INTERNATIONAL LABOUR OFFICE

MINUTES

OF THE

94TH SESSION

OF

THE GOVERNING BODY

LONDON—25-31 JANUARY 1945
# TABLE OF CONTENTS

<table>
<thead>
<tr>
<th>Persons attending the Session</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>FIRST SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Opening of the Session</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>Address by the Rt. Hon. Ernest Bevin, M.P.</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>SECOND SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with other International Bodies (Fourteenth Item on the Agenda)</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Employment Committee (Fifth Item on the Agenda)</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>THIRD SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda)</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with Other International Bodies</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FOURTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with Other International Bodies (continued)</td>
<td>32</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FIFTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>The Re-equipment and Remodelling of the Organisation</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>SIXTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>Codification of the Standing Orders</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>Maritime Questions (Report of the Meeting of the Joint Maritime Commission, etc.) (Seventh Item on the Agenda)</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>SEVENTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning Industrial Committees (Third Item on the Agenda) General Discussion</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>EIGHTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning Industrial Committees (Third Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>General Discussion (continued)</td>
<td>69</td>
</tr>
<tr>
<td>Methods of Appointing Employers’ and Workers’ Representatives</td>
<td>72</td>
</tr>
<tr>
<td>Bipartite or Tripartite Character of Committees</td>
<td>73</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>NINTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning Industrial Committees (Third Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>76</td>
</tr>
<tr>
<td>Bipartite or Tripartite Composition of Committees (continued)</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>Selection of Industries for which Industrial Committees Should be Established</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>TENTH SITTING (Private).</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Finance Committee (Twelfth Item on the Agenda)</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda)</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td>Second Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda)</td>
<td>86</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ELEVENTH SITTING.</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning Industrial Committees (Third Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>87</td>
</tr>
<tr>
<td>Composition of Committees (continued)</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>Time, Place and Agenda of the First Meeting of Each Committee</td>
<td>88</td>
</tr>
<tr>
<td>Nature of the Decisions of the Committees</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation of the Committees on the Governing Body</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Financial Arrangements for 1945 Meetings</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference (Eighth Item on the Agenda)</td>
<td>90</td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>First Supplementary Report: Relations of the International Labour Organisation with Italy</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference (Eighth Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>Date of the Conference</td>
<td>104</td>
</tr>
<tr>
<td>Date and Place of the 95th Session of the Governing Body (Sixteenth Item on the Agenda)</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>Membership of Committees</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>Correspondence Committee on Accident Prevention</td>
<td>105</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee of Statistical Experts</td>
<td>106</td>
</tr>
<tr>
<td>Correspondence Committee on Industrial Hygiene</td>
<td>106</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee of Experts on the Application of Conventions</td>
<td>107</td>
</tr>
<tr>
<td>Correspondence Committee on Women’s Work</td>
<td>108</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation of the Office at the Conference of Foreign Ministers of American States</td>
<td>109</td>
</tr>
<tr>
<td>Obituary: Pierre Waelbroeck</td>
<td>109</td>
</tr>
<tr>
<td>Appointment of Mr. Rens as Assistant Director</td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement (Tenth Item on the Agenda)</td>
<td>111</td>
</tr>
<tr>
<td>Effect to be Given to the Resolutions Adopted by the Conference at its 26th Session (Eleventh Item on the Agenda)</td>
<td>111</td>
</tr>
<tr>
<td>Resolution requesting the Governing Body to set up a committee to advise the International Labour Office on Standards of Social Policy in Dependent Territories</td>
<td>113</td>
</tr>
<tr>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda) (continued)</td>
<td>114</td>
</tr>
<tr>
<td>Closing Speeches</td>
<td>115</td>
</tr>
<tr>
<td>Appendix</td>
<td>Title</td>
</tr>
<tr>
<td>----------</td>
<td>----------------------------------------------------------------------</td>
</tr>
<tr>
<td>I</td>
<td>Agenda</td>
</tr>
<tr>
<td>II</td>
<td>Report of the Committee on Constitutional Questions (Second Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex A. Tables submitted by Sir John Forbes Watson</td>
</tr>
<tr>
<td>III</td>
<td>Proposals concerning Industrial Committees (Third Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex A. Proposals concerning the Countries to be Represented on the Industrial Committees which it is suggested might be Established in the First Instance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex B. Resolution Adopted by the Executive Committee of the National Union of Mineworkers of Great Britain</td>
</tr>
<tr>
<td>IV</td>
<td>Social Provisions in the Peace Settlement (Fourth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>V</td>
<td>Report of the Employment Committee (Fifth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>VI</td>
<td>Regional Activities of the International Labour Organisation (Sixth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>VII</td>
<td>Maritime Questions (Report of the Meeting of the Joint Maritime Commission, etc.) (Seventh Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex A. Resolutions</td>
</tr>
<tr>
<td>VIII</td>
<td>Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference (Eighth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex A. Welfare of Children and Young Workers</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex B. Housing Policy</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex C. Labour Clauses in Public Contracts</td>
</tr>
<tr>
<td>IX</td>
<td>Questions Arising out of the Resolutions concerning Economic Policy Adopted by the Conference at its 26th Session (Ninth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>X</td>
<td>Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement (Tenth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XI</td>
<td>Effect to be given to the Resolutions Adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session Other than those Included in Items 4, 6, 9 and 10 on the Agenda (Eleventh Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XII</td>
<td>Report of the Finance Committee (Twelfth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XIII</td>
<td>Questions relating to Annual Reports on the Application of Conventions (Article 22 of the Constitution) (Thirteenth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XIV</td>
<td>Relations with Other International Bodies (Fourteenth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XV</td>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda) First Part</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Annex A. The Legal Effect of the War on Obligations under International Labour Conventions</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Report of the Acting Director (Fifteenth Item on the Agenda) Second Part</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>First Supplementary Report of the Acting Director</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Second Supplementary Report of the Acting Director</td>
</tr>
<tr>
<td>XVI</td>
<td>Date and Place of the 95th Session of the Governing Body (Sixteenth Item on the Agenda)</td>
</tr>
<tr>
<td>XVII</td>
<td>Alphabetical list of persons attending the session</td>
</tr>
</tbody>
</table>
La 94ème session du Conseil d'administration du Bureau international du Travail s'est tenue à Londres, du jeudi 25 au mercredi 31 janvier 1945.

Le Conseil d'administration était composé comme suit:

**Groupe gouvernemental:**
- États-Unis d'Amérique: M. Carter Goodrich, Président.
- Belgique: M. A. van Ackers.
- Brésil: M. H. Gouthier.
- Canada: M. Paul Martin.
- Chili: M. M. Bianchi.
- Chine: M. Li Ping-heng.
- France: M. A. Parodi.
- Royaume-Uni: Sir Frederick Leggett.
- Grèce: M. T. Aghnides.
- Inde: Sir David Meek.
- Mexique: M. F. del Río y Cañedo.
- Norvège: M. N. Hjelmtveit.
- Pays-Bas: Mme N. C. Clegg Riedel.
- Pologne: M. J. Stanczyk.
- Yougoslavie: M. N. Kovacevich.

**Groupe des employeurs:**
- M. A. Antoine.
- M. Pedro A. Chapa.
- M. F. Dahl.
- M. D. S. Erulkar.
- Sir John Forbes Watson.
- M. W. Gemmill.
- M. J. Lecocq.
- M. Clarence G. McDavitt.

**Groupe des travailleurs:**
- M. Percy R. Bengough.
- M. Chu Hsueh-fan.
- M. J. Hallsworth.
- M. J. Kosina.
- M. C. Laurent.
- M. V. Lombardo Toledano.
- M. J. H. Oldenbroek.
- M. Robert J. Watt.

*Membre titulaire absent et non remplacé:*

**Groupe gouvernemental:**
- Pérou: M. Alvarado.

The Governing Body was composed as follows:

**Government group:**
- United States of America: Mr. Carter Goodrich, Chairman.
- Belgium: Mr. A. van Acker.
- Brazil: Mr. H. Gouthier.
- Canada: Mr. Paul Martin.
- Chile: Mr. M. Bianchi.
- China: Mr. Li Ping-heng.
- France: Mr. A. Parodi.
- United Kingdom: Sir Frederick Leggett.
- Greece: Mr. T. Aghnides.
- India: Sir David Meek.
- Mexico: Mr. F. del Rio y Canedo.
- Netherlands: Mrs. N. C. Clegg Riedel.
- Norway: Mr. N. Hjelmtveit.
- Poland: Mr. J. Stanczyk.
- Yugoslavia: Mr. N. Kovacevich.

**Employers' group:**
- Mr. A. Antoine.
- Mr. Pedro A. Chapa.
- Mr. F. Dahl.
- Mr. D. S. Erulkar.
- Sir John Forbes Watson.
- Mr. W. Gemmill.
- Mr. J. LeCocq.
- Mr. Clarence G. McDavitt.

**Workers' group:**
- Mr. Percy R. Bengough.
- Mr. Chu Hsueh-fan.
- Mr. J. Hallsworth.
- Mr. J. Kosina.
- Mr. C. Laurent.
- Mr. V. Lombardo Toledano.
- Mr. J. H. Oldenbroek.
- Mr. Robert J. Watt.

*Regular member absent and not replaced by a substitute:*

**Government group:**
- Peru: Mr. Alvarado.
Membres titulaires absents:

Groupe gouvernemental:
- Brésil: M. de Rego Monteiro.
- Canada: M. A. MacNamara.
- Chili: M. E. Grove.
- Grèce: M. J. Zarra.
- Inde: Sir Samuel Runganadhan.
- Norvège: M. S. Støstad.
- Pays-Bas: M. J. van den Tempel.

Groupe des employeurs:
- M. Henry I. Harriman.
- M. G. Joassart.

Groupe des travailleurs:
- M. G. Andersson.
- M. J. Rens.

Les membres adjoints dont les noms suivent étaient présents:

Membre adjoint employeur:
- M. J. H. Warning.

Membre adjoint travailleur:
- M. A. Downes.
- M. K. Nordahl.

Les représentants des gouvernements des Membres de l'Organisation dont les noms suivent étaient présents:
- Nouvelle-Zélande: M. R. M. Campbell.
- Union sud-africaine: M. D. B. Sole.

Les personnes dont les noms suivent assistaient à l'ouverture de la session:
- M. Ernest Bevin, ministre du Travail et du Service national de Grande-Bretagne.
- M. M. S. McCrorquodale, secrétaire parlementaire au ministère du Travail et du Service national de Grande-Bretagne.
- Sir Godfrey Ince, secrétaire permanent du ministère du Travail et du Service national de Grande-Bretagne.

Assistaient également à la session les représentants d'organisations internationales invitées à assister à la session du Conseil d'administration et dont les noms suivent:

Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de restauration:
- M. Dudley Ward.

Comité intergouvernemental pour les réfugiés: Sir Herbert Emerson.

Commission provisoire des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture:
- M. Robert Rae.

Conférence des ministres de l'Instruction publique des pays alliés: Dr. Sommerfeldt.

Société des Nations: M. S. Lester, Secrétaire-général p.i.

Étaient également présents à la session:
- M. E. J. Phelan, Directeur p.i. du Bureau international du Travail.
- M. J. Rens, Sous-Directeur du Bureau international du Travail.
- M. R. Lafrance, Secrétaire du Conseil d'administration.
- M. C. W. Jenks, Conseiller juridique du Bureau international du Travail.
Regular members absent:

Government group:
- Brazil: Mr. de Rego Monteiro.
- Canada: Mr. A. MacNamara.
- Chile: Mr. E. Grove.
- Greece: Mr. J. Zarras.
- India: Sir Samuel Runganadhan.
- Netherlands: Mr. J. van den Tempel.
- Norway: Mr. S. Støstad.

Employers' group:
- Mr. Henry I. Harriman.
- Mr. G. Joassart.

Workers' group:
- Mr. G. Andersson.
- Mr. J. Rens.

The following deputy members were present:

Employers' deputy member:
- Mr. J. H. Warning.

Workers' deputy members:
- Mr. A. Downes.
- Mr. K. Nordahl.

The following representatives of Governments of States Members of the Organisation were present:
- New Zealand: Mr. R. M. Campbell.
- Union of South Africa: Mr. D. B. Sole.

The following persons were present at the opening of the session:
- Mr. M. S. McCrorquodale, M.P., Joint Parliamentary Secretary to the Ministry of Labour and National Service of Great Britain.
- Sir Godfrey Ince, Permanent Secretary, Ministry of Labour and National Service of Great Britain.

The following representatives of international organisations also attended the session by invitation:

Conference of Allied Ministers of Education: Dr. Sommerfeldt.

Intergovernmental Committee on Refugees: Sir Herbert Emerson.
League of Nations: Mr. S. Lester, Acting Secretary-General.
United Nations Interim Commission on Food and Agriculture: Mr. Robert Rae.

United Nations Relief and Rehabilitation Administration: Mr. Dudley Ward.

There were also present:
- Mr. E. J. Phelan, Acting Director of the International Labour Office.
- Mr. J. Rens, Assistant Director of the International Labour Office.
- Mr. R. Lafrance, Secretary of the Governing Body.
- Mr. C. W. Jenks, Legal Adviser, International Labour Office.
M. C. BELLINGHAM-SMITH, accompagnant Sir John Forbes Watson.
M. Samuel D. Berger, accompagnant Mr. Carter Goodrich.
M. A. Carrillo, accompagnant M. Lombardo Toledano.
M. Djang Tien-kai, accompagnant M. Li Ping-heng.
M. L. H. Dupriez, accompagnant M. van Acker.
M. W. England, accompagnant Sir David Meek.
M. S. Fischlowitz, accompagnant M. J. Stanczyk.
M. H. Fuss, suppléant de M. van Acker.
M. E. Hambro, accompagnant M. Hjelmtveit.
M. H. Hauck, suppléant de M. Parodi.
M. A. A. Heaps, accompagnant M. Paul Martin.
M. J. W. Holmes, accompagnant M. Paul Martin.
M. G. A. Johnston, suppléant de Sir Frederick Leggett.
M. Liu Hsuan-tsui, accompagnant M. Chu Hsueh-fan.
M. Isador Lubin, suppléant de M. Goodrich.
M. S. Lubomirski, accompagnant M. Stanczyk.
M. Patrick M. Malin, suppléant de Sir Herbert Emerson.
M. H. A. Marx, accompagnant Mme Clegg Riedel.
M. J. R. Middleton, accompagnant M. Campbell.
M. B. Mostras, accompagnant M. Aghnides.
M. G. Myrddin Evans, suppléant de Sir Frederick Leggett.
M. K. J. Oksnes, accompagnant M. Hjelmtveit.
M. H. M. Phillips, suppléant de Sir Frederick Leggett.
M. J. Romanos, accompagnant M. Aghnides.
M. R. Rostowski, accompagnant M. Stanczyk.
M. E. Roy, accompagnant M. Antoine.
M. E. Stangroom, accompagnant M. Paul Martin.
M. J. R. Stuwe, accompagnant M. Sommerfeldt.
M. L. Subercaseaux, accompagnant M. Bianchi.
M. P. Waline, suppléant de M. Antoine.
Mlle Béatrice M. Wellington, suppléante de M. Dudley Ward.

M. S. Jacklin, Trésorier de la Société des Nations.
Mr. C. BELLINGHAM-SMITH, accompanying Sir John FORBES WATSON.
Lt. Samuel G. BERGER, accompanying Mr. Carter GOODRICH.
Mr. A. CARRILLO, accompanying Mr. LOMBARDO TOLEDANO.
Mr. DJANG Tien-kai, accompanying Mr. Li Ping-heng.
Mr. L. H. DUPRIEZ, accompanying Mr. van ACKER.
Mr. W. ENGLAND, accompanying Sir David MEEK.
Mr. S. FISCHLOWITZ, accompanying Mr. J. STANCZYK.
Mr. H. FUSS, substitute for Mr. van ACKER.
Mr. E. HAMBARO, accompanying Mr. HJELMTVEIT.
Mr. H. HAUCK, substitute for Mr. PARODI.
Mr. A. A. HEAPS, accompanying Mr. PAUL MARTIN.
Mr. J. W. HOLMES, accompanying Mr. PAUL MARTIN.
Mr. G. A. JOHNSTON, substitute for Sir Frederick LEGGETT.
Mr. H. S. KIRKALDY, substitute for Sir John FORBES WATSON.
Mr. LIU Hsuan-tsui, accompanying Mr. CHU Hsueh-fan.
Mr. Isador LUBIN, substitute for Mr. GOODRICH.
Mr. S. LUBOMIRSKI, accompanying Mr. STANCZYK.
Mr. Patrick M. MALIN, substitute for Sir Herbert EMERSON.
Mr. H. A. MARX, accompanying Mrs. CLEGG RIEDEL.
Mr. J. R. MIDDLETON, accompanying Mr. CAMPBELL.
Mr. B. MOSTRAS, accompanying Mr. AGHNIDES.
Mr. G. MYRDDIN EVANS, substitute for Sir Frederick LEGGETT.
Mr. T. NIEDUSZYNSKI, substitute for Mr. STANCZYK.
Mr. K. J. OXNSNES, accompanying Mr. HJELMTVEIT.
Mr. H. M. PHILLIPS, substitute for Sir Frederick LEGGETT.
Mr. R. H. ROBERTSON, substitute for Mr. Dudley WARD.
Mr. J. ROMANOS, accompanying Mr. AGHNIDES.
Mr. R. ROSTOWSKI, accompanying Mr. STANCZYK.
Mr. E. ROY, accompanying Mr. ANTOINE.
Mr. E. STANGROOM, accompanying Mr. PAUL MARTIN.
Mr. J. R. STUWE, accompanying Mr. SOMMERFELDT.
Mr. L. SUBERCASEAUX, accompanying Mr. BIANCHI.
Mr. P. WALINE, substitute for Mr. ANTOINE.
Miss Beatrice M. WELLINGTON, substitute for Mr. Dudley WARD.

Mr. S. JACKLIN, Treasurer of the League of Nations.
PROCÈS-VERBAL DE LA PREMIÈRE SÉANCE

(Jeudi 25 janvier 1945 — 10 heures 10)


Absent: M. ALVARADO.


Ouverture de la session


M. Ernest Bevin prononce l'allocation suivante:

Monsieur le Président — et je crois que je peux le dire ici, compagnons de travail — voici la troisième fois, au cours de la guerre, que j'ai le plaisir de vous souhaiter la bienvenue à Londres, au nom du gouvernement et du peuple britanniques.

La première fois, en avril 1942, lors de la réunion de votre Commission de crise, nous luttions pour notre existence même et c'était un acte de foi que de détourner nos regards, ne fût-ce qu'un instant, de la nécessité accablante de faire la guerre, pour scruter les horizons lointains des plans pour le temps de paix. Mais nous avions la foi et nous avons, en fait, commencé même à cette époque à faire des plans pour l'avenir.

La deuxième fois, en décembre 1943, nous pouvions apercevoir le sommet de la côte dans le lointain. Notre force grandissante et nos succès militaires sur terre, dans l'air et sur mer nous autorisaient à envisager, avec une confiance croissante, une victoire militaire complète sur tous nos ennemis dans un laps de temps raisonnable. Le Conseil d'administration était donc fondé à décider de convoquer une session de la Conférence internationale du Travail à Philadelphie, avec un vaste ordre du jour dont la note dominante était, notons-le, la reconstruction.

L'année écoulée a été marquée par un progrès très sensible sur le chemin de la victoire. Nous nous réjouissons de constater que la France et la Belgique ont été libérées et que l'ennemi est progressivement refloué hors du territoire des autres Nations Unies d'Europe.

L'Italie, la Roumanie et la Bulgarie s'efforcent de reprendre le droit chemin. Une grande partie de la Hongrie est occupée par nos alliés russes. Les Japonais se voient contraints de retirer leurs tentacules de nombreuses régions en Birmanie et dans le Pacifique. A l'heure actuelle, le tableau est des plus encourageant. Nous savons bien toutefois qu'il reste de durs combats en perspective. L'Alle-
MINUTES OF THE FIRST SITTING

(Thursday, 25 January 1945 — 10.10 a.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. GOODRICH (Chairman), Mr. van ACKER, Mr. AHNIDES, Mr. ANTOINE, Mr. BENGOUGH, Mr. BIANCHI, Mr. CHU Hsueh-fan, Mrs. CLEGG RIEDEL, Mr. DAHL, Mr. ERULKAR, Sir John FORBES Watson, Mr. GEMMILL, Mr. GOUTHIER, Mr. HALLSWORTH, Mr. HJELMT-VEIT, Mr. KOSINA, Mr. KOVACEVICH, Mr. LAURENT, Mr. LECOCQ, Sir Frederick LEGGETT, Mr. Li Ping-heng, Mr. LOMBARDO TOLEDANO, Mr. MARTIN, Mr. MCDAVITT, Sir David MEEK, Mr. OLDENBOEK, Mr. PARODI, Mr. del RIO y CAÑEDO, Mr. STANCZYK, Mr. WARNING, Mr. Watt.

Absent: Mr. ALVARADO.

The Rt. Hon. Ernest BEVIN, M.P., Minister of Labour and National Service of Great Britain, Mr. M. S. MCCORQUODALE, Joint Parliamentary Secretary to the Ministry of Labour and National Service, and Sir Godfrey INCE, Permanent Secretary to the Ministry of Labour and National Service, attended part of the sitting.

Opening of the Session

The Chairman, in opening the 94th Session of the Governing Body of the International Labour Office, was glad to welcome a member of the British War Cabinet and a very great friend of the International Labour Organisation, in the person of Mr. Ernest Bevin, Minister of Labour and National Service of Great Britain.

Mr. Ernest Bevin delivered the following address:

Mr. Chairman, and — I suppose I can say here — fellow-workers, this is the third time during the war that I have had the pleasure of welcoming you in London on behalf of the Government and the people of this country.

On the first occasion, in April 1942, when your Emergency Committee met, we were struggling for our very existence and it was an act of faith to lift our eyes even for a moment from the overwhelming necessity of waging the war to scan the distant horizons of planning for the days of peace. But we did have faith and we did begin, even then, to plan for the future.

On the second occasion, in December 1943, we could see the top of the hill in the distance. Our growing strength and our military successes on land, in the air and on the sea entitled us to look forward with increasing confidence to a complete military victory over all our enemies within a reasonable space of time. The Governing Body was therefore justified in deciding to call a session of the International Labour Conference to meet at Philadelphia with a comprehensive agenda, the keynote of which, I note, was reconstruction.

The past year has brought us well forward along the road to victory. We rejoice that France and Belgium have been liberated and that the enemy are being progressively thrown out of the territories of the other United Nations in Europe.

Italy, Rumania and Bulgaria are working their passage home. Large parts of Hungary have been occupied by our Russian Allies. The Japanese have been compelled to withdraw their tentacles from many areas of Burma and of the Pacific. It is indeed at this moment a heartening picture. But we know well that much hard fighting remains; Germany and Japan will defend themselves
magne et le Japon se défendront avec toute leur énergie, et nous ne pouvons pas ralentir nos efforts un seul instant jusqu'à ce que tous deux aient été complètement défaits.

L'amélioration fondamentale de la situation, du point de vue de la guerre, justifie et même impose des mesures d'ordre national et international pour préparer les conditions de cette paix des peuples dont je vous ai parlé il y a près de trois ans.

Le premier objectif à atteindre — il convient de le souligner — est la sécurité. Il faut assurer le règne de la sécurité dans le monde, pour que le commun des mortels puisse vivre dans la liberté et la tranquillité. A Dumbarton Oaks, des représentants du Royaume-Uni, des États-Unis, de l'U.R.S.S. et de la Chine se sont mis d'accord sur des propositions préliminaires en vue de l'établissement d'une organisation internationale générale. Ces propositions devaient constituer une première étape pour faire porter effet à l'article 4 de la Déclaration de Moscou, aux termes duquel :

Ces nations reconnaissent la nécessité d'établir, dès que ce sera possible, une organisation internationale générale fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous les États pacifiques, et dans laquelle pourraient être admis tous ces États grands et petits, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Ces propositions préliminaires ont été publiées afin qu'elles puissent être discutées. Lorsque les quatre gouvernements se seront mis d'accord sur les questions comprises dans ces propositions ainsi que sur d'autres points, laissés en suspens en vue d'une étude ultérieure, ils seront en mesure de soumettre des propositions définies à une conférence des États intéressés.

A Bretton Woods, des délégués représentant les Nations Unies ont élaboré des accords en vue de la création d'un Fonds monétaire international et d'une Banque internationale pour la reconstruction et la mise en valeur ; ces accords sont actuellement soumis à l'examen des gouvernements intéressés.

Dans d'autres domaines également, des progrès ont été réalisés sur le plan international. L'Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de restauration commence à s'attaquer aux problèmes qu'elle est chargée de traiter. La commission provisoire de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture a soumis à l'approbation des gouvernements un projet de constitution de cette Organisation. Je ne m'attarderai pas à tenter de vous énumérer toutes les autres organisations internationales dont la création est envisagée.

Une question se pose : quelle sera la place de l'Organisation internationale du Travail parmi les nouvelles organisations internationales qui sont en voie de création ?

Comme je l'ai dit à la Chambre des communes en juillet dernier, le gouvernement britannique tient à placer l'Organisation internationale du Travail aussi haut que possible dans l'échelle des organisations mondiales.

Mais il faut trouver les moyens de coordonner les diverses organisations internationales afin qu'elles travaillent de concert pour rassembler et maintenir unies les nations du monde entier en vue de sauvegarder la paix et, aux termes de l'article 5 de la Charte de l'Atlantique, de procurer à tous de « meilleures conditions de travail, le progrès économique et la sécurité sociale ».

L'une des questions que vous serez appelés à étudier au cours de la présente réunion — en fait je crois savoir que votre Commission des questions constitutionnelles l'a déjà examinée — est de savoir comment l'on pourra, dans les meilleures conditions, intégrer l'Organisation internationale du Travail dans le système d'organisation mondiale qui s'échafauda progressivement. L'Organisation internationale du Travail est, à juste titre, fière de son statut et des grands services qu'elle a rendus. C'est la seule grande organisation internationale instituée après la dernière guerre qui ait continué à fonctionner activement au cours de la présente guerre, et c'est la seule organisation dans laquelle les employeurs et les travailleurs aient leur place. Il me paraît important, tant dans l'intérêt de l'Organisation internationale du Travail que dans l'intérêt de la nouvelle organisation mondiale, que celle-là ne soit pas complètement indépendante de celle-ci, mais en constitue un rouage bien défini en vue de son travail constructif pour établir la paix.
with all their might, and we cannot relax the struggle for a moment until both have been completely defeated.

The fundamental improvement in the war situation has justified, indeed it has necessitated, steps both national and international to prepare the conditions of a people's peace, about which I spoke to you nearly three years ago.

The first need, it must be emphasised, is security. The world must be made safe for the ordinary people of the world to live their lives in freedom and tranquillity. At Dumbarton Oaks, officials of the United Kingdom, the United States, the U.S.S.R. and China agreed on tentative proposals for establishing a general international organisation. These proposals were intended to be the first step in giving effect to Article 4 of the Moscow Declaration, which, I would remind you, is as follows:

That they recognise the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organisation based on the principle of the sovereign equality of all peace-loving States, and open to membership by all such States, large and small, for the maintenance of international peace and security.

These tentative proposals have been published so that discussion may take place upon them. When the four Governments have come to agreement on the questions which they cover and on other points which have been left open for further study, they will then be able to circulate definite proposals for consideration at a conference of the States concerned.

At Bretton Woods, delegates representing the United Nations drew up the articles of agreement of an International Monetary Fund and of an International Bank for Reconstruction and Development, and these agreements are now under the consideration of the Governments concerned.

In other fields, also, progress has been made internationally. UNRRA is beginning to tackle the problems it was set up to deal with. The Interim Commission of the Food and Agriculture Organisation has submitted to Governments for their acceptance the proposed constitution of the Organisation. I will not delay you by attempting to enumerate all the other international organisations that are projected.

The question arises: what will be the place of the International Labour Organisation among the new international organisations that are being created?

As I said in the House of Commons last July, the Government desires to put the International Labour Organisation as high in the scale of world organisations as possible.

But some way must be found of co-ordinating the various international organisations, so that they work in concert to bring and keep the nations of the world together for the maintenance of peace and, in the words of Article 5 of the Atlantic Charter, to secure for all "improved labour standards, economic advancement and social security".

One of the questions which you will be considering at this meeting, in fact I understand your Constitutional Committee has already considered it, is how best to dovetail the I.L.O. into the system of world organisation which is being progressively developed. The I.L.O. is rightly proud of its status and its great record of service. It is the only great international organisation set up after the last war which has continued to function actively throughout this war, and it is the only organisation in which employers and workers have a place. It seems to me important, both in its own interest and in the interest of the new world organisation, that it should not be completely independent of that organisation but should be a definite part of the organisation in its constructive work for peace.
Pour ma part, je considère que, du fait que notre Organisation est tripartite et rapproche, comme aucune autre organisation ne le fait, les vues combinées des organisations d'employeurs, de travailleurs et des gouvernements, elle doit être, par rapport à l'autorité suprême, dans une situation égale à celle de n'importe laquelle des autres branches de l'organisation générale. Cela revient à dire qu'elle ne doit pas être placée dans une situation subalterne par rapport au Conseil économique et social, mais plutôt fonctionner parallèlement à lui, de telle façon que les vues de l'industrie, ainsi que les répercussions économiques de toutes propositions éventuelles, puissent être prises en considération par l'organisation mondiale en même temps et sur un pied d'égalité. Il est d'une importance vitale que la situation et la place dans l'histoire de l'Organisation internationale du Travail soient reconnues et que l'Organisation tienne bien son rang, car les bases mêmes de la paix dépendent des suites effectives qui seront données à l'article 5 de la Charte de l'Atlantique.

Je suis heureux de savoir que des arrangements sont en cours pour assurer la collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et les diverses organisations internationales spécialisées qui sont en voie de création. Cela est bien ainsi. L'Organisation internationale du Travail peut aider les autres organisations et peut être aidée par elles en retour. Je tiens toutefois à souligner que le succès ou l'échec de l'Organisation internationale du Travail dépend de ce qu'elle accomplira dans le domaine qui lui est propre. Ce domaine est d'une importance capitale pour la vie de tous ceux qui sont occupés dans le processus de production et de distribution ainsi que dans les services connexes.

Dans les relations d'ordre national et international, les questions concernant le travail et l'industrie ont une importance beaucoup plus grande que par le passé. Dans les relations internationales, d'autre part, les travailleurs et les employeurs ont une influence croissante pour fixer les programmes d'action que les États doivent suivre. Quelqu'un a dit qu'autrefois les ambassadeurs avaient pour fonction de suivre les mouvements des rois, mais maintenant, ils ont pour fonction de suivre le mouvement des salaires et les conditions de travail. On attache maintenant aux questions de travail une importance si grande que dans certaines de nos ambassades — et j'espère qu'avec le temps leur nombre croîtra — il y a des attaches pour le travail, tout comme il y a des attaches militaires et des attaches commerciaux.

Ce domaine du travail et de l'industrie, d'une importance sans cesse croissante, est celui dans lequel l'Organisation internationale du Travail est appelée à fonctionner.

En Grande-Bretagne, nous nous efforçons d'apporter à cette œuvre notre contribution. Nous avons arrêté une politique tant financière qu'économique en vue de la plénitude de l'emploi et, au moyen de l'organisation et des plans établis par l'État, toute notre énergie est consacrée à faire porter effet à cette politique.

Nous avons prévu avec le plus grand soin la redistribution du potentiel humain pendant la période intermédiaire entre la défaite de l'Allemagne et celle du Japon.

Avec l'assentiment unanime du parlement, et, j'en suis convaincu, des deux éléments de l'industrie dans son ensemble, nous avons organisé la formation et l'emploi des invalides. Il a été prévu que l'industrie, comme prix de son droit à l'existence, devra s'engager à employer les invalides dans des conditions convenables et à ne plus les jeter sur le pavé, qu'il s'agisse d'invalides de guerre ou d'invalides du travail.

Le parlement est actuellement saisi d'un vaste projet de loi sur les conseils de salaires, en vertu duquel je crois être fondé à dire que, dans tout le territoire de mon pays, il n'y aura plus un seul groupe de travailleurs qui ne dispose pas d'un mécanisme approprié pour les relations de travail, soit d'un caractère facultatif et fondé conjointement sur les organisations syndicales et les organisations d'employeurs, soit relevant de la protection légale.

Nous sommes en train d'établir un large régime d'assurances sociales et un service de santé publique. Nous avons commencé une campagne pour assurer à toute notre population des conditions convenables de logement, et je ne crois pas que le peuple britannique laisse cette campagne prendre fin avant que la tâche soit complètement accomplie.
For my part I take the view that as this Organisation is a tripartite one and brings together, as no other organisation does, the combined views of management and operatives' organisations and Governments, it must be in a position in relation to the highest authority equal to that of any other branch of the organisation. That is to say, it must not be put in a subordinate position to the Economic and Social Council, but rather work on parallel lines so that the views of industry, together with the economic repercussions of any proposals, may be considered by the world organisations together and on equal terms. It is vitally important that the position and place in history of the International Labour Organisation should be recognised and the Organisation should not make itself too cheap because the very fundamentals of peace depend on really giving effect to Article 5 of the Atlantic Charter.

I am glad to know that arrangements are being made for collaboration between the I.L.O. and the various specialised international organisations that are being set up. That is as it should be. The I.L.O. can help the other organisations and be helped by them in return. But I wish to emphasise that the I.L.O. will stand or fall by what it does in its own proper sphere. That sphere is one of vital importance in the lives of all those engaged in the processes of production and distribution and in the services that minister to them.

Both in national and international relations, labour and industrial matters are much more important than they used to be. In international relations, also, labour and industry have become more important in determining the policies the States must follow. Somebody has said that ambassadors used to be sent to follow the movement of kings, but now they are sent to follow the movement of wages and conditions. So much importance is now attached to labour matters that in some of our embassies — and I hope, as time goes on, many more — there are labour attachés, just as there are military attachés and commercial attachés.

This field of labour and industry, becoming ever more important, is the sphere in which the I.L.O. is called upon to operate.

In this country we are trying to make our contribution. We have decided on a policy, both financial and economic, and by the organisation and planning of the State, for full employment and the whole of our energy is directed to give effect to it.

Reallocation of manpower during the interim period between the defeat of Germany and the defeat of Japan has been carefully worked out.

We have provided for the training and employment of disabled persons by the unanimous consent of Parliament and, I believe, of both sides in industry as a whole. It has been determined that industry, as the price of its right to exist, shall undertake the employment under proper conditions of disabled persons and no longer throw them on the scrap heap either from war or from industry.

At present going through Parliament is a comprehensive Wages Councils Bill under which I think I can justly claim that over the large area of this country there will be no section of workers without proper industrial relations machinery, either voluntary and based on trade union organisation and employers jointly, or by legal protection where that does not exist.

Comprehensive national insurance and a national health service are being worked out. We have begun on a campaign, which I do not believe this country will ever allow to stop until it has done its job, for the complete rehousing of our people under decent conditions.
Nous avons adopté récemment une loi d'ensemble sur l'instruction publique, qui relève le niveau et la conception même de l'enseignement et de la formation professionnelle pour toute la population.

Malgré les exigences de la guerre et la terrible tension qui en est résultée, je crois pouvoir affirmer que, quoi que l'on puisse dire de nous en tant que gouvernement, notre parlement, au cours de ces cinq années de guerre, a, en fait, adopté un plus grand nombre de mesures législatives d'ordre social qu'il n'en avait jamais adoptées dans le même laps de temps pendant la paix.

Certaines des mesures auxquelles je viens de faire allusion sont destinées à devenir des caractéristiques permanentes de notre vie industrielle après la guerre, d'autres visent à faire face aux fluctuations des besoins pendant la période de transition entre la fin de la guerre en Occident et la fin de la guerre en Orient.

Dans le domaine national, il nous est très difficile, à l'heure actuelle, d'établir nos plans, car nous avons à faire des plans simultanément, non seulement pour la guerre contre l'Allemagne et pour la guerre contre le Japon pour nous constituent une seule guerre menée sur deux théâtres d'opérations, mais aussi pour la période de transition et pour l'époque où nous réaliserons enfin les conditions bien établies d'une paix durable.

Dans le domaine international, il est également nécessaire de faire des plans pour ces diverses fins et ces diverses périodes et cela est encore plus compliqué que lorsqu'il s'agit du domaine national en raison des difficultés qui ont surgi. Certaines des questions que vous examinez portent à la fois sur la période de transition et sur la période du temps de paix. Je pense en particulier à la proposition de créer des commissions d'industrie, à laquelle j'attache, personnellement, la plus haute importance.

J'espère que ces commissions joueront un rôle très utile, industrie par industrie, en rassemblant, en vue d'une collaboration internationale, ceux qui déjà ont des affinités naturelles parce qu'ils travaillent dans une même industrie, et en étudiant les problèmes de l'emploi et des relations de travail qui ne manqueront pas de se poser dans la période de transition et dans l'après-guerre. Au sujet de certaines de ces questions, la Conférence de Philadelphie a adopté une recommandation relative aux conditions d'emploi en général, mais dans chacune des grandes industries, les conditions varient nécessairement et les commissions d'industrie permettront de passer du général au particulier. Si les commissions en question doivent se préoccuper de ces arrangements transitoires, j'espère qu'elles consacreront également leur attention à l'examen des problèmes à longue échéance dans les diverses industries.

Sur cette question, je suis en mesure de parler avec quelque expérience. Lorsque j'ai rédigé la constitution de la Fédération internationale des travailleurs du transport, en 1919, j'ai fait cette expérience qui, à l'épreuve, a été couronnée de succès, de grouper les membres de métiers distincts. Il y a une semaine même, j'ai pu voir dans cette même salle, le meilleur exemple du succès de cette pratique au sein de la Commission paritaire maritime. S'il est possible de réunir ceux qui travaillent dans des métiers similaires, employeurs et travailleurs, pour discuter de leurs problèmes autour d'une table, il y a tout lieu d'espérer qu'ils aboutiront à un accord.

En conclusion, je répéterai ce que je déclarais à la Chambre des communes au cours de l'été dernier, lors du débat sur l'œuvre du Bureau international du Travail, à savoir que je ne veux pas embellir les choses et dire que l'Organisation internationale du Travail a obtenu des résultats merveilleux, mais je tiens à le dire: notre génération a le devoir de soutenir toute organisation internationale qui a survécu à la présente guerre et qui est transmise aux générations futures. Nous en aurons besoin. Les problèmes seront difficiles. Ce que l'on trouve dans l'Organisation internationale du Travail et nulle part ailleurs, ce sont des gens qui viennent de l'atelier, de la campagne, de l'usine, employeurs comme travailleurs, et qui siègent conjointement pour discuter des difficultés internationales, sous l'œil vigilant de la presse du monde entier. J'ai en quelque sorte le sentiment que c'est peut-être une étape vers un parlement international dans un domaine plus étendu. Lorsque des hommes et des femmes peuvent se réunir pour examiner le même problème affectant de la même manière les pays d'où ils viennent, en consacrant leur énergie à trouver une solution, je crois qu'une telle institution vaut la peine qu'on la maintienne et qu'on la développe.
We have carried a comprehensive Education Act which lifts the whole standard and conception of the education and training of our people.

So I can claim that in spite of the exigencies of war and all the terrible strain involved, whatever may be said about us as a Government, in this Parliament and in these five years of war we have actually put on the statute book more social legislation than was ever passed in the same period in times of peace.

Some of the measures I have just referred to are intended to be a permanent feature of our industrial life after the war; others are intended to meet the changing needs of the transition period between war and peace or of the transition period between the end of the war in the West and the end of the war in the East.

In the national field our planning at this moment is very difficult, because we have to plan simultaneously not only for the war against Germany and for the war against Japan, which to us are one war probably operating in two stages, but also for the transition period and for the time when we finally attain to the settled conditions of a lasting peace.

Internationally, it is necessary also to plan for all these various purposes and periods, and that is even more complicated than it is in the national field because of the difficulties that have arisen. Some of the questions you are considering relate both to the transition period and to the peacetime period. I have in mind particularly the proposal for setting up industrial committees, to which personally I attach the greatest importance.

