiques des prix et des quantités. Je n'ai pas besoin d'ajouter que toutes propositions que vous voudrez bien nous faire en vue d'assurer la collaboration du Bureau international du Travail et de la Commission économique et financière, pour toutes les questions de matières premières, feront l'objet de l'examen le plus attentif, dicté par le désir d'établir entre les deux organisations des relations harmonieuses et fécondes.

Rapport de la Commission Economique et Financière

Les questionnaires adressés au début de l'année 1921 par la Commission économique et financière aux Gouvernements n'ont donné que des résultats limités. Les réponses ne sont arrivées que lentement et en petit nombre, et n'auraient pas été suffisantes, à elles seules, pour établir un jugement sur la situation dans les divers pays.

Cependant, la Section économique et financière du Secrétariat général, que la Commission avait chargée de récolter de son côté les documents qui lui seraient accessibles, s'adressa, le 14 février 1921, au professeur Gini, de l'Université de Padoue, et lui confia l'étude de la question des matières premières.

Avec l'aide de divers collaborateurs, le professeur Gini établit un rapport général et sept rapports particuliers, portant sur les céréales, la laine, le coton, le charbon, le pétrole, les minerais de fer et les engrais. Les documents qui ont servi à la préparation de ces rapports ont été en partie recueillis sur place dans les différents pays les plus intéressants.

Nous ne pouvons résumer le très intéressant rapport général du professeur Gini. Après avoir montré l'intérêt permanent d'une enquête sur les matières premières et les denrées alimentaires, intérêt qui se maintient en dépit des changements de la situation économique, et après avoir étudié les causes de la difficulté des approvisionnements en matières premières et en denrées alimentaires, ce rapport expose les différents remèdes possibles à la situation présente.

Il nous suffira de reproduire ici quelques unes des conclusions par lesquelles se termine le travail du professeur Gini, et qui ont trait plus particulièrement aux solutions possibles de la crise des matières premières :

Commission itself, adopted a resolution regarding a provisional organisation of statistics. It will be noted that this resolution explicitly suggests closer collaboration in this field between the Secretariat of the League of Nations and the International Labour Office. I have already spoken to Mr. Butler of the effect to be given to this resolution and I hope that it will be considered possible to make arrangements with the Secretary-General so that the representatives of the different departments concerned may meet.

In the light of this decision, as well as of the considerations set forth above, you may perhaps not wish to continue for the moment the suggestion for creating an International Office instructed to collect statistics of prices and of supplies. I need not add that any proposals which you may wish to make with a view to securing the collaboration of the International Labour Office and the Economic and Financial Commission as regards any question connected with raw material will receive careful consideration prompted by a desire to establish harmonious and fruitful relations between the two organisations.¹

Report of the Economic and Financial Commission.

The questionnaires addressed to the Governments in the beginning of 1921 by the Economic and Financial Commission met with only limited success. The replies came in slowly and from very few Governments and would not have been sufficient in themselves to warrant the formation of an opinion on the situation in the different countries.

Nevertheless, the Economic and Financial Section of the Secretariat which had been instructed by the Commission to collect such documents as might be available approached Professor Gini of the University of Padua on 14 February 1921 and entrusted to him the task of examining the question of raw materials.

With the assistance of different collaborators Professor Gini drew up a general report and seven special reports dealing with cereals, wool, cotton, coal, petrol, iron ore and fertilizers. The documents which were used in the preparation of these reports were to some extent collected on the spot in the different countries which were of the greatest interest from the point of view of the enquiry.

It is impossible to give a résumé of the very interesting general report drawn up by Professor Gini. After indicating the permanent interest of an enquiry on raw materials and food stuffs, an interest which remains in spite of changes in the economic situation, and after examining the causes of the difficulties of supplies in raw materials and food stuffs, the report indicates the different remedies possible for the present situation.

It may suffice to quote here some of the conclusions at the end of Professor Gini's work which deal more particularly with the possible solutions of the abnormal situation as regards raw materials.

¹ Translation by the International Labour Office,

Pour ce qui concerne la distribution, trois solutions ont été envisagées : la solution nationaliste, selon laquelle chaque nation devrait avoir sur le territoire qu'elle gouverne, les matières premières et denrées alimentaires suffisantes pour sa population et ses industries ; la solution que nous pouvons appeler étatiste, selon laquelle les matières premières et les denrées alimentaires du monde entier devraient être achetées par un organisme central et distribuées avec équité par celui-ci, dans l'intérêt commun, entre les divers États et selon les besoins de chacun ; la solution libre-échangiste, qui consisterait à réaliser la plus grande liberté, soit dans le commerce international, soit dans les échanges qui auraient lieu à l'intérieur des États.

La mise en vigueur de la solution étatiste rencontre des difficultés pratiques, dont se rendent compte même ses plus chauds partisans. Ceux-ci se bornent pour le moment à demander un organisme statistique qui puisse suivre fidèlement et qui fasse connaître les fluctuations des stocks et des prix. Au point de vue scientifique, une telle institution aurait certainement un intérêt particulier, même si, au point de vue pratique, elle ne devait en aucune façon, comme il est à prévoir, servir au problème des approvisionnements.

Par contre, le contrôle des matières premières et des denrées alimentaires par la Société des Nations pourrait être rendu nécessaire, dans le cas où celle-ci voudrait recourir au blocus contre les États devenus ses ennemis. Il faut donc se poser la question si, dans ce but, il ne serait pas opportun d'étudier dès maintenant comment, en cas de nécessité, un organisme de contrôle et de distribution des matières premières et des denrées alimentaires devrait être constitué et fonctionner.

La Commission économique et financière, saisie du rapport du professeur Gini, ne crut pas pouvoir se rallier entièrement à ses opinions. Elle établit pour son propre compte, en date du 12 septembre 1921, un rapport au Conseil, dans lequel elle formula diverses conclusions.