I hope these committees will play a valuable role, industry by industry, bringing together in the interests of international co-operation those who already have a natural affinity through being engaged in the same industry, and in considering the problems of employment and industrial relations that will certainly arise in the transition and post-war periods. On some of these questions the Philadelphia Conference adopted a Recommendation relating to employment conditions in general. But conditions in each of the great industries necessarily vary, and the industrial committees will make it possible to get away from generalities and get down to the particular. While the committees will be concerned with these transitional arrangements, I hope that they will also devote themselves to considering the long-term problems of their industries.

On this matter I can claim to speak with some experience. When I wrote the constitution of the International Transport Workers' Federation in 1919, I adopted the experiment, which has proved eminently successful, of grouping members of separate trades, and a week ago in this hall there was the best evidence of it in the Joint Maritime Commission. If people working in similar occupations, employers and workers, can be brought together to discuss their problems around the table, there is every reason to hope that they will reach agreement.

I would like to conclude by repeating what I said in the House of Commons last summer in the debate on the work of the I.L.O., that I do not want to gild the lily and say that the I.L.O. has done wonderful things. What I do say is: it is the duty of this generation to hold on to every international organisation which has survived this war and which goes on to the future generation. We shall need them. Great will be the problems. One thing you get in the International Labour Organisation, which you get nowhere else, is people drawn from the workshop, the field and the factory, employers and workpeople alike, sitting in open and common assembly discussing international difficulties with the eyes of the press of the world turned on them. I somehow feel that that may be the road towards an international parliament in the wider field. Wherever men and women can meet, with the same problem affecting in the same way the countries from which they come, applying their energies to find some solution, I think that institution is worth preserving and worth developing.
Je vous souhaitez plein succès dans vos délibérations au cours des prochains jours.

Le Président regrette qu’en raison de ses absorbantes fonctions, M. Bevin doive quitter la salle des séances sans que le Conseil ait l’occasion de le remercier comme il conviendrait de sa très intéressante allocution; mais si les sentiments de gratitude du Conseil sont exprimés de façon hâtive, ils n’en sont pas moins sincères et profonds.

M. Ernest Bevin quitte la salle des séances.

Le Président est convaincu que le Conseil d’administration tiendra à ce qu’il dise de façon plus détaillée combien le Conseil apprécie le message très riche en enseignements et très encourageant que M. Bevin lui a adressé et où l’on retrouve toute sa grande expérience, son sens des responsabilités, son internationalisme et sa foi profonde dans les principes sur lesquels repose l’Organisation.

Le Conseil d’administration tiendra également à adresser ses remerciements au gouvernement britannique et au peuple britannique qui, trois fois au cours de la guerre, ont accueilli des réunions de l’Organisation internationale du Travail.

Le ministre du Travail et du Service national a parlé de la puissance croissante qu’ont acquise les Nations Unies depuis la réunion de la Commission de crise, en 1942. La situation militaire évolue plus rapidement encore. Lors des travaux préliminaires en vue de la présente session, les nouvelles étaient assez peu favorables, et maintenant l’on assiste aux victoires écrasantes des armées russes sur le front oriental et aux succès du front occidental, des Philippines et de Birmanie.

La tâche du Conseil d’administration en devient encore plus urgente — il lui appartient de faire des plans pour le temps de paix, d’une paix dans laquelle on tiendra compte des intérêts des petites gens et l’on fera des progrès continus pour le relèvement des niveaux de vie dans le monde entier.


Sir John Forbes Watson constate que le ministre du Travail et du Service national a souligné le fait que l’Organisation internationale du Travail est la seule organisation officielle au sein de laquelle les employeurs et les travailleurs soient représentés sur un pied d’égalité avec les gouvernements. Il tient à associer le groupe des employeurs aux remerciements adressés à M. Bevin. Bien des membres de ce Conseil se souviennent du temps où M. Bevin siégeait à la Conférence, et son discours montre qu’il a une connaissance profonde et pratique des travaux de l’Organisation. Lui-même et ses collègues sont très reconnaissants à M. Bevin d’avoir trouvé le temps de venir, malgré ses absorbantes fonctions, leur apporter un message plein d’encouragement.

M. Hallsworth associe le groupe des travailleurs aux remerciements adressés à M. Bevin. Son message est particulièrement encourageant pour le groupe des travailleurs car, avec son expérience profonde des réunions internationales, il a donné de précieuses indications sur ce que l’Organisation internationale du Travail de l’avenir pourra être.

Le Directeur p.i. rappelle que, lors de la 91ème session du Conseil tenue à Londres en 1943, il avait mentionné la satisfaction toute particulière avec laquelle le Conseil se réunissait dans cette ville, dont le courage et l’endurance resteront inscrits dans l’histoire du monde.

Il existe des liens étroits entre la ville de Londres et le Bureau international du Travail. Il y a 26 ans, Sir Frederick Leggett et lui-même travaillaient à Londres à
I wish you every success in your deliberations during the coming days.

The Chairman was sorry that owing to the heavy claims on his time Mr. Bevin had to leave the meeting before the Governing Body was able to thank him properly for his interesting address, but its appreciation was none the less deep and sincere for being swiftly expressed.

Mr. Ernest Bevin then withdrew from the meeting.

The Chairman was sure that the Governing Body would wish him to express more fully its appreciation of the enlightening and heartening message which Mr. Bevin had given it out of his rich experience, his sense of responsibility, his internationalism, and his profound faith in the principles on which the Organisation was based.

The Governing Body would also wish to express its thanks to the British Government and to the British people for welcoming meetings of the International Labour Organisation three times during the course of the war.

The Minister of Labour and National Service had spoken of the mounting strength of the United Nations during the period since the meeting of the Emergency Committee in 1942. The fortunes of war had shown even more rapid changes. There had been a time during the preparation for the present meeting when the news was not all favourable, but now there were the tremendous victories of the Russian armies on the Eastern front and the successes on the Western front and in the Philippines and Burma.

These victories made the task of the Governing Body all the more urgent. That task was to plan for the days of peace and to make that peace a peace in which the interests of the common man would be regarded and in which steady progress would be made in raising the standards of living throughout the world.

It involved a patient struggle to carry out the ideals of the International Labour Organisation. The Governing Body would have an opportunity to make progress in defining the relationship of the International Labour Organisation to the great co-ordinated effort of international organisations to which the Minister of Labour and National Service had referred. It would also have the opportunity of making improvements in its own internal organisation, and it would lay down the bases of action in the difficult period of transition and for the time when peace was fully restored. Step by step progress would have to be made towards the objectives stated in the Atlantic Charter and in the Declaration of Philadelphia.

Sir John Forbes Watson said that the Minister of Labour and National Service had mentioned the fact that the International Labour Organisation was the only official international organisation in which employers and workers were represented on an equal footing with Governments. He wished to associate the Employers' group with the thanks addressed to Mr. Bevin. Many of the members of the Governing Body would remember the days when Mr. Bevin sat on the Conference benches, and his speech had shown that he had a deep and practical knowledge of the Organisation's work. He and his colleagues were very grateful to Mr. Bevin for having found time in the midst of his great responsibilities to come to the meeting and to bring it so encouraging a message.

Mr. Hallsworth wished to associate the Workers' group with the thanks expressed to Mr. Bevin. His message was especially encouraging to the Workers' group because it was delivered out of a fund of experience of international gatherings and gave a picture of what the International Labour Organisation might be in the future.

The Acting Director recalled that at the 91st Session of the Governing Body, held in London in 1943, he had referred to the special satisfaction which the Governing Body felt at meeting in that city, the courage and endurance of which would long go down in the history of the world.

There were close associations between the International Labour Office and the City of London. Twenty-six years ago Sir Frederick Legget and he had been working
l’élaboration des plans qui ont finalement abouti à la création de l’Organisation. Par la suite, il a collaboré avec M. George Barnes, membre du Cabinet britannique de guerre et l’un des fondateurs de l’Organisation. Puis le Comité d’organisation de la Conférence de Washington a fonctionné à côté du siège actuel du bureau de correspondance de Londres. Un peu plus tard, lorsque Albert Thomas a pris ses fonctions de Directeur, le Bureau a officiellement commencé son activité à Seamore Place. En 1920, le Conseil d’administration s’est réuni à Londres, où le gouvernement britannique avait mis à sa disposition une des plus belles salles de la Chambre des Lords.

A vingt-cinq ans de distance, le Conseil d’administration se retrouve à Londres dans des circonstances comparables car l’Organisation se trouve au seuil d’une ère nouvelle. Comme autrefois M. Barnes, aujourd’hui M. Bevin a fait bénéficier le Conseil de son expérience, de ses qualités d’homme d’État, de son énergie. Pour toutes ces raisons, il tient à s’associer aux déclarations faites par les précédents orateurs.

Le Président souhaite la bienvenue aux membres du Conseil qui participent à ses travaux pour la première fois.

Il est heureux de saluer, en premier lieu, M. Parodi, ministre du Travail et de la Sécurité sociale de France, qui a remplacé M. Tixier en qualité de représentant titulaire du gouvernement français. Les membres du Conseil, qui connaissent de longue date M. Tixier et apprécient vivement ses grandes qualités, lui adresseront sans doute un souvenir cordial et accueilleront avec grand plaisir son distingué successeur au ministère du Travail de France. Il rappelle que M. Parodi a d’ailleurs assisté à plusieurs réunions de l’Organisation internationale du Travail.

Il souhaite également la bienvenue à M. Van Acker, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale de Belgique, qui a été désigné comme représentant titulaire de son gouvernement au Conseil d’administration.

Il salue d’autre part la présence de M. del Río y Cañedo, ambassadeur du Mexique à Ottawa, qui est maintenant le représentant titulaire du gouvernement mexicain au Conseil d’administration.

Il souhaite la bienvenue à M. Kovacevich, qui a succédé à M. Soubbotitch comme représentant titulaire du gouvernement yougoslave.


Au sein du groupe des travailleurs siègent les membres élus lors de la Conférence de Philadelphie, notamment M. Lombardo Toledano, du Mexique; M. Chu Hsueh-fan, de Chine; M. Bengough, du Canada; M. Laurent, de France; M. Kosina, de Tchécoslovaquie et M. Oldenbroek, des Pays-Bas.

Dans le groupe des employeurs siègent le colonel Antoine, de France; M. Dahl, de Norvège; M. Warning, des Pays-Bas, qui ont été élus lors de la Conférence de Philadelphie.

Il est heureux d’autre part de saluer, après une longue absence, le retour de M. Lecocq, ainsi que celui de M. Waline, qui accompagne le Colonel Antoine.

On a souligné l’importance de la collaboration de l’Organisation internationale du Travail avec d’autres organismes internationaux. Il est donc particulièrement heureux de saluer M. Lester, Secrétaire général p.i. de la Société des Nations, et de souhaiter, d’autre part, la bienvenue au sein du Conseil d’administration des représentants de plusieurs organisations internationales nouvelles qui ont été invités en exécution d’une décision prise par le Conseil d’administration à Philadelphie et qui
in London on the plans which ultimately led to the creation of the Organisation. Later, he had worked with Mr. George Barnes, a member of the British War Cabinet and one of the founders of the Organisation. The Organising Committee for the Washington Conference had also worked next door to the present London Branch Office. A little later, when Albert Thomas had taken his place as Director, the Office had officially begun its work in Seamore Place. In 1920 the Governing Body had met in London, and the British Government had placed at its disposal one of the most handsome rooms in the House of Lords.

Now, twenty-five years later, the Governing Body found itself in London again in circumstances which were not wholly dissimilar, because the Organisation was standing at the beginning of a new epoch. Like Mr. Barnes in the past, Mr. Bevin had today given the Governing Body the benefit of his experience, his statesmanship, and his energy. For all these reasons, he wished to associate himself most heartily with what the previous speakers had said.

The Chairman welcomed those members of the Governing Body who were attending a session for the first time. He wished in the first place to greet Mr. Parodi, Minister of Labour and Social Security of France, who had taken Mr. Tixier’s place as regular representative of the French Government on the Governing Body. The members of the Governing Body who had known and appreciated Mr. Tixier for so long would no doubt wish to send him their cordial greetings and would welcome with great pleasure his distinguished successor as Minister of Labour of France. Mr. Parodi had already attended a number of the meetings of the International Labour Organisation.

He wished also to welcome Mr. van Acker, Minister of Labour and Social Welfare of Belgium, who had been appointed as regular representative of his Government on the Governing Body.

He was glad to greet Mr. del Rio y Cañedo, Mexican Ambassador at Ottawa, who had been appointed regular representative of the Mexican Government on the Governing Body.

He welcomed Mr. Kovacevich, who had succeeded Mr. Soubbotitch as regular representative of the Yugoslav Government.

There were, further, a number of representatives in the Government group who had been appointed especially for the present session. The Government of Norway was represented by its Minister of Education, Mr. Hjelmsveit, in place of Mr. Støstad, who was absent through illness. The Netherlands Government was represented by Mrs. Clegg Riedel, taking the place of Dr. van den Tempel, who had also been prevented by illness from attending the session. The Government of Canada was represented by Mr. Paul Martin, Parliamentary Secretary to the Minister of Labour, who had attended the Philadelphia Conference. The Chilean Government was represented by the Chilean Ambassador in London, Mr. Manuel Bianchi, and the Brazilian Government by Mr. Gouthier, Secretary in the Brazilian Embassy in London. The Greek Government was represented by Mr. Aghnides, Greek Ambassador in London, whom many of the members of the Governing Body would remember as a member of the Secretariat of the League of Nations. For the Government of India, Sir David Meek was replacing Sir Samuel Runganadhan.

In the Workers’ group there were the new members elected at the Philadelphia Conference, namely, Mr. Lombardo Toledano of Mexico, Mr. Chu Hsieh-fan of China, Mr. Bengough of Canada, Mr. Laurent of France, Mr. Kosina of Czechoslovakia, and Mr. Oldenbroek of the Netherlands.

In the Employers’ group there were Col. Antoine of France, Mr. Dahl of Norway, and Mr. Warning of the Netherlands, who were elected at the Philadelphia Conference.

He was also very happy to greet Mr. Lecocq, who was back after a long absence, together with Mr. Waline, accompanying Col. Antoine.

Reference had been made to the collaboration of the International Labour Organisation with other international bodies. He was therefore especially glad to welcome Mr. Lester, Acting Secretary-General of the League of Nations, and the representatives of a number of new international organisations who had been invited to attend the Governing Body in accordance with a decision taken at its Philadelphia meeting, namely, Dr. Sommerfeldt, Director-General of the Norwegian Ministry of
sont le Dr. Sommerfeldt, directeur général au ministère de l'Instruction publique de Norvège, représentant la Conférence des ministres de l'Instruction publique des pays alliés; Sir Herbert Emerson, directeur du Comité intergouvernemental pour les réfugiés; le Professeur Robert Rae, représentant la Commission provisoire des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; et M. Dudley Ward, représentant l'Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de restauration.

Le Directeur p.i. donne lecture au Conseil d'administration du télégramme suivant de M. Lourival Fontes qui, jusqu'à une date récente, était le représentant titulaire du gouvernement brésilien au Conseil d'administration:

Je vous prie d'accepter et de transmettre à tous les collègues du Conseil d'administration mes cordiales salutations à l'occasion de mon départ et mes meilleurs vœux pour le succès permanent de l'œuvre du Bureau international du Travail.

La séance est levée à 11 heures 45.

Carter Goodrich.
Education, representing the Conference of Allied Ministers of Education; Sir Herbert Emerson, Director of the Intergovernmental Committee on Refugees; Professor Robert Rae, representing the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, and Mr. Dudley Ward, representing the United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

The Acting Director read to the Governing Body the following telegram from Mr. Lourival Fontes, who had been until recently the Brazilian Government representative on the Governing Body:

Please accept and convey to all colleagues on the Governing Body my cordial farewell greetings and best wishes for the permanent success of the work of the International Labour Office.

The sitting closed at 11.45 a.m.

Carter Goodrich.
PROCÈS-VERBAL DE LA DEUXIÈME SÉANCE

(Jeudi 25 janvier 1945 — 14 heures 40)


Absent: M. Alvarado.

QUATORZIÈME QUESTION A L’ORDRE DU JOUR

Relations avec d’autres organismes internationaux

Le Directeur p.i. indique que le document relatif à cette question comporte surtout des informations et quelques décisions à prendre.

Comme l’a indiqué le Président à la première séance, diverses organisations internationales ont été invitées à envoyer des représentants à la présente session du Conseil d’administration; il appartient au Conseil de se prononcer sur l’addition formelle à la liste de ces organisations du Comité intergouvernemental pour les réfugiés. Il est suggéré d’autre part que le Conseil d’administration autorise le Bureau à se mettre en rapport avec l’Organisation internationale provisoire de l’aviation civile en vue d’instituer des relations similaires.

La note du Bureau contient la correspondance échangée entre Miss Perkins, secrétaire au Travail des États-Unis, et le Bureau au sujet du projet de Dumbarton Oaks. Il est intéressant de noter que Miss Perkins a communiqué au Bureau, au nom du secrétaire d’État des États-Unis, le texte officiel des propositions de Dumbarton Oaks; dans sa réponse le Directeur p.i. a demandé à recevoir également communication du texte officiel révisé de ces propositions, au stade ultérieur des négociations.

Le Bureau a été invité à envoyer un observateur à la réunion plénière inaugurale à laquelle ont été élaborés les accords concernant la création d’un Fonds monétaire international et d’une Banque internationale pour la reconstruction et la mise en valeur. À cette occasion, le Bureau a été consulté sur un certain nombre de points. On se souviendra que la résolution de Philadelphie sur la politique économique à suivre pour la réalisation d’objectifs sociaux prévoyait que tous accords établissant un mécanisme international pour le règlement des soldes et pour le maintien de la stabilité des taux de change devraient comporter une disposition aux termes de laquelle les autorités chargées de son fonctionnement devraient prendre en considération dans l’élaboration et l’application de leur programme d’action l’effet de leurs décisions sur l’emploi et sur le niveau de vie. Il a été tenu compte de ce vœu dans l’accord concernant l’Fonds monétaire international. Dans des conditions analogues une disposition répondant aux vœux de la Conférence de Philadelphie a été insérée dans l’accord concernant la Banque internationale pour la reconstruction et la mise en valeur. Les textes des deux accords comportent, d’autre part, une disposition d’ordre général concernant la collaboration des deux organismes à créer avec d’autres organisations internationales.

L’accord concernant la Banque internationale comporte diverses autres dispositions qui présentent de l’intérêt pour l’Organisation internationale du Travail et qui sont mentionnées dans la note soumise au Conseil.

Il convient de signaler qu’à Bretton Woods a été adoptée une résolution recommandant aux gouvernements de prendre certaines mesures tendant à favoriser une politique de plein emploi. Cette résolution a été examinée par la Commission de l’emploi.

M. Hallsworth tient à souligner l’importance du principe contenu dans la résolution de Philadelphie et d’après lequel les autorités chargées de la direction d’un
MINUTES OF THE SECOND SITTING

(Thursday, 25 January 1945 — 2.40 p.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. van Ackers, Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Bianchi, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Djang Tien-kai, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hjelmslev, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meek, Mr. Moreas, Mr. Oldenbroek, Mr. Parodi, Mr. del Río y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado.

FOURTEENTH ITEM ON THE AGENDA

Relations with Other International Bodies

The Acting Director said that the document relating to this question contained mainly information, but there were a few decisions to be taken.

As the Chairman had mentioned at the first sitting, various international organisations had been invited to send representatives to the present session of the Governing Body, and the Governing Body was asked to approve the addition to the list of those organisations of the Intergovernmental Committee on Refugees. It was also suggested that the Governing Body should authorise the Office to approach the Provisional International Civil Aviation Organisation with a view to the establishment of similar relations.

The Office note contained an exchange of correspondence between Miss Perkins, United States Secretary of Labor, and the Office, concerning the Dumbarton Oaks proposals. It was of interest that Miss Perkins had forwarded to the Office, on behalf of the Secretary of State of the United States, the official text of the Dumbarton Oaks proposals, and in his reply the Acting Director had asked that the official text of any revised proposals which emerged from the negotiations at a subsequent stage might also be communicated to the Office.

The Office had been invited to send an observer to the inaugural meeting at which the agreements concerning the establishment of an International Monetary Fund and an International Bank for Reconstruction and Development were worked out. The Office had been consulted on various points on that occasion. It would be remembered that the resolution adopted at Philadelphia concerning economic policies for the attainment of social objectives provided that any agreement establishing machinery for settling international balances and maintaining stability in rates of exchange should include a provision requiring the authorities responsible for its application to have regard, in framing and applying their policies, to the effect of their decisions on employment and living standards. This resolution had been taken into account in the Articles of Agreement of the International Monetary Fund. A provision corresponding to the recommendations of the Philadelphia Conference had similarly been inserted in the Articles of Agreement concerning the International Bank for Reconstruction and Development. Both agreements also contained a general clause providing for co-operation between the two proposed agencies and other international organisations.

The Articles of Agreement of the International Bank contained a number of other provisions which were of interest to the International Labour Organisation and which were mentioned in the note submitted to the Governing Body.

Lastly, a resolution adopted at Bretton Woods recommended that Governments should take certain measures to promote a policy of full employment. This resolution had been considered by the Employment Committee.

Mr. Hallsworth wished to emphasise the importance of the principle embodied in the Philadelphia resolution that the authorities responsible for the operation of
organisme international ayant pour objet de développer le mouvement international des capitaux devraient consulter l'Organisation internationale du Travail sur l'opportu-

nité d'inclure dans les cahiers des charges des travaux d'équipement financés, en tout ou en partie, par l'entremise du dit organisme des stipulations au sujet du bien-
être et des conditions de travail de la main-d'œuvre employée, de telles stipulations deve-

nant être élaborées en consultation avec l'Organisation internationale du Travail. L'inclusion dans les cahiers des charges de stipulations de ce genre est tout à fait cou-

rante en Grande-Bretagne, et sans doute dans d'autres pays. Si l'on tient compte con-

stamment de ce vœu de la Conférence de Philadelphie, dans les relations entre l'Orga-

nisation internationale du Travail et les organismes intéressés, un grand pro-

grès aura été réalisé pour assurer la sécurité aux travailleurs.

Sir Frederick Leggett est tout à fait d'accord avec M. Hallsworth mais considère que l'Organisation doit prendre des mesures pour définir les méthodes d'application des dispositions concernant les cahiers de charges. Le Bureau pourrait étudier la question et soumettre des propositions au Conseil afin que des démarches précises soient faites auprès des autres organisations.

Le Directeur p.i. souligne que la note relative au quatrième point de l'ordre du jour (Dispositions de caractère social à insérer dans le règlement de la paix) prévoit la constitution d'une commission qui aura notamment pour tâche d'étudier la ques-

tion soulevée par Sir Frederick Leggett.

La note du Bureau sur le quatorzième point de l'ordre du jour signale que la délégation sur les dépressions économiques du Département économique, financier et du transit de la Société des Nations a poursuivi ses travaux.


nant une réunion éventuelle de membres du conseil de l'U.N.R.R.A. avec des mem-

bres du Conseil d'administration. Toutefois, l'ordre du jour de la réunion était trop chargé pour qu'il soit possible de traiter cette question, laquelle pourra être reprise ultérieurement.


Il signale d'autre part qu'une ancienne fonctionnaire du Bureau, Miss Hinder, qui a une grande expérience de l'application de la législation sociale en Chine, repré-


La commission provisoire des Nations Unies a élaboré le texte d'un projet de constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Ce projet, qui est soumis actuellement aux gouvernements, est accompagné d'un commentaire officiel envisageant l'établissement de relations avec diverses organisations internationales et constatant que, d'après les recommandations de la Confé-

rence de Hot Springs, il est un certain nombre de sujets à l'égard desquels l'Orga-

nisation pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation internationale du Travail auront des intérêts connexes, notamment en matière de conditions de travail dans l'agriculture et en matière de coopération.

Enfin le projet de constitution en question contient un paragraphe prévoyant la possibilité d'accords avec d'autres organismes internationaux de droit public en vue de l'établissement de services communs et d'arrangements communs en ma-

tière de recrutement, de formation professionnelle, de conditions de service et autres questions connexes, ainsi que d'échange de personnel.

Il convient de noter que les relations de l'Organisation avec la commission pro-

visoire des Nations Unies sont devenues étroites et cordiales.
international machinery for promoting the international movement of capital should consult the International Labour Organisation as to the appropriateness of including in the terms under which development works financed in whole, or in part, through such machinery were to be carried out, provisions concerning the welfare and working conditions of the labour employed, and that such provisions should be framed in consultation with the International Labour Organisation. In Great Britain the principle of including provisions of this kind in contract terms had become quite customary, and no doubt this was the case in other countries too. If this recommendation of the Philadelphia Conference were constantly borne in mind in the relations between the International Labour Organisation and the other agencies concerned, a great step forward would be taken in creating security for the workers.

Sir Frederick Leggett entirely agreed with Mr. Hallsworth, but he thought that the Organisation should take some steps to define the methods by which these fair employment principles could be applied. This point might be studied by the Office with a view to the submission of proposals to the Governing Body on the basis of which a definite approach could be made to the other organisations.

The Acting Director said that in the note relating to the fourth item on the agenda (Social Provisions in the Peace Settlement) it was suggested that a committee should be set up, one of the duties of which would be to make the studies to which Sir Frederick Leggett had referred.

The Office note on the fourteenth item on the agenda mentioned that the Delegation on Economic Depressions of the Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations had continued its work.

The collaboration between the Organisation and the United Nations Relief and Rehabilitation Administration had grown closer and more detailed. He wished to call attention to a resolution adopted at the Second Session of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration Council which contained a reference to the employment problem. The Office had been represented at the Second Session of the Council by the Acting Director himself and by several members of his staff, who had been able to furnish the Council with technical information. On the occasion of that meeting the Acting Director had taken up the suggestion that a meeting might be held between the members of the UNRRA Council and the members of the Governing Body; but the agenda of the meeting had been too full for that question to be considered, and it might be taken up again at a later stage.

The Office had also been invited to send a representative to the meeting of the Committee of the UNRRA Council for the Far East, which was to be held in Sydney in February 1945. The regular representative of the Office on that Committee would be its Chungking correspondent, but at the Sydney meeting the Office would be represented by Mr. Kuriyan, Chief of the Application of Conventions Service.

He also wished to mention that a former member of the Office staff, Miss Hinder, who had had many years of experience in administering social legislation in China, had been appointed to represent the British Government on the Welfare Committee of the UNRRA Committee for the Far East, and this was one more link with UNRRA.

The United Nations Interim Commission on Food and Agriculture had drafted a constitution for the United Nations Food and Agriculture Organisation. This draft, which was now under consideration by Governments, was accompanied by an official commentary which discussed the establishment of relations with various international organisations and pointed out that, in accordance with the recommendations of the Hot Springs Conference, there were a number of subjects on which the Food and Agriculture Organisation would have a common interest with the International Labour Organisation, in particular with regard to conditions of work in agriculture and the work of co-operative organisations.

Finally, the draft constitution also included a paragraph providing for the conclusion of agreements with other public international organisations for the maintenance of common services, for common arrangements in regard to recruitment, training, conditions of service and other related matters, and for interchanges of staff.

It should be noted, therefore, that the relations of the Organisation with the Interim Commission had become close and cordial.
Sir John Forbes Watson constate que, dans ses relations avec les organisations internationales existantes, l'Organisation a eu parfois quelque difficulté à se faire reconnaître la place qui lui revenait. Or il s'agit de la seule organisation internationale tripartite existante. Le ministre du Travail et du Service national a exprimé l'espoir que l'Organisation aura, dans la nouvelle hiérarchie des institutions internationales, une place aussi élevée que possible; jusqu'ici, toutefois, elle a vécu un peu dans l'isolement. En s'orientant vers une collaboration étroite avec les organisations nouvelles, il convient de se rappeler que si l'Organisation revendique le droit d'examiner les décisions d'autres organismes, ceux-ci pourraient revendiquer un droit correspondant. C'est dans cet esprit qu'il convient d'envisager les relations à établir, comme l'a signifié le délégué du gouvernement canadien à Philadelphie.

A son avis les questions que traite l'Organisation sont d'une importance capitale, car c'est avant tout des conditions d'emploi dans les divers pays que dépend la paix mondiale.

Le Directeur p.i. est convaincu que tous les membres du Conseil comprendront les préoccupations de Sir John Forbes Watson. Pour sa part, il a attiré l'attention sur certains textes concernant l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour montrer que la porte restait ouverte en vue de l'établissement de relations suivies avec l'Organisation internationale du Travail. Il a reçu par ailleurs des communications qui ne sont pas reproduites dans la note soumise au Conseil et qui marquent l'intérêt que présentent, pour l'Organisation future de l'alimentation et de l'agriculture, certains aspects de l'activité de l'Organisation internationale du Travail.

Il signale que la Conférence des ministres de l'Instruction publique des pays alliés a établi un projet de constitution d'une organisation des Nations Unies pour la reconstruction de l'enseignement et de la culture. Ce projet a été communiqué au Bureau pour observations. Dans sa réponse le Directeur p.i. a formulé quelques observations sur les objectifs de l'organisation nouvelle et a donné des informations sur l'expérience du Bureau en matière d'organisation internationale. La réponse à cette communication montre que ces renseignements ont été vivement appréciés.

Pour ce qui est du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, les fonctions de cette organisation ont été définies de façon plus précise. Le Comité, d'autre part, a adopté une résolution affirmant à nouveau le principe de la collaboration avec le Bureau international du Travail, lequel est invité à envoyer des observateurs aux réunions du Comité et de ses divers organes. C'est dans ces conditions que, à titre de réciprocité, le Bureau suggère au Conseil de prendre une décision formelle invitant le Comité intergouvernemental pour les réfugiés à se faire représenter aux réunions du Conseil d'administration.

A la suite d'une résolution adoptée lors de la Conférence de Philadelphie, le Bureau a adressé au secrétaire d'État des États-Unis une lettre attirant l'attention sur l'opportunité d'associer l'Organisation internationale du Travail à la préparation d'arrangements concernant l'aviation civile. La Conférence internationale de l'aviation civile, qui a siégé à Chicago, était de caractère strictement technique; si le Bureau n'a pas eu l'occasion d'y envoyer des observateurs, le secrétaire d'État, dans la réponse qu'il a adressée au Directeur p.i., a déclaré qu'il avait toute raison de croire que tout organisme aéronautique international permanent, qui viendrait à être établi à la suite de la Conférence de Chicago, accueillerait très cordialement toute collaboration appropriée de la part du Bureau international du Travail. Les contacts préliminaires établis sont donc, dans ce domaine, également satisfaisants.

En matière de transports internes européens, un organe de la Commission consultative technique des transports internes a souligné l'intérêt que présente pour l'Organisation européenne envisagée le projet de création au sein de l'Organisation internationale du Travail d'une commission d'industrie pour les transports, et a recommandé que l'organisation future soit représentée, le moment venu, au sein de cette commission et que des arrangements appropriés soient faits entre les deux organisations en vue de consultations réciproques.

Le Bureau continue à suivre les travaux de la Commission anglo-américaine des Antilles.

Dans le Moyen-Orient un comité permanent de la Conférence statistique du Moyen-Orient a été établi en vue de l'institution d'un bureau statistique pour cette
Sir John Forbes Watson said that the Organisation had had some difficulty in the past in obtaining recognition of its rightful position in its relations with other international organisations. The Organisation was the only existing tripartite international organisation. The Minister of Labour and National Service had expressed the hope that in the new hierarchy of international bodies the Organisation would have as high a place as possible; but so far it had rather lived in isolation. In seeking to ensure closer co-operation with the new agencies, it should be remembered that if the Organisation claimed the right to examine the decisions of these other agencies, they might also claim a similar right in respect of the decisions of the Organisation. The establishment of reciprocal relations should be viewed in this light, as the Canadian Government delegate had pointed out at Philadelphia.

In his opinion the questions with which the Organisation dealt were of capital importance, because it was upon the conditions of employment in the various countries that world peace mainly depended.

The Acting Director was sure that all the members of the Governing Body would appreciate the considerations which Sir John Forbes Watson had in mind. The reason why he had drawn attention to certain articles in the constitution of the United Nations Food and Agriculture Organisation was to show that the door remained open for the establishment of continuous relations with the International Labour Organisation. He had, moreover, received letters which were not given in the note submitted to the Governing Body, but which emphasised the interest which some aspects of the work of the International Labour Organisation had for the proposed Food and Agriculture Organisation.

With regard to the Conference of Allied Ministers of Education, a draft constitution had been framed for a United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction, and had been submitted to the Office for its observations. In its reply the Office had made some observations on the essential purpose of the new organisation and had given some information based on its own experience in building up an international organisation. The reply received to this letter showed that this information had been warmly appreciated.

With regard to the Intergovernmental Committee on Refugees, the functions of this organisation had been defined more clearly. The Committee had also adopted a resolution reaffirming the principle of co-operation with the International Labour Office, which had been invited to send observers to the meetings of the Committee and of its various subcommittees. In these circumstances, and as a reciprocal measure, the Office now suggested that the Governing Body should formally decide to invite the Intergovernmental Committee on Refugees to be represented at the meetings of the Governing Body.

In pursuance of a resolution adopted at the Philadelphia Conference, the Office had sent a letter to the Secretary of State of the United States calling attention to the desirability of associating the International Labour Organisation in the preparation of any international arrangements concerning civil aviation. The International Conference on Civil Aviation, which had met in Chicago, was a strictly technical conference, and although the Office had not had the privilege of sending observers, the Secretary of State in his reply to the Acting Director had stated that he had every reason to believe that any permanent international aeronautical body which might be established as a result of the Chicago Conference would heartily welcome all appropriate co-operation of the International Labour Office. Here again, therefore, the preliminary contacts had been established on a satisfactory basis.

With regard to the European Inland Transport Organisation, a body connected with the Advisory Technical Committee on Inland Transportation had referred to the interest of the proposed European organisation in the suggestion for the establishment of an industrial committee for inland transport within the International Labour Organisation, and had recommended that the proposed Organisation should be represented on such a committee if it were established, and that appropriate arrangements should be made for consultation between the two organisations.

The Office was continuing to keep in touch with the work of the Anglo-American Caribbean Commission.

In the Middle East a standing committee of the Middle East Statistical Conference had been established with a view to setting up a statistical office for that
Le Bureau a offert au Comité permanent les informations statistiques dont il dispose ainsi que toute assistance qui lui serait utile. Cette offre a été bien accueillie et on peut voir là le début d'une fructueuse collaboration.

Le Conseil d'administration décide d'ajouter le Comité intergouvernemental pour les réfugiés à la liste des organisations internationales auxquelles s'appliquent les arrangements de réciprocité concernant la représentation aux réunions et l'échange de documents qui ont été approuvés par le Conseil d'administration à Philadelphie.

Le Conseil d'administration décide d'autoriser le Bureau à se mettre en rapport avec l'Organisation internationale provisoire de l'aviation civile en vue d'instaurer des relations réciproques équivalent à celles qui ont été établies avec d'autres organismes.

CINQUIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Rapport de la Commission de l'emploi

M. Dupriez, membre gouvernemental belge de la Commission de l'emploi, président et rapporteur de cette Commission, déclare qu'après une discussion générale la Commission de l'emploi a abouti à une série de recommandations de caractère préliminaire.

La Commission a d'abord examiné le sens qu'il convient d'attribuer à la notion de «plein emploi» qui est à la base des buts sociaux que l'Organisation se propose d'atteindre. Il est certain que l'une des aspirations les plus pressantes des classes laborieuses dans tous les pays est d'obtenir un degré d'emploi réellement satisfaisant. La Commission a affirmé, en se plaçant à ce point de vue social, que toute politique économique consciente devait faire de la recherche d'un emploi aussi total que possible l'un de ses objectifs les plus importants.

Pour atteindre ce but social, les moyens à employer sont de caractère économique. Au stade présent la Commission n'a pas cru devoir se prononcer sur ces moyens. Mais il résulte de l'ensemble des débats qu'en raison de l'importance primordiale de ce problème, il convient d'utiliser tous les moyens dont disposent tous les gouvernements. En effet, aucune formule simpliste ne permettrait de résoudre un problème d'une telle envergure.

Dans l'esprit de la Commission le plein emploi doit être réalisé dans des conditions qui assurent le progrès économique et la hausse du niveau des rémunérations réelles. Le plein emploi et le progrès économique sont des objectifs distincts qui doivent être recherchés simultanément par des moyens appropriés. Au cours des débats il a été question de la relation entre les politiques nationale et internationale qui visent à réaliser simultanément ces objectifs, mais la Commission n'a pas encore abouti à des conclusions précises.

Dans son rapport, la Commission souligne tout d'abord que ses travaux n'en sont encore qu'au stade préliminaire. Ultérieurement, elle sera appelée à examiner du point de vue de l'emploi les diverses propositions qui seraient formulées en matière de programmes d'action et de mesures d'ordre économique et financier.

La Commission a constaté que dès à présent les résolutions adoptées par la Conférence de Bretton Woods ont une influence certaine sur la politique du plein emploi. Sans se prononcer sur l'efficacité des moyens dont disposeraient le Fonds monétaire international, et la Banque internationale pour la reconstruction et la mise en valeur, la Commission a constaté avec satisfaction qu'en matière de plein emploi et d'élévation du niveau de rémunération, les objectifs assignés à ces deux institutions concordent avec ceux de l'Organisation internationale du Travail.

Une résolution de la Conférence de Philadelphie recommandait aux gouvernements de faire convoquer à une date prochaine, avec le concours du Conseil d'administration, une Conférence en vue d'aboutir à un accord international sur les politiques nationales en matière d'emploi et de chômage; étant donné que les gouvernements n'ont pas encore eu la possibilité d'informer le Bureau de leur attitude à cet égard, la Commission a estimé qu'elle ne pouvait, au stade actuel, formuler de recommandations dans ce domaine.

Les débats de la Commission ont porté particulièrement sur les problèmes concernant l'emploi des travailleurs invalides. La Commission a estimé qu'il importait qu'au lendemain de la guerre les gouvernements fassent un effort spécial pour résoudre ces problèmes, et à cet égard elle a considéré qu'il appartiendrait au Bureau de
region. The Office had offered to provide the standing committee with all the statistical information available and with any other assistance which it might require. This offer had been welcomed and might be expected to lead to fruitful collaboration.

The Governing Body decided to add the Intergovernmental Committee on Refugees to the list of international organisations to which the reciprocal arrangements in regard to representation at meetings and the exchange of documents, approved by the Governing Body at Philadelphia, applied.

The Governing Body decided to authorise the Office to approach the Provisional International Civil Aviation Organisation with a view to the establishment of reciprocal relations equivalent to those which had previously been established with other bodies.

FIFTH ITEM ON THE AGENDA

Report of the Employment Committee

Mr. Dupriez, Belgian Government member of the Employment Committee, Chairman and Reporter of the Committee, said that after a general discussion the Employment Committee had reached a number of conclusions of a preliminary nature.

The Committee had begun by considering the meaning of the term "full employment", which was basic to the social objectives of the Organisation. One of the most urgent desires of the workers in all countries was undoubtedly to secure a satisfactory level of employment. Looking at the matter from the social standpoint, the Committee had stated that the most important objective of any deliberate economic policy must be the provision of the fullest possible measure of employment.

While this objective was social in character, the means of attaining it were economic. The Committee had not felt itself called upon to take a decision on those means at the present stage; but from its general discussion the conclusion had emerged that the problem was of such fundamental importance that all the means available to Governments should be brought to bear upon it. There was no simple formula by which so complex a problem could be solved.

The Committee had considered that full employment should be achieved in such a way as to ensure economic progress and a higher level of real wages. Full employment and economic progress were separate objectives, but they must be pursued simultaneously by appropriate means. In the course of the discussion the question had been raised of the relation between the domestic and international policies aiming at achieving these two objectives together, but the Committee had not yet reached any definite conclusions on this point.

The Committee had emphasised in its report that its work was still at a preliminary stage. At a later stage it would be called upon to examine, from the standpoint of employment, the various proposals put forward in the field of economic and financial planning and action.

The Committee noted that the resolutions adopted by the Bretton Woods Conference would have a definite influence on the policy of full employment. Without commenting on the effectiveness of the means which would be available to the International Monetary Fund and to the International Bank for Reconstruction and Development, the Committee noted with satisfaction that the objectives of these two bodies in respect of full employment and the raising of standards of living were in harmony with the objectives of the International Labour Organisation.