En ce qui concerne le projet d'un office international pour l'organisation de l'approvisionnement en matières premières présenté par le Congrès des mineurs en 1920, la Commission fait les déclarations suivantes :

Tout en comprenant pleinement les difficultés que le projet a pour but de résoudre, nous sommes convaincus pour les raisons ci-après qu'il ne saurait être mis en pratique :

a) Il serait, à notre avis, impossible d'obtenir l'assentiment général des États producteurs et consommateurs pour confier à un organisme international les importantes fonctions qu'envisage le projet, et la Société des Nations n'a pas le pouvoir de forcer ses Membres à entrer malgré eux dans une organisation de cette nature.

b) Aucune organisation ayant pour objet le contrôle international de la répartition des matières premières, ne saurait être établie sans la fixation des prix et l'allocation des approvisionnements d'après un principe quelconque de contingentement. A notre avis, une entreprise de ce genre implique nécessairement le contrôle international de l'ensemble de la vie économique intérieure des pays intéressés.

c) Aucune organisation de contingentement n'est possible, à moins qu'elle n'ait la puissance de forcer les pays consommateurs à accepter leurs contingentements et à effectuer le paiement, ce qui, dans les conditions présentes, apparaît comme manifestement impraticable.

In so far as the distribution is concerned, three solutions have been put forward : (1) the nationalist solution, according to which every nation should have the right to obtain from a territory under its control sufficient raw materials and foodstuffs for its populations and its industries; (2) what may be called the "State" solution, according to which all the raw materials and foodstuffs of the world would be acquired by a central organisation and equitably distributed by it, in the common interest, among the various States, according to the requirements of each individual State ; (3) the "Free Trade" solution, which would consist in establishing complete freedom in international trade and in economic relations within individual States.

The adoption of the "State" solution gives rise to difficulties of a practical nature, which are admitted even by its most enthusiastic supporters. The latter now limit themselves to demanding a statistical organisation which would follow closely, and accurately record, the rise and fall of stocks and prices. Such an institution would undoubtedly be of value from a scientific point of view, even though from a practical point of view it could probably in no way further the solution of the supply problem.

The control of raw materials by the League of Nations might, on the other hand, become essential, if it were necessary to have recourse to measures of blockade against countries which had become its enemies. The question may therefore be asked whether it would not be expedient to consider immediately what measures would, in case of necessity, have to be adopted for the establishment and operation of an organisation for the control and distribution of raw materials and foodstuffs.

The report of Professor Gini was laid before the Economic and Financial Commission, but the Commission did not consider that it could entirely accept his opinions. It drew up on its own account a report dated 12 September 1921 in which it formulated different conclusions for submission to the Council.

As regards the suggestion made by the Miners' Congress in 1920 for the constitution of an International Office for organising the supply of raw materials the Commission made the following observations :

While realising strongly the difficulties which the scheme is intended to solve, we are convinced that it is impracticable on the following grounds :

(a) It would, in our opinion, be impracticable to obtain the general consent of the producing and consuming States to delegate the important functions contemplated by the scheme to an international body, and the League of Nations has no power of compelling its Members to enter into any such arrangement against their will.

(b) No scheme for the international control of the distribution of raw materials could be operated without fixing prices and allocating supplies on some principle of rationing. In our opinion, this necessarily involves the international control of the whole internal life of the countries concerned.

(c) No scheme of rationing is possible without the power of compelling the consuming countries to take up their rations and to pay for them, which is clearly impracticable under present conditions.

d) Il n'y a pas de critère au moyen duquel un office international pourrait fixer un contingentement équitable à allouer à un pays quelconque, pour une matière première quelconque, à moins qu'il n'adopte soit la base de la consommation antérieure (qui consoliderait la répartition actuelle de l'industrie) ou qu'il se fonde sur quelque évaluation arbitraire des besoins qui donnerait à l'office international le pouvoir d'imposer à tous les États de la Société les limites de leur développement industriel à l'avenir.

Par contre, la Commission se rallie à l'idée d'une organisation ayant pour but de recueillir constamment les données statistiques relatives aux matières premières :

A l'heure actuelle, dit-elle, comme à la date où la présente enquête fut instituée, bien que les symptômes du mal soient différents, le remède fondamental demeure le même. Il consiste en un réajustement systématique de la production pour faire face aux conditions d'après-guerre. La demande exorbitante de certaines matières premières et de certains produits demi-finis a, au cours de la guerre, créé une certaine disproportion entre la production et les besoins actuels. Une observation constante et scientifique est, par là même, nécessaire pour ajuster la production des matières premières aux besoins futurs du monde, lorsque les industries artificiellement créées durant la guerre auront subi la loi de sélection naturelle, et lorsque la consommation sera revenue à sa norme. Tant de choses ont été dites et écrites en cette matière que nous n'avons pas le sentiment de pouvoir présenter avec quelque utilité de nouvelles considérations d'autant que des aspects principaux du problème (par exemple la limitation des heures de travail) sont plutôt du domaine du Bureau international du Travail que de la compétence de notre Comité.

Enfin, formulant sa propre conclusion générale, la Commission se rallie nettement à ce que le professeur Gini avait appelé la solution libérale :

La politique des matières premières telle qu'elle s'est développée, dit le rapport, comporte pour l'avenir des enseignements.

Il ne s'agit pas de se prononcer sur les droits incontestables qu'ont les États de disposer librement de leurs ressources naturelles ou de la production de leur pays en matières premières. Il est légitime que, dans des circonstances exceptionnelles, ils aient le souci de se les réserver et qu'en tout temps ils puissent les soumettre à un régime conforme à leur économie nationale.

Mais il n'est pas moins incontestable que les matières premières produites par un pays étant, dans bien des cas, les conditions de la vie économique d'autres États, ne doivent pas être l'objet, sauf dans des cas exceptionnels, de restrictions ou de réglementations différentielles de nature à compromettre la production des pays étrangers ou à leur imposer une infériorité systématique.

Il n'est pas désirable, notamment, que les mesures de restriction prises par les pays producteurs pour faire face à des situations d'exception, puissent être maintenues ou modifiées de manière à changer de caractère et, après avoir été à l'origine des mesures de précaution ou de défense, dégénérer en procédés d'agression économique.

Les conclusions de la Commission économique et financière furent soumises au Conseil de la Société des Nations le 21 septembre, et celui-ci les renvoya à l'examen de l'Assemblée, en attirant l'attention des États membres de la Société des Nations... sur les résultats que peut produire sur la vie économique d'autres pays l'établissement de res-

(d) There is no criterion by which an International Office could fix a reasonable ration of any raw material to be allowed to any country, except either on the basis of previous consumption (which would stereotype the existing distribution of industry) or on some arbitrary estimate of needs which would empower the International Office to limit the future industrial development of all the States Members of the League.

On the other hand, the Commission favoured the idea of constituting an organisation which might collect statistical information regarding raw materials :

It is true now, as at the date when the present enquiry was launched, that, although the symptoms of the disease are different, the fundamental remedy is the systematic readjustment of production to meet pre-war conditions. The exaggerated demand for certain raw materials and half-manufactured products during the war created a certain disproportion between production and actual requirements. Constant and scientific observation is therefore necessary in order to adjust the production of raw materials to the future requirements of the world when the industries artificially created during the war have been subjected to the operation of natural selection and when consumption has returned to the normal. So much has been said and written on this subject that we do not feel that we can usefully add anything new, especially as important aspects of the problem (e. g. limitation of hours or output) belong rather to the sphere of the International Labour Office than of our Committee.

Finally, in its own general conclusion, the Commission clearly expressed its agreement with what Professor Gini called the liberal solution.

Recent developments on raw materials policy have some lessons for the future. There is no question of challenging the incontestable right which States have to dispose freely of their natural resources or of the output of their countries in respect of raw materials. It is legitimate that in exceptional circumstances they should be anxious to reserve them to themselves and that they should have the power to subject them at any time to a régime in conformity with their national economy.

But it is not less incontestable that raw materials produced by one country being in many cases essential to the economic life of other States should not, unless in exceptional cases, be the object of restrictions or of differential regulations of such a nature as to injure the production of such States or to impose on them a systematic inferiority.

It is undesirable particularly that measures of restriction taken by producing countries to meet exceptional situations should be so prolonged or altered as to change their character and after being originally acts of precaution or defence as to develop into measures of economic aggression.

The conclusions of the Economic and Financial Commission were submitted to the Council of the League of Nations on 21 September. The Council referred them for consideration by the Assembly, drawing the attention of the States Members of the League of Nations... "to the results which may be produced affecting the economic life

trictions artificielles et de droits sur l'exportation des matières premières essentielles. »

*Deuxième Assemblée de la Société
des Nations.*

Le rapport de la Commission économique et financière fut discuté par la deuxième Commission de l'Assemblée, au nom de laquelle M. Gustave Ador présenta le rapport.

M. Ador se borna à constater les difficultés auxquelles s'était heurtée la Commission, et donna l'assurance que celle-ci poursuivrait son étude.

M. Maggiorino Ferraris, délégué de l'Italie, fit ensuite entendre une note optimiste, en déclarant que la question des matières premières était une des seules où l'on pût déjà constater une amélioration de la situation internationale.

Les résolutions votées par l'Assemblée avaient la teneur suivante :

L'Assemblée prend acte de ce qu'il est de la plus haute importance que la Commission économique et financière provisoire poursuive l'exécution des travaux dont elle a tracé le programme dans les rapports mentionnés ci-dessus, notamment l'étude des questions suivantes : la superposition des taxes, la situation monétaire, la concurrence déloyale, les monopoles, la répartition des matières premières, l'unification des lois relatives aux lettres de change, les diverses méthodes commerciales qui ont pour but d'obvier aux risques provenant des fluctuations du change.

L'Assemblée recommande à l'examen des Membres de la Société les conclusions générales du rapport sur certains aspects du problème des matières premières, y compris celles qui attirent l'attention sur les résultats que peut produire, sur la vie économique d'autres pays, l'établissement de restrictions artificielles et de droits sur l'exportation des matières premières essentielles.

L'Assemblée, reconnaissant les relations étroites qui existent entre le rétablissement des facilités de transport, la livraison et la répartition des matières premières, tient à exprimer le vif espoir que tous les efforts possibles seront faits en vue de hâter le travail des différentes commissions chargées des questions de répartition et d'échange de matériel roulant dans certaines parties de l'Europe.

Au cours de leurs débats, tant les Commissions que l'Assemblée eurent à s'occuper en outre du traitement équitable du commerce, et votèrent des résolutions relatives à cet objet.

*Troisième session de la Conférence
internationale du Travail*

Le rapport du Directeur du Bureau international du Travail présenté à la troisième Conférence rappelait ce qui avait été fait dans la question des matières premières et marquait nettement l'évolution des données essentielles de ce problème. Les matières premières n'étant plus déficitaires dans la plupart des pays, elles ne pouvaient plus être pour le chômage qu'une cause in-

of other countries by the establishment of artificial restrictions and import duties on essential raw materials."

Second Assembly of the League of Nations.

The report of the Economic and Financial Committee was discussed by the Second Commission of the Assembly. Mr. Gustave Ador presented the report of the Commission.

Mr. Ador simply stated the difficulties with which the Commission had met, and gave an assurance that the Commission would continue its examination.

Mr. Maggiorino Ferraris, Italian Delegate, subsequently sounded a note of optimism, stating that the question of raw materials was one of those in connection with which it was possible to point to an amelioration in the international situation.

The following Resolutions were adopted by the Assembly :

The Assembly notes that it is of the greatest importance that the Provisional Economic and Financial Committee should carry out the programme of work indicated in the reports mentioned above, including the study of the following questions : double taxation, the monetary situation, unfair competition, monopolies, distribution of raw materials, unification of legislation relating to bills of exchange, commercial methods designed to obviate the risks arising from fluctuations of the exchanges.