The Philadelphia Conference had adopted a resolution recommending that at an early date Governments should call a conference, in conjunction with the Governing Body, to consider an international agreement on domestic policies of employment and unemployment. As the Governments had not yet had an opportunity of informing the Office of their attitude on this question, the Committee decided not to make any recommendations at the present stage.

Special reference had been made in the Committee to the problems connected with the employment of disabled workers. The Committee believed that after the war Governments would have to make a special effort to deal with these problems, and considered that it would be the duty of the Office to circulate information on the
diffuser des informations sur les méthodes auxquelles on a eu recours dans divers pays pour faciliter l’emploi des invalides. Les études du Bureau dans ce domaine devraient être poursuivies dans un cadre très large, comprenant à la fois les invalides de guerre et les invalides du travail, quelles que soient la nature et la cause de l’invalidité. Les représentants des pays du continent européen ont particulièrement insisté sur la nécessité de s’occuper des travailleurs frappés d’incapacité à la suite de maladie en même temps que de ceux qui ont été victimes de faits de guerre ou d’accidents. Il s’agit de permettre aux invalides de reprendre soit leur activité antérieure, soit une activité nouvelle équivalente, soit dans des cas extrêmes une activité moindre, mais intéressante cependant pour leur bien-être physique et moral. L’organisation de l’emploi des travailleurs invalides doit comporter une rééducation professionnelle et, lorsque cela est nécessaire, une rééducation physique.

Il importe que sur tous ces sujets le Bureau procède à des études approfondies dont il mettrait les résultats à la disposition des gouvernements.

La Commission considère qu’elle devra se réunir régulièrement pour examiner tous les aspects du problème de l’emploi, et elle suggère que ses réunions aient lieu à l’occasion de chacune des sessions du Conseil d’administration; elle devrait être saisie, dans chaque cas, de notes du Bureau contenant les informations nécessaires pour lui permettre d’adresser au Conseil d’administration des recommandations appropriées.

La Commission a estimé que si le problème du maintien de l’emploi se pose de façon permanente, il présentera une acuité particulière au lendemain de la guerre en raison des difficultés que comportera le transfert des mobilisés aux activités du temps de paix et celui des travailleurs des usines de guerre aux fabrications normales.

La Commission a cru devoir attirer l’attention du Bureau sur ce problème qui se posera d’ailleurs de façon différente d’un pays à l’autre.

Enfin, comme l’Organisation internationale du Travail n’est pas le seul organisme international intéressé par cette question de l’emploi, la Commission a suggéré que le Département économique, financier et du transit de la S.D.N. et l’U.N.R.R.A. soient invités à envoyer des représentants aux réunions futures de la Commission, en vue d’assurer la coordination nécessaire.

M. Stanczyk attire l’attention du Conseil d’administration sur un aspect particulier du problème de l’emploi pendant la période de transition. La guerre a affecté les pays intéressés de deux façons. Dans certains cas, elle a eu pour effet de stimuler la production, et dans ces pays le problème de l’emploi se pose du point de vue de la reconversion aux fins des activités du temps de paix; dans d’autres pays la guerre aura provoqué une destruction du matériel de production telle que l’on ne pourra guère éviter le chômage qu’en orientant la main-d’œuvre vers les travaux de construction, et particulièrement vers les travaux du bâtiment. Pour atteindre ce résultat il faut que les pouvoirs publics et les consommateurs disposent de moyens financiers nécessaires pour satisfaire à leurs besoins urgents; il faut également que l’on puisse disposer du matériel indispensable. A cet égard les pays libérés d’Europe auront besoin d’une assistance internationale. Il considère que la prochaine Conférence devrait avoir l’occasion de discuter ce problème lorsqu’elle traitera de la plénitude de l’emploi pendant la période de transition. Il suggère, en conséquence, que le Conseil charge le Bureau de présenter des propositions détaillées quant à cet aspect particulier du problème du chômage dans le rapport qu’il soumettra à la Conférence.

Le Conseil d’administration approuve sans modification le rapport de la Commission de l’emploi.

En réponse à une question de Sir Frederick Leggett, le Président déclare que la question soulevée par M. Stanczyk se rattache au huitième point de l’ordre du jour (Date, lieu et ordre du jour de la prochaine session ordinaire de la Conférence internationale du Travail) et que l’examen pourra en être repris lors de la discussion de ce point de l’ordre du jour.

La séance est levée à 16 heures 25.

Carter Goodrich.
methods adopted in different countries to promote the employment of the disabled. The Office’s studies should cover a very wide field and should include not only war veterans but disabled workers, whatever the nature and cause of their disablement. The representatives of the European countries had laid special emphasis on the necessity for dealing with workers disabled as a result of illness as well as with those disabled as a result of act of war or of accidents. The objectives should be to put the disabled in a position to resume their previous occupation, or to engage in an equivalent new occupation, or, in extreme cases, to take up another less strenuous occupation which would nevertheless be satisfactory from the standpoint of their physical and moral welfare. Arrangements for the re-employment of disabled workers should include occupational, and where necessary, physical rehabilitation.

On all these subjects it was important that the Office should carry out a thorough investigation, and should make the results available to Governments.

The Committee considered that it should hold regular meetings to examine the employment problem under all its aspects and suggested that it should meet on the occasion of each session of the Governing Body. It should have before it on each occasion notes prepared by the Office and containing the necessary information to enable it to make appropriate recommendations to the Governing Body.

The Committee was of the opinion that while the problem of the maintenance of a high level of employment was a permanent one, it would be particularly acute just after the war because of the difficulties involved in transferring members of the armed forces to peacetime work, and workers in war production to peacetime production.

The Committee considered it its duty to call the attention of the Office to this problem, which would arise in different forms in the several countries.

Lastly, in view of the fact that the International Labour Organisation was not the only international body concerned with the problem of employment, the Committee suggested that the Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations, and UNRRA should be invited to send representatives to future meetings of the Employment Committee in order to ensure the necessary co-ordination.

Mr. Stanczyk wished to call the Governing Body’s attention to a particular aspect of the problem of employment in the transition period. The war had affected the countries engaged in it in two ways. In some cases it had had the effect of expanding production, and the problem of employment arose in connection with re-conversion to peacetime activity. In other countries, however, the war would have wrought such a destruction of productive equipment that there could be no hope of preventing unemployment otherwise than by directing labour to construction work, and particularly to the building industry. This could be done only if the public authorities and private consumers had the financial means to satisfy their urgent demands, and also if the necessary materials were available. In this respect the liberated countries of Europe would need international assistance. He thought that the next Conference should have an opportunity of discussing this problem when it deliberated on the question of full employment during the transition period. He therefore suggested that the Governing Body should instruct the Office to submit detailed proposals on this particular aspect of the unemployment problem in its report to the Conference.

The Governing Body adopted the report of the Employment Committee without amendment.

In reply to a question by Sir Frederick Leggett, the Chairman said that the point raised by Mr. Stanczyk referred to the eighth item on the agenda (Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference) and that it could be taken up again when that item was under discussion.

The sitting closed at 4.25 p.m. Carter Goodrich,
PROCÈS-VERBAL DE LA TROISIÈME SÉANCE

(Vendredi 26 janvier 1945 — 10 heures 40)


Absent: M. ALVARADO.

DEUXIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Rapport de la Commission des questions constitutionnelles

M. Paul Martin, président et rapporteur de la Commission des questions constitutionnelles, présente le rapport de cette Commission.

Il est convaincu qu'en l'appelant à la présider, la Commission s'est souvenu des déclarations qu'il a faites à la Conférence de Philadelphie, ainsi que de la résolution adoptée par la Conférence sur l'initiative de la délégation gouvernementale du Canada.

La Commission des questions constitutionnelles a tenu sa première session du 18 au 25 janvier. Elle a accompli un travail constructif, mais qui demeure incomplet jusqu'à ce que se précise la situation internationale générale. Des procès-verbaux détaillés des débats de la Commission seront ultérieurement communiqués aux membres du Conseil d'administration; en conséquence, les rapports de la Commission ne constitueraient qu'un exposé des conclusions auxquelles elle a abouti.

La Commission a constaté tout d'abord que l'on attendait d'elle qu'elle indique les principes qui devraient guider la délégation du Conseil d'administration chargée des négociations au sujet de la place de l'Organisation internationale du Travail dans l'ensemble des nouvelles organisations internationales et que, d'autre part, elle était appelée à traiter toute une série de questions constitutionnelles qui lui avaient été renvoyées en vertu d'une résolution de la Conférence.

La Commission a considéré tout d'abord la question des rapports de l'Organisation avec d'autres organismes internationaux et a décidé à l'unanimité de recommander au Conseil d'adopter et de rendre publique une déclaration, dont le texte figure dans le rapport de la Commission, quant aux rapports de l'Organisation internationale du Travail avec l'Organisation internationale générale envisagée par les propositions de Dumbarton Oaks.

La Commission a ensuite consacré une partie de sa session à l'examen de l'amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation en vue de lui assurer la plus grande efficacité possible dans l'accomplissement de ses tâches futures. Les débats de la Commission, dans ce domaine, ont été d'un caractère préliminaire, mais elle a décidé de présenter au Conseil des recommandations au sujet de deux questions de détail dont elle était saisie.

En premier lieu, elle a constaté qu'il conviendrait de procéder à une codification des dispositions du règlement de la Conférence, et elle recommande au Conseil de charger la Commission du Règlement de constituer immédiatement un petit comité de rédaction qui se réunirait à l'occasion de la prochaine session du Conseil pour examiner un projet de codification.

Au cours du débat sur les points 1 et 2 de l'ordre du jour de la Conférence de Philadelphie, il a eu lui-même l'occasion de souligner l'intérêt que présenterait pour les États fédératifs, l'inclusion dans le Règlement de la Conférence d'une disposition
MINUTES OF THE THIRD SITTING

(Friday, 26 January 1945 — 10.40 a.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Bianchi, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hjelmtveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Li Ping-heng, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meeek, Mr. Mostras, Mr. Oldenbroek, Mr. Parodi, Mr. del Rio y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado.

SECOND ITEM ON THE AGENDA

Report of the Committee on Constitutional Questions

Mr. Paul Martin, Chairman and Reporter of the Committee on Constitutional Questions, presented the report of the Committee.

He was sure that in asking him to preside over their meetings the members of the Committee had had in mind the remarks which he had made at the Philadelphia Conference and the resolution adopted by the Conference on the proposal of the Canadian Government delegation.

The Committee on Constitutional Questions had held its first session from 18 to 25 January. Its work had been constructive, but would not be complete until the general international situation became clearer. Full minutes of the discussions of the Committee would be distributed to the members of the Governing Body in due course, and the report of the Committee was therefore confined to a statement of the conclusions reached.

The Committee noted in the first place that it was expected to indicate the principles which should guide the Governing Body delegation responsible for negotiating concerning the place of the International Labour Organisation in the new international structure, and that, on the other hand, it was called upon to deal with a whole series of constitutional questions referred to it by a resolution adopted by the Conference.

The Committee had begun by considering the question of the relationship of the Organisation to other international bodies and had decided unanimously to recommend the Governing Body to adopt and make public the statement which figures in the report of the Committee concerning the relationship of the International Labour Organisation to the general international organisation envisaged by the Dumbarton Oaks proposals.

The Committee then devoted part of its session to a discussion on the re-equipping and remodelling of the Organisation with a view to securing the fullest efficiency in the discharge of its future responsibilities. The discussion on this question was of a preliminary character, but the Committee decided to submit to the Governing Body recommendations concerning two of the questions of detail which had been referred to it.

In the first place, the Committee thought that it would be desirable to have the Standing Orders of the Conference codified, and recommended that the Governing Body should request the Standing Orders Committee to appoint at once a small drafting committee which could meet in connection with the next session of the Governing Body to consider a draft of a codification of the Standing Orders.

During the debate on items 1 and 2 on the agenda of the Philadelphia Conference he himself had suggested that it would be a convenience to federal States if a provision were included in the Standing Orders permitting the attendance as part of
permettant à des représentants des états ou des provinces qui constituent un Etat fédératif, de participer à la Conférence dans le cadre des délégations nationales. La Commission, après examen de cette question, a décidé de recommander que l’on ajoute à l’article 10, 3) du Règlement de la Conférence, qui énumère les personnes autorisées à pénétrer dans la salle des séances de la Conférence, un nouveau paragraphe incluant parmi les personnes qui jouissent de ce droit, les représentants d’un État ou d’une province qui ont été désignés pour accompagner une délégation par le gouvernement d’un Membre de l’Organisation. La Commission recommande, en outre, que ce projet d’amendement soit renvoyé au comité de rédaction de la Commission du Règlement dont la création est envisagée, en vue de son inclusion dans le projet de codification.

Le Président invite le Conseil à examiner tout d’abord les trois premiers paragraphes du rapport de la Commission, qui concernent les relations avec d’autres organismes internationaux.

Relations avec d’autres organismes internationaux.

M. Hallsworth déclare que dans l’opinion du groupe des travailleurs, le rapport dont est saisi le Conseil, et plus particulièrement le paragraphe 3 de ce rapport, est un des documents les plus importants que le Conseil puisse être appelé à examiner. Le fait que l’Organisation internationale du Travail a fonctionné entre les deux guerres avec un indéniable succès et que sa vitalité s’est maintenue dans une large mesure pendant la deuxième guerre mondiale montre que les principes sur lesquels elle repose sont sains. A une époque où toutes les relations internationales sont en voie de refonte, il importe que l’on définisse nettement la place de l’Organisation internationale du Travail dans le monde.

En abordant ce problème, le groupe des travailleurs estime que l’Organisation internationale du Travail ne doit pas faire figure d’accusée, mais au contraire qu’elle a eu une activité fructueuse et a accompli une révolution dans la vie d’un grand nombre de travailleurs dans le monde entier.

Les progrès réalisés grâce à l’Organisation internationale du Travail ne se mesurent pas seulement par le nombre des conventions et recommandations adoptées au cours des vingt-cinq dernières années. A cette influence directe, s’ajoutent des influences indirectes. Il convient d’ailleurs de reconnaître que les résultats obtenus auraient été encore plus satisfaits si la volonté d’accomplir des réformes profondes avait été plus marquée.

Il serait vain de critiquer l’activité de la Société des Nations, mais il convient de tirer certaines leçons du fait que l’Organisation internationale du Travail a fait partie d’une organisation mondiale générale. Le premier de ces enseignements est que, si les organisations professionnelles avaient eu l’occasion de se faire entendre dans les conseils de la Société des Nations, la situation serait sans doute très différente aujourd’hui. Les travailleurs considèrent qu’une paix durable est fondée dans une large mesure, sur la possibilité, pour les peuples du monde entier, d’exprimer leur volonté. Cette volonté ne s’exprime pas seulement par l’entremise des parlements ou d’autres institutions officielles. Il importe, en examinant, par exemple, les propositions de Dumbarton Oaks, de veiller à ce que, dans le cadre de toute organisation générale nouvelle qui viendrait à être établie, la situation de l’Organisation internationale du Travail, qui a survécu à la guerre et qui a, dans une large mesure, accompli la mission qui lui était confiée, ne se trouve pas compromise.

Il signale la conclusion d’un article paru dans le Manchester Guardian le 10 octobre 1944, au sujet de «la nouvelle société des nations». Cette conclusion est ainsi conçue:

Il ne faut pas oublier qu’ici, comme auparavant, il ne s’agit pas d’un super État, ni d’une fédération, ni même d’une confédération, il s’agit simplement d’un instrument de collaboration entre les nations, plus résistant que la Société des Nations, mais plus limité, plus pratique, mais d’aspirations moins élevées. Si la volonté existe et si les nations désirent collaborer, le mécanisme fonctionnera en dépit de ses défauts. Dans le cas contraire, toutes les chartes et tous les pactes ne sont que des chiffons de papier.

Il considère que c’est là le critère qu’il faut appliquer à toute organisation nouvelle.
national delegations of representatives of the constituent States or provinces of the federal State. The Committee discussed this question and decided to recommend the addition to Article 10 (3) of the Standing Orders of the Conference, which enumerated the persons entitled to enter the body of the Conference hall, of a new paragraph including among those enjoying that right representatives of a State or province of a federal State who had been appointed to accompany a delegation by the Government of a Member of the Organisation. The Committee further recommended that this proposed amendment should be referred to the Drafting Committee of the Standing Orders Committee for inclusion in the codified draft of the Standing Orders.

The Chairman suggested that the Governing Body should begin by discussing the first three paragraphs of the Committee's report, which dealt with relations with other international bodies.

Relations with Other International Bodies.

Mr. Hallsworth said that in the view of the Workers' group the report now before the Governing Body, and particularly paragraph 3 of that report, was one of the most important with which the Governing Body could have to deal. The fact that the International Labour Organisation had worked through the period between the two wars with unquestioned success and that its vitality had been sustained to so great an extent during the Second World War showed that the principles on which it was based were sound. At a time when all international relationships were in the melting pot it was important that the place of the International Labour Organisation in the world should be clearly defined.

In approaching this problem, the Workers' group believed that the International Labour Organisation need not appear like a prisoner in the dock, but that it had proved its success and had wrought a revolution in the life of large numbers of workers throughout the world.

The progress attributable to the International Labour Organisation could not be measured merely by the number of Conventions and Recommendations that had been adopted during the past 25 years. To that direct influence its indirect influence must be added. It had to be recognised too that even better results could have been achieved if there had been a greater will to achieve more far-reaching reforms.

It would be idle to criticise the work of the League of Nations, but there were certain lessons to be drawn from the experience of the International Labour Organisation as part of a larger world organisation. The first of these lessons was that if the organisations of employers and workers had had an opportunity of making their voice heard in the councils of the League of Nations the situation might have been very different today. The workers regarded the establishment of enduring peace as based largely on the possibility of the expression of the people's will throughout the world. But the people's will was not always expressed solely through parliaments or other formal institutions. It was therefore necessary, in considering proposals such as those made at Dumbarton Oaks, to take care that the position of the International Labour Organisation, which had survived the war and had to a large extent fulfilled its mission up to now, should not be imperilled in any new organisation which might be set up.

In this connection he wished to refer to an article which had appeared in the Manchester Guardian of 10 October 1944, on what was described as the 'new League of Nations'. This article finished with the following words:

It should not be forgotten that here, as before, we have not a super-State or a federation or even a confederation; it is simply an instrument of co-operation between nations, tougher than the League, but more limited, more practical but less aspiring. If the will is there and the nations desire to co-operate the machinery will work in spite of difficulties; if not, then all charters and covenants equally are waste paper.

He thought that that was the test to be applied to any new organisation.
Le même article du *Manchester Guardian* soulignait également que la nouvelle organisation serait plus exclusive, tout au moins au premier stade, qu'universelle. Pour sa part, il estime qu'il vaut mieux avoir, dans la nouvelle organisation mondiale et dans l'Organisation internationale du Travail, tout au moins au commencement de l'ère qui va s'ouvrir, une organisation de caractère moins universel, mais une organisation de gens qui pensent à l'unisson et qui soient disposés à faire fonctionner l'organisation nouvelle, plutôt que d'y admettre des parasites.

Il s'agit de savoir si l'Organisation internationale du Travail et si la nouvelle organisation mondiale seront une réalité ou un trompe-l'œil. Il appartient au Conseil d'administration de montrer la voie par ses délibérations au cours de la présente session.

La résolution contenue dans le rapport de la Commission des questions constitutionnelles souligne les progrès accomplis dans les conversations de Dumbarton Oaks et exprime des vœux ardents pour le succès de semblables efforts dont dépendent la paix et l'espoir du progrès social et économique dans le monde entier. C'est là l'expression même de la vérité. Des millions de travailleurs, des hommes de toutes classes dans le monde entier considéraient que la vie ne vaut pas la peine d'être vécue s'ils n'avaient, pour l'avenir, que des perspectives de guerres périodiques telles que celle qui sévit actuellement. Il importe donc que la lutte pour la liberté et pour le droit de vivre en paix aboutisse à un succès complet. Les travailleurs espèrent ardemment que les propositions qui sont actuellement examinées par les gouvernements des Nations Unies conduiront à des résultats concrets et que les autres pays participeront ultérieurement aux négociations engagées.

La deuxième partie du paragraphe 3 du rapport de la Commission affirme le désir qu'à l'Organisation internationale du Travail d'être étroitement associée à l'organisation internationale générale, dans des conditions qui lui permettent, avec son caractère tripartite, d'apporter la contribution la plus utile à l'effort général pour faire régner un ordre meilleur dans un monde prospère et en paix. Cette résolution souligne qu'il importe de conserver à l'Organisation internationale du Travail l'autorité indispensable pour l'exercice des fonctions qui lui incombent en vertu de sa Constitution et de la Déclaration de Philadelphie. II espère, pour sa part, que la Déclaration de Philadelphie ne restera pas lettre morte mais que les principes qui y figurent continueront à guider l'activité de l'Organisation.

Un des premiers de ces principes est que l'Organisation internationale du Travail ne doit en aucun cas devenir une organisation purement intergouvernementale. Les organisations des travailleurs du monde entier doivent pouvoir, par l'entremise de l'Organisation internationale du Travail, apporter leur contribution à la discussion des problèmes politiques, économiques et sociaux qui préoccupent le monde; il est donc essentiel que le caractère tripartite de l'Organisation internationale du Travail soit maintenu dans ses relations futures avec la nouvelle organisation mondiale.

Il importe également que l'Organisation internationale du Travail ait accès directement auprès des gouvernements en leur envoyant pour examen et suites, les décisions constitutionnelles de l'Organisation.

Il est capital, d'autre part, que les rapports de l'Organisation internationale du Travail avec la nouvelle organisation mondiale soient définis par voie d'accord mutuel.

Le statut de l'Organisation internationale du Travail dans la nouvelle organisation mondiale ne saurait être considéré comme satisfaisant que celui dont l'Organisation a joui jusqu'à présent. L'objectif primordial de l'Organisation est de veiller à ce que les conditions de vie des populations du monde entier soient portées au plus haut niveau commun, et que ce niveau soit établi sur la base, non pas des conditions qui existent dans les parties du globe les moins favorisées, mais des conditions dont jouissent les pays déjà très avancés.

On a pu faire valoir que dans les régions tropicales, les écoles fondées par les pays d'occident enseignent aux enfants non pas à vivre, mais à gagner leur vie. A propos de la situation en matière d'enseignement, dans les Antilles, on a pu, d'autre part, déclarer que cet enseignement reste, dans l'ensemble, en marge de la vie vraie de la population, et ne l'affecte que de l'extérieur et non de l'intérieur, que les ressources dont on dispose pour l'enseignement sont et risquent de demeurer tout à fait insuffisantes pour la tâche à accomplir, et que ces ressources mêmes sont dans une large mesure gaspillées. On a pu enfin dire à propos des progrès accomplis en matière
The same article also stressed that the new organisation would be more exclusive, at least at first, than inclusive. Personally, he believed that it was better to have both in the new world organisation and in the International Labour Organisation, at least at the beginning of the coming period, an organisation which was less universal but was composed of people who were of one mind and were prepared to make the organisation work, rather than to admit mere hangers-on.

The question was whether the International Labour Organisation and the new world organisation were to be a reality or a sham. It was the duty of the Governing Body to point the way for the future by its deliberations at the present session.

The resolution included in the report of the Committee on Constitutional Questions welcomed the progress made in the Dumbarton Oaks conversations and expressed an earnest hope for the success of all similar efforts on which peace and the hope of social and economic progress throughout the world depended. That was obviously true. Millions of workers and of people of all classes throughout the world would feel that life was not worth living if they had nothing to which they could look forward in future but periodical wars of the kind that was in progress now. It was important, therefore, that the struggle for liberty and for the right to live in peace should be fully successful. The workers earnestly hoped that the proposals which were now being considered by the Governments of the United Nations would lead to definite results and that the other countries would ultimately take part in the negotiations.

The second part of paragraph 3 of the Committee's report confirmed the desire of the International Labour Organisation for close association with the general international organisation on terms which would permit it, with its tripartite character, to make the best contribution to the general effort towards the better ordering of a peaceful and prosperous world. The resolution emphasised that the International Labour Organisation must retain the authority essential for the discharge of its responsibilities under its Constitution and the Declaration of Philadelphia. He hoped that the Declaration of Philadelphia would not remain a dead letter, but that its principles would continue to guide the actions of the Organisation.

One of the first of these principles was that the International Labour Organisation must under no circumstances become a purely intergovernmental organisation. The organised workers of the world must have an opportunity through the International Labour Organisation of making their contribution to the discussion of those political, economic and social problems which beset the world, and it was therefore vital that the tripartite principle of the Organisation should be preserved in its future relationship with the new world organisation.

It was also essential that the International Labour Organisation should have direct access to Governments in referring its constitutional decisions to them for consideration and necessary action.

Furthermore, it was vital that the relationship of the International Labour Organisation with the new world organisation should be determined by mutual agreement.

The status of the International Labour Organisation in the new world organisation would not be considered satisfactory by the workers if there was any attempt to make it less favourable than that which the Organisation had hitherto held. The primary purpose of the Organisation was to see that the conditions of life of the peoples of the world were raised to the highest common level, and that that level should be based, not upon the conditions existing in the less favourable parts of the world, but upon the conditions in those countries which had already made considerable progress.

It had been claimed that the schools established by the western countries in tropical regions did not teach children how to live, but how to make a living. Similarly, with regard to the educational situation in the Caribbean Islands, the statement had been made that, in the main, education was external to the real life of the people, affecting it from without rather than from within; that its resources were and were likely to remain wholly inadequate to its task, and that even the available resources were largely wasted. It had also been said with regard to the progress of public health that its triumphs were in the hospitals rather than in the homes. The
d’hygiène publique que l’hygiène triomphait dans les hôpitaux beaucoup plus que dans les habitations. Les travailleurs veulent que le triomphe de l’Organisation internationale du Travail réside dans les habitations des classes laborieuses. Il convient, certes, d’avoir des hôpitaux et des moyens de traitement et de rééducation des invalides, mais ce n’est qu’un aspect du problème. Les travailleurs souhaitent qu’au sein de l’Organisation, les trois groupes se réunissent périodiquement et débattent les problèmes dont la solution est indispensable pour qu’une bonne politique économique et sociale puisse être appliquée. Il s’agit non pas de donner aux hôpitaux plus de victimes à soigner, mais d’établir pour les peuples du monde les bases d’une vie pleine et saine.

M. Parodi déclare qu’au moment où la France, après quatre années d’oppression, se retrouve représentée au Conseil pour la première fois depuis la libération de son territoire, il lui paraît nécessaire d’indiquer brièvement la position de son pays à l’égard des problèmes en discussion.

La France redevenue libre est plus attachée que jamais à l’idéal de solidarité humaine qui trouve dans les travaux du Conseil un de ses moyens d’expression et de réalisation les plus efficaces. Si la France n’était pas restée fidèle à cet idéal, elle ne serait plus le même pays.

Le gouvernement français attache une importance toute particulière à l’organisation de la paix et a suivi, avec grand intérêt et avec un vif espoir, les conversations de Dumbarton Oaks. La France n’ignore pas que l’organisation de la paix n’est pas aisée, et que son maintien nécessite des institutions ayant un passé, des traditions, une expérience acquise et faisant preuve de la vitalité qui ne s’acquiert que par l’action. À ce titre, l’Organisation internationale du Travail occupe une place éminente parmi les organisations internationales. La France est particulièrement attachée à l’Organisation internationale du Travail en raison de la part qu’elle a prise à son développement et des liens étroits qui l’y unissent. Des Français éminents — Albert Thomas, Arthur Fontaine, Léon Jouhaux, Justin Godart — ont consacré le meilleur de leur action à organiser, puis à faire vivre et à développer l’Organisation internationale du Travail. En plus de ces liens d’histoire et de sentiment, la France éprouve aussi pour l’Organisation internationale du Travail un attachement de raison et de conviction.

Après l’autre guerre, on a tenté de mettre sur pied une organisation internationale capable de préserver la paix, mais entre 1920 et 1939 on a assisté à l’affaissement constant des institutions nouvelles. L’une d’elles, cependant, a survécu, à consolidé son action et a subsisté, et c’est l’Organisation internationale du Travail qui, dans les circonstances présentes, doit susciter, pour cette raison, un intérêt plus grand encore qu’avant la guerre. C’est pourquoi il s’est réjoui des paroles prononcées devant le Conseil par le ministre du Travail et du Service national de Grande-Bretagne et de la position très nette qu’il a prise quant à l’avenir de l’Organisation internationale du Travail. Pour sa part, il est entièrement d’accord avec M. Bevin et sa position est la même.

Il est exact que l’Organisation internationale du Travail entre dans une nouvelle phase de son histoire. Dans la période difficile actuelle, elle doit affronter des problèmes particulièrement ardu, qui tiennent à sa structure et qui conditionneront tout son développement futur. Ces problèmes méritent une réflexion attentive, et il faudra un effort d’imagination pour leur trouver des solutions appropriées. A cet égard, il exprime le vœu que tous les peuples qui prennent part à la lutte contre l’ennemi commun soient mis en mesure de participer aussi largement que possible à l’œuvre de l’Organisation internationale du Travail. Au cours de l’épreuve qu’elle a traversée, la France a pris profondément conscience du fait qu’un des grands problèmes qui se posent à elle, comme à d’autres pays, est la nécessité de concilier la liberté politique et la liberté humaine, auxquelles elle est plus attachée que jamais, avec des formes économiques allant plus loin dans la voie de l’organisation et de la justice. Il souhaite, à cet égard, que des pays qui ont fait des expériences différentes puissent, grâce à leur participation aux travaux du Conseil, faire bénéficier les autres pays des enseignements de leur expérience.

L’Organisation internationale du Travail a des caractéristiques spéciales qui ont fait sa vitalité et sa durée, et auxquelles il importe de rester attaché. Son trait le plus frappant est sa structure tripartite. C’est le travail en commun des représentants des travailleurs, des employeurs et des gouvernements qui a permis, au cours
workers wanted the triumphs of the International Labour Organisation to be in the people's homes. It was, of course, necessary to have hospitals and services for the treatment of diseases and the rehabilitation of the disabled, but that was only one aspect of the problem. What the workers wanted was for the three groups to come together periodically in the Organisation and thrash out the problems which had to be solved for a right economic and social policy to be applied. They did not want to create more victims for the hospital services to cure, but to lay down the basic conditions of a full and healthy life for all the peoples of the world.

Mr. Parodi said that at a time when France, after four years of oppression, was again represented on the Governing Body for the first time since the liberation of French territory, he thought that it was fitting for him to make a brief statement on the French Government's attitude to the problems under discussion.

Now that France had regained her liberty she was more than ever attached to the ideal of the solidarity of mankind which found one of its most effective means of expression and application in the activities of the Governing Body. If France had not remained true to that ideal she would no longer be the same country.

The French Government attached special importance to the organisation of peace, and had followed the Dumbarton Oaks conversations with great interest and with earnest hope. France fully realised that it was no easy matter to organise peace, and that to maintain it there must be institutions which had behind them a past, traditions, and experience, and which gave proof of that vitality which could only be acquired by action. The International Labour Organisation held an outstanding place among the international organisations of that type. France was especially attached to the International Labour Organisation because of the part which she had played in its development and the close links which bound her to it. Outstanding Frenchmen such as Albert Thomas, Arthur Fontaine, Léon Jouhaux and Justin Godart had devoted their best endeavours to organising, bringing to life and developing the International Labour Organisation. But apart from these historical and sentimental links, France was also attached to the International Labour Organisation by reason and conviction.

After the last war an attempt had been made to set up an international organisation to secure peace, but between 1920 and 1939 there had been a steady weakening of the new institutions. Nevertheless, one of them had operated, had consolidated its work, and had survived; this was the International Labour Organisation, and because it had done so even greater importance should be attached to it in present circumstances than before the war. He had therefore welcomed the remarks made by the British Minister of Labour and National Service in his address to the Governing Body and the very definite attitude which he had taken towards the future of the International Labour Organisation. He himself entirely agreed with Mr. Bevin, and his attitude was the same.

It was true that the International Labour Organisation was entering on a new phase of its activities. In the present difficult circumstances it would have to deal with very knotty problems, problems connected with its structure and which would condition the whole of its future development. These problems deserved careful consideration and an effort of imagination would be needed to find appropriate solutions. In this connection, he hoped that all the peoples who were sharing in the struggle against the common enemy would be given the opportunity to participate to the full in the work of the International Labour Organisation. During the trials which France had been through she had become deeply conscious that one of the greatest problems which lay before her, as before other countries, was that of reconciling political liberty and human liberty, to which she was more than ever attached, with economic forms ensuring a larger measure of planning and of justice. He hoped that countries which had had different experience might, by participating in the work of the Governing Body, give other countries the benefit of the lessons of that experience.

The International Labour Organisation had certain special features to which its vitality and its survival were due, and which should not be abandoned. The first of these features was its tripartite structure. It was because representatives of workers, employers and Governments had worked together that it had been possible,
du dernier quart de siècle, l’élaboration de textes équilibrés, réalisables et pratiques, en vue des réformes préconisées par l’Organisation. Il importe que ce caractère essentiel soit fermement maintenu au cours de l’évolution de l’Organisation.

Si, d’autre part, l’Organisation internationale du Travail doit continuer à rendre des services éminents aux travailleurs du monde entier, il est indispensable, comme l’a souligné M. Hallsworth, de lui maintenir une autonomie et une indépendance suffisantes, notamment pour que des contacts directs demeurent établis entre l’Organisation et les gouvernements. Ces contacts sont nécessaires pour suivre l’application des décisions de l’Organisation. Il importe que ces décisions soient traduites dans les faits et qu’elles guident les législations nationales comme elles avaient pu le faire, dans une large mesure, au cours des années qui se sont écoulées entre les deux guerres. En vue d’une application efficace et aussi universelle que possible des conventions et recommandations de l’Organisation internationale du Travail, il est nécessaire que celle-ci puisse intervenir directement auprès des gouvernements. Personnellement, en qualité de ministre du Travail de France, il souhaite que dans l’organisation de la paix future, le Bureau international du Travail conserve cette forme de son action.

Dans les difficiles conversations internationales qui vont s’engager, les membres du Conseil devront unir leurs efforts pour que l’Organisation internationale du Travail soit appelée à discuter elle-même et à faire valoir les conditions qui lui paraissent les meilleures pour conserver sa place et maintenir les caractéristiques qui sont la base de son action.

Il considère qu’il serait regrettable que, par désir d’établir un plan d’organisation internationale trop parfait, on fasse de l’Organisation internationale du Travail un rouage subordonné de la machine générale. L’Organisation internationale du Travail est une institution spécialisée qui a un domaine bien défini; elle ne doit pas être un rouage subordonné dans l’ensemble des institutions internationales.

Aux négociations qui vont s’engager, à leur préparation et, d’une manière générale, à tout ce qui a trait à l’Organisation internationale du Travail, la France et lui-même apporteront un concours aussi efficace que possible.

Le Président relève toute l’importance que prend l’intervention de M. Parodi, la première déclaration qu’un ministre du Travail de France ait pu faire, depuis la libération, dans une réunion internationale. Le Conseil tiendra à marquer combien il est heureux de la présence de M. Parodi.

M. Kovacevich constate que, d’après le rapport de la Commission des questions constitutionnelles, l’Organisation internationale du Travail s’est ralliée à l’idéal des Nations Unies; d’autre part, au cours du débat, on a souligné que toutes les Nations Unies devraient être représentées dans l’Organisation. Il note, toutefois, que l’Union soviétique n’est pas actuellement Membre de l’Organisation internationale du Travail.

Il considère que le Conseil devrait examiner cette question sur la base des informations que pourrait lui fournir le Directeur p.i. Dans son pays, on comprend difficilement que l’Union soviétique ne soit pas Membre de l’Organisation, et il espère que le Conseil sera d’accord pour aborder l’étude de la question qu’il a soulevée.

Le Directeur p.i. rappelle que cette importante question a déjà été examinée à plusieurs reprises par le Conseil d’administration. Il ne peut que répéter ce que le Président du Conseil d’administration, le Président de la Conférence et lui-même ont déclaré à Philadelphia, à savoir que l’Organisation internationale du Travail désire et espère très vivement bénéficier d’une collaboration pleine et entière de la Russie le plus tôt possible.

Le Président constate que les déclarations faites à Philadelphia, et auxquelles le Directeur p.i. a fait allusion, représentent l’attitude de l’Organisation, telle qu’elle découle des décisions antérieures du Conseil, à l’égard du problème soulevé par M. Kovacevich.

M. Stanczyk estime qu’il n’est pas trop tôt pour essayer de définir la sphère d’activité de l’Organisation internationale du Travail et ses relations avec l’organisation future de sécurité collective, ainsi qu’avec les autres organisations internationales déjà créées ou qui le seront à la fin de la guerre. Bien que l’on ignore encore la forme précise de la constitution de l’organisation future de sécurité collective, il considère
during the past twenty-five years, to draft well-balanced and practicable regulations to give effect to the reforms which were among the objectives of the Organisation. This fundamental feature must be firmly maintained as the Organisation developed.

Moreover, if the International Labour Organisation was to continue to render its eminent services to the workers of the world, it was essential, as Mr. Hallsworth had pointed out, that it should retain the necessary autonomy and independence, and that it should continue to have direct contacts with Governments. Such contacts were necessary to follow up the application of the decisions of the Organisation. Those decisions had to be translated into facts and to act as a guide to national legislation, as they had done to a considerable extent in the inter-war period. If the Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Organisation were to be applied as effectively and generally as possible, it was essential that the Organisation should be able to approach Governments directly. He, personally, hoped, as Minister of Labour of France, that the Office would retain this branch of its activity within the future world organisation for peace.

In the difficult international negotiations which lay ahead, the members of the Governing Body must unite their efforts to ensure that the International Labour Organisation itself was invited to discuss and insist on the conditions which it regarded as necessary for the maintenance of its position and of the characteristics on which its activities were based.

He thought that it would be a pity if the desire to establish too perfect a plan of international organisation were to lead to making the International Labour Organisation a mere cog in the general machinery. The International Labour Organisation was a specialised body with a clearly defined field of action, and it should not become a minor part in the general machinery of international organisation.

His country, and he personally, were prepared to co-operate as effectively as lay in their power in the negotiations which lay ahead, in the preparatory work, and more generally, in everything relating to the International Labour Organisation.

The Chairman emphasised the importance of the occasion as the first since the liberation of France on which the Minister of Labour of France had made a statement in an international gathering. He wished to say how happy the Governing Body was to have him there.

Mr. Kovacevich observed that the report of the Committee on Constitutional Questions stated that the International Labour Organisation endorsed the ideals of the United Nations, and it had been mentioned in the course of the debate that all the United Nations ought to be represented in the Organisation. The U.S.S.R., however, was not at present a Member of the International Labour Organisation, and he thought that the Governing Body should discuss that question on the basis of any information which the Acting Director could give. People in his country found it hard to understand why the Soviet Union was not a Member of the Organisation, and he hoped that the Governing Body would agree to discuss the question.

The Acting Director said that the Governing Body had already discussed this important question on various occasions. He could only repeat what the Chairman of the Governing Body, the President of the Conference, and he himself had said at Philadelphia, namely, that the International Labour Organisation very strongly desired and hoped to have the full collaboration of Russia at the earliest possible moment.

The Chairman said that the statements made at Philadelphia to which the Acting Director had referred still represented the policy of the Organisation, based on previous decisions of the Governing Body, on the question raised by Mr. Kovacevich.

Mr. Stanczyk thought that it was not too soon to try to define the sphere of activity of the International Labour Organisation and its relations with the future collective security organisation and with the other international organisations which had already been created or would be created at the end of the war. Although the precise form of the constitution of the collective security organisation was not yet
qu’une attitude passive de l’Organisation, à l’heure actuelle, pourrait la placer dans une situation défavorable à l’égard des faits accomplis qu’elle n’aurait pas su prévoir.

Il se félicite du résultat des travaux de la Commission des questions constitutionnelles. Il tient à esquisser brièvement le rôle qu’à son avis l’Organisation internationale du Travail devrait jouer dans l’ordre international d’après-guerre. Il est profondément convaincu que l’Organisation internationale du Travail devrait occuper une situation de premier plan dans le domaine économique et social dans le cadre de l’organisation mondiale d’après-guerre. Ce rôle correspondrait à l’importance des objectifs qu’elle s’est assignés. La guerre actuelle, comme celle qui l’a précédée, a été le fruit de la confusion toujours croissante qui régnait dans le domaine de l’économie. Si l’on veut éviter le retour de crises économiques, du chômage, de la misère généralisée et de nouveaux conflits internationaux, il importe de se mettre à la tâche pour organiser la vie économique sur une base nouvelle, tant sur le plan international que sur le plan national. À la confusion de l’économie il faut substituer l’économie planifiée, et à la concurrence internationale sans limite, la répartition des marchés. Les prix des produits industriels, des matières premières et des denrées alimentaires sur les marchés mondiaux devraient comporter entre eux une relation raisonnable, si l’on entend stabiliser la vie économique et assurer le bien-être des masses populaires. Ni la plénitude de l’emploi, ni la sécurité sociale ne peuvent être réalisées sans que ces conditions fondamentales soient remplies.