The Assembly commends to the consideration of the Members of the League the general conclusions of the report on Certain Aspects of the Raw Materials Problem, including those calling attention to the effects that may be produced on the economic life of other countries by artificial restrictions and duties on the export of essential raw materials.

The Assembly, recognising the intimate connection between the restoration of transport facilities and the supply and distribution of raw materials, expresses the earnest hope that every effort will be made to expedite the work of the various Commissions charged with such matters as re-allocation and interchange of rolling-stock in certain parts of Europe.

Both the Commission and the Assembly had, during their discussions, to deal with the further question of the equitable treatment of commerce, and adopted resolutions in that connection.

*Third Session of the International Labour
Conference.*

The Report of the Director of the International Labour Office submitted to the Third Conference recalled what had been done as regards the question of raw materials and indicated clearly the evolution of the essential factors in the problem. There being no longer a scarcity of raw materials in most countries, raw materials could no longer be more than an indirect cause of

directe, mais elles restaient d'une grande importance pour les conditions des travailleurs, et le Directeur concluait en ces termes :

Bien que la crise aigue qui a sévi au lendemain de l'armistice ait fait place à une crise d'un caractère différent, il est incontestable qu'il y a beaucoup à faire dans la voie d'un examen persévérant et scientifique du problème. Un tel examen permettrait de recueillir sur la distribution des matières premières dans le monde des renseignements étendus et précis, qui seraient sans doute de la plus grande utilité pour l'élaboration progressive de mesures de coopération internationale.

Il paraît certain que ce n'est qu'en suivant de telles lignes directrices qu'un pas en avant peut être fait effectivement dans la voie de la solution du problème du chômage, pour autant que ce problème est, dans divers pays et à diverses époques, lié à celui des matières premières.

M. Gino Baldesi présenta à la Conférence une motion ainsi conçue :

La Conférence,

Considérant que la Société des Nations, à la suite des débats qui eurent lieu à la première Conférence du Travail à Washington, a fait faire une enquête sur la production et la distribution mondiale des matières premières,

Considérant que la question de la distribution mondiale des matières premières est intimement liée aux problèmes du travail les plus vitaux, surtout à celui du chômage,

Donne mandat au Conseil d'administration d'étudier le problème et de soumettre ses conclusions à la prochaine Conférence.

Cette motion donna lieu à la Commission de proposition à un débat portant, non sur le fond même de la motion, mais sur le droit de la Conférence internationale du Travail de prendre une décision sur une matière non inscrite à son ordre du jour.

Finalement, la motion de M. Baldesi fut soumise à la Conférence avec un texte légèrement amendé et qui fut voté par 55 voix contre 1. Nous rappelons que ce texte est le suivant :

En considération du fait que la Société des Nations est saisie de la question de la répartition des matières premières depuis une année et qu'elle a fait entreprendre une enquête approfondie sur cette question,

la Commission de proposition propose à la Conférence de charger le Bureau international du Travail de se mettre à nouveau en rapport avec la Société des Nations, conformément à la décision adoptée par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à sa session d'octobre 1920, et de présenter à la prochaine session de la Conférence un rapport sur le résultat des enquêtes effectuées en ce qui concerne leur aspect social.

Avant le vote, un échange de vues eut lieu, au cours duquel le président précisa que la résolution n'impliquait pas autre chose que la présentation d'un rapport à la prochaine session de la Conférence.

Conférence de Gènes.

La question des matières premières fut posée devant la Conférence de Gènes par le

unemployment, but they still retained their importance as regards the conditions of the workers. The concluding observations on this question contained in the Report were as follows :

Although the acute crisis which was experienced after the Armistice has given place to a crisis of a different nature, it may certainly be said that there is much to be done in the way of assiduous and scientific examination of the problem. This examination should produce exact and extensive information regarding the distribution of raw materials which could be utilised for the progressive elaboration of measures of international co-operation.

It appears certain that it is only in following such guiding lines that a step forward can be effected in a solution of the problem of unemployment in as much as this problem is in different countries and at different times linked with the problem of raw materials.

Mr. Gino Baldesi submitted a motion to the Conference in the following terms :

The Conference, cognisant of the fact that the League of Nations, as a result of the debate held at the First International Labour Conference at Washington, has made an enquiry into the world output and distribution of raw materials,

Considering that the question of the world distribution of raw materials is closely connected with the most important labour problems especially that of unemployment,

Instructs the Governing Body to study the problem and submit its conclusions to the next Conference.

The discussion on this motion at the Commission of Selection was concerned not with the substance itself of the proposal, but with the right of the International Labour Conference to take a decision on a matter which was not included on the agenda.

Mr. Baldesi's proposal was finally submitted to the Conference in a slightly amended form and was adopted by 55 votes to 1. The text in question may be quoted :

In consideration of the fact that the League of Nations has for a year been seized of the question of the distribution of raw materials and that it has held an important enquiry on the question,

The Commission of Selection proposes that the Conference which instructed the International Labour Office to approach the League of Nations in conformity with the decision adopted by the Governing Body of the International Labour Office at its session of October 1920 and to present at the next session of the Conference a report on the result of the enquires with regard to their social aspect.

Before the vote was taken an exchange of views took place in the course of which the President made it clear that the resolution implied nothing further than the submission of a report to the forthcoming Session of the Conference.

Genoa Conference.

The question of raw materials, was brought before the Genoa Conference by the

memorandum des experts de Londres, dont l'article 45 était ainsi conçu :

Aucun droit ne devrait être maintenu, ou établi après le sur les exportations de matières premières, à l'exception des droits dont le maintien ou l'établissement se recommanderait pour des raisons d'ordre fiscal ; les droits d'exportation établis dans ces conditions devraient être appliqués sans aucune discrimination entre les pays étrangers destinataires.

Les articles suivants condamnaient en principe le système des prohibitions d'importation et d'exportation. Toutefois, les experts admettaient que chaque pays devait avoir le droit de prohiber soit l'importation soit l'exportation des marchandises pour des motifs d'hygiène, de sécurité ou de moralité nationales, ou pour réserver l'importation et l'exportation à des monopoles d'État.

D'un autre côté, la Conférence de Gênes était saisie d'une résolution adoptée par le Congrès de l'Internationale Syndicale, qui venait de se tenir à Rome. Cette résolution était ainsi conçue :

Il est nécessaire d'organiser internationalement le contrôle et la répartition des matières premières indispensables à l'industrie et à l'agriculture, afin de soustraire ces matières premières à la spéculation privée.

La question fut soumise par la Conférence à la Commission économique, qui la renvoya elle-même à une sous-commission. Celle-ci fut saisie par les délégations russe et italienne de deux mémoires. Le mémoire russe s'exprimait ainsi :

Quant aux exportations de matières premières, la Délégation russe se joint à l'opinion des experts de Londres d'après laquelle toutes douanes à l'exportation sont indésirables dans la mesure où elles ne portent pas un caractère fiscal. En même temps, la délégation russe estime nécessaire d'indiquer que l'application de ces méthodes seules ne constitue pas un moyen de résoudre la crise présente des matières premières. Vu la disette de matières premières, leur répartition entre les divers États par voie de libre concurrence sur le marché libre, loin d'améliorer la situation des pays à économie détruite et à système monétaire désorganisé, ne ferait que fortifier davantage encore la position des pays à monnaie stable. L'inégalité dans la concurrence économique aboutirait à ce résultat que les pays retardataires n'auraient pas les matières premières nécessaires et en conséquence seraient mis hors d'état de restaurer leur industrie. La délégation russe, désirant le rétablissement économique non seulement de toute l'Europe, mais de chaque État en particulier, estime indispensable, au moins tant que se fait sentir le manque de matières premières, une répartition systématique et organisée de ces matières premières entre tous les États. Sans examiner aujourd'hui le mode de réalisation de cette répartition organisée la délégation russe pense qu'elle est inséparable de la répartition de l'or proposé par elle à la sous-commission financière et qu'elle ne peut donner les résultats attendus que combinée avec cette dernière.

La délégation italienne, de son côté, présentait un mémoire dans lequel elle défendait les principes de la politique libérale en matière d'importation et d'exportation, et au-

memorandum of the London Experts, Article 45 of which was as follows :

No duties should be maintained or imposed after on the exports of raw materials other than such duties as are found desirable for revenue purposes ; export duties imposed for such purposes should be applied without any discrimination as between different foreign countries of destination.

The subsequent Articles condemned in practice the system of prohibition of imports and exports. At the same time the experts recognized that each country must have the right to prohibit the import or the export of commodities in the interests of national hygiene, security or morals, or to reserve the import or export of such commodities for State monopoly.

Further, the Genoa Conference was seized of a resolution adopted by the International Trade Union Congress, which had just been held at Rome. This resolution was as follows :

It is necessary to organise internationally the control and distribution of raw materials indispensable to industry and agriculture in order to place these raw materials out of reach of private speculation.

This question, however, was submitted by the Conference to the Economic Commission which itself referred it to a Sub-Commission.

The Sub-Commission was seized of two memoranda by the Russian and Italian Delegations. The Russian memorandum contained the following passage :

With regard to export of raw materials the Russian Delegation shares the opinion of the London experts that all export duties are undesirable in so far as they are not of a fiscal character. At the same time, the Russian Delegation considers it necessary to indicate that the application of such methods alone does not constitute a means of solving the present crisis in raw materials. In view of the scarcity of raw materials, their distribution among the different States by means of free competition on a free market, far from ameliorating the situation of countries whose national economy is destroyed and whose monetary system is disorganised, would only still further strengthen the position of countries with a stable currency. Inequality in economic competition would have the result that certain countries would not have the necessary raw materials and would in consequence be unable to restore their industry. The Russian Delegation, desiring the economic reconstruction not only of the whole of Europe but of each individual State, considers it indispensable that at least in so far as a shortage of raw materials makes itself felt there should be a systematic and organised distribution of these raw materials between all the States. Without examining today the means of effecting such an organised distribution it is of opinion that such distribution is inseparable from the distribution of gold proposed by the Delegation to the Financial Sub-Commission and that it can only give the results hoped for if it is combined with the latter.

At the same time, the Italian Delegation submitted a memorandum in which it defended the principle of a liberal policy with regard to imports and exports, and to which

¹ Translation by the International Labour Office.

quel était joint un projet de convention à soumettre à tous les Etats.

En défendant le projet de la délégation italienne, M. Rossi exposa que l'Italie, bien qu'elle fût en possession d'un certain nombre de matières premières, telles que le chanvre, la soie grège, le soufre, le marbre, le mercure, etc., était, dans une large mesure, dépendante de l'étranger pour ses importations de matières essentielles. Aussi l'Italie pratique-t-elle en ce qui concerne les matières premières qu'elle produit une politique libérale, et elle demande que les autres nations agissent de même :

Conformément à cette ligne de conduite, le Gouvernement italien propose que la Conférence de Gênes affirme le principe de libération de tout impôt ou droit quelconque sur l'exportation des matières premières et l'inopportunité de toute mesure de discrimination des prix soit entre le marché intérieur et le marché étranger, soit suivant la destination des mêmes matières premières.

Ces principes énoncés par la délégation italienne rencontrèrent, d'une façon générale, l'adhésion des autres membres. Cependant, la majorité de la sous-commission ne crut pas pouvoir se rallier à une thèse sans nuances. M. Colrat, au nom de la France insista sur la nécessité de faire une distinction entre les matières premières pour lesquelles les Etats producteurs sont déficitaires ou qu'ils produisent à peine en quantité suffisante pour leurs propres besoins, et celles que les pays producteurs possèdent en abondance et dont ils empêchent l'exportation uniquement pour s'opposer à la création à l'étranger des industries qui les emploieraient. Il est clair, disait le représentant de la France, que ce sont là deux problèmes entièrement différents, et que si l'on ne peut pas justifier cette dernière catégorie de mesures, on ne peut pas complètement se passer de mesures ayant pour but de réserver au pays producteur les matières dont il a vraiment besoin. C'est seulement sur la qualité des mesures à prendre que l'on peut discuter.