Il a la conviction que l’Organisation internationale du Travail justifiera la confiance que lui gardent les masses populaires et qu’elle fera tout en son pouvoir pour répondre à leur espoir de voir une organisation meilleure du monde après la guerre. L’Organisation internationale du Travail, toutefois, ne pourra atteindre son but que si les nations du monde entier lui reconnaissent une compétence, non seulement en matière de législation sociale, mais aussi en matière de relations sociales et économiques, afin qu’elle puisse veiller à ce que l’activité économique ne devienne pas une source d’avantages pour certaines classes ou nations privilégiées mais vise à satisfaire aux besoins des populations du monde entier.

Pour s’acquitter de ces tâches, l’Organisation internationale du Travail doit conserver sa constitution démocratique et sa composition tripartite. A son avis, d’autres organismes internationaux et plus particulièrement l’organisation qui traitera de la sécurité collective gagneraient à avoir, dans leur constitution, des dispositions assurant une représentation populaire plus directe. On fait souvent valoir — ce qu’il ne saurait admettre — que le monde n’est pas encore mûr pour un tel degré de démocratie; nul ne songe, toutefois, à préconiser une marche en arrière pour ce qui concerne l’Organisation. Il convient d’attacher un très grand prix au caractère démocratique de l’Organisation internationale du Travail, qui s’exprime dans sa constitution tripartite et dans l’égalité de droits dont jouissent, dans son sein, toutes les nations, grandes et petites; il importe de s’opposer à tout effort qui pourrait être fait pour subordonner l’Organisation internationale du Travail à une autre organisation ne possédant pas un caractère démocratique similaire.

Il est évident, par ailleurs, que l’Organisation internationale du Travail ne peut fonctionner dans l’isolement. Il faut donc trouver une formule définissant les principes selon lesquels l’Organisation internationale du Travail pourrait collaborer avec d’autres organismes internationaux. Sans porter atteinte à l’indépendance de l’Organisation internationale du Travail, cette formule devrait rendre possible une coordination mutuelle dans les domaines d’intérêt commun. Il importe d’assurer la complète indépendance de l’Organisation internationale du Travail en matière d’élaboration et d’adoption des conventions internationales dans le domaine de la législation sociale, et de lui faire reconnaître une influence aussi grande que possible dans le domaine des relations économiques. A cet égard, l’Organisation internationale du Travail devrait avoir le droit de présenter des plans économiques élaborés par elle et considérés par elle comme nécessaires pour la mise à exécution des réformes sociales qu’elle préconise. A défaut d’une influence suffisante dans le domaine des relations économiques, les efforts de l’Organisation internationale du Travail pour assurer aux travailleurs la stabilité de l’emploi, de meilleures conditions de travail, des salaires suffisants et un régime de sécurité sociale ne sauraient aboutir au résultat souhaité.

M. Lombardo Toledano constate que les problèmes concernant la structure future de l’Organisation internationale du Travail sont les plus importants dont le Conseil d’administration se trouve saisi actuellement. Pour l’opinion publique, le trait carac-
known, he thought that a passive attitude on the part of the Organisation at the present time might place it in an unfavourable position with regard to accomplished facts which it had not been able to forestall.

He welcomed the results of the work of the Committee on Constitutional Questions. He wished to outline the part which he thought that the International Labour Organisation should play in the post-war international order. It was his deep conviction that the International Labour Organisation should occupy a key position in the economic and social field within the framework of the post-war world organisation. Such a part would correspond to the importance of the aims which it had set itself. The present war, like the war which had preceded it, had its roots in the ever-deepening economic chaos which had prevailed. If the recurrence of economic depressions, of unemployment, of widespread poverty and of new international conflicts was to be avoided, the organisation of economic life, national and international, on a new basis, must be undertaken at once. Economic planning must be substituted for economic chaos, and the allocation of markets for cut-throat competition. The prices of industrial products, of raw materials and of foodstuffs on the world market must be fixed in some reasonable mutual relation if economic life was to be stabilised and the well-being of the masses of the people to be secured. Neither full employment nor social security could be achieved unless these fundamental conditions were fulfilled.

He was convinced that the International Labour Organisation would justify the trust that the great masses of the people placed in it and that it would do all in its power to fulfil their hopes for a better organisation of the post-war world. It could not do this, however, unless the nations of the world recognised its competence not only with regard to social legislation but with regard to social and economic relations, so that it could see that economic activity should not become a source of privilege for certain classes or nations, but should be directed to meet the needs of men and women all over the world.

In order to fulfil these tasks, the International Labour Organisation should retain its democratic Constitution and its tripartite composition. He thought that other international organisations, and especially the collective security organisation, would profit by having provisions for more direct popular representation embodied in their constitutions. It was often said, although he could not share that view, that the world was not ripe for so much democracy, but there were at least no arguments in favour of any retrogression so far as the Organisation was concerned. The democratic character of the International Labour Organisation, expressed in its tripartite composition and in the equal rights enjoyed in the Organisation by all nations, large or small, should be particularly treasured, and all efforts to make the Organisation dependent on any other organisation which had not a similarly democratic constitution should be opposed.

On the other hand, it was clear that the International Labour Organisation could not work in isolation. It was therefore necessary to find some formula to define the principles upon which the International Labour Organisation could collaborate with other international bodies. This formula should, without jeopardising the independence of the Organisation, make possible mutual co-ordination in the spheres of common interest. Complete independence must be secured for the International Labour Organisation in framing and adopting international Conventions in the field of social legislation, and the greatest possible influence must be obtained for it in the shaping of economic relations. In this sphere the International Labour Organisation should have the right to submit economic plans which it had worked out and regarded as necessary to carry out its social objectives. If the International Labour Organisation was not guaranteed sufficient influence in economic relations, its efforts to secure for the workers stability of employment, better working conditions, adequate wages, and a system of social security could not bring about the desired results.

Mr. Lombardo Toledano said that the problems concerning the future structure of the International Labour Organisation were the most important problems before the Governing Body at present. In the eyes of public opinion the characteristic
La présente session est cette tâche qui incombe au Conseil de déterminer la structure de l’Organisation. Il s’agit de trouver une formule permettant à l’Organisation de devenir un instrument encore plus efficace de collaboration mondiale.

A côté des aspects positifs de l’œuvre de l’Organisation, il importe parfois d’en examiner les aspects négatifs, mais cela dans un esprit constructif. Si l’on veut accroître la puissance et le prestige de l’Organisation, il convient d’en examiner les aspects négatifs, non point tant pour ce qui est des erreurs du passé que du point de vue des possibilités d’avenir. En procédant à cet examen, il se conformera aux instructions qu’il a reçues du deuxième Congrès général de la Confédération des travailleurs de l’Amérique latine, tenu récemment à Cali en Colombie.

Ce Congrès a envisagé trois problèmes au sujet de l’Organisation internationale du Travail. Le premier est celui du conflit entre la souveraineté nationale et la collaboration internationale; le deuxième concerne la nature des conventions de l’Organisation internationale du Travail et le troisième a trait à la démocratisation de l’Organisation.

Le premier problème présente deux aspects très importants. À l’heure actuelle, d’après la Constitution, les gouvernements des Membres de l’Organisation internationale du Travail ont l’obligation de soumettre à leur parlement respectif, dans le délai d’un an, les conventions adoptées par la Conférence internationale du Travail. Dans certains pays de l’Amérique latine, cette disposition de la Constitution n’est pas observée. Il serait difficile d’en expliquer les raisons, mais dans la plupart des cas, cette situation se présente dans des pays où existe, depuis de longues années, un régime dictatorial.

La Constitution prévoit, d’autre part, que lorsqu’une convention internationale du Travail a été ratifiée elle doit être appliquée. Cette disposition n’est pas observée, elle non plus, dans plusieurs pays de l’Amérique latine. La raison en est, là aussi, l’absence de régime véritablement démocratique, situation qui, elle-même, résulte de la structure économique de ces pays.

Il paraît incontestable que la Constitution de l’Organisation internationale du Travail doit être revisitée en vue de l’améliorer et d’en faire un instrument plus efficace de justice sociale dans le monde. L’Organisation internationale du Travail a pris naissance à la fin de la première guerre mondiale. Au cours du dernier quart de siècle, elle a dû tirer les enseignements de bien des expériences importantes; mais, en dehors de l’Organisation, le monde lui-même a subi des transformations radicales. L’Organisation internationale du Travail de l’avenir doit être un instrument au service de l'idéal d’un monde nouveau. Il s’ensuit qu’au moment où l’Organisation internationale du Travail entre en négociations soit avec l’organisation prévue à Dumbarton Oaks soit avec une autre organisation de même nature, elle devrait demeurer consciente de la nécessité de sa propre réorganisation. Si, à la suite de la présente guerre mondiale, de nouvelles formes d’organisations prennent naissance qui, au lieu d’être fondées sur l’équilibre des puissances, le soient sur des obligations entre les nations, le rôle de l’Organisation internationale du Travail en tant qu’instrument de justice et de progrès social, sera considérablement élargi. S’il en était ainsi, il ne serait plus possible de considérer comme une violation de la souveraineté nationale une disposition concernant la ratification des conventions internationales qui visent à l’amélioration des normes sociales.

Quand un pays donne sa libre adhésion à un principe international de collaboration, il ne viole pas sa souveraineté, mais bien plutôt l’affirme et en fait usage. Les efforts actuels pour aboutir à un monde meilleur sont un bon exemple de la façon dont on peut faire usage de la souveraineté nationale pour des fins internationales. Il exprime donc le vœu que les représentants de l’Organisation qui seront appelés à négocier avec d’autres organisations internationales gardent ce principe toujours présent à l’esprit, afin que l’on puisse faire de l’Organisation un instrument mondial utile.

Pour ce qui est de la nature des conventions internationales du travail, les organisations de travailleurs de l’Amérique latine tiennent à souligner deux aspects de ce problème: l’un est la nature des normes fixées par l’Organisation internationale du Travail; l’autre est le champ d’application des conventions. Certaines, pour bien des pays, les normes fixées par l’Organisation internationale du Travail sont très peu élevées, d’où il s’ensuit que certains pays n’ont aucune difficulté à ratifier, car elles sont inférieures à leurs normes propres. Par contre, pour d’autres pays, les normes de l’Organisation internationale du Travail sont pratiquement irréalisables, parce
The purpose of the present session was to decide on the structure of the Organisation. What it had to do was to find a formula permitting the Organisation to become an even more effective instrument of world collaboration.

Besides the positive aspects of the work of the Organisation, it was sometimes important also to examine its negative aspects, provided that this was done in a constructive spirit. If it was desired to give greater power and prestige to the Organisation, its negative aspects must be studied in terms not so much of its past mistakes as of its future possibilities. In so doing, he would be carrying out the instructions he had received from the Second General Congress of the Confederation of Latin American Workers recently held at Cali in Colombia.

This Congress had taken up three basic problems in connection with the International Labour Organisation. The first was that of the conflict between national sovereignty and international collaboration; the second referred to the nature of the Conventions adopted by the International Labour Organisation; and the third referred to the democratisation of the Organisation.

The first of these problems had two very important aspects. At present, according to the Constitution, the Member Governments of the International Labour Organisation were bound to submit to their respective parliaments within one year the Conventions adopted by the International Labour Conference. In some Latin American countries this provision of the Constitution was not being observed. It would be difficult to explain the reason, but in most cases this situation arose in countries which for many years had been under a dictatorial régime.

The Constitution also provided that once an international labour Convention had been ratified it must be applied. This provision again was not being observed in several Latin American countries, and again the reason was the absence of truly democratic régimes, a state of affairs which was itself the effect of the economic structure of the countries.

It was unquestionable that the Constitution of the International Labour Organisation must be revised in order to improve it and to turn it into a more effective instrument of social justice throughout the world. The International Labour Organisation had resulted from the First World War. During the past quarter of a century it must have learnt from a number of important experiences, but outside the Organisation the world itself had undergone radical change. The International Labour Organisation of the future must be an instrument to implement the ideals of the new world. At a time when the Organisation was about to engage in negotiations either with the organisation proposed at Dumbarton Oaks or with some other organisation of the same nature, it must bear clearly in mind the need for its own reorganisation. If, as a result of the present world war, new forms of organisation arose which were based on international obligations between the nations rather than on the balance of power, the role of the International Labour Organisation as an instrument of social justice and social progress would be considerably enlarged. If that were to happen, it would no longer be possible to regard as a violation of national sovereignty any provision for the ratification of international Conventions aiming at the improvement of social standards.

If a country committed itself freely to an international principle of collaboration it did not violate its sovereignty but rather affirmed and exercised it. The present efforts to achieve a better world were a good example of the way in which national sovereignty could be used for international purposes. He therefore hoped that the representatives of the Organisation who were to negotiate with other international organisations would bear this principle constantly in mind so that the Organisation might be made into a useful world instrument.

With reference to the nature of international labour Conventions, organised Latin American labour wished to emphasise two aspects of the problem. One was the nature of the standards set by the International Labour Organisation, and the other was the scope of the Conventions. It was true that for many countries the standards set by the International Labour Organisation were very low, with the result that some countries had no hesitation in ratifying them because they were below their own standards. On the other hand, for some other countries the standards of the International Labour Organisation were impracticable because they were too high. This
qu'elles sont trop élevées. Cette situation appelle, à son avis, une révision complète des méthodes de travail de l'Organisation. D'une façon générale, celle-ci a consacré surtout son attention aux problèmes qui affectent les travailleurs de l'industrie et ne s'est pas préoccupée au même degré des problèmes de travail dans les autres pays du monde dont le développement économique est moins avancé. Le problème du niveau des normes de l'Organisation est donc intimement lié à celui du champ d'application des conventions.

Si l'on considère les statistiques démographiques internationales, on constate immédiatement ce fait significatif que l'immense majorité des populations et des travailleurs du monde vivent et travaillent dans des pays qui n'ont pas encore atteint un développement industriel marqué. Il n'est guère plus d'une demi-douzaine de pays dans le monde que l'on puisse qualifier de véritablement industrialisés. Le reste du monde est pour ainsi dire en marge des normes établies par l'Organisation internationale du Travail.

Il ne critique nullement l'Organisation si elle n'a pas été en mesure de faire appliquer, dans le monde entier, les normes et les conventions qu'elle a établies. Il ne critique pas non plus le travail du Bureau. Ce qu'il veut bien marquer, c'est que si l'Organisation doit s'acquitter des tâches qui lui incombent dans le monde de demain, il est indispensable qu'elle consacre son attention, non seulement aux pays d'Europe ou autres pays de développement économique avancé, mais que, parallèlement, elle se préoccupe aussi des problèmes qui se rapportent au développement des pays plus arriérés du point de vue économique.

L'un des principaux enseignements de la dernière guerre comme de la guerre actuelle est que le progrès économique et social est indivisible dans le monde entier. Les grands pays industriels ne seront pas en mesure de résoudre leurs problèmes d'après-guerre sans un accroissement de la production et des exportations, mais cet accroissement se révèlera impossible si le niveau de vie des pays moins avancés du monde entier n'est pas relevé simultanément. Si donc l'une des tâches principales pour l'Organisation doit être de contribuer efficacement à la consolidation d'une paix véritable, effective et durable, il importe qu'elle consacre particulièrement son attention aux problèmes économiques et sociaux des pays les moins avancés du point de vue économique. Bien que cela paraisse l'évidence même, il ne faut pas perdre de vue que cette thèse pourra être énergiquement combattue par certains intérêts économiques bien établis dans le monde entier. Il est des monopoles internationaux qui souhaitent gagner la guerre non pas pour le bénéfice des populations du monde, mais pour leur bénéfice propre. Il s'agit là d'un danger sérieux qu'il ne faut pas perdre de vue. Seules la participation et la collaboration des grandes puissances agissant de concert avec les autres nations démocratiques seront en mesure de garantir la paix future du monde.

Naturellement, les populations d'Amérique latine s'intéressent essentiellement à leur avenir économique et social, mais aussi à l'avenir des autres pays présentant une structure économique et sociale comparables, tels que la Chine et l'Inde par exemple. Les pays d'Amérique latine ne se tourment pas vers les grandes nations avec un complexe d'inidividu ; bien plutôt ils revendiquent qu'on leur accordé, sur un pied d'égalité absolue, la possibilité de contribuer à assurer la prospérité et la paix mondiales. Jamais autant qu'à l'heure actuelle la prospérité et la stabilité économique des grandes puissances industrielles n'ont dépendu du progrès économique et de l'élévation du niveau de vie dans les pays moins avancés.

Quant au troisième problème examiné par la Conférence de Cali, à savoir la démocratisation de l'Organisation internationale du Travail, il importe d'en souligner deux aspects principaux. Les travailleurs d'Amérique latine ne considèrent pas l'Organisation internationale du Travail comme une organisation non démocratique, mais ils souhaitent qu'elle devienne à l'avenir une organisation encore plus démocratique. L'Organisation internationale du Travail a été créée en vue de servir la cause de la justice sociale internationale, c'est-à-dire la cause des travailleurs du monde entier. Les travailleurs de l'Amérique latine souhaitent, en conséquence, que dans les divers organismes et rouages qui composent l'Organisation internationale du Travail, on accorde une plus grande place aux travailleurs.

Le deuxième aspect de ce problème de la démocratisation est la participation à l'Organisation internationale du Travail de toutes les Nations Unies, qui ont combattu conjointement contre la menace et l'agression du fascisme. A cet égard il vise essentiellement le problème de la participation de l'Union soviétique à l'activité de
situation, in his opinion, called for a complete revision of the methods of work of the Organisation. Generally speaking, the Organisation had given its attention chiefly to the problems of industrial workers and had not given the same degree of attention to the labour problems in other parts of the world where economic development was less advanced. The problem of the standards of the Organisation was therefore closely linked with that of the scope of the Conventions.

A glance at international population statistics at once revealed the significant fact that the vast majority of the people and of the workers of the world lived and worked in countries which had not yet achieved any substantial stage of industrial development. There were hardly more than half a dozen countries in the world which could be described as truly industrialised. The rest of the world was in a sense on the margin of the standards of the International Labour Organisation.

He was not criticising the Organisation for not having been able to secure throughout the world the application of the standards and Conventions which it had laid down; nor was he criticising the work of the Office. What he was trying to stress was that if the Organisation was to perform its function in the world of the future it was essential that it should not only pay attention to the European countries and to other economically developed countries, but should also concern itself with the problems attendant on the development of the economically backward countries.

One of the chief lessons of the last war, as of the current war, was that economic and social progress are indivisible throughout the world. The great industrial countries would not be able to solve their post-war problems without increased production and export, but this in turn would be impossible unless the standard of living of the less advanced countries of the world was raised at the same time. If therefore one of the chief functions of the Organisation was to contribute effectively to the consolidation of a real, effective and lasting peace, it must pay attention to the economic and social problems of the economically less developed countries of the world. Although this thesis might seem self-evident, it must be remembered that it might be vigorously opposed by certain vested economic interests. Some international monopolies desired to win the war, not for the sake of the people of the world, but for their own profit. This was a serious danger which must be kept in mind. Only the participation and collaboration of the great Powers acting in concert with the other democratic nations would be capable of guaranteeing the future peace of the world.

The peoples of Latin America were naturally vitally interested in their own economic and social future, but they were also interested in the future of other countries with a similar economic and social structure, such as China and India. The Latin American countries did not come to the great nations with an inferiority complex; they asked to be granted, on a footing of absolute equality, the possibility of contributing to the establishment of world prosperity and world peace. Never before had the prosperity and economic stability of the great industrial Powers depended so much on the economic development and the raising of the standards of living of the less developed countries.

With regard to the third problem discussed at the Cali Conference, namely, the democratisation of the International Labour Organisation, there were again two principal aspects to be emphasised. Latin American labour did not consider that the International Labour Organisation was an undemocratic organisation, but they wanted it to become even more democratic in future. The International Labour Organisation had been founded to serve the cause of international social justice, which meant the cause of world labour. Latin American labour therefore desired that the workers should be given a greater place in the various bodies and machinery which made up the Organisation.

The second aspect of this problem was the participation in the International Labour Organisation of all the United Nations which had fought unitedly against the danger and the aggression of fascism. In this connection he referred especially to the problem of the participation of the Soviet Union in the activities of the Inter-
l'Organisation internationale du Travail. Il agirait de la même façon si la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique se trouvaient ne pas faire partie de l'Organisation.

On ne saurait concevoir une paix future qui ne soit pas fondée sur la collaboration des grandes nations qui ont rendu possible la destruction du fascisme. Sans cette paix future il serait impossible de réaliser la justice sociale; il serait même impossible de travailler à cette fin. La partie XIII du Traité de Versailles déclarait que la paix universelle ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale, ce qui, indubitablement, est vrai du point de vue théorique; mais si l'on envisage la situation politique actuelle du monde, on constate qu'à moins que la paix ne soit établie et garantie pour le monde entier, l'Organisation internationale du Travail ne sera pas en mesure de fonctionner. Toutes les Nations Unies, ainsi que toutes les autres nations qui se rattachent aux principes et à l'idéal de l'Organisation internationale du Travail doivent être partie intégrante de cette Organisation. Si les efforts de celle-ci pour faire entrer dans son sein toutes les Nations Unies n'ont pas encore été couronnés de succès, il importe de renouveler ces efforts jusqu'à ce que l'Organisation devienne un instrument qui soit véritablement au service des principes dont se sont inspirés les pays qui ont mené la guerre contre le fascisme mondial.

La Confédération des travailleurs de l'Amérique latine n'est au service d'aucun parti politique, national ou international, ni au service d'un gouvernement quelconque de l'Amérique latine ou d'un autre gouvernement. Les membres de cette Confédération sont les représentants et les successeurs de ceux qui ont réalisé l'indépendance des pays latino-américains. Ils sont animés par le sentiment de la misère et du manque de culture et d'instruction des masses populaires de ces pays. Depuis plusieurs siècles les peuples d'Amérique latine vivent dans une situation véritablement tragique. C'est pour cette raison que les travailleurs de l'Amérique latine sont représentés avec ceux des autres pays au sein de l'Organisation internationale du Travail. Le jour où l'Organisation aidera les travailleurs de l'Amérique latine à acquérir leur véritable indépendance, économique aussi bien que politique, ceux-ci éleveront un monument à l'Organisation internationale du Travail dans chacun des pays d'Amérique latine.

La séance est levée à 12 heures 42.

Carter Goodrich.
national Labour Organisation, in just the same way as he would have referred to Great Britain or the United States if those countries had happened to be outside the Organisation.

It was impossible to imagine a future peace which was not based on the co-operation of the great nations which had made the destruction of fascism possible. Without future peace it would be impossible to achieve social justice, and even to work towards it. Part XIII of the Treaty of Versailles had said that peace could only be founded on social justice. This was undoubtedly true from a theoretical point of view, but looking at the present political situation of the world it was clear that unless peace was established and guaranteed for the whole world, the International Labour Organisation would not be in a position to function. All the United Nations and all other nations which supported the principles and ideals of the International Labour Organisation must be an integral part of the Organisation. If the efforts of the Organisation to include all the United Nations had not yet met with success, they must be repeated again and again until the Organisation became an instrument which was truly at the service of the principles which had inspired the nations in their war against world fascism.

The Confederation of Latin American Workers was not at the service of any political party, whether national or international, nor was it at the service of any Latin American Government or of any other Government. The members of the Confederation were the representatives and the successors of those who had achieved the independence of the Latin American countries. The driving force of their struggle was the misery and lack of culture and education of the great masses in those countries. For centuries the Latin American peoples had lived in a truly tragic situation, and that was why they were represented among the other countries in the International Labour Organisation. On the day when the Organisation helped the workers of Latin America to achieve their real independence, economic as well as political, they would erect a monument to the Organisation in every country of Latin America.

The sitting closed at 12.42 p.m.

Carter Goodrich.

Absents: M. Alvarado, M. Bianchi.

Deuxième question à l'ordre du jour

Rapport de la Commission des questions constitutionnelles (suite)

Relations avec d'autres organismes internationaux (suite).

M. McDavitt déclare que lorsqu'il a commencé à participer aux travaux de l'Organisation internationale du Travail, en 1939, il était assez sceptique quant à l'utilité de cette Organisation. Il reconnait maintenant que cette opinion n'était pas fondée. Il a beaucoup appris, mais il considère que le règlement demeure trop compliqué; il se félicite donc que l'on en envisage la codification.

Il est convaincu que si l'Organisation internationale du Travail n'existait pas, cela constituerait une lacune grave pour le traitement des affaires internationales. L'Organisation internationale du Travail contribue efficacement à améliorer les conditions de vie des populations dans le monde entier. Il convient de la renforcer et c'est à cette fin qu'à son avis, la Commission des questions constitutionnelles a été créée. Les divers groupes pourront sans doute lui apporter d'utilles suggestions.

Il est un point auquel il attache une importance particulière: il est indispensable que l'Organisation conserve le droit d'adresser aux gouvernements les recommandations sur lesquelles un accord s'établit entre les trois éléments qui composent la Conférence internationale du Travail. C'est à cette condition seulement que l'Organisation pourra atteindre les objectifs qui lui sont assignés et s'acquitter convenablement des tâches qui lui incombent.

M. Fuss rappelle que son prédécesseur M. Mahaim avait acquis une autorité reconnue de tous en matière de questions constitutionnelles; pour sa part, il possède, dans ce domaine, une certaine expérience pratique acquise lorsqu'il faisait partie du personnel du Bureau international du Travail. Il estime d'ailleurs que les questions constitutionnelles doivent être envisagées surtout du point de vue pratique.

Il a été frappé particulièrement par la lenteur des procédures de l'Organisation. Lorsqu'une question paraissait devoir faire l'objet de mesures immédiates de collaboration internationale, il n'était pas rare de voir quatre ou cinq ans s'écouler avant que l'on aboutisse à des résultats pratiques.

L'activité de l'Organisation a souffert parfois de l'isolement dans lequel elle se trouvait, notamment à l'égard de l'Organisation économique et financière de la Société des Nations. Il convient de prendre les mesures appropriées pour établir une collaboration régulière entre l'Organisation internationale du Travail et d'autres organisations internationales dans le domaine économique et financier mais cette collaboration ne doit pas avoir pour effet de ralentir encore les procédures en vigueur. Il est à redouter que des liens de collaboration, qui sont d'ailleurs indispensables, ne risquent d'entraver quelque peu le fonctionnement d'une machine déjà trop lourde. De ce point de vue, il conviendrait de synchroniser les réunions de l'Organisation.
MINUTES OF THE FOURTH SITTING
(Friday, 26 January 1945 — 2.40 p.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Djang Tien-kai, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hauck, Mr. Hjelmtveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavidt, Sir David Mee, Mr. Mostras, Mr. Oldenbroek, Mr. del Río y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado, Mr. Bianchi.

SECOND ITEM ON THE AGENDA

Report of the Committee on Constitutional Questions (continued)

Relations with Other International Bodies (continued).

Mr. McDavidt said that when he had first begun to take part in the work of the International Labour Organisation in 1939 he had been somewhat sceptical as to its usefulness. He now confessed that he had been wrong. He had learnt a great deal, but he still thought that the Standing Orders were too complex and it was a matter of satisfaction to him that it was proposed to codify them.

He felt strongly that if the International Labour Organisation did not exist there would be a void in the machinery for dealing with international affairs. The Organisation served a useful purpose in improving the conditions of life of the peoples of the world. It should now be strengthened, and, in his view, it was to that end that the Committee on Constitutional Questions had been appointed. The several groups would doubtless be able to give the Committee some useful suggestions.

There was one point to which he attached particular importance: it was essential that the Organisation should retain its right to communicate to Governments the recommendations on which the three elements which made up the International Labour Conference were agreed. Only on that condition could the Organisation attain the objectives assigned to it and properly discharge its responsibilities.

Mr. Fuss said that his predecessor on the Governing Body, Mr. Mahaim, had been a recognised authority on constitutional questions. His own chief qualification was the practical experience acquired when he had belonged to the staff of the International Labour Office. He felt, however, that constitutional questions ought to be approached mainly from a practical standpoint.

He had been especially struck by the slowness of the procedure of the Organisation. When a question seemed to be ripe for immediate international action, it was not infrequent for four or five years to go by before any practical results were achieved.

The work of the Organisation had also sometimes suffered from the isolation in which it stood, particularly in relation to the Economic and Financial Organisation of the League of Nations. Suitable steps should be taken to establish regular co-operation between the International Labour Organisation and other bodies working in the economic and financial fields, provided of course that such co-operation did not result in adding still further to the delays in procedure. There was a danger that in establishing such co-ordination, which was essential, the operation of an already cumbersome piece of machinery might be slowed down still further. To avoid this, it would be desirable for the meetings of the International Labour Organisation to be
tion internationale du Travail avec celles d'autres organisations avec lesquelles une collaboration régulière est établie en vue d'accélérer les consultations réciproques indispensables. Cette procédure faciliterait sans doute l'association des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs aux travaux des organisations économiques et financières; pour sa part, le gouvernement belge estime que les représentants des organisations professionnelles doivent jouer dans ces organisations un rôle analogue à celui qu'elles ont joué depuis longtemps au sein de l'Organisation internationale du Travail.

Il souligne qu'en Belgique, au cours des années d'oppression, le principe de la collaboration paritaire entre employeurs et travailleurs a pris un grand développement. La puissance occupante avait dès le début voulu éliminer les organisations ouvrières et créer à leur place une organisation postiche dirigée par des gens qui s'étaient mis au service de l'ennemi. L'organisation des employeurs n'avait pas été interdite, mais il est heureux de pouvoir dire qu'elle a su éviter tout contact avec la pseudo-organisation de travailleurs constituée par l'ennemi et a maintenu, par contre, des relations avec les anciennes organisations ouvrières interdites. Ces relations se sont poursuivies pendant toute la guerre et ont abouti à l'établissement d'un pacte de solidarité sociale dont le gouvernement, dès la libération, a pu s'inspirer, notamment pour le développement des institutions de sécurité sociale. Ce pacte prévoit qu'il conviendrait que le gouvernement belge, chaque fois qu'il sera appelé à collaborer à une organisation internationale, fit appel autant que possible à des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Il a pris connaissance avec le plus grand intérêt de la Déclaration de Philadelphie, qui précise et développe les principes inscrits dans le préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Il souhaite que la délégation du Conseil d'administration, qui sera chargée des négociations avec d'autres organisations internationales, puisse faire adopter par celles-ci des principes analogues, ce qui faciliterait considérablement la collaboration. Il importait notamment de faire connaître par les organisations intéressées que, comme l'indique la Déclaration de Philadelphie, deux des objectifs fondamentaux de l'organisation économique doivent être la justice sociale et le progrès social.

M. Watt croit utile d'exposer, dans le cadre de cette discussion générale, la position, à l'égard de l'Organisation internationale du Travail, de la Fédération américaine du travail, qui compte sept millions de membres et qui fonctionne depuis 64 ans. Il donne lecture à cet égard des extraits suivants d'un rapport adopté par la 64ème convention annuelle, tenue à la Nouvelle-Orléans, en octobre 1944, au sujet de l'Organisation internationale du Travail:

La Commission se félicite de la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du Travail qui a été adoptée à la Conférence de Philadelphie. Nous considérons que cette Déclaration est d'une grande importance pour les travailleurs organisés, et que son adoption unanime par la Conférence internationale du Travail, à laquelle plus de 40 gouvernements étaient représentés, y compris des représentants des travailleurs et des employeurs, marque une étape dans l'évolution sociale de notre époque. La Commission note avec un plaisir particulier que la Déclaration, en formulant les principes qui doivent guider l'Organisation et la politique de ses États Membres, place au premier plan le principe d'après lequel «le travail n'est pas une fin en soi» et rectifie ainsi la peu heureuse formule du Traité de Versailles.

La Commission a noté également que la Déclaration, en formulant un programme d'action visant à la plénitude de l'emploi et à l'élévation du niveau de vie pour les travailleurs de tous les pays, a élargi le champ d'action qui constitue le domaine du Bureau international du Travail. La Déclaration prévoit également que l'Organisation internationale du Travail a le devoir d'examiner et de considérer les programmes d'action et mesures d'ordre économique et financier suivies ou prises par d'autres organismes internationaux, particulièrement en matière économique et financière, afin de veiller à ce qu'ils favorisent au lieu d'entraver l'accomplissement des objectifs sociaux visés par l'Organisation. Cet élargissement du champ d'action de l'Organisation est conforme au rapport qui a été approuvé par la 63ème convention à Boston, l'an dernier, et qui préconisait un tel élargissement. Au cours de ses conventions successives, la Fédération a approuvé cette Organisation, qui a montré qu'elle peut être un
timed to coincide with those of other organisations with which regular co-operation was to be established, with a view to speeding up the process of mutual consultation. This procedure might also make it easier for representatives of employers' and workers' organisations to be associated with the work of the economic and financial bodies. The Belgian Government in fact considered that these representatives should play a similar part in those bodies to that which for some time past they had played in the International Labour Organisation.

He wished to emphasise the fact that during the years of oppression in Belgium the principle of joint collaboration between employers and workers had made great headway. From the outset the occupying Power had tried to abolish the trade unions and to set up in their place puppet organisations led by men who had entered the service of the enemy. The employers' organisation had been suppressed, but he was glad to say that it had avoided all contact with the puppet labour organisations set up by the enemy, while maintaining its relations with the former genuine trade unions, then proscribed. These relations had continued throughout the war and had led to the making of a social solidarity pact which the Government had been able to take as a basis, in particular, for the development of social security institutions immediately after the liberation. The pact suggested that when the Belgian Government was required to collaborate in an international organisation, it would be desirable for it to call on representatives of the employers' and workers' organisations wherever possible.

He had taken note with the greatest interest of the terms of the Declaration of Philadelphia, which redefined and expanded the principles laid down in the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation. He hoped that the Governing Body delegation responsible for negotiating with other international authorities would be able to secure the adoption of similar principles, since this would greatly facilitate co-operation. In particular, it was important to secure the recognition by the organisations concerned that, as the Philadelphia Declaration stated, social justice and social progress must be among the main objectives of economic organisation.

Mr. Watt thought that it would be useful, in connection with the general discussion, to present the attitude to the International Labour Organisation of the American Federation of Labor, which had over seven million members and had been in existence for 64 years. He read the following extracts from a report adopted by the 64th Annual Convention, held in New Orleans in October 1944:

The Committee welcomes the Declaration of the aims and purposes of the International Labour Organisation which was adopted at the Philadelphia Conference of the I.L.O. We believe that this Declaration is of great importance to organised labour and that its adoption unanimously by the International Labour Conference, in which over 40 Governments were represented, including representatives of labour and of employers, constitutes a landmark in the social thinking of our time. The Committee is particularly glad to note that the Declaration, in setting out the principles which should guide the Organisation and the policy of its Member States, places in the forefront of those principles the statement that "labour is not a commodity", and thus corrects the unfortunate wording of the Treaty of Versailles.

The Committee has also noted that the Declaration, in setting forth a programme of action aiming at full employment and a higher standard policy for workers everywhere, has broadened the scope of the field which the International Labour Office should have as its province. The Declaration provides also that it is a duty of the International Labour Organisation to examine and consider the policies and measures followed or initiated by other international agencies, particularly those in the economic and financial fields, so as to see that they advance and not hinder the achievement of the social objectives which it laid down. This broadening of the scope of the activities of the Organisation is in line with the report which was approved by the Sixty-third Convention of the Federation at Boston last year, in which the necessity for such a broader approach was advocated. The Federation in successive conventions has approved this Organisation, which has shown that it can be an active and powerful in-
instrument actif et puissant pour promouvoir la cause de la justice sociale et par là même renforcer les fondations de la paix.

La Commission considère que l'Organisation internationale du Travail doit avoir toutes les occasions pour établir une liaison effective avec les autres organismes internationaux nouveaux qui sont en voie de création par les Nations Unies. Il est indispensable qu'ils s'inspirent tous des objectifs sociaux qui figurent dans la Déclaration de Philadelphie; ceci peut être assuré de la façon la plus efficace si l'Organisation internationale du Travail est mise en mesure de suivre leurs travaux et de veiller à ce que cet objectif social ne soit jamais perdu de vue.

Nous espérons que notre gouvernement, qui a pris l'initiative de convoquer la série de conférences des Nations Unies auxquelles est confiée la tâche d'organiser ces nouvelles institutions internationales, prendra l'initiative dans ce domaine, et invitera l'Organisation internationale du Travail à être représentée à ces diverses réunions. L'Organisation internationale du Travail a une expérience longue et couronnée de succès en matière du travail international, et peut certainement apporter une contribution précieuse sur la base de cette expérience à ces nouveaux organismes, même au stade initial.

Il est particulièrement important, et même, dans l'esprit de la Commission, essentiel que l'on accorde à l'Organisation internationale du Travail une représentation à la Conférence qui adoptera, sous forme définitive, les propositions de Dumbarton Oaks, lesquelles établiront le cadre général dans lequel devront fonctionner toutes les institutions internationales.

La Commission considère que l'Organisation internationale du Travail, qui prévoit la représentation des travailleurs et des employeurs sur un pied d'égalité avec les gouvernements, ainsi que les fonctions qui lui incombent pour le traitement des questions sociales et des questions de travail dans le domaine international, confèrent une importance particulière à son association avec le système général d'organisation internationale.

Le Bureau international du Travail a survécu à la guerre et a obtenu des résultats très satisfaisants. Dans les convulsions provoquées par la guerre, il a dû naturellement réduire son personnel à des proportions presque squelettiques. Dans notre rapport de l'an dernier, nous préconisions qu'on lui donne des ressources financières plus grandes afin qu'il puisse poursuivre efficacement les très lourdes tâches qu'il doit assumer maintenant. Nous avons appris avec plaisir que le Conseil d'administration a accepté les propositions du Directeur p.i. qui tendent à porter le budget annuel pour 1945 approximativement au chiffre d'avant-guerre.

Ceci entraînera naturellement une augmentation de la contribution du gouvernement des Etats-Unis et des augmentations correspondantes pour les autres États Membres. Cette augmentation a eu l'appui des représentants de notre gouvernement au Conseil d'administration; nous recommandons, en conséquence, que le Congrès soit immédiatement prié de voter les crédits nécessaires pour assurer les ressources indispensables à l'accomplissement d'une œuvre si importante pour les travailleurs du monde entier.

Nous considérons que l'œuvre de l'Organisation internationale du Travail est de la plus haute importance, et qu'elle doit être étendue et développée en vue de protéger les intérêts des travailleurs organisés dans le monde entier. Nous sommes convaincus que, par l'entremise de l'Organisation internationale du Travail, les nations peuvent forger un instrument extrêmement utile de collaboration internationale qui apportera une contribution essentielle à la paix des peuples. C'est pour cette raison que nous insistons pour que des ressources financières suffisantes soient mises à la disposition d'une organisation qui a fait ses preuves. C'est pour cette raison également que nous recommandons que la convention affirme à nouveau son appui sans réserve pour l'Organisation internationale du Travail.
instrument for furthering the cause of social justice and thereby strengthening the foundations of peace.

The Committee feels that the International Labour Organisation should have every opportunity for establishing effective liaison with the other new international agencies which are being created by the United Nations. It is essential that they should all be inspired by the social objectives set out in the Declaration of Philadelphia, and this can most effectively be done if the International Labour Organisation is given an opportunity to follow their work and see that the social objective is kept constantly in mind.

We hope that our own Government, which has taken the initiative in convening the series of conferences of the United Nations entrusted with the task of planning these new international agencies, will take the lead in this matter and will invite the I.L.O. to be represented at these various meetings. The I.L.O. has had a long and successful experience of international work, and can certainly make a valuable contribution out of that experience to these new bodies, even in their initial stages.

It is particularly important, and indeed in the Committee's view essential, that the I.L.O. should be given representation in the conference which will adopt in final form the Dumbarton Oaks proposals which will lay down the general framework in which all the international agencies must work.