Une Commission parlementaire italienne qui siégeait auprès de la délégation italienne pendant la Conférence de Gênes, eut à envisager une proposition de MM. Cabrini et Baldesi, qui était précisément basée sur cette distinction. Elle suggérait, en ce qui concerne les matières premières qui sont en abondance dans le monde, un système de libre circulation, et pour celles qui sont en déficit, un système de répartition contrôlée. Mais cette proposition ne fut pas retenue par la délégation italienne et ne fut pas présentée à la Conférence.

Dans la Commission, la délégation yougoslave, parlant au nom de la Petite Entente insista de son côté sur la situation des pays neufs, qui n'ont pas d'industrie, ou pour lesquels les moyens de production ont été détruits par la guerre. Ils n'ont pas d'autre ressource, pour aider à leur propre reconstruction, que les matières premières, y com-

it appended a draft Convention for submission to all the States.

Supporting the draft proposed by the Italian Delegation, Mr. Rossi explained that, although Italy possessed a certain number of raw materials, such as hemp, raw silk, sulphur, marble, mercury, etc., it was to a large extent dependent on foreign countries for its imports of essential materials. Italy also carried out a liberal policy as regards the raw materials which it produced, and it asked that other nations should do the same :

In accordance with this line of action the Italian Government proposes that the Genoa Conference affirm the principle of freedom from all taxes or duties of any kind on the export of raw materials and the undesirability of any measure of discrimination in prices as between the home market and the foreign market or according to the destination of such raw materials.¹

The principles which were advocated by the Italian Delegation on the whole met with the approval of the other members. The majority of the Sub-Commission, however, did not consider that it could agree to too broad and general a doctrine. M. Colrat, in the name of France, emphasized the necessity of drawing a distinction between raw materials of which there was a shortage in the producing States or which such States scarcely produced in sufficient quantities for their own needs, and raw materials which the producing countries possess in abundance, but the export of which they prohibit simply and solely in order to prevent the establishment in foreign countries of industries likely to use them. It was clear, said the French representative, that these two problems are entirely different and that if action of the latter kind cannot be justified, it was not entirely possible to forego action intended to keep for the producing country the materials of which it had a real need. The only point for discussion was the kind of action to be taken.

An Italian Parliamentary Commission which was held to assist the Italian Delegation during the Genoa Conference had to deal with a proposal made by Mr. Cabrini and Mr. Baldesi which was clearly based on this distinction. The proposal suggested a system of free trade as regards raw materials the world supply of which is abundant, and a system of supervised distribution of raw materials of which there is a scarcity. This proposal, however, was not taken up by the Italian Delegation and was not submitted to the Conference.

At the Commission, the Delegation from the Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes, speaking in the name of the Petite Entente, drew attention to the situation of new countries which have no industries or in which the means of production were destroyed by the war. The only means which they had to facilitate their own reconstruc-

¹ Translation by the International Labour Office.

pris les produits agricoles, qu'ils peuvent détenir et exporter.

Dans la treizième séance de la sous-commission, M. Rossi répondit aux objections qui lui avaient été faites, en reconnaissant l'opportunité de certains tempéraments à apporter au texte primitif :

Toutefois, disait-il, la délégation italienne n'est pas disposée à admettre que les taxes d'exportation sur les matières premières puissent avoir pour objet de protéger l'industrie nationale. La délégation fait observer que les pays producteurs de matières premières sont déjà très favorisés du fait qu'ils possèdent ces matières par rapport aux pays qui doivent les importer de l'étranger.

En tous cas, la protection de telle ou telle industrie nécessitant l'emploi de matières premières existant dans le pays, doit être assurée par des taxes d'importation. Il ne semble pas juste, en effet, qu'un Etat adopte en vue de protéger ses industries des mesures qui consistent au fond à imposer des charges aux industries concurrentes étrangères, et qui produisent par conséquent une situation d'infériorité artificielle.

Finalement, la Commission put se mettre d'accord sur des textes qui furent ensuite votés par la Conférence, sous une réserve générale de la délégation espagnole. Ces textes sont les suivants :

On ne peut méconnaître le droit des Etats de disposer librement de leurs ressources naturelles et de se réserver, par tous les moyens appropriés, leur production de matières premières, au cas où elle apparaît insuffisante en quantité pour la consommation de l'industrie nationale, ou menacée d'un déficit par suite de la demande exagérée des pays étrangers, qui résulterait de conditions financières ou économiques exceptionnelles.

Au contraire, si la production des matières premières est nettement supérieure aux besoins du pays d'origine, il est désirable qu'on n'en soumette point l'exportation à des conditions qui créent, pour les transformateurs étrangers, une situation d'infériorité marquée.

A cet effet, il faudrait que, pour toutes les matières premières dont il y a surproduction dans les pays d'origine, aucun droit d'exportation ne fût maintenu ou institué, à l'exception de ceux qui ont un caractère purement fiscal et qui, à cause de ce caractère même, ne sauraient dépasser un faible pourcentage de la valeur du produit, variable, il est vrai, selon les pays et les espèces.

Les principes ci-dessus énumérés devraient être adoptés dans toute la mesure du possible et aussitôt que possible, mais il est reconnu que certains Etats, en égard aux conditions exceptionnelles où ils se trouvent, pourraient ne pas les mettre en pratique tant que ces circonstances existeront.

Sous réserve des Traités et Accords, les droits d'exportation ne devraient point varier selon les pays étrangers de destination.

Quelle que soit la valeur des raisons d'ordre économique ou financier que certains Etats font valoir dans les circonstances exceptionnelles où ils se trouvent pour maintenir ou instituer des prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, on reconnaît que ces mesures constituent un des obstacles les plus graves qui s'opposent à l'heure présente au commerce international.