The tripartite composition of the I.L.O., providing for the representation of labour and employers with an equal status to that of Governments, and its responsibility for the treatment of social and labour questions in the international field, make its association with the over-all scheme of international organisation a matter of special importance.

The Committee considers... that the I.L.O. might be robbed of much of its possibilities of useful action if its place in the new international scheme is not worked out with a full knowledge of its characteristics and potentialities, and it therefore feels that that place should be defined in consultation with the authorised representatives of the I.L.O. itself.

The International Labour Office has come through the war with a successful record of achievement. In the convulsion which the war has caused, it has naturally had to reduce its staff almost to skeleton dimensions. In our report last year we urged that it must be given greater financial resources in order that it might be able to pursue effectively the most heavy tasks which it must now assume. We have been glad to learn that the Governing Body has accepted the Acting Director's proposals to increase the annual budget for 1945 to approximately its pre-war figure.

This will mean, of course, an increase in the contribution from the Government of the United States and proportionate increases from the Governments of other Members. The increase was supported by the representative of our Government in the Governing Body, and we therefore recommend that Congress be urged to vote the necessary appropriation to assure the necessary funds properly to carry out the work so important to labour everywhere.

We feel that the work of the International Labour Organisation is of the greatest importance and that it should be extended and developed in order to protect the interests of organised labour throughout the world. We are convinced that through the International Labour Organisation the nations can weld a most valuable form of international collaboration which will make an essential contribution to a people's peace. It is for that reason that we urge that sufficient financial resources should be made available for an organisation which has been proved and tested. And it is for that reason also that we recommend that the Convention reaffirm its unqualified support.
Il donne lecture également des extraits suivants d'un rapport présenté à la convention de la Nouvelle-Orléans par sa Commission spéciale sur les relations internationales en matière de travail et où sont commentées les propositions de Dumbarton Oaks ;

L'histoire de toutes les nations montre que les décisions entraînant l'état de guerre ont toujours relevé des gouvernements, et que les masses populaires qui ont combattu et qui ont subi les conséquences des guerres ne disposaient d'aucun moyen pour donner suite à leur désir d'éliminer la guerre comme moyen d'action des gouvernements ou d'exprimer leur révolte morale contre le fait de tuer d'autres hommes. Il n'est qu'un seul organisme de la Société des Nations au sein duquel les citoyens des nations faisant partie de la Société avaient une représentation — l'Organisation internationale du Travail. L'Organisation internationale du Travail est le seul organisme de la Société qui ait survécu à la guerre et continué à fonctionner. Cet organisme a bénéficié de la collaboration et de l'appui continu d'éléments importants des États Membres, à savoir des travailleurs et des employeurs. Le principe sur la base duquel cet organisme a été institué n'a pas été appliqué d'une façon générale par les diplomates et les représentants gouvernementaux qui ont rédigé les propositions de Dumbarton Oaks. Même le chapitre IX, qui organise la collaboration internationale dans le domaine économique et social, est conçu en termes politiques vagues qui impliquent la désignation de personnes possédant une expérience politique au sein de l'organisation qui doit traiter des questions intéressant les travailleurs et l'industrie, lesquelles exigent une expérience et une compétence spécialisées. Nous devons démocratiser notre organisme international en prévoyant des modes de représentation qui faciliteront l'appui et la collaboration de tous.


Il tient, d'autre part, à formuler quelques commentaires au sujet des questions actuellement en discussion. En premier lieu, il considère qu'il est indispensable que l'Organisation internationale du Travail jouisse d'une entière liberté, étant entendu que cette liberté sera conditionnée par la nécessité d'assurer la sécurité collective, et ait toute latitude pour exercer son action dans le domaine qui lui est propre. Il importe également qu'elle ait le droit de communiquer directement ses décisions aux gouvernements et qu'elle n'occupe pas une position subordonnée dans la nouvelle organisation internationale. On a dit que l'Organisation ne pouvait vivre dans l'isolement ; elle doit faire partie d'un ensemble d'organisations mondiales dont l'activité devra être coordonnée.

On a parlé de la nécessité de la participation de toutes les nations à l'œuvre de l'Organisation. Il s'associe à ce vœu et rappelle qu'à sa 91ème session le Conseil d'administration a pris une décision d'ordre pratique en vue d'atteindre cet objectif. Cette démarche n'a toutefois pas donné le résultat espéré.

Il convient de ne pas critiquer l'Organisation internationale du Travail ou le Conseil d'administration, qui se sont acquittés au mieux de leur tâche. Il faut envisager le problème aussi objectivement que possible et examiner quelles nouvelles démarches pourraient être entreprises. Pour sa part, il a voté en faveur d'inviter l'U.R.S.S. à rentrer dans l'Organisation ; il ne saurait accepter aucune responsabilité quant à la non-acceptation de cette invitation.

Il sait fort bien qu'il incombe à tous les délégués participant à des réunions internationales de faire tous les efforts pour assurer une victoire aussi rapide que possible. A cet égard, il convient de tirer les enseignements appropriés des erreurs passées. Il n'est pas douteux qu'aucune nation ne puisse se suffire à elle-même, et que toutes les nations soient interdépendantes. Tout le monde est d'accord sur ces points, mais tout le monde est également d'accord sans doute pour penser que dans les jours à venir il faudra choisir entre les libertés démocratiques et les chaînes de l'oppression.

M. Lubin souligne l'importance pour l'Organisation de conserver son caractère...
He also wished to read the following extracts from a report presented to the New Orleans Convention by its Special Committee on International Labor Relations, referring to the Dumbarton Oaks proposals:

The historic records of all nations show that decisions upon war have been the responsibility of Governments and that the common people who fought the wars and bore the consequences had no way to make effective their desire to eliminate war as an instrumentality of government or to express their moral revolt against killing fellow-men. In only one agency of the League of Nations did the citizens of the nations belonging to the League have representation — the I.L.O. The I.L.O. is the only agency of the League that has weathered the war and continued to function. This agency has had the continuous co-operation and support of large groups in its Member nations — workers and employers. The principle upon which this successful agency was constituted was not applied generally by the diplomats and Government representatives who wrote the Dumbarton Oaks proposals. Even Chapter IX, which arranges international economic and social co-operation, is couched in vague political terms that imply the designation of persons of political experience to this agency, which must deal with industrial and labour matters requiring specialised experience and competence. We must democratise our international agency by providing for types of representation that will facilitate the support and co-operation of all the people...

The Dumbarton Oaks proposals make no mention of the International Labour Organisation. It is essential that the I.L.O. become an integral part of any new plan to deal with social and economic matters, but it is equally essential to preserve the full vitality and autonomy which the I.L.O. has had under the League of Nations.

He wished to add a few comments on some of the subjects under discussion. First of all, he thought that it was essential that the International Labour Organisation should be entirely free, subject of course to the limitations on freedom required for collective security, and that it should have full power to act in its proper field. It was also essential that the Organisation should maintain its right to refer its decisions directly to Governments and that it should have a place of equality in any new international organisation. It had been stressed that the Organisation could not live in isolation; it must form part of a family of world organisations, the activities of which must be co-ordinated.

Reference had been made to the need for the co-operation of all nations in the work of the Organisation. He joined in desiring that this should be secured, and reminded the Governing Body that at its 91st Session it had taken a practical step towards securing that objective. That step had not, however, led to the desired results.

There was no reason to criticise the International Labour Organisation or the Governing Body, which had done their best. The problem ought to be approached as objectively as possible with a view to determining the next step to be taken. Personally, he had voted in favour of inviting the U.S.S.R. to enter the Organisation, and he could assume no responsibility for the non-acceptance of that invitation.

He realised that it was the duty of all delegates taking part in international meetings to bend every effort towards ensuring victory as rapidly as possible. In this connection he thought that lessons should be drawn from past mistakes. There was no doubt that the self-sufficient nation was a thing of the past, and that all nations were interdependent. All the world was agreed on those facts, and he thought that everyone was also agreed that in the days ahead the choice would lie between democratic freedom and the chains of oppression.

Mr. Lubin wished to re-emphasise the importance of the Organisation's retaining
tripartite ainsi que le droit de communiquer aux gouvernements le résultat de ses travaux sous forme de recommandations et de conventions.

Il est également indispensable qu'une liaison et une collaboration suivies soient établies avec les autres organisations internationales. Il est permis d'espérer que la nouvelle organisation générale comportera des rouages permettant d'assurer un contact continu entre les divers organismes internationaux dont les objectifs sont d'aboutir à un relèvement du niveau de vie et à une amélioration des conditions de travail, et de faire régner la paix dans le monde.

Il est heureux de constater que la résolution soumise au Conseil souligne le rôle important que l'Organisation internationale du Travail jouera dans la grande tâche qui incombe aux institutions internationales. Il est convaincu que ces diverses organisations contribueront à faciliter la tâche propre de l'Organisation et à mettre en œuvre les programmes d'action que l'Organisation internationale du Travail souhaiterait voir appliquer dans le monde entier.

Le Conseil d'administration adopte à l'unanimité la résolution contenue dans le paragraphe 3 du rapport de la Commission des questions constitutionnelles et qui est ainsi conçue:

Considérant que les Conférences de 1941 et 1944 de l'Organisation internationale du Travail se sont ralliées à l'idéal des Nations Unies,

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail :

1° Se félicite des progrès accomplis lors des conversations de Dumbarton Oaks en vue d'établir les fondations d'un système de sécurité mondiale et exprime ses vœux ardents pour le succès de ces efforts sur lesquels reposent la paix et l'espoir de progrès social et économique dans le monde entier;

2° Affirme le désir qu'à l'Organisation internationale du Travail d'être étroitement associée à l'organisation internationale générale actuellement envisagée dans des conditions qui permettent à l'Organisation internationale du Travail, avec son caractère tripartite, d'apporter la contribution la plus utile à l'effort général d'organisation d'institutions internationales pour faire régner un ordre meilleur dans un monde en paix et prospère, tout en conservant à l'Organisation internationale du Travail l'autorité indispensable pour l'exercice des fonctions qui lui incombent en vertu de sa Constitution et de la Déclaration de Philadelphie.

Amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation.

Le Président met en discussion le paragraphe 4 du rapport de la Commission des questions constitutionnelles.

Sir John Forbes Watson constate qu'après les questions de principe on aborde les problèmes pratiques en vue d'assurer à l'Organisation le maximum d'efficacité dans l'accomplissement de ses tâches futures. Ces deux aspects des questions constitutionnelles sont également importants et le fait qu'ils viennent en discussion fait de la présente session la réunion la plus importante que le Conseil d'administration ait tenue depuis le temps où il siégeait à Washington en 1919.

C'est en décembre 1943 que le Conseil, siégeant à Londres, a inscrit à l'ordre du jour de la Conférence de Philadelphie la question des principes d'action, du programme et du statut de l'Organisation internationale du Travail. En avril 1944, la Conférence internationale du Travail a adopté la Déclaration de Philadelphie, qui étendait le champ d'action de l'Organisation et revendiquait pour elle le droit d'examiner et de considérer les décisions des organisations économiques et commerciales sur le plan international, ce qui doit comporter, par voie de réciprocité, un droit analogue pour ces autres organisations.

Faute de temps, la Conférence n'a pas pu traiter de façon approfondie l'amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation; la question a, en conséquence, été renvoyée au Conseil d'administration qui en a saisi sa Commission des questions constitutionnelles. A ce stade encore préliminaire de l'examen de ces problèmes un échange de vues au sein du Conseil présente un intérêt certain.
not only its tripartite character but also the right to deliver to Governments the results of its work in the form of Recommendations and Conventions.

It was also essential that regular liaison and collaboration should be established with other international organisations. It might be hoped that the new general organisation would include machinery whereby the various international agencies which had the same objective of a higher standard of living, better working conditions, and a peaceful world, would be able to keep in constant touch with each other.

He was glad to find that the resolution submitted to the Governing Body emphasised the important part which the International Labour Office would have to play in the great job lying ahead of the international institutions. He was sure that the different organisations would contribute to the effectiveness of the International Labour Office itself and to implementing the policies which it wanted to see put into effect throughout the world.

The Governing Body unanimously adopted the resolution contained in paragraph 3 of the report of the Committee on Constitutional Questions, in the following terms:

Whereas the 1941 and 1944 Conferences of the International Labour Organisation have endorsed the ideals of the United Nations,

The Governing Body of the International Labour Office:

1. Welcomes the progress made in the Dumbarton Oaks conversations towards laying the foundations of a system of world security and expresses its earnest hope for the success of these efforts, upon which the peace and the hope of social and economic advancement throughout the world depend;

2. Affirms the desire of the International Labour Organisation for association with the general international organisation now contemplated on terms which will permit the International Labour Organisation, with its tripartite character, to make its best contribution to the general effort of the organisation of international machinery for the better ordering of a peaceful and prosperous world while retaining for the International Labour Organisation the authority essential for the discharge of its responsibilities under its Constitution and the Declaration of Philadelphia.

The Re-equipment and Remodelling of the Organisation.

The Chairman said that paragraph 4 of the report of the Committee on Constitutional Questions was now open for discussion.

Sir John Forbes Watson said that, after dealing with the questions of principle, it was now time to approach the practical side of the matter with a view to securing the maximum efficiency of the Organisation in the discharge of its future responsibilities. Both these aspects of the constitutional question were equally important, and the fact that they were under discussion made the present session of the Governing Body the most important meeting that it had held since it had met in Washington in 1919.

In December 1943 the Governing Body, meeting in London, had placed on the agenda of the Philadelphia Conference the question of the future policy, programme and status of the International Labour Organisation. In April 1944 the International Labour Conference had adopted the Declaration of Philadelphia, by which the Organisation extended its scope and claimed the right to examine and consider the decisions of economic and commercial organisations in the international field. This implied a reciprocal right on the part of these other organisations.

The Conference did not have time to deal in detail with the problem of re-equipment and remodelling the Organisation, and the question had therefore been referred back to the Governing Body, which had submitted it to its Committee on Constitutional Questions. The matter was therefore still at a preliminary stage, and an exchange of views in the Governing Body would undoubtedly be useful.
Par ailleurs, le Conseil d'administration présume que l'O.I.T. aura l'occasion de faire valoir ses vues devant l'organisme qui définira l'organisation internationale future. L'accord provisoire de Dumbarton Oaks est actuellement soumis aux gouvernements de Grande-Bretagne, des États-Unis, de l'U.R.S.S. et de la Chine, et sera soumis ultérieurement à une conférence analogue à celle de Dumbarton Oaks. En tant que membre de la délégation chargée des négociations qui sera peut-être appelée devant cette conférence, il tient à connaître les vues du Conseil quant à l'amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation. Il s'agira, le moment venu, de justifier le droit pour l'Organisation d'occuper la place qu'elle revendique, et il importera qu'elle puisse s'appuyer non seulement sur les services qu'elle a rendus dans le passé, mais sur ceux qu'elle sera en mesure de rendre à l'avenir.

L'Organisation internationale du Travail est la seule organisation officielle tripartite existant dans le monde. Elle sera appelée à négocier avec des gouvernements qui ne sont pas toujours disposés à accepter le principe tripartite. S'il doit se faire, comme il le désire, le champion de l'Organisation, il souhaite pouvoir faire état des mesures prises pour améliorer son fonctionnement. Personnellement, il a foi dans l'Organisation, qui a pour programme la liberté de parole, la liberté de pensée, la liberté d'association et la liberté de culte, et dont les objectifs se confondent avec ceux des Nations Unies. La Conférence de New-York — Washington en 1941 a été la première occasion pour les représentants de 35 nations libres de se réunir depuis le début des hostilités. Il évoque les déclarations faites par le Président Roosevelt à un moment où les États-Unis n'étaient pas encore en guerre. Il souligne que si, aujourd'hui, l'Organisation occupe dans le monde une place éminente, cela est dû dans une large mesure au fait qu'en 1934 les États-Unis, pays qui n'a jamais été Membre de la Société des Nations, sont entrés dans l'Organisation à laquelle ils sont demeurés loyalement attachés.

S'il a foi dans l'Organisation, il estime qu'il importe d'en améliorer les moyens d'action et le fonctionnement. Au cours des débats qui ont eu lieu à ce sujet à Philadelphie et à la Commission des questions constitutionnelles, ses vues à cet égard se sont trouvées modifiées, et il espère qu'il en sera de même pour ceux qui ne partagent pas ses idées. En ces diverses occasions, il a parlé à titre personnel et non au nom du groupe des employeurs; actuellement, à la suite des débats qui ont eu lieu au sein de ce groupe, il croit que ses collègues sont d'accord avec lui sur les grands principes. Parmi les points qu'il avait soulevés à Philadelphie, il en est un certain nombre sur lesquels son opinion n'a pas varié, et qu'il va exposer brièvement au Conseil d'administration.

A son avis, l'Organisation internationale du Travail exerce une activité éducative et une activité législative. Il reconnaît que l'activité éducative de l'Organisation a contribué très sensiblement au relèvement du niveau de vie dans les pays arriérés et a même poussé en peu plus haut ceux qui étaient déjà très avancés.

Toutefois, l'aspect législatif de l'activité de l'Organisation, c'est-à-dire l'adoption de conventions et de recommandations, présente une importance encore plus grande. Il s'agit en effet d'instruments pratiques tendant à réaliser dans le monde entier l'uniformisation des conditions que le Traité de paix de Versailles visait à atteindre.

A la veille de la Conférence de Philadelphie, l'Organisation avait adopté 66 recommandations dont on ignore le sort, car on n'en suivait pas de près l'application. A Philadelphie, 7 nouvelles recommandations ont été adoptées. Il lui paraît que les recommandations sont devenues des instruments de propagande plutôt que des instruments législatifs, et cela est profondément regrettable. Une recommandation requiert un vote de la Conférence à la majorité des deux tiers et doit obligatoirement être soumise aux divers parlements. C'est là d'ailleurs la seule obligation qui incombe aux États fédératifs même pour les conventions, puisqu'ils peuvent traiter celles-ci comme de simples recommandations.

Si l'on veut que la confiance règne entre les nations, il faudrait, en procédant à la révision de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, ou bien prévoir des obligations définies à l'égard des recommandations, ou bien les éliminer complètement.

Pour ce qui est des conventions, il existe des obligations tout à fait précises, mais les suites données à ces instruments sont loin d'être pleinement satisfaisantes. De 1919 à 1930, la Conférence a adopté 30 conventions qui ont été ratifiées en moyenne par 50 pour cent des Membres de l'Organisation. De 1930 à 1937, par contre, la Confé-
The Governing Body assumed that the International Labour Organisation would have an opportunity to state its case to the body which framed the plans for the future international organisation. The provisional Dumbarton Oaks Agreement was at present under consideration by the Governments of Great Britain, the United States, the U.S.S.R. and China, and would ultimately be referred to a conference similar to that held at Dumbarton Oaks. As he was a member of the Negotiating Delegation which might be invited to appear before that conference, he wished to know the Governing Body's views on the question of re-equipping and remodelling the Organisation. The Organisation would have to justify its right to the place it claimed, and it was important that it should not only rely on its past record of service, but show what it could do in the future.

The International Labour Organisation was the only official tripartite organisation in the world. It would have to negotiate with Governments which were not always anxious to accept the tripartite principle. If, therefore, as he hoped, he was to be the champion of the Organisation, he wished to be able to base his claim on the steps taken to remodel and re-equip it. He personally believed in the Organisation, which stood for freedom of speech, freedom of thought, freedom of association and freedom of worship, all things which were the aims of the United Nations. The Conference at New York and Washington in 1941 had been the first occasion on which the representatives of thirty-five free nations were able to meet since the outbreak of war. He remembered the address made to the Conference by President Roosevelt at a time when the United States was not yet at war. He emphasised that if the Organisation held so high a status in the world today, it was largely due to the fact that in 1934 the United States, which had never been a member of the League of Nations, joined the Organisation and had stood loyally by it ever since.

While he had faith in the Organisation, however, he thought that it was necessary to remodel and re-equip it. During the discussions on this subject at Philadelphia and in the Committee on Constitutional Questions his views had undergone some modification, and he hoped that the same might be true of those who did not share his views. On all these occasions he had spoken for himself only, and not for the Employers' group. He thought, however, that the discussions in the Employers' group had shown that his colleagues agreed with him on the broad principles.

There were some of the points which he had raised in Philadelphia on which his opinion had not changed, and he would like to make a brief statement on them to the Governing Body.

He believed that the International Labour Organisation had a propagandist activity and a legislative activity. He recognised that the propagandist or educative activity of the Organisation had done a great deal to bring the standard of living in some backward countries up to a higher level, and had even raised the standard of living in some of the countries where it was already high.

Nevertheless, the legislative activity of the Organisation, namely, the adoption of Conventions and Recommendations, was even more vital. These were practical instruments for bringing about throughout the world that equalisation of conditions which the Treaty of Versailles aimed at achieving.

Before the Philadelphia Conference the Organisation had passed sixty-six Recommendations, but no-one knew what had happened to them, because their application had not been followed up. At Philadelphia another seven Recommendations were adopted. In his view, Recommendations had degenerated into propagandist rather than legislative instruments, and that was very deplorable. A Recommendation required a two thirds vote at the Conference and must be submitted to the various Parliaments; this latter obligation was indeed the only obligation resting upon a federal State, even in the case of Conventions, since they were entitled to treat Conventions as Recommendations.

If international confidence were to be maintained he thought that when the Constitution of the International Labour Organisation was revised it would be necessary either to lay down definite obligations in respect of Recommendations, or to delete them from the Constitution altogether.

With regard to Conventions, these involved some quite definite obligations, but the action taken to implement them was far from satisfactory. From 1919-1930 the Conference had adopted 30 Conventions which had been ratified on the average by 50 per cent. of the Members of the Organisation. From 1930-1937, on the other hand,
rence a adopté 32 conventions qui n'ont été ratifiées que par 10 pour cent en moyenne des États Membres. Sur ces 32 conventions, il en est 18 qui n'ont été ratifiées que par trois pays au maximum. On ne peut guère s'attendre à ce que cette proportion s'améliore avec le temps, car on constate que sur les dix conventions adoptées entre 1931 et 1933, sept n'ont été ratifiées que par trois pays au maximum. Après avoir attiré l'attention sur cette situation à Philadelphie, il espérait que le Bureau en tien-
drait compte dans les documents soumis au Conseil d'administration. Tel n'a pas été le cas. Il en est arrivé à conclure que l'Organisation est un organe éminemment conser-
vateur. Or, s'il est un orga
nisme qui doive évoluer avec le temps, c'est bien une organisa-
tion internationale traitant des questions de travail.

II a considéré qu'il était de son devoir d'analyser de façon plus détaillée encore la situation des conventions. II a préparé deux tableaux qu'il communique aux membres du Conseil et qui indiquent quelle est la situation en matière de ratifications, ainsi que la mesure dans laquelle les gouvernements ont voté en faveur des conven-
tions sans les ratifier ultérieurement. II ne s'agit que de documents préliminaires qu'il a demandé au Bureau de reviser. Si, comme il est fondé à le croire, ces tableaux correspondent bien à la réalité, il importera de remédier à cette situation, car c'est là un des points faibles de l'Organisation.

Il souligne que avec 34 ratifications, la Grande-Bretagne occupe la première place, et c'est là une réponse à ceux qui prétendent que les employeurs britanniques ont entravé le développement de l'Organisation, car ces 34 conventions, sauf une, ont été ratifiées avec le plein assentiment des employeurs britanniques. II a indiqué la population de divers pays. On constate que les 32 derniers pays de la liste, qui représentent 80 pour cent de la population totale du monde, n'ont ratifié chacun en moyenne que moins de 5 conventions sur 67.

Du deuxième tableau il ressort qu'il est 17 gouvernements qui ont voté en faveur de plus de 30 conventions, sans en ratifier aucune.

Il convient de noter que dans ces tableaux figurent huit États fédératifs qui n'ont pas l'obligation de ratifier des conventions, parce qu'ils ne peuvent pas prendre des engagements pour leurs éléments constitutifs. D'autre part, on ne peut attendre de ratifications des pays qui ont cessé d'être Membres ou qui sont actuellement occupés par l'ennemi. Il est, en outre, quelques pays qui n'étaient pas Membres dès le début, et dont on ne peut s'attendre à ce qu'ils ratifient toutes les décisions prises avant leur entrée dans l'Organisation. Il peut arriver aussi qu'après avoir voté en faveur d'une convention à Genève un délégué constate, en rentrant dans son pays, que son parti n'est plus au pouvoir, mais avec l'évolution de la situation politique, la ratifi-
cation, en pareil cas, devrait normalement intervenir au bout de quelques années. Enfin, il est des cas dans lesquels des pays qui n'ont pas ratifié ont une législation nationale dont le niveau est tout à fait équivalent aux dispositions de la convention; le nombre de ces pays est toutefois très restreint.

Il convient de tirer de ces chiffres les enseignements qu'ils comportent et de reviser en conséquence la Constitution de l'Organisation. En vue de cette revision, il conviendrait de tenir compte des points qu'il croit devoir signaler à l'attention du Conseil.

En premier lieu, comme il l'a déjà indiqué, il faut que les recommandations comportent désormais des obligations définies ou soient éliminées complètement de la Constitution.

En second lieu, il considère que dans le passé on a visé trop haut, et que la Con-
férence a adopté des conventions sans tenir compte de la possibilité de les mettre en vigueur dans les divers pays du point de vue économique. On s'est, en outre, trop concentré sur l'industrie. Le Traité de Paix envisageait l'établissement de conditions minima, comme il ressort du préambule de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de déclarations faites par M. George Barnes, qui a été l'un des fondateurs de cette Organisation. Il conviendrait désormais de se préoccuper moins des pays industriels avancés et beaucoup plus des pays moins avancés afin de réaliser quelque progrès dans ces derniers pays.

Il lui paraît, d'autre part, que l'Organisation a essayé de travailler trop vite. L'ordre du jour des Conférences s'est trouvé souvent surchargé. Il ne faut pas perdre de vue le temps nécessaire pour aboutir dans les différents pays à des résultats prati-
qués. Au lieu d'accélérer encore la procédure, comme l'on a vu à Philadelphie, il conviendrait de s'en tenir strictement à la procédure établie qui prévoit des consulta-
tions et un exposé de la situation de fait.
the Conference had adopted 32 Conventions which had been ratified by only 10 per cent. of the States Members. Of these 32 Conventions, 18 had been ratified by not more than three countries. This average could hardly be expected to improve with time, since of the 10 Conventions adopted between 1931 and 1933, seven had been ratified by not more than three countries. He had hoped that after he had called attention to this situation in Philadelphia, the Office would have taken some note of it in the documents submitted to the Governing Body. This had not been the case, however, and he had been driven to the conclusion that the Organisation was a most conservative body. If, however, there was any organisation which ought to evolve with the times, it was an international organisation dealing with conditions of labour.

He had felt it his duty to analyse the situation with regard to Conventions in even greater detail. He had therefore prepared two tables, which he would pass round to the members of the Governing Body, showing the ratification position and also how far Governments had voted in favour of Conventions without ratifying them afterwards. These were rough drafts which he hoped the Office would correct. If, however, as he believed, they gave a true picture of the facts, the situation must be remedied, because it was one of the weak points of the Organisation.

He wished to point out that Great Britain with 34 ratifications held the first place, and this was an answer to those who claimed that British employers had stood in the way of the development of the Organisation, because all the 34 Conventions, except one, had been ratified with the full consent of the British employers.

The tables gave the population of the various countries. It would be noted that the last 32 countries on the list, representing 18 per cent. of the total population of the world, had ratified on an average less than five Conventions out of 67.

The second table showed that 17 countries had voted for more than 30 Conventions, none of which they had ratified.

It should be noted that the tables included eight federal States which had no obligation to ratify Conventions, because they had no power to bind their constituent members. Furthermore, ratifications could not be expected from countries which had ceased to be Members or which were at present occupied by the enemy. Similarly, there were a few countries which had not been Members from the beginning, and which could not be expected to ratify all that was done before they joined the Organisation. It might also happen that a Government delegate who had voted for a Convention in Geneva returned home to find that his party was no longer in power; but in such cases the swing of the political pendulum should normally result in ratification after a few years. And, finally, there were cases in which, although a country had not ratified, it had national legislation at least equal to the provisions of the Convention, but the number of those cases was very small.

It was necessary to draw the appropriate lessons from these figures and to revise the Constitution of the Organisation accordingly. In undertaking that revision, certain points which he thought it his duty to mention to the Governing Body should be taken into account.

In the first place, as he had already stated, Recommendations must, in future, either carry with them definite obligations or be deleted from the Constitution altogether.

Secondly, he thought that in the past the Conference had aimed too high and had adopted Conventions without reference to the economic possibility of putting them into effect in the various countries; furthermore there had been too much concentration on industry. The Peace Treaty had had in view the laying down of minimum conditions, as was stated in the Preamble to the Constitution of the International Labour Organisation, and as appeared from the statements made by Mr. George Barnes, one of the founders of the Organisation. In future, less attention should be paid to the advanced industrial countries and much more to the less advanced countries, in order that some progress might be made in the latter.

He also thought that the Organisation had tried to work too fast. The agenda of the Conference had often been overloaded. The length of time which was necessary to secure practical results in the different countries must be borne in mind. Instead of trying to speed up the procedure still further, as had been done at Philadelphia, it was necessary to stick closely to the established procedure, which provided for consultation and for the determination of the facts.
Il conviendrait, par ailleurs, que les votes de la Conférence soient marqués par un sens plus aigu des réalités. À son avis, bien des votes émis en faveur de conventions, l'ont été pour des raisons politiques. Souvent les gouvernements ont eu recours à l'abstention, mais si l'on fait le total des votes émis par les gouvernements au sujet des conventions, en ne comptant les deux votes de chaque gouvernement que pour une unité, on constate que 2.000 votes ont été émis en faveur des conventions par des représentants de gouvernements, et 62 votes seulement contre certaines conventions.

Il convient de rappeler, en outre, que ces votes n'ont aucun rapport direct avec l'intérêt que présente pour un pays déterminé le problème en discussion. Le Bureau déclare que cette question ne comporte aucune solution pratique. Cela est possible, mais il n'en reste pas moins vrai que, pour ce qui est des questions concernant les territoires dépendants qui ont été traitées à Philadelphie, le nombre des pays directement intéressés est extrêmement restreint, alors que les décisions prises l'ont été par la quarantaine d'États participant à la Conférence. Il faudrait qu'avant d'émettre un vote, les délégués se demandent si la question les intéresse et, si dans l'affirmative, lorsqu'ils rentreront dans leur pays, ils pourront exercer une action quelconque dans ce domaine.

La procédure actuelle risque de porter atteinte à la confiance mutuelle entre les nations, qui est une des bases de la paix mondiale. Il importait à son avis que, avant que la ratification d'une convention par un pays soit acceptée, la législation nationale soit rendue conforme aux dispositions de la convention. Le Bureau déclare que cette solution présenterait plus d'inconvénients que d'avantages. Il existe une commission qui, chaque année, examine dans quelle mesure les pays qui ont ratifié ont rendu leur législation conforme aux dispositions des conventions, et il pourrait citer le cas de certains pays qui ont ratifié sans avoir, depuis parfois dix ans, rien fait pour assurer cette conformité. Lorsqu'il a parlé de cette question aux représentants des gouvernements intéressés, on lui a objecté qu'il s'agissait simplement d'un « projet » de convention. À son avis, il faut éliminer à l'avenir ce terme. On fait valoir, en outre, que la ratification d'une convention est un geste qui permet d'entreprendre dans un pays une campagne susceptible de conduire un jour ou l'autre à des résultats conformes aux dispositions de la convention. Ce n'est pas là toutefois la portée d'une convention. Ou bien, il faudra modifier dans la Constitution la définition des conventions, ou bien si on ne la modifie pas, il faudra faire observer strictement les obligations qui découlent des conventions.

Il conviendrait d'aller plus loin, et de ne pas « se contenter de constater que la législation a été mise en conformité avec les conventions, mais de vérifier si cette législation est effectivement appliquée. La Commission sur l'application des conventions devrait être saisie des rapports des inspecteurs du travail des pays intéressés, et on devrait pouvoir demander l'établissement de tels rapports. Une telle procédure s'impose si on veut que la confiance continue à régner entre les nations.

Il existe huit États fédératifs qui, aux termes de la Constitution, ne sont pas tenus de ratifier les conventions. À cet égard, il a été frappé par certaines déclarations faites à Philadelphie par Miss Perkins, secrétaire au Travail des États-Unis, qui représentait également l'opinion du département d'État. Miss Perkins a fait valoir que les États Membres devraient demeurer libres de ratifier ou non les conventions, ce qui seul permettrait de sauvegarder l'influence des groupes économiques représentés à la Conférence et d'éviter que l'on insiste sur la règle de l'unanimité qui a été de pratique courante dans les conférences diplomatiques et qui a si souvent entravé les résultats définitifs et les suites données aux textes adoptés. Elle a ajouté que les Nations Unies et les autres pays disposés à se joindre à elles devraient se mettre d'accord pour fournir chaque année à la Conférence internationale du Travail des informations sur la mesure dans laquelle ils se sont rapprochés des objectifs sociaux qu'ils se sont assignés.

Il est possible que ce soit seulement par une semblable méthode que l'on puisse espérer aboutir à l'égalité d'obligations pour les États fédératifs, car on ne peut s'attendre à ce que ceux-ci modifient leur constitution dans ce domaine.

Il pense que la Conférence devrait chaque année être saisie d'un exposé sommaire de la situation financière de l'Organisation. Une organisation ne peut vivre sans ressources stables. On constate qu'en dehors des arriérés dus à la guerre, il est bon nombre de pays qui sont encore en retard pour le paiement de leur contribution. Il
His next point was that the votes at the Conference should show a greater sense of reality. In his view, many of the votes cast for Conventions had been cast on political grounds. Governments had often abstained, but if all the votes cast by Governments on Conventions were added up, reckoning the two votes of each Government as one, it would be found that 2,000 votes had been cast in favour of Conventions by Government representatives, and only 62 votes against any Convention.

It should be remembered too, that these votes bore no direct relation to the interest of the country in the subject under consideration. The Office said that there was no practical solution to this difficulty. That might be, but it was none the less true that with regard, for instance, to the questions concerning dependent territories that were dealt with at Philadelphia, the number of countries directly concerned was very small, whereas the decisions were taken by all the 40 odd countries attending the Conference. Before casting their vote, delegates should ask themselves whether the subject concerned them, and, if so, whether they would be able to do anything about it when they returned home.

The present method of procedure was detrimental to the mutual trust between nations which lay at the root of the future peace of the world.

He believed that before a country's ratification of a Convention was accepted, its national law should be brought into accordance with the Convention. The Office claimed that this suggestion would have more disadvantages than advantages. There was a Committee which met every year to consider how far countries had brought their law into accordance with the Conventions they had ratified, and he could cite cases of countries which had ratified and had done nothing to bring their law into accordance with the Convention for as long as ten years. When he had raised this question with the representatives of the Governments concerned, he had been told that the Conventions were merely "draft" Conventions. He thought that the word draft would have to be dropped in future. Again, it was claimed that the ratification of a Convention was a gesture which started a movement in the country that would ultimately lead to results in harmony with the terms of the Convention. But this was not the meaning of a Convention. Either the definition of a Convention should be altered in the Constitution or the obligations entailed by Conventions should be strictly enforced.

He thought that it was necessary to go still further, and not to stop short at seeing that the law had been brought into accordance with the Conventions, but to see that it was effectively applied. The Committee on the Application of Conventions should have before it the factory inspectors' reports from the countries concerned, or should have power to see that steps were taken for such reports to be made. That was fundamental to the international confidence upon which the relations between nations must depend.

There were eight federal States which had no obligation under the Constitution to ratify Conventions. In this connection he had been impressed by some of the statements made at Philadelphia by Miss Perkins, United States Secretary of Labor, which also represented the views of the State Department. Miss Perkins had said that, as in the past, States Members should be free to ratify Conventions or not, and that only thus was it possible to preserve the influence of the economic groups represented at the Conference and to prevent insistence on the rule of unanimity which had been so generally the practice in diplomatic Conferences, and which so often handicapped final results and action. She had added that the United Nations and such other nations as were willing to join them should agree to give information annually to the International Labour Conference in regard to the degree of achievement of the social goal they had set themselves.

It might well be that only along these lines could there be any hope of getting equality of obligation for federal States, since they could not be expected to alter their constitutions in this respect.

He thought that the Conference should have before it each year a concise statement of the financial position of the Organisation. No organisation could live without steady financial resources. Apart from arrears of payment due to the war, there were still a number of countries which were in arrears with their contributions.
importe que la Conférence sache, avant de prendre des décisions entraînant des dépenses, quels sont les pays qui financeront ces dépenses.

A Philadelphie, il avait suggéré que l'Organisation change de nom. Tout compte fait, il n'attache plus d'importance à une telle modification, bien que le titre actuel puisse donner à certains l'impression qu'il s'agit d'une organisation sociale.

Il est deux points nouveaux sur lesquels il tient à attirer l'attention du Conseil. En premier lieu, il croit que le moment est venu pour l'Organisation d'établir un code des conditions minima qui devraient être en vigueur dans chaque pays et à l'application desquelles serait subordonnée l'admission dans l'Organisation. Cela donnerait une base solide aux États Membres pour élever le niveau de leur législation avec plus de confiance que dans le passé. Lors des négociations qui seraient suite à celles de Dumbarton Oaks, il faudrait que les représentants de l'Organisation puissent indiquer que celle-ci compte établir un tel code de conditions minima au lieu de parler des conventions nouvelles qui pourraient être adoptées à court délai.

En second lieu, bien que l'Organisation ait un caractère tripartite, il est inévitable que l'initiative appartenne dans une large mesure au personnel du Bureau. L'Organisation n'est pas une entreprise dont le Conseil d'administration se réunit toutes les semaines. En effet, le Conseil d'administration du Bureau se réunit au maximum quatre fois par an et ne peut pas entrer dans le détail de l'administration. En conséquence, il estime que le personnel du Bureau devrait avoir lui aussi un caractère tripartite. À l'heure actuelle, parmi les 30 ou 40 fonctionnaires qui orientent l'action du Bureau, il en est qui ont acquis une grande expérience dans les services gouvernementaux de leur propre pays ; il en est également qui ont une connaissance approfondie de la vie syndicale et des contacts suivis avec les organisations ouvrières, mais il ne croit pas qu'il en soit un seul qui ait été attaché à une organisation d'employeurs. Tant que le personnel ne sera pas tripartite, les documents préparés par le Bureau risquent de ne pas tenir suffisamment compte des vues des employeurs.

Il ne demande pas au Conseil d'approuver toutes les méthodes qu'il a suggérées pour l'amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation, mais il voudrait, avant les négociations internationales qui interviendront sans doute prochainement, savoir que le Conseil d'administration est comme lui résolu à remanier l'Organisation pour qu'elle puisse faire face à ses tâches futures. Si, au contraire, le Conseil estime que les choses sont bien telles qu'elles sont actuellement, il ne pourra guère défendre l'Organisation avec enthousiasme. Il est tout à fait d'accord avec les principes qui ont été mentionnés, tels que l'autonomie de l'Organisation, mais à ses yeux il s'agit non pas de l'Organisation actuelle, mais de l'Organisation de l'avenir, dotée de meilleurs moyens d'action et de meilleures procédures.

S'il s'intéresse si vivement à cette amélioration, c'est en premier lieu pour des raisons d'ordre international et humanitaire, car il ne peut y avoir de prospérité réelle dans le monde aussi longtemps que des hommes restent plongés dans la misère. Une seconde raison est le fait que son pays est le pays le plus industrialisé du monde. Au Royaume-Uni 93 pour cent des habitants exercent des métiers industriels et 7 pour cent seulement sont des agriculteurs, ce qui est une proportion bien supérieure à celle de tous les autres grands pays. D'autre part, sur les 67 conventions adoptées par l'Organisation, 31 concernent l'industrie et 15 les transports maritimes. La Grande-Bretagne, qui a ratifié 34 conventions, a donc assumé de lourdes obligations, dont elle s'acquitte scrupuleusement.

En participant à la guerre dans l'intérêt commun, la Grande-Bretagne s'est dépensée sans compter. Il ne faut pas se dissimuler que la plénitude de l'emploi ne pourra être atteinte en Grande-Bretagne que si les populations des pays moins avancés sont en mesure d'acheter des marchandises britanniques, et elles ne pourront le faire que si la Grande-Bretagne peut vendre ses marchandises à des prix qui lui permettent de concourir d'autres pays.

Il croit que la Grande-Bretagne, en raison de ce qu'elle a fait pour l'Organisation internationale du Travail, a le droit de demander que cette Organisation soit mieux adaptée à sa tâche future. De ce point de vue, il insiste particulièrement sur l'adoption d'un code de conditions minima de travail d'application universelle ; c'est à cette condition seulement que son pays pourra maintenir son niveau de vie.

C'est en se fondant sur l'expérience acquise au cours de vingt années de participation aux travaux de l'Organisation qu'il a cru devoir formuler certaines suggestions.
taking decisions which involved expenditure, the Conference ought to know which countries would have to bear that expenditure.

He had suggested at Philadelphia that the name of the Organisation should be changed. After due consideration, he no longer attached any great importance to that suggestion, although the present name of the Organisation might well give the impression of a socialist organisation in certain quarters.

There were two new points which he wished to bring to the Governing Body's attention. The first was that he thought that the time had come for the Organisation to draw up a minimum code of conditions which should apply in every country as a condition of its membership of the Organisation. That would give States Members a solid foundation on which they could build up their legislation to a higher level with more confidence than in the past. At the negotiations which would continue the Dumbarton Oaks conversations the representatives of the Organisation ought to be able to say that such a minimum code of labour conditions was to be laid down, rather than merely refer to new Conventions which might be adopted in the near future.

The second point was that, although the Organisation was tripartite, the Office staff inevitably controlled a large part of the initiative. The Organisation was not like a business with a board of directors which met every week. The Governing Body of the Office met only four times a year at the most, and had no time to go into administrative details. He thought, therefore, that the staff of the Office should also be tripartite. Of the 30 or 40 officials who controlled the work of the Office at present, there were some who had had great experience in the Government services of their own countries, while others had close knowledge of trade union life and regular contact with the trade unions; but he did not think that there was a single one who had been connected with an employers' organisation. So long as the staff was not tripartite, there would be a constant danger that the documents drawn up by the Office would take insufficient account of the employers' views.

He did not ask the Governing Body to endorse all the methods he had suggested for re-equipping and remodelling the Organisation, but before the international negotiations, which would no doubt take place in the near future, he wanted to be sure that the Governing Body was determined, like himself, to re-equip the Organisation in order to fit it for its future tasks. If, on the contrary, the Governing Body thought that the present position was quite satisfactory, he himself could not be an enthusiastic champion of the Organisation. He was in entire agreement with the principles that had been mentioned, such as that of the autonomy of the Organisation, but in supporting them he had in mind not the Organisation as it was today, but the Organisation of the future, remodelled and re-equipped.

If he was so vitally interested in this subject, it was in the first place for international and humanitarian reasons, since there could be no real prosperity in the world so long as some people were left in misery. The second reason was that his own country was the most highly industrialised in the world. Ninety-three per cent. of the population of the United Kingdom earned their living in industrial occupations and only 7 per cent. in agriculture, a proportion which was much higher than in any other great nation. On the other hand, of the 67 Conventions adopted by the Organisation, 31 related to industry and 15 to shipping. By ratifying 34 Conventions, therefore, Great Britain had taken on heavy obligations which she was scrupulously carrying out.

Great Britain had spent her substance without stint in playing her part in the common struggle. There was no avoiding the fact that full employment could not be achieved in Great Britain unless people in the less advanced countries had the ability to buy British goods, and that would not be possible unless Great Britain could sell her goods at a price which enabled her to compete with other countries.

He thought that Great Britain, because of what she had done for the International Labour Organisation, had a right to ask that the Organisation should be re-equipped for its future task, and in this connection he wished particularly to urge the adoption of a minimum code of labour conditions which could be universally applied, since it was only on that condition that his own country could maintain its standard of living.

It was on the basis of his 20 years' experience of the work of the Organisation that he had ventured to put forward these suggestions for re-equipping and remodel-
pour l'amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation ; ce faisant, il a le sentiment d'avoir défendu les intérêts de ceux qui combattent actuellement pour la cause commune.

M. Lubin a pris connaissance avec intérêt des suggestions de la Commission, ainsi que des observations de Sir John Forbes Watson, notamment pour ce qui concerne la question du personnel du Bureau. A sa connaissance, rien n'empêche ce personnel d'être tripartite. Toutefois, le Bureau a dû faire la même constatation que de nombreux organismes gouvernementaux, à savoir qu'il est à peu près impossible, avec les traitements en vigueur, de recruter dans le monde des affaires, des fonctionnaires expérimentés et capables pour des administrations. Il appartient au monde des affaires de mettre, le cas échéant, à la disposition du Bureau des personnes qualifiées, car il y aurait intérêt à ce que le personnel du Bureau compte plus de fonctionnaires venant de milieux patronaux. Il est douteux, toutefois, que les entreprises intéressées acceptent de se priver des services de personnes qui leur sont très utiles.

Ayant examiné attentivement les tableaux présentés par Sir John Forbes Watson, il constate qu'on en retire l'impression que certains pays ont failli à remplir leurs obligations à l'égard de l'Organisation internationale du Travail. C'est le cas notamment pour les pays qui sont signalés comme n'ayant encore ratifié. Il semble que l'on suppose ainsi que les conventions non ratifiées auraient dû être ratifiées. Or, il est un certain nombre d'États qui sont entrés dans l'Organisation relativement tard et qui n'ont pas pris l'engagement de ratifier les conventions adoptées avant leur entrée. En second lieu, comme on l'a déjà souligné, certains États n'étaient pas nécessairement tenus de ratifier, qu'il s'agisse soit d'État fédératifs, soit d'États dont la législation était déjà d’un niveau plus élevé que celui des conventions. Il suggère que ces tableaux soient revisés avant d'être distribués de nouveau, afin que l'on connaisse la situation de fait et que l'on sache combien de conventions votées par les gouvernements ont été ratifiées dans la mesure où les obligations de ces gouvernements comporteraient la ratification, et combien de conventions n'ont pas été ratifiées parce qu'il s'agissait soit d'État fédératifs, soit d'États possédant une législation d’un niveau déjà supérieur à celui de la convention.

Il est, dans les milieux d’employeurs et de travailleurs, surtout peut-être aux États-Unis, des personnalités qui, sincèrement, redoutent que les conventions de l’Organisation aient pour effet d'abaisser les normes en vigueur. Au sein de la Commission paritaire maritime notamment, le représentant, des gens de mer des États-Unis a exprimé la crainte que certaines dispositions des conventions, qui sont moins avancées que celles qui sont en vigueur aux États-Unis, puissent provoquer un abaissement des normes applicables aux États-Unis.

On a fait valoir que l'Organisation avait travaillé très vite et que certains pays se trouvaient dotés de normes de travail supérieures à ce qu'ils jugeaient désirables. Il voudrait bien savoir quel pays a jamais eu le sentiment que des conditions de travail étaient trop bonnes. Il faudrait préciser les critères d'après lesquels il conviendrait de juger les normes applicables dans un pays. En tout cas, il n'a pas connaissance d'un seul pays qui ait constaté que ses conditions de travail portaient atteinte à son progrès économique. Il se souvient fort bien des arguments invoqués aux États-Unis, en 1938, lors de la discussion d’une loi sur les salaires minima. On faisait valoir que l'industrie ferait faillite s'il les salaires étaient relevés comme on se proposait de le faire. On a constaté que les difficultés n'étaient pas aussi considérables qu'on voulait bien le dire. Il s'agit d'ailleurs là d’un argument qui revient toutes les fois que les travailleurs demandent des relèvements de salaire dans des conventions collectives.

Il ne croit pas que l'Organisation travaille trop vite ; au contraire, si elle veut se maintenir au niveau d'un monde qui est en voie d'évolution rapide, il importe qu'elle accélère le rythme de ses travaux.

Sir Frederick Leggett considère que l'Organisation a l'avantage de vivre dans des conditions naturelles, c'est-à-dire qu'elle ne vit pas en marge de la vie quotidienne du monde, et que l'on doit s'attendre à entendre des critiques réciproques, notamment entre employeurs et travailleurs. En fait, les débats au sein de l'Organisation ressemblent beaucoup à ce qu'ils seraient dans un régime gouvernemental fondé sur l'existence de deux partis. Employeurs et travailleurs répondent aux arguments invoqués de part et d'autre et les gouvernements siègent entre les deux et sont critiqués des
ling the Organisation, and he believed that in so doing he was defending the interests of those who were now fighting for the common cause.

Mr. Lubin said that he had been very much interested in the suggestions of the Committee, and also in Sir John Forbes Watson's remarks, especially those relating to the Office staff. So far as he knew, there was nothing to prevent the staff of the Office from being tripartite; but the Office had probably found, as so many Government agencies had found, that it was practically impossible, under existing salary scales, to recruit experienced and capable persons from the business world for Government service. It was for the business world to make suitable candidates available to the Office, because it was desirable that the Office staff should include more officials with a management background. But he thought that it was doubtful whether industry would agree to deprive itself of the services of those who were valuable to it.

With reference to the tables circulated by Sir John Forbes Watson, he wished to say that they gave the impression that some countries had failed to carry out their obligations to the International Labour Organisation. This applied to the countries which were listed in the column "not yet ratified", which assumed that the Conventions that had not been ratified should have been ratified. There were, however, a number of States which had entered the Organisation at a relatively late date, and had not assumed the responsibility of ratifying Conventions passed before they entered. Secondly, as had already been mentioned, certain States were not necessarily bound to ratify, either because they were federal States or because they already had legislation of a higher standard than that required by the Conventions. He suggested that the tables should be revised before being circulated again to make it possible to show the actual facts, namely, how many Conventions voted for by Governments had been ratified in so far as the obligations of those Governments called for ratification, and how many Conventions had not been ratified either because the States concerned were federal or because they already had legislation more favourable than the standards laid down by the Conventions.

There were people both in industry and labour, especially in the United States, who honestly feared that the Conventions of the International Labour Organisation might have the effect of lowering existing standards. At the Joint Maritime Commission, for instance, the United States seamen's representative had expressed the fear that certain provisions of the Conventions which were lower than the standards prevailing in the United States might lead to lower standards in the United States.

It had been said that the Organisation had worked too fast and that some countries had found themselves with standards higher than they thought they ought to be. He would like to know what country had ever felt that the conditions of its labour were too good. The criteria for judging the standards applicable within a country ought to be defined, but in any case he did not know of a single country which had found that its labour standards interfered with its economic progress. He remembered very distinctly the arguments put forward in the United States in 1938 during the discussion of the minimum wage law. It was claimed that industry would go bankrupt if wages were raised as was proposed. It was found, however, that the difficulties were not as great as had been expected. This was an argument that was in fact raised every time the workers asked for wage increases in collective agreements.

He did not think that the Organisation was working too fast. He thought that the world was moving very fast indeed, and that the Organisation would have to speed itself up to keep pace with it.

Sir Frederick Leggett said that the Organisation had enjoyed the advantage of living in natural conditions; it did not live apart from the everyday circumstances of the world, and consequently mutual criticism must be expected between employers and workers in particular. The discussions in the Organisation were very like discussions under a two-party system of government. Employers and workers had to meet each other's arguments, and the Governments sat in between and were criticised on both sides. Nevertheless, the system had worked, and even if amendments'
deux côtés. Néanmoins, ce système a bien fonctionné ; même si l’on envisage des amendements à la Constitution, il faut bien reconnaître que, dans l’ensemble, l’Organisation a été fort utile.

Certaines modifications paraissent néanmoins nécessaires. Les tableaux statistiques présentés par Sir John Forbes Watson gagneraient sans doute à être accompagnés de commentaires, mais ils attirent l’attention sur certains faits qui ont déjà préoccupé bien des membres du Conseil. Ils soulignent notamment que le nombre des conventions ratifiées ne correspond pas à l’état d’avancement des divers pays. Même si l’on tient compte des défauts possibles, et si l’on exclut les pays qui ne sont entrés dans l’Organisation que récemment, on constate que certains pays dont le niveau de vie est élevé viennent assez bas dans la liste des ratifications. Il conviendrait de prendre chacune des conventions et d’examiner pourquoi elle n’a pas été ratifiée. S’il se révélait que certaines conventions n’ont pas été ratifiées parce que les mesures législatives nécessaires présentaient de graves inconvénients, sans améliorer la situation dans le pays, il conviendrait de se demander s’il n’y a pas lieu de reviser ces conventions ou de recourir à d’autres modalités pour faire porter effet aux principes que défend l’Organisation.

Il signale à cet égard la situation de la convention de 1919 sur la durée du travail. Si elle avait été ratifiée par la Grande-Bretagne et que ce pays ait adopté les mesures législatives nécessaire, cela aurait eu pour effet de bouleverser des conditions pour lesquelles les organisations intéressées avaient combattu pendant des années et qui étaient plus avantageuses que celles qui figuraient dans la convention. Au lieu de remettre en chantier la convention et de la reviser pour permettre à un pays qui pratiquait une durée de travail souvent inférieure à 48 heures de la ratifier, on s’attendait chaque année à de vaines controverses sur ce sujet.

La Grande-Bretagne a ratifié la convention sur les salaires minima mais ne considère pas que cela présente beaucoup d’importance. Il est si aisé pour un pays de se conformer aux dispositions de cette convention qu’elle n’a guère de valeur pratique. Il rappelle les discussions qui ont eu lieu au sujet de la semaine de 40 heures, et qui n’étaient pas empreintes du sens des réalités qui auraient dû s’imposer à cette époque. Dans certains cas, l’Organisation n’a pas eu le courage d’envisager les faits en face parce que, à un moment donné, une certaine politique était en faveur dans certains pays.

Il est inévitable qu’au cours de son histoire, l’Organisation ait été influencée, dans une large mesure, par les pays industrialisés. S’il n’avait pas existé d’organisations professionnelles dans les pays industrialisés, il n’y aurait pas eu d’Organisation internationale du Travail. Mais, comme M. Lombardo Toledano l’a souligné, si l’on a établi, pour les pays industrialisés, un code très complet qui, naturellement, devra être révisé en tenant compte des progrès qui viendront à être réalisés, il importe de se préoccuper maintenant des centaines de millions de travailleurs qui n’ont guère été affectés par l’activité de l’Organisation internationale du Travail.

Il faut bien se rendre compte notamment que l’Organisation n’est pas en mesure de faire autant qu’elle pourrait le souhaiter en faveur des travailleurs de l’agriculture. D’après des statistiques du Bureau de l’économie agricole des États-Unis, datant de mai 1944, il constate que sur dix millions environ de personnes travaillant dans l’agriculture dans ce pays, plus de huit millions étaient des membres de la famille de l’agriculteur et que moins de deux millions étaient des travailleurs salariés. La situation est analogue dans la plupart des pays agricoles. Pour élever les conditions de travail dans l’agriculture, il faut avant tout accroître la productivité. Il est certain que quand les travailleurs agricoles examinent les décisions de l’Organisation internationale du Travail, ils doivent se demander en quoi ces décisions les affectent.

Pour ce qui est des salaires, il est inexact, à son avis, de penser qu’un pays déterminé peut supporter n’importe quel taux de salaires. Il note que le mouvement syndical russe s’intéresse surtout à la productivité. C’est là une notion dont on ne se préoccupe guère au sein de l’Organisation internationale du Travail, mais à laquelle on devrait attacher plus d’importance. Il exprime l’espoir que les commissions d’industrie pourront réunir des informations sur les moyens d’accroître la productivité, ce qui permettrait d’élever les salaires et les conditions de travail.

On a émis l’idée qu’il conviendrait d’amender la Constitution, pour accélérer la procédure. Il faut se rappeler que derrière les éléments gouvernementaux de l’Organisation internationale du Travail, il y a des gouvernements et des parlements et que si l’on veut aboutir à des résultats satisfaisants, il faudra préparer les autorités
to the Constitution had to be considered it must be recognised that on the whole the Organisation had done good.

That did not mean that some changes might not be necessary. The tables produced by Sir John Forbes Watson would no doubt gain in accuracy if they were accompanied by notes, but they had focused attention on certain facts which had already disturbed many members of the Governing Body. In particular, they made it clear that the number of Conventions ratified did not correspond to the state of progress in the several countries. Even making allowances for errors and excluding those countries which had only recently entered the Organisation, it was still the case that countries with a high standard of life came low down on the list of ratifications. The Conventions ought to be examined one by one in order to find out why they had not been ratified. If it appeared that certain Conventions had not been ratified because the requisite legislation would cause considerable inconvenience without improving the conditions in the country, then it should be considered whether the Conventions ought not to be revised or some other method adopted to give effect to the principles for which the Organisation stood.

He would quote as an example the Hours of Work Convention of 1919. If Great Britain had ratified that Convention and had passed the necessary legislation, the effect would have been to upset conditions for which the organisations concerned had fought for years, and which were more favourable than those contained in the Convention. Yet instead of reconsidering the Convention and revising it so that it could be ratified by a country which in many cases had less than a 48-hour week, there was an annual controversy on the matter.

On the other hand, Great Britain had ratified the Minimum Wage Convention, but did not think that it meant very much. It was so easy for a country to observe the provisions of this Convention that it had little practical value.

He also recalled the 40-hour week discussions, which were not as realistic as they ought to have been at the time. In some cases the Organisation had not had the courage to face the facts, because at a particular moment particular policies were popular in certain countries.

It was inevitable that the history of the Organisation should have been largely influenced by the industrialised countries. There would not have been an International Labour Organisation if it had not been for the workers' organisations in the industrialised countries. But, as Mr. Lombardo Toledano had said, a very complete code, which would of course have to be revised in the light of subsequent progress, had been drawn up for industrialised countries, and it was now time to think of the hundreds of millions of workers who had not been really affected by the work of the International Labour Organisation.

It should be realised, however, that the Organisation did not have the power to do all that should be done for agricultural workers. According to the statistics of the United States Bureau of Agricultural Economics, out of some 10 million people engaged in agriculture in the United States over 8 million were members of families and less than 2 million were wage earners. The position was similar in most agricultural countries. In order to raise conditions in agriculture it was necessary above all to increase productivity. He was sure that when agricultural workers looked at the measures passed by the International Labour Organisation they must wonder how they affected them.

With regard to wages, it was not true, in his view, that any country could stand any rate of wages. He noticed that the Russian trade union movement placed its main emphasis on productivity. This was a matter with which the International Labour Organisation hardly concerned itself at all, but to which he thought greater importance should be attached. He hoped that the Industrial Committees might bring together information on methods of increasing productivity, so that higher wages and conditions would result.

It had been suggested that some amendments to the Constitution might be necessary in order to speed up procedure. It should be remembered, however, that behind the Government representatives in the International Labour Organisation there were Governments and parliaments, and if useful results were to be secured the governing
gouvernementales à l’acceptation d’une politique de révision de la Constitution. Il rappelle d’ailleurs qu’il est possible d’adopter une convention en moins de deux ans, par la procédure de simple discussion. Il se demande si l’on pourrait aboutir à des résultats vraiment pratiques au cas où l’on voudrait aller plus vite. Il considère que ce qu’il faut modifier, c’est moins la Constitution que sa méthode d’application.

On a signalé que la marche des travaux est quelquefois précipitée par l’action des pays qui n’ont que peu d’intérêt dans les sujets traités et que certains gouvernements émettent des votes à la Conférence parce que, très naturellement, ils tiennent à paraître animés d’un esprit de progrès dans leur propre pays. Il faut beaucoup de courage à un gouvernement pour voter contre une politique de progrès. Toutefois, il constate que dans quelques conventions adoptées, on a introduit une innovation qui présente de l’intérêt et qui consiste à subordonner l’entrée en vigueur de la convention à la ratification de certains pays. Il s’agit là d’une méthode qui pourrait être prise en considération en vue de remédier dans une certaine mesure au mécontentement provoqué dans certains milieux par le fait que des pays qui ne sont pas directement intéressés votent, le cœur léger, des conventions qui ne les affectent pas.

Contrairement à ce que pense Sir John Forbes Watson, il considère que le personnel du Bureau ne doit pas avoir un caractère tripartite. Les fonctionnaires ne devraient être nommés qu’en raison de leur mérite. Qu’il s’agisse d’un travailleur, d’un professeur ou d’un employeur importe peu; ce qui importe, est qu’il ait toutes les qualités requises pour les services administratifs que l’on attend de lui. Si, comme on en a eu parfois le sentiment, le Bureau joue un grand rôle dans l’orientation de l’activité de l’Organisation, c’est sans doute que le Conseil d’administration n’a pas eu le courage de lui tenir tête.

Il convient de se rendre compte, d’autre part, des difficultés du Bureau. L’Organisation est considérée partout comme l’animatrice du progrès social dans le monde; dans cet esprit, le Bureau soumet au Conseil des documents qu’il appartient à celui-ci de modifier s’il le juge opportun. L’exemple de Philadelphie n’est pas très probant, car les circonstances étaient particulières. Le Conseil n’avait pas eu l’occasion de se réunir pour examiner les diverses questions traitées; les gouvernements n’avaient pas pu être consultés suffisamment à l’avance, et il convient de reconnaître que bien des pays souhaitaient que l’on aboutisse à des résultats quelque peu spectaculaires. Il se peut qu’on ait compté le gouvernement britannique au nombre des obstructionnistes. Mais cela était dû, sans doute, au fait qu’il avait la volonté d’essayer de mettre en pratique tout ce qu’il approuverait.

A son avis, les amendements qu’il convient d’apporter à la Constitution sont peu nombreux et peu importants. Mais il croit qu’il importerait d’examiner toutes les conventions adoptées pour déterminer s’il n’y aurait pas lieu de s’orienter vers une autre forme de convention établissant des principes et d’envisager également la possibilité, après l’adoption d’une convention, de soumettre cette convention aux gouvernements et de recueillir leurs observations sur ces dispositions, avant qu’elles entrent en vigueur. Les délégués gouvernementaux arrivaient aux sessions de la Conférence avec des instructions inspirées par l’étude des propositions qui leur ont été communiquées, mais, à la suite des débats, ils ont souvent besoin d’instructions nouvelles qu’il n’est guère possible d’obtenir au cours de la session. Il paraîtrait donc approprié que, après l’adoption par la Conférence d’une convention sous forme à peu près définitive, ce texte soit communiqué aux gouvernements qui l’examineraient en tenant compte de la nécessité d’y adapter leur législation. Ils auraient ainsi l’occasion de formuler leurs observations, qui pourraient conduire à des améliorations du texte primitivement établi.

Il appartient à la Commission des questions constitutionnelles d’examiner très attentivement l’activité de l’Organisation dans le passé, en vue d’éviter, à l’avenir, les difficultés et les déceptions auxquelles ont donné lieu, parfois, certaines conventions.

Comme M. Lombardo Toledano l’a souligné, il convient, non point d’éliminer la souveraineté nationale, mais de l’utiliser en vue de la collaboration internationale; or, ce résultat ne peut être atteint que si l’on fait preuve de tolérance à l’égard des situations dans lesquelles différents gouvernements peuvent se trouver. Les divers pays sont à un stade différent de progrès social et de conditions économiques. Il importe de ne pas préoccuper beaucoup plus des conditions en vigueur dans les pays où une grande partie de la population lutte pour pouvoir seulement exister. Cela ne veut pas dire
authorities had to be prepared for the acceptance of a policy of revising the Constitution. He pointed out that, in any case, it was possible to adopt a Convention in less than two years by the single-discussion procedure. He doubted whether any really practical results could be produced by faster methods. What needed changing was not so much the Constitution, but the method by which it was worked.

Reference had also been made to the fact that the work was sometimes pushed forward by countries which had very little interest in the subjects under discussion, and that votes at the Conference were cast by certain Governments because they naturally did not wish to appear other than progressive in their own countries. It needed a great deal of courage for a Government to vote against a progressive policy. He thought, however, that an innovation had been introduced in one or two Conventions which was worthy of consideration, namely, the provision that the Convention should not come into force until certain countries had ratified it. This was a device which might be considered in order to meet the discontent felt in certain quarters at the fact that votes were cast light-heartedly by countries which were not directly affected by the Conventions concerned.

Contrary to what Sir John Forbes Watson thought, he did not believe that the Office staff should be tripartite. Officials should be appointed purely on grounds of merit. It did not matter whether a person was a worker, a professor, or an employer; what mattered was that he should have the requisite merits for administrative service. If, as was sometimes felt, the Office played a major part in directing the work of the Organisation, that was probably because the Governing Body had not had the courage to stand up to it.

Moreover, the difficulties of the Office should be recognised. The Organisation was recognised everywhere as the stimulating force towards social progress in the world, and the Office therefore put forward proposals which the Governing Body could modify if it thought fit. The Philadelphia Conference was not a conclusive example, because the circumstances were special. The Governing Body had not had an opportunity of meeting to consider the various questions; there was no chance to consult Governments sufficiently in advance; and it had to be admitted that a great many countries were anxious that spectacular results should be achieved. The British Government had no doubt been counted among the obstructionists, but that was perhaps because it knew that it intended to try to carry out anything to which it agreed.

In his view the amendments needed to the Constitution were very few and very small. He thought, however, that it would be worth while to examine all the Conventions that had been passed to see whether it would not be desirable to aim at a new form of Convention laying down principles, and whether, after a Convention was adopted, it ought not to be sent out to Governments for their observations on its provisions before it came into effect. Government delegates came to the Conference sessions with instructions based on the proposals submitted to them, but as a result of the discussion they often needed further instructions which it was impossible for them to get during the session. It would therefore seem desirable that when the Conference had adopted a Convention in what it regarded as a final form the text should be sent to Governments for their observations in the light of the necessity for any changes in their national legislation. They would thus have the opportunity to make their observations, which might lead to improvements in the original text.

It was the duty of the Committee on Constitutional Questions to examine the past activities of the Organisation very carefully with a view to avoiding the difficulty and discontent to which certain Conventions had given rise in the past.

As Mr. Lombardo Toledano had said, it was not a matter of doing away with national sovereignty, but of using it for international collaboration; and this could only be done if tolerance was shown towards the circumstances that various Governments had to meet. Different countries were at a different stage of social and economic progress. More attention should be paid to the conditions in those countries where the great proportion of the population were fighting for a mere existence. This did not mean that less attention should be paid to the circumstances of other countries,
qu'il faudrait consacrer une moindre attention à la situation des autres pays, mais il convient d'étudier avec un grand soin la situation dans les divers pays, afin de pouvoir formuler des recommandations que leurs gouvernements puissent considérer comme réellement utiles.

*M. Antoine* tient à déclarer que les employeurs français éprouvent une grande joie à être associés, pour la première fois depuis la libération de leur pays, aux travaux du Conseil d'administration et souhaitent y apporter une contribution aussi complète que possible. Pour ce qui est des réformes constitutionnelles, il s'associe à l'exposé très complet de Sir John Forbes Watson, qui a dressé le bilan de l'activité du Bureau en formulant certaines suggestions concrètes de nature à renforcer l'autorité des décisions de l'Organisation. Sans traiter à fond ces questions, qui reviendront d'ailleurs devant la Commission des questions constitutionnelles, il croit utile d'indiquer quelques mesures qui pourraient être prises sans toucher à la Constitution en vue de renforcer dans un proche avenir la position du Conseil d'administration.

On a dit que la Conférence de Philadelphie avait eu un programme trop vaste et l'avait traité peut-être trop rapidement. Pour sa part, il constate que les décisions de Philadelphie ont été en harmonie avec la Déclaration de Philadelphie concernant les buts et objectifs de l'Organisation, et qu'en accélérant le rythme de ses travaux, la Conférence de Philadelphie a montré aux peuples qui participaient à la guerre qu'elle avait, non seulement des objectifs sociaux élevés, mais aussi la volonté de se rapprocher le plus rapidement possible de ces objectifs. La Conférence de Philadelphie a confié à l'Organisation une tâche écrasante, puisque les suites à donner à ses décisions comportent de nombreuses études à entreprendre, des réunions de commissions à envisager et des dispositions à prendre d'urgence.

Le rôle du Bureau est, comme l'a souligné M. Parodi, d’animer et de guider la législation nouvelle des différents pays, et ce rôle peut difficilement être rempli par l'Organisation sous sa forme actuelle. A cet égard, il souligne que, dans tous les pays, se posent des problèmes importants qui comportent des aspects sociaux et économiques étroitement liés ; le Bureau devrait procéder, à l'égard de ces problèmes, dans tous les pays intéressés, à des enquêtes qui seraient, à l'heure actuelle, particulièrement fructueuses parce que c'est dans les situations extrêmes que l'on se rend le mieux compte des difficultés et des remèdes à préconiser. Mais le Bureau ne dispose pas des moyens nécessaires pour s'acquitter pleinement de cette tâche. Certes, les crédits votés paraissent suffisants à cet égard, mais le personnel existant n'est pas assez nombreux pour faire face à une tâche aussi vaste.

Les membres du Conseil de l'administration ont pu se rendre compte à Philadelphie de l'effort écrasant qu'a fourni, dans des conditions difficiles, le personnel du Bureau. Il tient à rendre hommage à tous ceux qui ont participé à cet effort en rappelant que certains d'entre eux ont ruiné leur santé à cette occasion. Il importe de prendre des mesures pour qu'une telle situation ne se reproduise pas et pour cela, il convient de recruter, aussi rapidement que possible, le complément de personnel nécessaire pour faire face aux tâches qui incombent au Bureau. Ce personnel doit pouvoir travailler dans des conditions matérielles satisfaisantes. À défaut d'installations appropriées, il n'est pas possible d'accomplir un travail véritablement efficace. Il présume qu'au sujet d'autres points de l'ordre du jour, le Directeur p.i. soumettra au Conseil, au sujet de l'activité interne du Bureau, des propositions que, pour sa part, il est disposé à appuyer énergiquement. Il importe de montrer que dans les circonstances difficiles de l'époque actuelle, l'Organisation internationale du Travail est en mesure de s'acquitter pleinement des fonctions qui lui sont assignées.

La séance est levée à 18 heures.

*Carter Goodrich.*
but the conditions in the different countries should be carefully studied so that Recommendations could be made which their Governments felt were of real assistance.

Mr. Antoine wished to say that the French employers were very glad to be associated for the first time since the liberation of their country with the work of the Governing Body, and hoped to give the fullest assistance to its work.

On the subject of constitutional reform, he agreed with the very full statement made by Sir John Forbes Watson when he took stock of the work of the Office and made certain definite suggestions for strengthening the force of the decisions taken by the Organisation. Without going into these matters in detail, since they would be referred back to the Committee on Constitutional Questions, he thought it might be useful to suggest certain steps which could be taken without changing the Constitution for the purpose of strengthening the position of the Governing Body in the near future.

It had been said that the Philadelphia Conference had had too full an agenda and had dealt with it too quickly. Personally, he noticed that the decisions taken at Philadelphia were in harmony with the Declaration of Philadelphia concerning the aims and purposes of the Organisation, and that by speeding up its work the Philadelphia Conference had shown peoples who were taking part in the war that it not only had lofty social aims, but also the will to achieve them as rapidly as possible. The Philadelphia Conference had laid at tremendous task on the Organisation, since the action needed on these decisions included the carrying out of a number of studies, the holding of committee meetings and the making of other urgent arrangements.

The role of the Office was, as Mr. Parodi had pointed out, to stimulate and guide new legislation in the various countries, and it was hard for the Organisation in its present form to carry out that task. In this connection, he wished to point out that in all countries there arose important problems, the social and economic aspects of which were closely linked. It should be the duty of the Office to undertake enquiries into these problems in all the countries concerned; these enquiries would be particularly helpful at the present time because it was when circumstances were difficult that the problems and their remedies could best be perceived. The Office, however, had not the means to carry out this task fully. While the money which had been voted seemed to be sufficient, the present staff was not large enough to perform so vast a task.

The members of the Governing Body had been able to realise at Philadelphia how huge a task the Office staff had carried out under difficult conditions. He wished to congratulate all those who had taken part in that effort, remembering that some of them had ruined their health thereby. Steps should now be taken to see that such a situation was not repeated, and it was therefore necessary to recruit the additional staff needed to enable the Office to carry out its functions. The staff must also be able to work under satisfactory physical conditions, since it was impossible to do good work without the proper equipment. He assumed that on the other items on the agenda the Acting Director would submit to the Governing Body proposals concerning the internal activities of the Office, to which he personally was prepared to give his cordial support. It was essential to show that in the difficult circumstances of the times the International Labour Organisation was capable of carrying out to the full the duties laid upon it.

The sitting closed at 6.00 p.m. Carter Goodrich,

Absents: M. Alvarado, M. Bianchi, M. del Rio y Cañedo.

Deuxième question à l'ordre du jour

Rapport de la Commission des questions constitutionnelles (suite)

Amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation (suite).

M. Hallsworth considère que les tableaux statistiques que Sir John Forbes Watson a fait préparer présentent un intérêt certain car, après un quart de siècle, il importe de dresser le bilan de l'activité legislative de l'Organisation. Toutefois, de semblables tableaux devraient être accompagnés d'un commentaire, sans quoi ils risquent d'être inexactement interprétés; Sir John Forbes Watson a d'ailleurs déclaré accepter que ces tableaux soient soumis à un examen minutieux et fassent l'objet de commentaires appropriés.

Les travailleurs ne peuvent se rallier à l'opinion de Sir John Forbes Watson, qui estime que l'Organisation a visé trop haut en matière de réglementation des conditions de travail. Ils considèrent que, si les conventions et recommandations adoptées représentaient peut-être le niveau le plus élevé que l'on puisse atteindre à un moment déterminé, elles sont loin de représenter le niveau le plus élevé qu'ils jugent nécessaire d'atteindre. Il s'agit plutôt de normes minima susceptibles d'être très largement appliquées. Rien n'empêche d'ailleurs un pays dont la législation est plus avancée que les dispositions des conventions de les ratifier, avec une clause sauvegardant les normes plus élevées en vigueur dans ce pays.

Les travailleurs ne considèrent pas non plus que l'Organisation ait travaillé à un rythme trop accéléré; bien au contraire. Pour sa part, il est convaincu que tous ceux qui ont participé à l'effort de guerre exigèrent de la part de l'Organisation une activité encore plus rapide. Il conviendra à cet égard de mettre à profit l'expérience acquise au cours d'un quart de siècle.

Si l'Organisation n'a pas toujours atteint les objectifs visés, il reconnaît que, comme l'a signalé le Directeur p.i., elle a exercé une influence indirecte extrêmement utile. Il s'agit maintenant beaucoup moins de modifier la Constitution que d'améliorer les pratiques et les procédures de l'Organisation. Il serait prêt, toutefois, à admettre des amendements à la Constitution, s'il était prouvé que dans leur texte actuel certaines dispositions sont de nature à entraver l'accomplissement des tâches de l'Organisation. Ce qui importe surtout, c'est que les trois éléments de l'Organisation aient la volonté d'améliorer l'état de choses actuel, en ne modifiant la Constitution qu'en cas de nécessité.

On a souligné au cours de la discussion que de vastes régions dans le monde entier demeurent essentiellement agricoles. En Grande-Bretagne, avant la guerre, l'agriculture était en déclin, mais pendant la guerre on s'est rendu compte de son importance dans la vie du pays; il est probable que lorsque la paix sera revenue, on cessera de considérer l'agriculture comme secondaire du point de vue du travail et que l'on n'admettra plus la coexistence de normes élevées pour l'industrie et de conditions très peu satisfaisantes pour l'agriculture.
MINUTES OF THE FIFTH SITTING

(Saturday, 27 January 1945 — 10.05 a.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hjelmtveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Li Ping-heng, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meek, Mr. Mostras, Mr. Oldenbroek, Mr. Parodi, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado, Mr. Bianchi, Mr. del Río y Cañedo.

SECOND ITEM ON THE AGENDA

Report of the Committee on Constitutional Questions (continued)

The Re-equipment and Remodelling of the Organisation (continued).

Mr. Hallsworth considered that the tables of statistics which Sir John Forbes Watson had drawn up were valuable, since it was important after a quarter of a century to take stock of the legislative work of the Organisation. Nevertheless, tables of that kind were liable to be misinterpreted unless they were accompanied by a commentary, and in fact Sir John Forbes Watson had said that he was quite prepared to have the tables subjected to close scrutiny and to any necessary elucidation.

The workers were unable to agree with Sir John Forbes Watson that the Organisation had aimed too high in the field of labour standards. They believed that, while the Conventions and Recommendations adopted no doubt represented the highest standards that could be obtained at a given moment, they were far from representing the highest standard that the workers thought necessary. They were rather in the nature of minimum standards capable of being widely adopted. There was nothing to prevent them from being ratified by a country where labour legislation was in advance of the provisions of the Conventions, however, subject to a clause stating that the higher standards in force in the country should not be prejudiced.

Neither did the workers consider that the Organisation had moved too fast. On the contrary, he was convinced that all those who had taken part in the war effort would demand that the Organisation should work more quickly. The Organisation should profit by the experience it had gained during the past quarter of a century.

He agreed with the Acting Director when he said that, although the Organisation had not always achieved its objectives, it had had a very useful indirect influence. What was needed now was not so much a change in the Constitution as an improvement in the practices and procedures of the Organisation. He would, however, be prepared to agree to amendments to the Constitution if it could be shown that in its present form it contained obstacles to the efficient handling of the Organisation's work. What was vital was that the three elements in the Organisation should have the will to improve the existing order of things and should be prepared to alter the Constitution if that proved to be necessary.

It had been stated in the course of the discussion that large tracts throughout the world were still mainly agricultural. In Great Britain agriculture had been on the decline before the war, but during the war its importance in the life of the country had been realised, and it was probable that when peace was re-established agriculture would no longer be regarded as a Cinderella occupation and it would be recognised that there could not be poor agricultural labour conditions coexisting with high industrial standards.
Il a le sentiment qu'à la Conférence internationale du Travail on a traité certaines questions d'une façon trop générale; il se félicite donc de la création de commissions d'industrie dont le développement progressif permettra d'examiner de façon plus pratique les problèmes particuliers aux différentes industries. Des solutions trop générales risquent de ne pas tenir compte des caractéristiques particulières à certaines industries. En réunissant au sein des commissions d'industrie les personnes qui possèdent une expérience pratique dans les divers secteurs, il sera possible d'aboutir à des solutions plus différenciées qui, à leur tour, pourraient faire l'objet d'une coordination.

Comme Sir John Forbes Watson, il estime qu'il convient de se placer à un point de vue réaliste à l'égard des conventions et des recommandations. Il importe notamment que ces textes soient votés par des délégués qui aient la volonté de donner une application pratique aux obligations qu'assume leur pays.

A son avis la volonté qu'à l'Organisation d'atteindre certains objectifs doit s'affirmer nettement, après quoi il importe de la doter des moyens financiers nécessaires pour atteindre ces objectifs. A cet égard, il pense, comme Sir John Forbes Watson, que les gouvernements qui participent aux décisions des divers organes de l'Organisation doivent être disposés à lui accorder, le moment venu, les ressources financières nécessaires.

**M. Watt** considère qu'il importe d'examiner très objectivement la cause des défectuosités du système des conventions et des recommandations sur lesquelles Sir John Forbes Watson a attiré l'attention.

On ne saurait dire, comme le fait Sir John Forbes Watson, que le niveau des conventions soit trop élevé, il est à la fois trop élevé et trop bas, selon qu'il s'agit soit d'un pays hautement industrialisé, soit d'un pays beaucoup moins avancé. Les tableaux de Sir John Forbes Watson montrent qu'il est un assez grand nombre de pays qui ne ratifient pas les conventions parce qu'il ne leur est pas possible de réaliser d'un seul coup un progrès aussi marqué alors que dans d'autres pays, comme les États-Unis, il est très difficile d'intéresser les travailleurs à la ratification de certaines conventions, parce que les conditions dont ils bénéficient sont beaucoup plus élevées que celles qui découlent de ces conventions. Dans la plupart des pays industrialisés, d'ailleurs, on craint que les minima ne tendent souvent à devenir des maxima.

La situation des États fédératifs, sur laquelle Sir John Forbes Watson a également attiré l'attention, pose des questions très importantes. Aux États-Unis, par exemple, à l'exception des douze dernières années au cours desquelles ont été adoptées des lois fédérales très importantes en matière de relations de travail, d'assurance vieillesse-décès et de salaires minima, l'ensemble de la législation sociale en matière de réparation des accidents, d'indemnités de chômage, de conditions de travail des jeunes gens et des femmes, de maladies professionnelles et de métiers insalubres relève des 48 États et des trois territoires des États-Unis.