Il conviendrait, en conséquence, de ne rien épargner pour les réduire le plus tôt possible au strict minimum.

Il y a lieu de prévoir des exceptions à ce principe, notamment dans le cas de marchandises monopoli-

tion was the raw materials, including agricultural products, which they might be able to keep for themselves and to export.

At the third session of the Sub-Commission, Mr. Rossi replied to the objections which had been raised against his suggestion, recognizing the desirability of modifying to some extent his original proposal :

However, the Italian Delegation is not prepared to admit that export duties on raw materials may be directed to protecting national industry. The Delegation points out that countries producing raw materials are already very much favoured by the fact that they possess these raw materials in contradistinction to countries which must import them from abroad. In any case the protection of such and such an industry requiring raw materials existing in the country should be secured by import duties. It does not seem just that a State should adopt for the purpose of protecting its industry measures which really consist in imposing charges on foreign competing industries and which consequently produce an artificial position of inferiority.¹

In the end, the Commission agreed to texts which were subsequently adopted by the Conference, the Spanish Delegate making a general reservation. These texts are as follows :

The right of States must be recognised to dispose freely of their natural resources, and to reserve to themselves, by all appropriate means, their output of raw materials, where this appears to be insufficient in quantity to meet the consumption of the national industry, or to be threatened with a deficit owing to the increased demand from foreign countries resulting from exceptional financial or economic conditions.

On the other hand, if the output of raw materials is considerably in excess of the needs of the country of origin, it is desirable that their exportation should not be subjected to conditions putting foreign users in a markedly inferior position.

To this end, no export duty should be maintained or imposed upon raw materials, the output of which exceeds home needs, except duties of a purely fiscal character which, on account of their character as such, should not exceed a low percentage of the value of the product, although they may vary according to the country and the nature of the product.

The principles above cited should be adopted as far and as soon as possible, but it is recognised that certain States cannot, having regard to the exceptional conditions in which they find themselves, put them into practice so long as these circumstances exist.

Subject to treaties and agreements, export duties should not vary according to the foreign country of destination.

Whatever may be the importance of the reasons of an economic or financial character alleged by certain States, in the exceptional circumstances in which they find themselves, as justifying the maintenance or institution of import or export prohibitions or restrictions, it is recognised that these measures constitute at the present time one of the gravest obstacles to international trade.

In consequence, it is desirable that no effort should be spared to reduce them as soon as possible to the smallest number.

Certain exceptions to this rule must be anticipated, notably in the case of goods subject

¹ Translation by the International Labour Office.

isées, ou lorsqu'il s'agit de pourvoir aux besoins vitaux de la nation, de sauvegarder l'hygiène, la morale, ou la sécurité publiques, ou de protéger les animaux et les plantes contre les épidémies auxquelles ils sont sujets.

Mais quels qu'en soient les motifs, les restrictions à l'importation ou à l'exportation pratiquées au moyen d'un système de prohibition sujettes à dérogation entravent à un tel degré le commerce international qu'il y aurait lieu d'en réduire les inconvénients autant que possible par des dispositions qui permettraient aux hommes d'affaires de déterminer aisément à l'avance les conditions auxquelles ils peuvent obtenir des dérogations.

*Treizième session du Conseil
d'administration du Bureau international
du Travail.*

Le Conseil d'administration a été saisi, dans sa treizième session, de la décision prise par la Conférence internationale du Travail au sujet des matières premières. Il a chargé le Directeur de se tenir au courant des résultats obtenus par la Société des Nations et de soumettre à la Conférence le présent rapport.

Dans son rapport au Conseil d'administration, le Directeur s'était exprimé de la façon suivante :

Les directives de notre action ont été nettement fixées par la Conférence. Nous aurons à étudier les résultats des enquêtes entreprises par la Société des Nations et à chercher à déterminer leurs conséquences au point de vue des conditions du travail. Naturellement, le redoutable problème du chômage qui préoccupe actuellement le monde ouvrier et qui fait l'objet d'une enquête spéciale, retiendra tout spécialement notre attention. Et nous donnerons, nous l'espérons, satisfaction aux grandes organisations professionnelles représentées dans le Bureau en les tenant au courant de toutes les interventions et de toutes les initiatives qui peuvent intéresser leur vie quotidienne.

*Troisième Assemblée de la Société
des Nations.*

En ce qui concerne le problème propre de la répartition des matières premières, l'Organisation économique et financière de la Société des Nations a estimé sans doute que sa tâche était épuisée par la publication des rapports du professeur Gini et du rapport de la Commission économique. Mais elle a eu à s'occuper pendant toute l'année dernière de diverses questions qui lui avaient été renvoyées par le Conseil, et qui sont très proches, par leurs répercussions, du problème des matières premières.

La Commission économique a cherché à définir la notion d'équitable traitement du commerce contenue dans l'article 23 du Pacte de la Société. Elle s'est occupée également, en contact avec le Bureau international du Travail, de l'unification des statistiques internationales. Ces questions ont fait l'objet d'un échange de vues à la deuxième Commission de l'Assemblée.

En outre, sur la proposition de M. Loefgren, délégué de la Suède, cette Commission a émis un vœu demandant à la Commission économique et financière de collaborer avec le Bureau international du Travail dans la lutte contre le chômage, signalée par la troisième Commission comme l'une des condi-

to a monopoly, or for the purpose of providing for national necessities, the safeguarding of public health, morals or security, or the protection of animals and plants from pests and diseases.

But the restriction of imports or exports by means of a system of prohibitions subject to licences, for whatever reason it may be established, interferes to such an extent with international trade that its inconveniences should be reduced as much as possible by arrangements which will permit traders to ascertain easily and in advance the conditions under which licences can be obtained.