Il souligne qu'aux États-Unis on s'est préoccupé depuis bien des années des problèmes de productivité. Dans diverses industries, la direction des entreprises a utilisé dans une large mesure les suggestions faites par des travailleurs, sur la base de l'expérience, en vue d'accroître la productivité. Dans bien des cas le travailleur connaît mieux les détails de la production technique que son employeur. C'est grâce à cette pratique de consultation des travailleurs que l'on a pu, au cours de la guerre, améliorer très considérablement la productivité dans divers domaines, comme l'indiquent les données objectives publiées par le Bureau des statistiques du travail et par le Conseil de la production de guerre. D'une façon générale, le rendement par travailleur, en avril 1944, était de 30 à 35 pour cent plus élevé qu'en décembre 1942. Il croit utile de citer quelques chiffres qui indiquent de façon concrète les progrès réalisés pour certaines productions:

Pour les «forteresses volantes» fabriquées à Seattle, le nombre des heures-homme nécessaires à la fabrication de chaque avion a été réduit de 35.400 à 18.700; pour les avions «Liberator» fabriqués à San-Diego, les chiffres correspondants sont 24.800 et 15.400 heures-homme; pour les navires «Liberty» construits sur la côte ouest, ils sont de 1.146.511 et 294.133 heures-homme; pour les destroyers de 2.100 tonnes, produits dans le Maine, on est passé de 1.675.000 à 925.000 heures-homme; pour les torpilleurs à moteurs, fabriqués dans le Connecticut, les chiffres sont 65.000 et 35.000 heures-homme. Pour la fabrication des fusils Garand, on est passé de 22,8 heures-
He felt that the International Labour Conference had sometimes generalised too much on certain subjects, and he looked forward to the establishment of industrial committees which, as they developed, would enable the special problems in the different industries to be examined in a more practical way. There was a danger that general solutions would not take account of the special characteristics of certain industries. By bringing together in the industrial committees those who had a practical acquaintance with the problems of the several industries it would be possible to differentiate the solutions, subject to a subsequent process of co-ordination.

He agreed with Sir John Forbes Watson that a realistic attitude was required towards Conventions and Recommendations. In particular, it was important that these measures should be voted for by delegates who intended to see that the obligations assumed by their countries were carried out in practice.

He thought that the Organisation should clearly manifest its will to achieve certain objectives, and that it should then be provided with the necessary funds to achieve them. He agreed with Sir John Forbes Watson that the Governments which participated in the decisions taken by the various parts of the Organisation should be prepared to pay their share of the necessary finance at the appropriate time.

Mr. Watt thought that it was necessary to investigate as objectively as possible the causes of the shortcomings in the system of Conventions and Recommendations to which Sir John Forbes Watson had referred.

He disagreed with Sir John Forbes Watson when he said that the standards of the Conventions were too high; he thought that they were both too high and too low according as the country concerned was highly industrialised or was much less advanced. Sir John Forbes Watson's tables showed that a number of countries failed to ratify Conventions because they were not able to take so big a step forward at one time, whereas in other countries, such as the United States, it was very difficult to interest workers in the ratification of certain Conventions because they already enjoyed much better conditions than those provided for by the Conventions. Moreover, in the majority of industrialised countries it was feared that the minimum standards would tend to become the maximum.

The position of the federal States, to which Sir John Forbes Watson had also referred, raised some very important questions. In the United States, for instance, except during the past 12 years when a number of very important federal laws had been adopted in the field of labour relations, old-age and survivors' insurance, and minimum wages, the whole body of labour legislation in the fields of workmen's compensation, unemployment compensation, child labour and the employment of women, occupational diseases and hazardous occupations, fell within the competence of the 48 States and the three territories of the United States.

He wished to emphasise that in the United States the problem of productivity had been given attention for many years. In a number of industries management had availed itself to a great extent of the suggestions made by the workers on the basis of their experience in the field of increased productivity. Very often the worker knew more about the technical details of production than his employer. It was thanks to this practice of consulting the workers that very striking improvements in productivity had been made in various fields during the war, as was shown by the objective figures published by the Bureau of Labor Statistics and the Office of War Production. Generally speaking, output per worker in April 1944 was 30 to 35 per cent. higher than in December 1942. He thought that it might be useful to quote a few figures which gave concrete evidence of the progress made in some branches of production.

In the construction of the "Flying Fortresses" at Seattle, the number of man-hours required for the production of each unit had been reduced from 35,400 to 18,700. For the Liberator bomber, produced at San Diego, the reduction was from 24,800 to 15,400. In the case of the Liberty ships, built on the West Coast, there had been a reduction from 1,146,511 man-hours to 294,133 man-hours. For the 2,100 ton Navy destroyers produced in Maine the reduction had been from 1,675,000 man-hours to 925,000 man-hours, and for motor torpedo boats made in Connecticut, the reduction was from 65,000 to 35,000 man-hours. The time required in the construction
homme en juillet 1939 à 12,2 heures-homme en juillet 1941, et à 5,1 heures-homme actuellement, avec une diminution de plus de 50 pour cent du coût de production. Pour les croiseurs légers on est passé de 7.700.000 à 5.500.000 heures-homme.

Les travailleurs des États-Unis sont très fiers de cet accroissement de productivité auquel ils contribuent largement.

*M. Oldenbroek* souligne que, s'il devait parler de la productivité dans son pays, ce serait pour en signaler non pas l'accroissement, mais bien la diminution voulue qui avait pour objet de gêner la puissance occupante. Dans tous les pays qui ont été occupés, il s'agira d'abord de procéder à une reconversion d'une production extrêmement réduite à une production normale.

Il est indispensable que le Conseil ait des idées nettes sur ses intentions au moment où des négociations très importantes vont s'engager avec divers organismes internationaux. À cet égard, il voudrait savoir si l'on connaît les raisons pour lesquelles l'Union soviétique ne participe pas actuellement à l'activité de l'Organisation et, d'autre part, quelles étaient les intentions des négociateurs de Dumbarton Oaks lorsqu'ils ont décidé d'instituer un Conseil économique et social, qui serait chargé d'examiner toute l'activité des divers organes traitant des questions économiques et sociales. S'il n'est pas possible de répondre actuellement à ces questions, il importait, en tout cas, que la délégation chargée des négociations reçoive quelques éclaircissements sur ces deux points.

Il constate, d'après les déclarations faites par d'autres organismes internationaux, que ceux-ci sont tous prêts à travailler dans le même sens que l'Organisation, notamment en ce qui concerne l'élévation du niveau de vie, la plénitude de l'emploi et en général tous les objectifs que s'est assignés l'Organisation depuis 25 ans. On peut se demander si ces organismes espèrent pouvoir régler toutes ces questions mieux que n'a pu le faire l'Organisation internationale du Travail depuis 25 ans, malgré sa volonté d'aboutir. Si tel est bien le cas, il appartiendra à l'Organisation d'examiner si elle peut s'adapter à cette situation.

De l'exposé de Sir John Forbes Watson, sur la situation des conventions et des recommandations, il retient tout particulièrement que l'Organisation doit étudier, pour atteindre ses objectifs, d'autres méthodes que l'adoption de conventions et de recommandations. Dans certains cas, des négociations directes, dans le cadre d'une industrie déterminée, pourraient être utiles. Il croit également que la suggestion faite par Sir Frederick Leggett, quant à la soumission des projets de convention aux divers gouvernements avant l'adoption définitive, peut présenter de l'intérêt, à la condition qu'elle permette d'aboutir à la ratification effective des conventions.

On pourrait envisager également de demander aux divers pays qui n'ont pas ratifié une convention quelles sont les raisons de leur attitude. Il cite notamment l'exemple de la convention sur le travail des dockers dont on a dû reconnaître, après deux années, qu'elle était sans doute trop parfaite et qu'il importait de la modifier sur certains points si l'on voulait qu'elle puisse être acceptée par les principaux pays intéressés. De telles procédures pourraient être mises en pratique sans qu'il soit nécessaire de modifier la Constitution. Par contre, il conviendrait sans doute d'insérer dans la Constitution une disposition permettant au Bureau de revenir à la charge auprès des pays qui, après examen d'une convention par les autorités législatives, ne l'ont pas ratifiée.

Il ne pense pas qu'il soit possible d'élaborer un codex de conditions minimales qui l'a suggéré Sir John Forbes Watson. Il y aurait sans doute des opinions très divergentes quant à ce qu'il faut entendre par «minimum». En matière d'heures de travail, par exemple, s'il ne s'agit pas pour le moment de revendiquer la journée de 6 heures, bien que dans les pays industrialisés elle ne tarde pas à s'imposer, les travailleurs ne pourraient accepter que l'on envisage dans un code de conditions minimas la journée de 12 heures qui est encore en pratique dans bien des cas, ni même la journée de 10 heures.

L'article 19, paragraphe 3 de la Constitution, prévoit qu'en élaborant des recommandations ou des conventions, la Conférence doit avoir égard aux pays dans lesquels le climat, le développement incomplet de l'organisation industrielle ou d'autres circonstances particulières rendent les conditions de l'industrie essentiellement différentes. Dans le même esprit, on pourrait envisager des conventions dont l'application ne deviendrait obligatoire pour les pays présentant des conditions déterminées qu'après un laps de temps d'un certain nombre d'années.
of Garand rifles had fallen from 22.8 man-hours in July 1939 to 12.2 in July 1941, and today was 5.1 man-hours, with a reduction in cost of over 50 per cent. The construction of light cruisers was now being accomplished in 5,500,000 man-hours instead of 7,700,000.

The workers in the United States were very proud of this record of increased productivity, to which they had contributed to a very large extent.

Mr. Oldenbroek said that if he had to speak about productivity in his own country, it would be to report not an increase but a deliberate decrease in production for the purpose of hampering the activities of the occupying Power. In all the occupied countries the first reconversion would have to be that from low production to normal production.

It was essential that the Governing Body should be clear as to its own intentions at a time when it was about to enter into vital negotiations with various international bodies. In this connection, he would like to know, first, whether anything was known of the reasons for which Soviet Russia was not taking part in the work of the Organisation, and secondly, what those who negotiated the Dumbarton Oaks agreement had had in mind when they decided to set up an Economic and Social Council to scrutinise the activity of the various bodies dealing with economic and social questions. If no answer could be given to these questions at the moment, it would at least be necessary for the Negotiating Delegation to receive some explanations about them.

Having read the declarations made by other international bodies, he noticed that they were all prepared to work for the same aims as the Organisation—for instance, for raising standards of living, for full employment, and in general for all the aims which the Organisation had been pursuing for the past 25 years. Had these bodies hoped to be able to settle all these problems better than the International Labour Organisation, with all its good intentions, had been able to do during the past 25 years? If so, the Organisation would have to consider whether it could adapt itself to the situation.

He thought that the most important lesson to be drawn from Sir John Forbes Watson's remarks on the position in regard to Conventions and Recommendations was that the Organisation must try to find some other means of reaching its objectives besides Conventions and Recommendations. In some cases direct negotiations within a given industry might be useful. He also thought that there might be something in Sir Frederick Leggett's suggestion that draft Conventions should be submitted to the various Governments before they were definitely adopted, provided that this would actually lead to the ratification of the Conventions.

Another possible method would be to ask the countries which had not ratified a given Convention why they had not done so. An example existed in the dockers Convention; two years after it had been passed it had to be admitted that it was too perfect and would have to be altered on certain points to make it acceptable to the principal countries concerned. Such methods could be applied without any change in the Constitution. It would, however, no doubt be necessary to insert a new article in the Constitution to enable the Office to take up the question of ratification again with countries which had not ratified after the Convention had been submitted to the legislative body.

He did not believe that it would be possible to lay down a minimum code of conditions such as Sir John Forbes Watson had suggested. There would no doubt be some very great differences of opinion in the interpretation of the term "minimum". With regard to working hours, for instance, while it would not be possible to demand a 6-hour day at present, although that might well prove to be a necessity in industrial countries in the near future, the workers would not agree to the inclusion in a code of minimum conditions of provision for a 12-hour day, which was still applied in many cases, nor even for a 10-hour day.

Article 19, paragraph 3, of the Constitution provided that in framing Conventions and Recommendations the Conference should have regard to countries in which climatic conditions, the imperfect development of industrial organisation, or other special circumstances, made industrial conditions substantially different. Similarly, Conventions could perhaps be adopted which countries in special circumstances would not be obliged to apply until after a transitional period of a specified number of years.
Comme il l’a déjà fait à Philadelphie, il suggère que le Conseil institue un comité exécutif qui suivrait de près l’activité du Bureau. Le Conseil, en effet, ne peut donner des instructions détaillées au Bureau sur tous les points, mais sa tâche serait complétée par ce comité exécutif qui siégerait entre les sessions du Conseil.

Il croit qu’il serait vain de vouloir donner un caractère tripartite au personnel du Bureau qui, par essence, doit être impartial.

Jusqu’ici on n’a pas parlé de sanctions, mais il importe d’en prévoir si l’on tient compte des enseignements de l’expérience. Il tient à citer un cas dans lequel la menace de sanctions s’est révélée très efficace. Aux Indes néerlandaises existait encore récemment le système des sanctions pénales qui constituait en fait une forme de servage. Les États-Unis ont fait connaître que si ce système était maintenu, ils n’achèteraient plus de tabac aux Indes néerlandaises; le système en question a été immédiatement aboli.

Des sanctions de cette nature peuvent être appliquées assez facilement. Dans le domaine maritime, par exemple, si un pays n’appliquait pas les conventions ou autres accords auxquels il est partie, on pourrait le menacer de ne plus fournir à ses navires de charbon ou de mazout, ou de faire payer à ces navires des taux plus élevés pour le séjour dans les ports, ou de refuser de charger ou de décharger ces navires. La réalisation sur le plan international des objectifs de l’Organisation serait impossible si certains pays pouvaient se dérober à leurs obligations.

Il importe à son avis que les vues qui ont été exprimées au sein du Conseil sur les questions constitutionnelles fassent l’objet d’un nouvel examen lors de la prochaine réunion de la Commission des questions constitutionnelles.

M. Hallsworth occupe le fauteuil présidentiel.

M. Paul Martin déclare que le gouvernement canadien tient à exprimer aux fonctionnaires permanents du Bureau sa gratitude pour l’assistance qu’ils lui ont donnée dans bien des occasions, depuis que la majeure partie du personnel est installée à Montréal.

Les travaux de la Commission des questions constitutionnelles ont pour point de départ une résolution proposée par la délégation gouvernementale canadienne à la Conférence de Philadelphie, et qui a été parfois interprétée inexactement. Le gouvernement canadien a considéré simplement que, dans la situation du monde à l’heure actuelle, il importait de bien préciser la position de l’Organisation internationale du Travail à l’égard de l’organisation mondiale dont on envisageait la création. Il ne s’agissait nullement de diminuer la position de l’Organisation ou de ne pas reconnaître toute la valeur des services qu’elle a rendus au monde civilisé. Le gouvernement canadien est convaincu que le Directeur et son personnel ont, par leur activité féconde, bien mérité de l’humanité tout entière. A cet égard il tient à rendre hommage à la mémoire de M. Waelbroeck, qui était un grand fonctionnaire international, et dont il avait pu apprécier toutes les qualités à l’occasion de la Conférence de Philadelphie.

On ne se rend toutefois pas compte, dans bien des milieux, de l’importance de l’œuvre accomplie par l’Organisation, grâce à son labeur patient. Il exprime le vœu que la Commission des questions constitutionnelles examine les moyens de mieux faire connaître aux travailleurs, aux employeurs et aux populations en général, ce que l’Organisation a fait et ce que l’on peut attendre d’elle à l’avenir.

Devant la Commission des questions constitutionnelles comme devant le Conseil, Sir John Forbes Watson a insisté sur la nécessité d’améliorer les moyens d’action et le fonctionnement de l’Organisation. Bien qu’il ait apporté un certain nombre de suggestions constructives, on ne se représente pas très exactement ce qu’il a en vue, sauf en ce qui concerne la ratification des conventions.

Avant de reviser la Constitution et les procédures de l’Organisation, il faut être sûr que les modifications envisagées auront bien des résultats heureux. Il est un point sur lequel une amélioration certaine pourrait être réalisée sur la base d’une résolution adoptée par la Conférence de Philadelphie, sur la proposition du délégué des travailleurs du Canada, M. Bengough. Il s’agit de la situation des États fédératifs, et particulièrement du Canada, où la législation sociale relève en grande partie de la compétence des gouvernements provinciaux et où le pouvoir central ne se trouve, en conséquence, pas en mesure, du point de vue constitutionnel, de ratifier les conventions.
He would like to repeat the suggestion he had made at Philadelphia that the Governing Body should set up an executive committee to follow the work of the Office. It was impossible for the Governing Body to give detailed instructions to the Office on every point, and such an executive committee, which would meet between the sessions of the Governing Body, would be able to make good this deficiency.

He disagreed with the proposal to make the staff of the Office tripartite, as he thought that it should be essentially impartial.

So far no reference had been made to sanctions, but he thought that experience had shown them to be essential. He would like to cite one case in which the threat of sanctions had been most effective. Until quite recently the Netherlands Indies had retained a system of penal sanctions which in fact amounted to a form of slavery. The United States announced that if this system were maintained they would buy no more tobacco from the Netherlands Indies, and the system was immediately abolished.

Sanctions of that kind could be applied quite easily. In the shipping industry, for instance, if any country failed to apply Conventions or other agreements to which it was a party, it might be threatened with a refusal to supply the necessary coal or oil for its ships, or with higher charges in port, or with a refusal to load or unload the ships. It would be impossible to achieve the objectives of the Organisation internationally if certain countries were allowed to evade their obligations.

He suggested that the views which had been expressed on constitutional questions in the Governing Body should be referred back to the Committee on Constitutional Questions for reconsideration at its next session.

Mr. Hallsworth took the chair.

Mr. Paul Martin said that the Government of Canada wished to express to the permanent officials of the Office its gratitude for the help they had given it on many occasions since the major part of the Office staff had been in Montreal.

The work of the Committee on Constitutional Questions had arisen out of the resolution proposed by the Canadian Government delegation at the Philadelphia Conference, a resolution which had been subject to some misinterpretation. The Canadian Government had merely had in mind that in the present world situation there must be some clear understanding of the position of the International Labour Organisation in relation to the world organisation which it was proposed to set up. There was no notion of depreciating the position of the Organisation or of failing to acknowledge the great debt which was owed to it by the civilised world. The Canadian Government recognised that the Director and his staff had rendered the greatest possible service to mankind by their work. In this connection, he wished to pay tribute to the memory of Mr. Waelbroeck, who had been a great international public official, and whose great qualities he himself had had the opportunity of appreciating at the Philadelphia Conference.

Nevertheless, he thought that the importance of the services rendered by the Organisation, through patient effort, were not sufficiently appreciated in certain quarters. He hoped that the Committee on Constitutional Questions would consider ways and means of bringing home to the workers, the employers and the people generally what the Organisation had done and what it might be expected to do in the future.

Both on the Constitutional Committee and on the Governing Body Sir John Forbes Watson had emphasised the necessity of re-equipping and remodelling the Organisation. While he had made a number of constructive suggestions, it was not very clear what exactly he had in view, except with regard to the ratification of Conventions.

Before attempting to revise the Constitution and procedure of the Organisation it was necessary to be sure that the changes would have the desired results. There was, however, one point on which he thought that a definite improvement could be made on the basis of a resolution adopted by the Philadelphia Conference on the motion of the Canadian Workers' delegate, Mr. Bengough. This was the position of the federal States, and particularly of Canada, where labour legislation was largely within the competence of the provincial Governments, so that the central authority was not constitutionally empowered to ratify Conventions.
Le gouvernement canadien souhaite que l'on étudie à bref délai toutes les répercussions de la résolution en question. Il s'abstient, pour le moment, de formuler une opinion arrêtée à l'égard de cette résolution dont il reconnaît par ailleurs toute l'importance, surtout du point de vue de l'accomplissement, par le Canada, de ses obligations comme Membre de l'Organisation.

Comme le gouvernement britannique, le gouvernement canadien estime que la place de l'Organisation internationale du Travail dans l'organisation mondiale devrait être aussi élevée que possible. Il souhaite que l'on maintienne pleinement le caractère tripartite de l'Organisation. Il convient de reconnaître d'autre part, comme on l'a souligné au sein du Conseil, que la paix du monde dépendra de négociations telles que celles de Dumbarton Oaks, que la sécurité sociale ne peut être réalisée sans la paix et que la paix est impossible sans une puissante organisation de la sécurité mondiale. L'Organisation internationale du Travail doit donc être intégrée dans cette organisation de sécurité, tout en jouissant d'une autonomie raisonnable. Le premier ministre canadien a exprimé sa satisfaction des progrès réalisés à Dumbarton Oaks, tout en suggérant que les pays qui ne sont pas considérés comme grandes puissances aient, dans certains domaines, une compétence et une latitude qui ne leur sont pas reconnues par les propositions de Dumbarton Oaks dans leur texte actuel.

Il se demande si, en rentrant dans leur pays, les représentants des divers éléments de l'Organisation savent bien faire comprendre à leur mandant le sens et la portée des décisions prises, et notamment de la Déclaration de Philadelphie. Peut-être cela contribuerait-il à éviter, sur le plan national, certaines frictions. Bien qu'elle soit rédigée en termes généraux, la Déclaration de Philadelphie, qui a été votée par la délégation du Canada, énonce des principes qui correspondent à la conscience sociale du monde à l'heure actuelle; le gouvernement canadien fera tous ses efforts pour aboutir à une application de ces principes aussi complète que possible.

M. Carter Goodrich reprend le fauteuil présidentiel.

M. Gemmill se rallie entièrement aux déclarations qui ont été faites par Sir John Forbes Watson. Il a été très frappé, notamment par les tableaux concernant les ratifications dont Sir John Forbes Watson lui-même a indiqué qu'il conviendrait de les examiner de près et, le cas échéant, de les commenter. Il demande que le Bureau procède à cet examen et en présente les résultats au Conseil. Il souligne l'importance du point relatif à la ratification de certaines conventions par des pays pour lesquels le sujet de ces conventions ne présente pas un intérêt direct. Il est convaincu que l'examen auquel procédera le Bureau ne modifiera pas sensiblement les conclusions que l'on peut tirer des tableaux quant à la nécessité de remédier à certaines défectuosités du fonctionnement de l'Organisation. Il espère que l'on tiendra compte de tous les points qu'a mentionnés Sir John Forbes Watson dans son intervention.

Il tient à signaler tout particulièrement la nécessité de donner aux pays lointains le temps nécessaire pour étudier de façon approfondie les questions soumises à la Conférence. L'Afrique du Sud a envoyé à la Conférence de Philadelphie une délégation qui, après un voyage pénible, a constaté que l'ordre du jour comportait des questions très importantes, au sujet desquelles elle n'avait reçu aucune documentation. Il s'agissait évidemment d'une situation quelque peu exceptionnelle, mais si l'on veut que les pays lointains prennent aux travaux de l'Organisation la part qui doit leur revenir, il importe qu'on les mette en mesure de faire du travail utile. Il rappelle que les gouvernements de ces pays, lorsqu'ils reçoivent la documentation préparée en vue de la Conférence, doivent consulter les organisations d'employeurs et de travailleurs, puis donner des instructions à leurs délégués. A défaut de ce travail préliminaire, les délégations des pays lointains ne peuvent jouer à la Conférence qu'un rôle secondaire et risquent de voter des conventions qui, par la suite ne sont pas acceptées par leur pays parce que les consultations préalables n'ont pu être effectuées.

La procédure qu'il vient d'esquisser a été suivie de façon très efficace par le Bureau dans le cas des conventions relatives au travail indigène. Le résultat est que l'on a abouti à l'adoption de conventions dont, même si on n'est pas d'accord avec leurs dispositions, on doit reconnaître qu'elles ont été rédigées avec le plus grand soin. Il lui apparaît plus important d'apporter aux travaux de l'Organisation un soin minu-
The Canadian Government hoped that the full implications of this resolution would be investigated at the earliest opportunity. It refrained, at the moment, from expressing its full opinion on the matter, but it did recognise its great importance, especially from the standpoint of Canada's fulfilment of her obligations as a Member of the Organisation.

The Canadian Government agreed with the British Government that the International Labour Organisation should have the highest place possible in the new world organisation. It wanted to preserve to the full the tripartite character of the Organisation. On the other hand, it must be recognised, as members of the Governing Body had pointed out, that the peace of the world depended on the success of the negotiations which had been begun at Dumbarton Oaks, that social security without peace was impossible, and that peace was impossible without a strong world security organisation. In that security organisation the International Labour Organisation must be integrated, while preserving a reasonable amount of independence. The Prime Minister of Canada had expressed his satisfaction at the progress made at Dumbarton Oaks, while suggesting at the same time that those countries that were not regarded as great Powers should be given wider competence and scope in certain respects than appeared to be contemplated in the Dumbarton Oaks proposals, as they stood at the present.

He wondered whether, when they returned to their own countries, the representatives of the various elements in the Organisation were really able to bring home to their constituents the full sense and bearing of the decisions taken, for instance, the Declaration of Philadelphia. If this could be done, some domestic frictions might be avoided. Although it was couched in general terms, the Declaration of Philadelphia, for which the Canadian Government had voted, embodied principles which corresponded to the social conscience of the world at this time, and the Canadian Government would make every endeavour to bring about as full a realisation of those principles as possible.

Mr. Carter Goodrich returned to the chair.

Mr. Gemm'ill fully endorsed everything that Sir John Forbes Watson had said. He had been especially struck by the tables of ratifications, which Sir John himself had said ought to be closely scrutinised and commented upon if necessary. He asked the Office to carry out that scrutiny and to report its results to the Governing Body. He wished to emphasise the importance of the point raised in regard to the ratification of certain Conventions by countries which were not directly concerned with the subject of them. He felt certain that the Office's scrutiny would not appreciably alter the conclusions to be drawn from the tables as to the need for correcting certain weaknesses in the working of the Organisation. He hoped that all the points which Sir John Forbes Watson had raised would be taken into consideration.

He wished to make special reference to the importance of allowing distant countries time to give thorough consideration to the questions brought before the Conference. South Africa had sent a delegation to the Philadelphia Conference which, after an uncomfortable journey, had found that the agenda included a number of very important questions on which it had received no documents at all. The circumstances were admittedly somewhat exceptional, but if it was desired that distant countries should take a proper part in the work of the Organisation they must be given proper facilities. When the Governments of those countries received the documents drawn up for the Conference they had to consult the employers' and workers' organisations and then to give appropriate instructions to their delegates. Unless this preliminary work was done the delegates from the distant countries could play only a subordinate part at the Conference, and might vote for Conventions which subsequently could not be accepted by their country because there had been no time to carry out the preliminary consultations.

This procedure had been very effectively carried out by the Office in connection with the Conventions relating to indigenous workers. As a result, Conventions had been adopted which must be recognised as having been worked out with the greatest care, whether one agreed with their provisions or not. It seemed to him very much more important to carry out the work of the Organisation in a business-like manner
M. Erulkar considère qu’il est nécessaire de remanier quelque peu les procédures de l’Organisation sans toutefois procéder à une refonte complète de la Constitution. Il tient à attirer l’attention tout particulièrement sur les problèmes qui intéressent des pays comme l’Inde, dans lesquels on ne saurait prétendre que l’Organisation a, conformément à ses objectifs, porté remède à la misère et aux privations. L’Inde a bien ratifié 15 conventions, mais il ne faudrait pas en conclure qu’il n’existe pas dans ce pays une misère qui constitue une grave menace pour l’économie nationale. La ratification des conventions en question a abouti à éliminer ou à diminuer la concurrence, mais elle n’affecte pas profondément la situation économique et sociale de l’Inde.

Dans certains milieux, on a émis l’opinion que l’objectif de l’Organisation était de restreindre la concurrence du point de vue des intérêts européens. Il convient que l’Organisation affirme son intention de poursuivre une activité véritablement humanitaire et, à cet égard, il y aurait intérêt à ce que le Bureau prépare un mémoire indiquant les difficultés qui ont entravé l’extension de l’action de l’Organisation à des pays tels que l’Inde. Sur la base d’un semblable mémoire, la Commission des questions constitutionnelles ou le Conseil pourrait examiner quelles seraient les méthodes à suivre pour que l’action de l’Organisation, dans des pays tels que l’Inde, devienne plus féconde.


En matière de questions économiques et sociales, il ne faut pas se laisser arrêter par les questions de souveraineté nationale qui sont loin d’être insolubles; il s’agit surtout d’assurer une collaboration internationale.

Il se demande s’il serait possible de donner au personnel du Bureau un caractère tripartite, comme Sir John Forbes Watson l’a suggéré en invoquant des arguments très soutenables. Il considère, toutefois, que l’on devrait s’efforcer de se conformer plus complètement à l’article 9 de la Constitution, aux termes duquel le personnel du Bureau sera choisi par le Directeur, le choix devant porter dans toute la mesure compatible avec le souci d’obtenir le meilleur rendement sur des personnes de différentes nationalités. Comme la plupart des délégués de l’Inde, de la Chine et d’autres pays, il a soulevé à diverses reprises cette importante question. Il est indispensable, si l’Organisation entend s’intéresser comme elle le doit à la situation de ces pays, que ceux-ci soient représentés dans le personnel du Bureau.

Certes le Directeur doit avoir une certaine latitude; en tout cas, on ne saurait prétendre que des fonctionnaires ayant un bon rendement peuvent être recrutés seulement dans certains pays. En fait on peut trouver des fonctionnaires compétents dans tous les pays.

En devenant des fonctionnaires internationaux, les personnes engagées par le Bureau ne perdent pas complètement leurs caractéristiques nationales. Il s’ensuit que certaines questions concernant un pays peuvent être traitées plus efficacement par des représentants de ce pays que par d’autres fonctionnaires. Cela est peut-être particulièrement vrai pour les problèmes concernant l’Inde. Il devrait exister une relation plus étroite entre le montant des contributions des États Membres et le nombre de leurs ressortissants parmi le personnel du Bureau.

Il ne faut certes pas attacher trop d’importance aux erreurs du passé; encore convient-il d’en tirer les enseignements appropriés pour éviter des erreurs similaires à l’avenir.

M. Bengough considère que les tableaux présentés par Sir John Forbes Watson justifient la résolution que la Conférence de Philadelphie a adoptée au sujet de la situation des États fédératifs à l’égard de la ratification des conventions.

Il y aurait intérêt à prévoir que les textes adoptés par la Conférence seraient transmis aux autorités compétentes, c’est-à-dire aux États qui constituent les États fédératifs. L’ensemble de la situation en matière de ratification en serait grandement amélioré.
with a view to getting satisfactory results than to adopt the most high-sounding declarations.

Mr. Erulkar thought that some changes should be made in the methods of the Organisation, although it was not necessary to remodel the Constitution completely. He wished to call special attention to questions that concerned countries such as India, where it could not be claimed that the aim of the Organisation — the alleviation of the hardship and privation of the people — had been achieved. India had indeed ratified 15 Conventions, but it must not be assumed that there did not still exist in that country such poverty as to constitute a serious menace to the national economy. The ratifications had served the purpose of eliminating or levelling competition, but they had no appreciable effect on the social and economic problems of India.

It had been alleged in certain quarters that the sole objective of the Organisation had been to restrict competition so far as European interests were concerned. The Organisation ought to show its determination to undertake genuinely humanitarian activities, and he thought in this connection that it would be fitting for the Office to prepare a memorandum pointing out the difficulties which had stood in the way of extending the activities of the Organisation to countries like India. On the basis of that memorandum the Committee on Constitutional Questions or the Governing Body might consider how the activities of the Organisation could be more fruitfully extended to countries such as India.

It was true, however, that statistical information concerning India was lacking on many matters. There were, for instance, no official unemployment statistics. An Indian economist had estimated the number of chronic unemployed in India at 11 million adult men. Unless exact statistics were available, the Organisation could hardly do anything useful in the various spheres in which some action was necessary.

In the economic and social sphere too much importance should not be attached to questions of national sovereignty, which were far from insoluble. The main point was to secure international collaboration.

He did not know whether it would be possible to make the Office staff tripartite, as Sir John Forbes Watson had suggested on very reasonable grounds. He thought, however, that greater effect should be given to Article 9 of the Constitution, which provided that the staff of the Office should be appointed by the Director, who should as far as possible, with due regard to the efficiency of the work of the Office, select persons of different nationalities. Like most of the delegates from India, China and other countries, he had raised this important point many times; it was essential, if the Organisation was to take the interest it ought to take in those countries, that they should have representatives on the staff of the Office.

The Director should of course have some discretion, but it ought not to be claimed that efficient staff could be found only in certain countries. Capable officials could in fact be found in all countries.

Those who joined the staff of the Office did not completely lose their national characteristics when they became international officials. That meant that certain questions relating to one country could be dealt with more effectively by the representatives of that country. This was probably especially true in the case of India. There should be a closer relation between the amount of the contribution paid by a State Member and the number of its nationals on the Office staff.

He agreed that too much should not be made of past mistakes, but it was necessary to build on the lessons learned from them if similar mistakes were to be avoided in the future.

Mr. Bengough thought that the tables which Sir John Forbes Watson had circulated provided justification for the resolution adopted by the Philadelphia Conference on the position of federal States with regard to the ratification of Conventions. It would be useful to make provision for ensuring that the texts adopted by the Conference should be communicated to the competent authorities, which were the constituent States of the federal States. This would substantially improve the record of ratification.
Il signale, d’autre part, que les comités mixtes de production ont donné, au Canada, d’excellents résultats et ont permis d’économiser beaucoup de temps et d’argent dans la production de matériel de guerre.

M. Kos’ina estime que l’Organisation internationale du Travail doit être une organisation universelle et ne doit pas perdre de vue que le monde est en pleine évolution. Il cite l’exemple de son pays, la Tchécoslovaquie, qui a bien évolué entre 1918 et 1939 et dont la situation sera sans doute modifiée profondément après la guerre. À l’heure actuelle la Tchécoslovaquie a une structure comparable, du point de vue économique et social, à celle de bien des pays capitalistes de l’ouest de l’Europe, mais elle peut avoir une structure très différente à l’avenir et lui faudra s’adapter à des circonstances nouvelles. Il faut s’attendre à ce qu’après la guerre le nombre des pays tendant à s’éloigner de la forme d’organisation de la société à laquelle l’Organisation internationale du Travail est si bien adaptée soit considérable. La Constitution de l’Organisation internationale du Travail n’a rien d’intangible, même s’il s’agit du système tripartite, particulièrement dans sa forme actuelle. Il n’est pas question d’abolir ce système, mais il convient d’examiner si la puissance numérique des trois groupes correspond bien aux tâches que l’Organisation doit accomplir. Il considère que le groupe des travailleurs devrait avoir une représentation plus nombreuse. C’est pour les travailleurs du monde entier que l’Organisation a été créée; au moment où l’on envisage une amélioration des moyens d’action et du fonctionnement de l’Organisation, il convient de renforcer l’élément ouvrier.

D’après les tableaux de Sir John Forbes Watson, la Tchécoslovaquie a voté en faveur de 46 conventions et n’en a ratifié que 15. Si l’on mesure le progrès social au nombre des conventions ratifiées, la Tchécoslovaquie n’occuperait pas un rang bien élevé. Toutefois, il convient de tenir compte de l’importance relative des diverses conventions, dont certaines aident tout le progrès social dans un pays déterminé. Tel est le cas pour la convention concernant la semaine de 48 heures que la Tchécoslovaquie a ratifiée peu après son adoption. Cette ratification ne signifiait pas que la semaine de 48 heures fut imposée à tous les travailleurs; dans bien des cas on pratiquait la semaine de 40 heures, et même celle de 36 heures pour les travailleurs non manuels. Toutefois, tout contrat de travail supérieur à 48 heures était illégal; cette protection s’étendait à tous les travailleurs, et non pas seulement à ceux qui étaient organisés dans des syndicats puissants. S’il en résultait un avantage certain pour les travailleurs, la capacité de travail du pays risquait d’en être affectée si les autres pays n’appliquaient pas une durée de travail correspondante. Il lui semble donc que la ratification d’un instrument aussi important, qui affecte toute la masse des travailleurs, a plus de valeur que la ratification d’un certain nombre d’autres conventions.

Bien que la Tchécoslovaquie ne possède pas de frontières maritimes, elle ne pouvait se désintéresser entièrement des conventions maritimes. Comme la ratification entraîne la publication dans le Journal officiel, ce qui a pour effet de donner à la convention force de loi dans le pays, la Tchécoslovaquie s’est abstenue de ratifier les conventions maritimes, bien qu’elle attache beaucoup d’importance au progrès social dans l’industrie des transports maritimes. D’ailleurs, il existait des marins de nationalité tchécoslovaque dans les marines marchandes d’un certain nombre de pays; comme ces marins étaient appelés à bénéficier des conventions, les délégués tchécoslovaques ont voté en faveur des conventions maritimes.

La situation était à peu près analogue pour ce qui est des conventions concernant le travail indigène. Il serait fallacieux de prendre le nombre des ratifications comme critère pour évaluer le niveau de la législation sociale des pays. Cette législation est généralement adaptée aux besoins du pays. Elle est quelquefois plus avancée que les dispositions des conventions, sans que la ratification soit possible parce que cela entraînerait une modification complète du type de législation en vigueur. Si, par exemple, les recommandations pour la sécurité sociale adoptées à Philadelphie avaient pris la forme de conventions, il ne pense pas que la Tchécoslovaquie aurait pu les ratifier, parce que son régime de sécurité sociale est fondé sur des bases entièrement différentes et que la ratification aurait entraîné la révision profonde de toute une série de lois en vigueur depuis longtemps déjà.

De même la Tchécoslovaquie possède depuis 1924 une loi très importante qui a créé des organismes analogues aux comités de production existant en Grande-Bretagne. La Tchécoslovaquie ne pourrait cependant pas ratifier une convention.
He also wished to point out that the joint production committees in Canada had given outstanding results in saving man-hours and money in the production of war material.

Mr. Kosina thought that the International Labour Organisation should be a world-wide organisation and should not lose sight of the fact that the world was changing. He cited the example of his own country, Czechoslovakia, which had changed a great deal between 1918 and 1939 and where there would probably be further far-reaching changes after the war. At present the economic and social structure of Czechoslovakia was similar to that of many other western capitalist countries, but it might be very different in future and the country would have to adapt itself to the new circumstances. It might be expected that after the war a number of countries would tend to depart from the form of social organisation to which the International Labour Organisation was so well adapted. There was nothing sacrosanct in the Constitution of the Organisation, not even the tripartite system, especially in its present form. He did not suggest that the system should be abolished, but he thought that the question whether the numerical strength of the three groups was adequate to the tasks which the Organisation would have to carry out should be carefully examined. In his opinion, the workers should have a numerically stronger representation. It was for the workers of the whole world that the Organisation was created, and their representation should be strengthened now that the question of remodelling and re-equipping the Organisation was under consideration.

Sir John Forbes Watson's tables showed that Czechoslovakia had voted for 46 Conventions and had ratified only 15. If the ratification of Conventions was taken as the measure of social progress Czechoslovakia would not stand very high. It was, however, necessary to take into account the relative importance of the different Conventions, some of which influenced the whole of social progress in a country. This applied, for instance, in the case of the 48-hour week Convention which Czechoslovakia had ratified soon after it was adopted. Ratification did not mean that all the workers had to work a 48-hour week; in many cases a 40-hour week was worked, and even a 36-hour week by non-manual workers. But any contract of employment providing for more than 48 hours a week was illegal, and this provision covered all the workers and not only those organised in strong unions. While this was a definite advantage to the workers, the productive capacity of the country might have been impaired if other countries had not adopted a similar working week. He thought, therefore, that the ratification of such an important Convention, which affected the broad masses of the workers, ought to count for more than the ratification of a number of others.

Although Czechoslovakia had no sea frontiers, it had a certain interest in the maritime Conventions. Because ratification involved publication in the official gazette, which resulted in the Conventions becoming law, Czechoslovakia had not ratified the maritime Conventions, in spite of her interest in social progress in the shipping industry. There were Czechoslovak seamen in the merchant navies of other countries, and as these seamen would benefit under the terms of the Conventions the Czechoslovak delegates had voted for them.

The situation was similar in respect of the indigenous labour Conventions.