*Thirteenth Session of the Governing Body
of the International Labour Office.*

The decision taken by the International Labour Conference with regard to the question of raw materials was laid before the Governing Body at its 13th Session. The Governing Body instructed the Director to keep it informed of the results obtained by the League of Nations and to submit the present report to the Conference.

In the Director's Report to the Governing Body the following passage is contained :

A course of action has been clearly laid down by the Conference. The duty of the Office will be to study the results of the enquiries undertaken by the League of Nations and to estimate their consequences on labour conditions. The difficult problem of unemployment, which now holds the attention of the world of labour and which is to be the subject of a special enquiry, will naturally demand its special attention. It is to be hoped that satisfaction will be given to the chief industrial organisations represented in the Organisation by keeping them informed of all steps taken in these matters which may affect their daily life.

Third Assembly of the League of Nations.

As regards the problem proper of the distribution of raw materials, the Economic and Financial Organisation of the League of Nations no doubt considered that its task had been completed by the publication of Professor Gini's report and of the report of the Economic Commission. During last year however, the Economic and Financial Organisation had to deal with different questions which were referred to it by the Council and which by their repercussions come very near to the problem of raw materials.

The Economic Commission attempted to define the conception of equitable treatment for commerce contained in Article 23 of the Covenant of the League. At the same time the Commission, in collaboration with the International Labour Office, took in hand the unification of international statistics. These questions were the subject of an exchange of views at the Second Commission of the Assembly.

Moreover, on the proposal of Mr. Loefgren, Swedish Delegate, the Second Commission expressed the desire that the Economic and Financial Commission should collaborate with the International Labour Office for the prevention of unemployment, which the Third Commission pointed out

tions du désarmement. On a pu signaler à l'Assemblée que le contact entre le Bureau international du Travail et la Commission économique avait déjà été pris, et que celle-ci avait eu l'occasion de participer à l'enquête sur le chômage.

Il n'y a pas besoin de souligner l'étroite connexion entre l'équitable traitement du commerce et la répartition des matières premières ; celle-ci, d'autre part, a toujours été envisagée par la Conférence internationale du Travail comme un moyen de lutte contre le chômage.

Enfin, la répartition des matières premières suppose une connaissance statistique exacte de la situation, qui ne pourrait pas être obtenue sans une unification des statistiques internationales. On voit donc que, bien que la question n'ait pas été directement traitée cette année à l'Assemblée de la Société des Nations, elle n'en a pas moins fait un pas en avant.

* * *

Comme nous l'avons indiqué au début de cette note, nous entendons nous borner pour aujourd'hui à ce simple historique. Peut-être n'aurait-il pas été inutile cependant de chercher à marquer avec quelque précision l'évolution que ce problème a subie depuis trois années. Au lendemain de l'Armistice et du Traité de Paix, sous l'inspiration de certaines initiatives prises pendant la guerre dans les deux camps belligérants, la répartition systématique des matières premières semblait pouvoir être instituée ; mais les difficultés de la reconstruction de l'Europe et la crise économique ont bientôt amené à penser qu'une telle éventualité ne pouvait être prochaine et les discussions qu'elle avait fait naître, les recherches qu'elle avait suscitées, se sont trouvées momentanément ralenties.

A la vérité, le problème lui-même semble avoir changé d'aspect. Au début il s'agissait d'un problème de production, les matières premières apparaissant en quantité insuffisante pour les besoins de nombreux Etats. Aujourd'hui ce sont d'autres obstacles qui ont arrêté l'industrie. La question des matières premières est devenue moins une question de quantité qu'une question de prix. L'enquête sur la production, dont le Bureau publiera incessamment le rapport, l'enquête sur le chômage instituée en collaboration avec la Commission économique et financière de la Société des Nations, projettent peut-être sur ce sujet quelque lumière nouvelle. C'est alors que les répercussions sociales des initiatives prises par les Etats ou par la Société des Nations en cette matière pourront être mieux étudiées. Il apparaît pour l'instant que le Bureau doit se borner à réclamer comme par le passé l'institution et le développement des études statistiques qui sont indispensables à toute recherche de solution rationnelle.

was one of the conditions of disarmament. It was possible to inform the Assembly that relations had already been established between the International Labour Office and the Economic Commission and that the Economic Commission had had the opportunity of taking part in the enquiry on unemployment.

It is unnecessary to emphasise the close relation between the equitable treatment of commerce and the distribution of raw materials, the latter of which moreover has always been regarded by the International labour Conference as a means of preventing unemployment.

Finally, the distribution of raw materials presumes an exact statistical appreciation of the situation, which could not be secured without unification of international statistics. It is therefore clear that, although the question was not directly dealt with this year by the Assembly of the League of Nations, a step forward has none the less been made in its treatment.

* * *

As was pointed out at the beginning of this note its only purpose is to give a historical summary of the question. It may perhaps be useful, however, to outline, in a few precise words, the evolution which this problem has undergone during the last three years. Following the Armistice and the Treaty of Peace, under the inspiration of certain initiatives taken during the war in both belligerent camps, it appeared that the systematic distribution of raw materials might be instituted. However, the difficulties of the reconstruction of Europe and of the economic crisis quickly gave rise to the opinion that the materialisation of such a possibility could not be very near at hand ; and the discussions to which this question had given rise and the enquiries which had been undertaken in regard to it were temporarily adjourned.

Indeed, the problem itself appears to have changed its character. In the first place, it concerned the question of production, since the quantity of raw materials available appeared to be insufficient for the needs of a great many States. At the present time, there are other obstacles which have arrested the progress of industry. The problem of raw materials has become rather a question of price than a question of quantity. The enquiry into production, the report on which will shortly be published by the International Labour Office, and the enquiry into unemployment instituted in collaboration with the Economic and Financial Commission of the League of Nations, will perhaps throw some new light on this subject. It will then be possible to study more extensively the social effect of the action taken by the States or by the League of Nations in this matter. It appears that for the moment the International Labour Office must confine itself, as in the past, to demanding the institution and development of the statistical studies which are indispensable to any search for a rational solution.