It would be misleading to measure the standard of social legislation of a country by the number of its ratifications. Social legislation usually varied according to a country's needs. Sometimes it was ahead of the provisions of the Conventions, but ratification was impossible because it would entail a complete change in the type of legislation in force. If, for instance, the social security Recommendations adopted in Philadelphia had been in the form of Conventions, he did not think that Czechoslovakia could have ratified them because its social security system was based on wholly different premises, and ratification would have involved a complete remodelling of a whole series of laws which had already been in operation for a considerable time.

Similarly, Czechoslovakia had had since 1924 a very important Act establishing bodies similar to the present joint production committees in Great Britain. Nevertheless Czechoslovakia could not ratify any Convention providing for the setting up of
prévoyant l'institution de comités de production analogues aux comités britanniques, parce que le régime établi en Tchécoslovaquie par la loi de 1924 est sensiblement plus avancé.

Il importe, en tout cas, que l'on adapte l'Organisation internationale du Travail aux besoins de l'avenir et, qu'à cet effet, l'on tienne compte de l'évolution sociale dans tous les pays.

Le Directeur p.i. constate que, comme l'a indiqué M. Parodi, les liens qui unissent l'Organisation internationale du Travail à la France ne sont pas moins étroits que ceux qui l'unissent à la Grande-Bretagne. Un monument a été élevé à Albert Thomas à Genève, mais le véritable monument qui perpétue sa mémoire est l'Organisation internationale du Travail; aussi longtemps que l'Organisation vivra, le nom d'Albert Thomas ne sera pas oublié, non plus que celui d'Arthur Fontaine, qui a présidé le Conseil d'administration avec autorité pendant douze années, et des autres citoyens français qui ont apporté une contribution éminente à l'œuvre de l'Organisation. Il évoque l'émotion avec laquelle elle donnerait lieu, au Conseil, à de très utiles débats. Sous la présidence pleine d'autorité de M. Paul Martin, la Commission des questions constitutionnelles a abouti à l'adoption d'un rapport dont la discussion, par le Conseil, sera féconde.

Comme il l'a souligné au sein de la Commission, le fait que l'on suggère dans bien des domaines une amélioration des moyens d'action et du fonctionnement de l'Organisation ne signifie nullement que, jusqu'ici, le fonctionnement de l'Organisation ait été très défectueux. On peut dire, au contraire, qu'il a donné de bons résultats, sans quoi il est probable que l'Organisation n'existerait plus et l'on n'aurait pas eu l'occasion de se préoccuper d'améliorer encore ses procédures.

Le nombre des ratifications ne doit pas être le seul critère pour juger du succès de l'Organisation; la contribution qu'elle a apportée à la paix et au progrès dans le monde est beaucoup plus étendue que cela. Elle a permis de réunir gouvernements, employeurs et travailleurs, de leur donner l'occasion de se mieux connaître et de constater que beaucoup de leurs problèmes peuvent être résolus par voie de négociations et non par des conflits sociaux. Elle a exercé une influence indirecte dont il a cité plusieurs exemples à la Commission des questions constitutionnelles. Il se bornera à rappeler celui qui concerne les assurances sociales. Lorsque l'Organisation a abordé le problème des assurances sociales, celles-ci n'existaient guère que dans deux pays: la Grande-Bretagne et l'Allemagne; ces deux régimes d'assurance englobaient 16 à 17 millions de personnes. Depuis que l'Organisation s'est occupée des assurances sociales, de nouveaux regiemes d'assurances sociales ont été créés et sont applicables à plus de 130 millions de personnes.

En attirant l'attention du Conseil d'administration sur la situation des conventions, Sir John Forbes Watson a rendu un grand service au Conseil d'administration. On paraît s'accorder à considérer que la situation en question doit faire l'objet d'un examen continu. M. Lubin a rappelé que des tableaux statistiques doivent nécessairement s'accompagner de notes et de commentaires, mais même si on laisse de côté le fait que certains É tats fédératifs ne peuvent ratifier les conventions et que d'autres pays ne sont entrés dans l'Organisation qu'à une date relativement récente, il n'en reste pas moins qu'après vingt-six années de fonctionnement de l'Organisation, on peut tirer des tableaux en question des conclusions qui appellent la réflexion.

De 1919 à 1930, comme l'a rappelé Sir John Forbes Watson, l'Organisation a adopté 30 conventions qui ont été ratifiées dans une proportion de 50 pour cent. C'est là un résultat dont aucune autre organisation au monde ne s'est même approchée, car ces ratifications constituent un réseau impressionnant d'obligations juridiques internationales.

Pour les conventions adoptées de 1930 à 1937, le rythme des ratifications a été beaucoup plus lent. Mais il ne faut pas perdre de vue que, pendant cette période, le monde a traversé une crise très grave. On ne peut pas s'attendre à ce que le progrès social, qui entraîne inévitablement des dépenses, s'intensifie dans les divers pays pendant une époque de dépression économique profonde. Compte tenu de cet élé-
production committees similar to those in Great Britain because the system which had been introduced in Czechoslovakia by the 1924 Act was substantially more advanced.

The International Labour Organisation would have to be adapted to its future tasks, and in this process the social development of the various countries would have to be taken into account.

_The Acting Director_ said that, as Mr. Parodi had pointed out, the links between the International Labour Organisation and France were no less firm than those between the Organisation and Great Britain. There was a monument to Albert Thomas in Geneva, but his real monument was the International Labour Organisation, and so long as the Organisation lasted his name would not be forgotten, nor would that of Arthur Fontaine, who had presided over the Governing Body with dignity and distinction for twelve years, and of the other French citizens who had made such an outstanding contribution to the work of the Organisation. He remembered the emotion with which news of the liberation of Paris had been welcomed in the International Labour Office. All the officials of the Office had close links with Paris in one sense or another, and felt that they owed much spiritually and culturally to France.

At the Philadelphia Conference he had welcomed the adoption of the Canadian delegation's resolution because he foresaw that it would give rise to most useful discussions in the Governing Body. Under the distinguished chairmanship of Mr. Paul Martin the Committee on Constitutional Questions had drawn up and adopted a report, the discussion of which in the Governing Body would be most fruitful.

As he had already said in the Committee, the fact that suggestions had been made for re-equipping and remodelling the Organisation in a number of ways did not mean that hitherto the Organisation had failed to operate satisfactorily. On the contrary, it could be said that it had been a success; otherwise the Organisation would probably no longer exist and there would be no question of trying to make it still more effective.

The success of the Organisation could not be judged solely upon its record of ratifications; the contribution which it had made to the peaceful and progressive ordering of the world was very much wider. It had brought Governments, employers and workers together and allowed them to get to know each other better and to discover that many of their problems could be solved by discussion rather than by conflict. It had had indirect effects, some of which he had quoted in the Committee. He would confine himself now to citing the example of social insurance. When the Organisation had first taken up the question of social insurance, social insurance systems existed only in two countries, Great Britain and Germany, where they covered something like 16 or 17 million people. Since the Organisation had taken up the question of social insurance, new measures had been introduced and now applied to over 130 million people.

Sir John Forbes Watson had done the Governing Body a real service in calling its attention to the position in regard to Conventions. There seemed to be general agreement that this position should receive continued examination. Mr. Lubin had pointed out that statistical tables should be accompanied by notes and commentaries, but even apart from the fact that certain federal States were unable to ratify the Conventions and that some other countries had entered the Organisation at a comparatively recent date, it was still true that after 26 years of the Organisation's activities certain conclusions could be drawn from these tables which were worthy of consideration.

From 1919 to 1930, as Sir John Forbes Watson had pointed out, the Organisation had adopted 30 Conventions and the average ratification had been 50 per cent. No other Organisation in the world had ever brought into being anything approaching the network of legal commitments which those ratifications represented.

In respect of the Conventions adopted from 1930 to 1937 the rate of ratification had been much slower. But it should not be forgotten that during that time the world had been through a very grave economic depression. Countries could not be expected to improve their social legislation, which was necessarily expensive, during a period of economic depression, and if that factor was taken into account the results achieved
ment, les résultats obtenus ne sont pas négligeables. On pourrait s’inquiéter à juste titre s’il n’y avait pas eu de ratification du tout; on pourrait s’inquiéter tout autant, si toutes les conventions avaient été ratifiées par tous les Membres de l’Organisation. En effet, si une convention pouvait être ratifiée aussi facilement par l’Afghanistan, par exemple, que par les États-Unis d’Amérique, cette convention n’aurait que la valeur d’un chiffon de papier. Tout ce que l’on peut raisonnablement espérer, c’est un pourcentage de ratifications satisfaisant, mais qui reste bien en deçà de cent pour cent.

Pour ce qui est des effets pratiques des recommandations, il rappelle qu’il y a quelques années, le Conseil d’administration a chargé le Bureau d’établir tous les cinq ans, et de soumettre au Conseil et à la Conférence, un rapport sur les mesures prises dans les divers pays sur la base des recommandations. Le premier rapport, qui était un document volumineux et très complet, a été élaboré dans ces conditions; le deuxième ne l’a pas été, car on était à la veille de la guerre et on s’est heurté à des difficultés financières.

Il est assez malaisé de rendre un compte exact des répercussions des conventions et recommandations sur la législation sociale des divers pays. Le Bureau a dû renoncer à suivre tout le mouvement de législation sociale qui découle plus ou moins directement des décisions de la Conférence.

Le Bureau s’est préoccupé, d’autre part, d’améliorer les recommandations. Dans celles qui ont été adoptées à Philadelphie, figure une clause entièrement nouvelle qui prévoit qu’à l’avenir les États Membres présenteront au Bureau international du Travail des rapports périodiques sur les mesures prises pour mettre en application les recommandations, par analogie avec ce qui existait déjà pour les conventions.

Les conventions ne sont pas parfaites et certaines sont sans doute défectueuses. Sir John Forbes Watson a fait observer qu’elles visaient trop haut. Si cela est exact, le Bureau n’en est point responsable, mais plutôt les gouvernements. En effet, d’après la procédure normale les avant-projets de convention sont établis par le Bureau sur la base des résultats d’une consultation des gouvernements, au moyen d’un questionnaire; les textes soumis à la Conférence sont, en quelque sorte, un résumé pondéré des réponses des gouvernements à ce questionnaire.

Il serait sans doute difficile d’instaurer, comme l’a suggéré Sir John Forbes Watson, un système de vote pondéré. Une telle innovation soulève des problèmes diplomatiques et politiques très délicats. Comme l’a souligné M. Lombardo Toledano, il n’est pas aisé de porter atteinte au principe de l’égalité dans la souveraineté des États; ceux-ci seront sans doute disposés à renoncer à une partie de cette souveraineté pour aboutir à la sécurité dans le monde, mais il faut s’attendre à ce que dans d’autres domaines ils défendent jalousement leur souveraineté ainsi limitée.

Il existe, toutefois, au sein de l’Organisation, une pondération entre les États. Les huit États dont l’importance industrielle est la plus considérable ont le privilège d’occuper des sièges non électifs au Conseil d’administration. D’autre part, il est un certain nombre de pays qui ont des représentants dans les trois groupes du Conseil. Cela donne des résultats comparables à ceux auxquels on pourrait aboutir par la pondération des votes.

De même, lorsque le Bureau prépare des textes à soumettre à la Conférence sur la base des réponses des gouvernements aux questionnaires, il est bien évident qu’il attache plus d’importance aux réponses émanant des États importants ou des États plus directement intéressés par les questions traitées. Il s’agit de saisir la Conférence de textes qui aient quelque chance d’être adoptés, et il n’est pas rare qu’il soit nécessaire de retarder la préparation d’un avant-projet pour tenir compte de la réponse d’un pays important qui n’est pas encore parvenue au Bureau.

Dans les propositions dont le Conseil est saisi en vue de la création de commissions d’industrie, il convient de noter que l’on prévoit la possibilité, pour certains pays présentant une importance particulière, d’avoir plus d’un représentant au sein d’une commission.

Par ailleurs, M. Kosina a émis l’opinion que les représentants des travailleurs devraient être plus nombreux au sein des divers organes de l’Organisation. C’est là une question qui a donné lieu à d’ardentes controverses lorsque la Constitution de l’Organisation était en préparation. La formule adoptée a été le résultat de plusieurs mois de discussion. Il importe, à cet égard, que les travailleurs se rendent compte exactement du genre d’organisation qu’ils souhaitent. A l’heure actuelle, ils jouissent de l’égalité de statut avec les gouvernements au sein d’une organisation...
were not inconsiderable. There would be reason for anxiety if there had been no ratifications at all, and equally if all the Conventions had been ratified by all the Members of the Organisation, since a Convention which could be ratified by Afghanistan, for instance, as easily as by the United States would not be worth the paper on which it was written. All that could reasonably be expected was a satisfactory percentage of ratifications, which would always be considerably less than 100 per cent.

With regard to the practical effect of Recommendations, he reminded the Governing Body that some years ago it had instructed the Office to make a report every 5 years on the action taken on the Recommendations in the different countries for submission to the Governing Body and the Conference. The first report, which was a very full and bulky volume, was drawn up according to those instructions; the second was never produced, partly because of the war and partly because of financial difficulties.

It was difficult to trace the effect of Conventions and Recommendations on the social legislation of the different countries. The Office had had to give up trying to keep track of the legislation which flowed more or less directly from the decisions of the Conference.

The Office had, moreover, tried to improve its Recommendations. Those which had been adopted in Philadelphia contained an entirely new clause providing that in future the States Members should submit to the International Labour Office periodical reports on the effect given to Recommendations, in the same way as they already did in the case of Conventions.

The Conventions were not perfect, and no doubt some of them were bad. Sir John Forbes Watson had criticised them for aiming too high. If that were true, it was not the Office but the Governments which were responsible. Under the normal procedure the draft Conventions were prepared by the Office on the basis of the results of the consultation of Governments by questionnaire; the texts laid before the Conference were a weighted summary of the answers given by Governments to the questionnaire.

If Sir John Forbes Watson had﻿using suggested. That would raise diplomatic and political questions of the first order. As Mr. Lombardo Toledano had pointed out, it was not easy to interfere with the principle of the sovereign equality of States; they might be prepared to give up a certain amount of their sovereign equality in order to achieve world security, but they would probably be even more jealous about retaining what was left.

As a matter of fact, however, a system of weighting was already applied between the States in the Organisation. The 8 States of chief industrial importance had the privilege of sitting permanently on the Governing Body without being elected. Moreover, some countries had representatives in all three groups in the Governing Body. This achieved the same kind of result as would a system of weighted votes.

Similarly, when the Office prepared its proposals for the Conference on the basis of the replies from Governments, it obviously attached more importance to the replies from the big countries or from those more directly interested in the questions concerned. What it tried to do was to lay before the Conference drafts which had a reasonable chance of being adopted, and it often happened that the preparation of a draft had to be held up pending arrival of the reply from an important country which had not yet been received.

In the proposals which had been laid before the Governing Body with regard to the establishment of industrial committees a provision would be found which would allow certain specially important countries to have more than one representative on a committee.

Mr. Kosina had expressed the opinion that the workers' representatives on the various bodies connected with the Organisation should be more numerous. This was a question which had been hotly debated when the Constitution of the Organisation was originally drawn up, and the solution adopted had been the result of several months of discussion. He thought that in this connection the workers should have clearly in mind what kind of organisation they desired. At present they had equality of status with Governments in a diplomatic body in which international treaties were negotiated.
diplomatique qui négocie des traités internationaux. On peut évidemment concevoir une conférence internationale où les travailleurs auraient la majorité des sièges et où une minorité d’employeurs et de représentants gouvernementaux seraient admis à siéger, mais une semblable organisation donnerait des résultats très différents. Dans le monde actuel, où règne le principe de l’égalité souveraine des États, les mesures législatives nécessaires pour mettre en œuvre les décisions de la Conférence internationale du Travail ne peuvent être prises sans la collaboration des gouvernements. Les chances d’obtenir cette collaboration et l’adoption des textes législatifs dépendent de la mesure dans laquelle les gouvernements sont associés aux délibérations de la Conférence. Il est douteux que l’on obtienne des résultats plus complets et plus rapides si une majorité non gouvernementale était en mesure d’imposer certaines décisions à une minorité gouvernementale.

Il convient en tout cas d’examiner attentivement toutes les suggestions qui ont été faites en vue de l’amélioration des procédures, et notamment celle de Sir Frederick Leggett concernant l’adoption d’une procédure analogue à celle de la double lecture, qui a été en vigueur autrefois, et à laquelle on a dû renoncer pour la remplacer par la procédure de double discussion. Il serait sans doute possible d’élaborer une autre procédure répondant au vœu de Sir Frederick Leggett.

Il considère comme parfaitement fondée l’idée qui a été émise de ne plus concentrer, dans l’avenir, autant que par le passé, l’activité de l’Organisation sur l’adoption des conventions et des recommandations. De même, il conviendrait d’étudier la suggestion de Sir John Forbes Watson concernant l’opportunité d’établir un code de conditions minima. Il ne croit pas, toutefois, que les auteurs de la Partie XIII du Traité de Versailles aient envisagé que l’action du Bureau devrait se borner à l’adoption de conditions minima, et non de conditions telles que les pays relativement avancés aient un effort à faire pour s’y adapter. Si, toutefois, le Conseil d’administration et la Conférence étaient d’accord sur ce point, il serait facile d’établir un code de conditions minima. C’est d’ailleurs ce que la Conférence a fait à Philadelphie pour ce qui touche les conditions de travail dans les territoires dépendants.

D’après M. Erulkar, le personnel du Bureau devrait comprendre des représentants des différentes nationalités. Pour sa part, il ne peut admettre cette notion de représentation des nationalités. Le personnel du Bureau est, par nature, international. Quant à la suggestion qui a été faite de proportionner le nombre des ressortissants d’un pays au sein du personnel au montant de la contribution de ce pays aux dépenses de l’Organisation, elle est, en pratique, irréalisable. Étant donné que le Bureau travaille en trois langues, l’engagement de personnes d’une nationalité donnée entraîne l’engagement de sténographes de la langue dans laquelle ces personnes travaillent et de traducteurs comme de sténographes travaillant dans les autres langues de l’Organisation.

La question de la présence, au sein du personnel, de fonctionnaires venant de milieux patronaux a été soulevée par Sir John Forbes Watson, qui paraît considérer que les documents préparés par le Bureau ne sont pas toujours entièrement objectifs. Il rappelle que tous les documents préparés au sein du Bureau le sont sous sa responsabilité personnelle. L’élaboration de ces documents fait l’objet de discussions au sein du Bureau. Notamment, aucun document soumis au Conseil d’administration n’est rédigé sans que le Directeur p.i. ait été consulté et ait examiné chaque document sous forme de projet. Comme l’a souligné Sir Frederick Leggett, les fonctionnaires du Bureau international du Travail sont des fonctionnaires internationaux. Ils exercent leurs fonctions en toute impartialité et s’ils ne le faisaient pas, le Directeur p.i. serait le premier à prendre les mesures administratives nécessaires. Si, dans l’opinion de Sir John Forbes Watson, le Bureau ne tient pas toujours suffisamment compte du point de vue des employeurs, cela est peut-être dû, dans une certaine mesure, à ce que Sir John Forbes Watson, comme il le proclame lui-même, se trouve souvent en minorité. Un document préparé par le Bureau et où l’on s’efforce de dégager les vues collectives des trois groupes risque évidemment de s’écarter quelque peu des vues des employeurs et de Sir John Forbes Watson. Il voudrait, toutefois, que tous les membres du Conseil soient bien convaincus que le personnel du Bureau est un personnel international, qui se place à un point de vue international, et qui serait frappé de sanctions s’il essayait d’influencer sur la teneur des documents du Bureau en faveur d’intérêts ou de groupes quelconques. Il croit que c’est là le meilleur système praticable, car il paraît impossible d’avoir un personnel tripartite. Si certains
It was, of course, possible to imagine an international conference in which the workers would have a majority of the seats while a minority of employers and Government representatives were entitled to attend, but an organisation of that kind would produce very different effects. In the world of today, based on the principle of the sovereign equality of States, the legislation needed to carry out the decisions of the International Labour Conference could not be passed without the collaboration of Governments. The chance of securing that collaboration and the adoption of legislation depended on the extent to which Governments were associated with the deliberations of the Conference. He doubted whether better or quicker results could be obtained if a non-governmental majority was able to impose its decisions on a governmental minority.

All the suggestions for improved procedure that had been made would, however, be carefully considered, and in particular Sir Frederick Leggett’s suggestion relating to the adoption of some procedure similar to the double-reading procedure which had been applied at one time, but which had had to be abolished in favour of the double-discussion procedure. It would no doubt be possible to invent some other system which would achieve the object that Sir Frederick Leggett had in mind.

He fully agreed with the suggestion that in future the work of the Organisation should not be so completely concentrated on the adoption of Conventions and Recommendations as it had been in the past. Sir John Forbes Watson’s suggestion concerning the desirability of establishing a code of minimum conditions also deserved careful consideration. He did not think, however, that the authors of Part XIII of the Treaty of Versailles had considered that the Office should confine itself to securing the adoption of minimum conditions, rather than of conditions high enough for even the relatively advanced countries to have to make an effort to reach them. If, however, the Governing Body and the Conference were agreed on this matter, there would be no difficulty in laying down a code of minimum conditions. That was what the Conference had already done in Philadelphia in respect of conditions in dependent territories.

Mr. Erulkar thought that the staff of the Office should include representatives of different nationalities. Personally, he did not approve of the notion of the “representation” of nationalities. The staff of the Office was by definition international. With regard to the proposal that the members of the staff from a given country should be related to that country’s contribution to the finances of the Organisation, that was quite impracticable. The Office work was done in three languages, and the engagement of staff of a given nationality also involved the engagement of stenographers for the language in which they worked and of translators and stenographers for the other languages used by the Organisation.

Sir John Forbes Watson had raised the question of having officials with a management background on the staff of the Office, and he seemed to think that the documents prepared by the Office were not always entirely unbiased. He wished to point out that all the documents prepared in the Office were prepared under his personal responsibility. These papers were discussed within the Office, and no paper laid before the Governing Body, for instance, was ever drafted without his having been consulted and having read it in draft. As Sir Frederick Leggett had pointed out, officials of the International Labour Office were international officials; they exercised no bias in the performance of their work, and if they did the Acting Director would be the first to take the necessary administrative measures. If, as Sir John Forbes Watson thought, the Office did not always take sufficient account of the employers’ point of view, that was perhaps partly because Sir John himself, as he often claimed, was sometimes in a minority. A paper produced by the Office which attempted to meet the collective view of the three groups might necessarily differ somewhat from the views of the employers and of Sir John Forbes Watson himself. But he wanted all the members of the Governing Body to be satisfied that the staff of the Office was an international staff and worked from an international viewpoint, and that it would be severely reproved if it attempted to influence the documentation of the Office in favour of any one particular section or group. He thought that this was the best possible system, because it was impossible to apply the principle of a tripartite staff. If some of the staff stressed the views of the employers, others the views of the workers, and still others the views of different Governments, an extremely dangerous situation would
fonctionnaires devaient exposer les vues des employeurs, d’autres celles des travailleurs et d’autres enfin celles des divers gouvernements, on arriverait à un état de choses extrêmement dangereux. Il serait impossible de faire fonctionner une organisation internationale dans laquelle les fonctionnaires se considéreraient comme agents des différents gouvernements.

L’avenir des organisations internationales dépendra de la mesure dans laquelle on les dotera d’un personnel international sûr, loyal et impartial. Il est tout disposé à engager des candidats qualifiés qui ont travaillé dans des organisations d’employeurs ou dans de grandes entreprises industrielles. Il rappelle qu’une grande partie du personnel du Bureau a été recruté à la suite de concours ; les candidats à ces concours devaient justifier de titres universitaires ou autres, mais on ne leur a jamais demandé de quel milieu ils provenaient. Il est d’ailleurs probable que beaucoup d’entre eux avaient plus d’attaches avec les milieux d’employeurs qu’avec les milieux de travailleurs. En tout état de cause, les candidats ne sont choisis qu’en raison de leurs qualifications et doivent, en outre, faire la déclaration de loyauté prévue par le statut du personnel. Les membres du Conseil peuvent être assurés que cette déclaration est faite sincèrement et scrupuleusement observée.

Le facteur productivité, sur lequel Sir Frederick Leggett a attiré l’attention, est très important, car sans productivité il ne serait pas possible d’atteindre les objectifs de l’Organisation ; il n’était pas mentionné dans la Constitution de l’Organisation, mais il figure maintenant dans la Déclaration de Philadelphie, qui parle d’une utilisation plus complète et plus large des ressources productives du monde.

Il importe d’améliorer les procédures de l’Organisation en tenant compte de cette question fondamentale de la productivité. Si les membres du Conseil s’unissent pour mettre en application les principes établis à Philadelphie, il n’y a aucune crainte à avoir quant à l’avenir de l’Organisation.

Seizième question à l’ordre du jour

Date et lieu de la prochaine session

Le Président donne la parole à M. Paul Martin pour une déclaration qui ne viendra en discussion qu’à une séance ultérieure.

M. Paul Martin rappelle que le gouvernement canadien a, lors d’une précédente session, invité le Conseil d’administration à siéger au Canada à la première occasion. Il a le plaisir de renouveler cette invitation, et il le fait dès à présent, pour que les membres du Conseil aient le temps d’y réfléchir. Le gouvernement du Canada considérerait comme un honneur que le Conseil d’administration voulût bien tenir sa prochaine session au Canada ; le gouvernement de la province de Québec, par l’entremise de son premier ministre et de son ministre du Travail, s’est associé à cette invitation en spécifiant qu’il invite le Conseil à siéger dans la ville de Québec, laquelle s’est acquise une grande réputation en matière de réunions internationales.

La séance est levée à 12 heures 56.

Carter Goodrich.
PROCÈS-VERBAL DE LA SIXIÈME SÉANCE

(Lundi 29 janvier 1945 — 10 heures 05)


Absents: M. Alvarado, M. Bianchi.

DEUXIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Codification du Règlement.

Le Conseil d'administration approuve la recommandation figurant au paragraphe 5 du rapport de la Commission des questions constitutionnelles et invite la Commission du règlement à nommer, au cours de la présente session, un petit comité de rédaction qui se réunirait à l'occasion de la prochaine session du Conseil d'administration pour examiner un projet de codification du Règlement.

Absents: M. Alvarado, M. Bianchi.

Deuxième question à l'ordre du jour

Codification du Règlement.

Le Conseil d'administration approuve le projet d'amendement consistant à ajouter à l'article 10, 3) du Règlement de la Conférence, qui énumère les personnes autorisées à pénétrer dans la salle des séances de la Conférence, un nouveau paragraphe h) prévoyant de comprendre parmi les personnes qui jouissent de ce droit:

h) Les représentants d'un Etat ou d'une province d'un Etat fédératif qui ont été désignés pour accompagner une délégation par le gouvernement d'un Membre de l'Organisation. Il est entendu qu'à cet égard des représentants des employeurs ou des travailleurs, s'ils sont désignés par le gouvernement d'un Membre de l'Organisation pour accompagner un représentant des employeurs ou des travailleurs, auront les mêmes droits que les représentants des gouvernements.

Le Conseil d'administration décide que ce projet d'amendement sera révoyé au Comité de rédaction de la Commission du règlement dont la création est envisagée, en vue de son inclusion dans le projet de codification du Règlement.

Septième question à l'ordre du jour

Questions maritimes (Rapport sur la réunion de la Commission paritaire maritime, etc.)

Le Président souligne que le rapport de la Commission paritaire maritime appelle de la part du Conseil d'administration une série de décisions urgentes. En qualité de président de cette Commission, il tient à dire que les discussions y ont été menées dans un esprit qui fait honneur à l'Organisation. Si sur certains points les deux groupes de la Commission n'ont pu aboutir à un accord, ils ont pu s'entendre sur un programme très important d'activité future. La Commission a été unanime à reconnaître que l'on devrait sauvegarder certains progrès définis qui ont été accomplis en faveur des marins au cours de la guerre, et que les décisions nécessaires devraient intervenir à temps pour faire partie du règlement qui suivra la guerre. Les armateurs ont apprécié toute l'importance de la contribution que les organisations de gens
arise. It would be impossible to run an international organisation in which the staff considered itself as agents of the different Governments.

The future of the international organisations would depend on the extent to which they could build up a sound, loyal and impartial civil service. He was perfectly willing to engage suitably qualified candidates who had had experience with employers' organisations or with great industrial undertakings. A great part of the staff of the Office had been recruited by competitive examination; the candidates had not been asked from where they came, but judging by their university qualifications it was more likely that they had connections with employers than with the ranks of the workers. In any case, candidates were chosen only because of their qualifications, and they had to make the declaration of loyalty prescribed by the Staff Regulations. The Governing Body could be certain that that declaration was sincerely made and scrupulously carried out.

The question of productivity, to which Sir Frederick Leggett had referred, was very important, because without productivity none of the objectives of the Organisation could be attained. It had not been mentioned in the original Constitution of the Organisation, but it now figured in the Declaration of Philadelphia, which referred to the fuller and broader utilisation of the world's resources.

In improving the procedure of the Organisation this fundamental question of productivity should be borne in mind. If the Governing Body was united in following the principles which had been laid down at Philadelphia, there need be no fear for the future of the Organisation.

**Sixteenth Item on the Agenda**

*Date and Place of the Next Session*

The Chairman said that Mr. Paul Martin wished to make a statement with a view to its discussion at a later session.

Mr. Paul Martin reminded the Governing Body that at a previous session the Canadian Government had invited it to hold a session in Canada at the earliest opportunity. He had pleasure in renewing that invitation, which he mentioned now so that the members of the Governing Body might have the opportunity of giving it consideration. The Government of Canada would be honoured if the Governing Body would hold its next session in Canada, and the Government of the Province of Quebec, through its Premier and its Minister of Labour, had associated itself with the invitation, specifying that it invited the Governing Body to hold its meeting in the City of Quebec, which had acquired a great reputation for international gatherings.

The sitting closed at 12.56 p.m. 

Carter Goodrich.
MINUTES OF THE SIXTH SITTING

(Monday, 29 January 1945 — 10.05 a.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Djang Tien-kai, Mr. Downes, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hauck, Mr. Hjelmslev, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meek, Mr. Mostras, Mr. Oldenbroek, Mr. Del Río y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado, Mr. Bianchi.

SECOND ITEM ON THE AGENDA

Report of the Committee on Constitutional Questions (continued)

Codification of the Standing Orders.

The Governing Body adopted the Recommendation contained in paragraph 5 of the report of the Committee on Constitutional Questions and instructed the Standing Orders Committee to appoint, in the course of the present session, a small drafting committee to meet in connection with the next session of the Governing Body to consider a draft for a codification of the Standing Orders.

The Governing Body adopted an amendment to Article 10 (3) of the Standing Orders of the Conference, which enumerates the persons entitled to enter the body of the Conference Hall, to add a new paragraph (h), including in those enjoying this right:

(h) Representatives of a State or province of a federal State who have been appointed to accompany a delegation by the Government of a Member of the Organisation. It was understood that employers' and workers' representatives would enjoy the same right as Government representatives in this respect, if appointed to accompany employers' or workers' representatives by the Government of a Member.

The Governing Body decided that the proposed amendment should be referred to the Drafting Committee of the Standing Orders Committee for inclusion in the codified draft of the Standing Orders.

SEVENTH ITEM ON THE AGENDA

Maritime Questions (Report of the Meeting of the Joint Maritime Commission, etc.)

The Chairman said that the Governing Body would be called upon to take a number of urgent decisions on the report of the Joint Maritime Commission. As Chairman of that Commission, he wished to report that its discussions had been carried on in a spirit which did great credit to the Organisation. Although there were certain points on which the two groups in the Commission could not agree, they had been able to reach agreement on a very important programme of future action. There had been unanimous agreement that certain specific gains made by the seamen during the war must be preserved and that the necessary decisions should be taken in time to form part of the post-war settlement. The shipowners had recognised the very great contribution which the seafarers' organisations had made to the work of the
de mer avaient apportée aux travaux de la Commission en présentant la Charte internationale des gens de mer, qui a servi de base dans une large mesure aux discussions. On s'est accordé à affirmer que les mesures à prendre dans ce domaine devraient être étendues, constituer des progrès marqués, et être appliquées par les pays maritimes.

Les travaux de la Commission ont été dominés par le sentiment des sacrifices que les marins des Nations Unies ont faits et des pertes qu' ils ont subies au cours de la guerre. Dans les deux groupes de la Commission on avait la conviction que c'était là un domaine où l'Organisation se devait de se surpasser.

Il donne la parole à M. Mortished, représentant du Bureau à la Commission pour exposer en détail les propositions contenues dans le rapport de celle-ci.

M. Mortished souligne que la Commission paritaire maritime a esquissé un très vaste programme de travail pour le Bureau; elle demande au Conseil d'administration de prendre toute une série de décisions en vue de mesures efficaces en faveur de travailleurs qui méritent la gratitude de tous; ces décisions permettront l'établissement des bases nécessaires d'organisation dans une industrie qui est la plus internationale de toutes, et qui, dans beaucoup de pays, est une des industries nationales les plus importantes.

La Commission demande au Conseil d'administration d'assurer une préparation adéquate pour la réglementation des conditions de travail des gens de mer en convoquant en premier lieu une réunion technique préparatoire maritime analogue à celle qui a siégé en 1935. La Commission paritaire maritime suggère que le Conseil approuve le principe de la convocation de cette réunion technique et en fixe la date au mois d'octobre 1945.

Il appartiendra au Conseil de décider également quels seraient les gouvernements à inviter à cette réunion. Dans l'esprit de la Commission, il s'agirait d'une réunion de pays maritimes particulièrement intéressés et qualifiés pour discuter les questions traitées. Sur la base de ce qui avait été fait en 1935, la Commission propose une liste des pays à inviter, à laquelle il convient d'ajouter la Chine qui, par suite d'une erreur matérielle, a été omise dans la note soumise au Conseil.

La Commission suggère que, comme en 1935, chaque délégation à la réunion technique comporte un délégué gouvernemental, un délégué des employeurs et un délégué des travailleurs. Tous les membres de la Commission qui ne feraient pas partie des délégations auraient qualité pour prendre part à la réunion à titre consultatif.

Le Conseil d'administration tiendra sans doute à être représenté lui-même à cette réunion; il lui appartiendra de désigner ses représentants à cet effet.

La Commission paritaire maritime suggère pour la réunion technique préparatoire un ordre du jour qui se divise en deux parties: la première partie comprend des questions qui seraient en tout état de cause inscrites à l'ordre du jour; la deuxième partie comprend trois questions très importantes que la Commission souhaitait voir traiter, mais qui ne pourraient l'être que si la réunion technique préparatoire considère que des progrès suffisants ont été réalisés dans l'étude préliminaire de ces questions par des commissions spéciales auxquelles elles doivent être renvoyées en premier lieu.

Cette réunion technique prépareraient les travaux d'une session maritime de la Conférence internationale du Travail. La Commission suggère que le Conseil décide dès à présent de convoquer une session maritime de la Conférence en 1946 afin que les intéressés aient un préavis suffisamment long. Il n'est pas possible de fixer la date exacte de cette session maritime; un laps de temps suffisant devra permettre la séparation de la réunion préparatoire pour que les rapports nécessaires puissent être préparés et examinés par les gouvernements, ainsi que par les organisations d'armateurs et de gens de mer, et pour que les délégations puissent arriver au lieu de réunion. Si le Conseil décide que la session maritime de la Conférence devrait avoir lieu au début de l'année 1946, le Bureau ferait tous ses efforts pour éviter des délais inutiles, mais il ne semble pas que cette session puisse s'ouvrir avant le début de mars 1946.

L'ordre du jour de cette session maritime serait le même que celui de la réunion préparatoire, avec la même réserve concernant les questions comprises dans le groupe II.

Dans l'esprit de la Commission les travaux de la réunion préparatoire devraient être considérés comme remplaçant la première discussion normalement prévue par le
Commission in putting forward the International Seafarers' Charter, on which much of the discussion had been based. There was also complete agreement that the action taken should represent a solid and substantial advance and should be enforced by the maritime nations.

The work of the Commission had been dominated by recognition of the sacrifices that the seamen of the United Nations had made and of the losses they had suffered during the war. There was intense feeling on both sides of the Commission that this was a field of action in which the International Labour Organisation dare not fail.

He asked Mr. Mortished, who had been the Office's representative on the Commission, to explain the proposals contained in the Commission's Report.

Mr. Mortished said that the Joint Maritime Commission had outlined a very heavy programme of work for the Office. It was asking the Governing Body to take a series of decisions in order that something effective should be done for a body of workers who had earned the gratitude of everyone and that the necessary basis of organisation might be established in an industry which was the most international of all, and in many countries was also one of the most vital national industries.

The Commission asked the Governing Body to ensure adequate preparation for the regulation of seafarers' conditions, first of all by convening a preparatory technical maritime meeting similar to that which had been held in 1935. The Commission suggested that the Governing Body should agree to the principle of holding such a technical meeting and should fix the date for October 1945.

The Governing Body would also have to decide which Governments were to be invited to the meeting. The wish of the Commission was that it should be a meeting of maritime countries especially interested in and qualified to deal with the subjects before them. On the basis of the procedure followed in 1935, the Committee had suggested a list of countries that should be invited; China had been accidentally omitted in the Office note and should be included in the list.

The Committee suggested that, as in 1935, each delegation to the technical meeting should comprise one Government representative, one employers' and one workers' representative. Any members of the Commission who were not included in the delegations would be entitled to attend the meeting as advisers.

The Governing Body itself would no doubt wish to be represented at the meeting, and would therefore wish to nominate its representatives.

The Joint Maritime Commission had suggested an agenda for the meeting which was presented in two parts: the first part contained those items which would be considered in any case, and the second part consisted of three very important questions which the Commission would like to have considered, but which could only be dealt with if the technical preparatory meeting thought that the special committees to which they were to be referred in the first place had made enough progress with their preparatory studies.

The purpose of the preparatory technical meeting would be to prepare for a maritime session of the International Labour Conference. The Committee suggested that the Governing Body should decide at once that a maritime session should be convened in 1946, so that all the parties concerned should have ample notice. It was not yet possible to determine the exact date of the maritime session. There should be sufficient time between it and the preparatory meeting to enable the reports to be prepared and considered by Governments and by the shipowners' and seafarers' organisations, and for the delegations to arrive at the place of the session. If the Governing Body decided that the maritime session of the Conference should be held early in 1946, the Office would do its best to avoid any unnecessary delay, but it was unlikely that the session could begin before early March 1946.

The agenda of the maritime Conference would be the same as that for the preparatory meeting, with the same reservation concerning the questions included in Part II of the agenda.

The intention of the Commission was that the preparatory technical meeting should be regarded as taking the place of the normal first discussion prescribed by
Règlement; en conséquence la session maritime de la Conférence pourrait procéder à l'examen et à l'adoption éventuelle de conventions et de recommandations, si le Conseil d'administration en décide ainsi.

Deux des questions inscrites à l'ordre du jour envisagé se rapportent à des sujets qui ont déjà été traités dans des conventions adoptées par la Conférence. Si l'on appliquait à la lettre les dispositions du Règlement concernant la révision des conventions, la procédure à l'égard de ces questions deviendrait très compliquée. En conséquence la Commission suggère de laisser à la réunion préparatoire, comme à la Conférence, la plus grande latitude possible pour procéder à un examen approfondi de ces deux questions et, à cet égard, de considérer qu'elles ne sont pas inscrites à l'ordre du jour aux fins d'une révision des conventions existantes.

A l'égard des questions dont l'inscription à l'ordre du jour doit être considérée pour le moment comme provisoire, la Commission préconise la création de deux commissions spéciales. La Commission paritaire maritime soumet à cet égard au Conseil d'administration des propositions quant à la désignation de représentants des armateurs et des gens de mer; il appartiendra au Conseil d'administration de compléter cette représentation en invitant certains gouvernements à désigner des experts.

La Commission suggère que le Bureau examine les conditions dans lesquelles pourrait être préparé un manuel international sur les conditions de logement à bord. Cette publication constituerait un complément aux décisions que la Conférence pourrait prendre en matière de logement à bord.

Un passage du rapport de la Commission porte sur la révision envisagée de la convention sur la sécurité de la vie en mer. C'est là une question qui n'intéresse pas uniquement les gens de mer, mais aussi les passagers et qui jadis a été traitée par une conférence diplomatique ne se réunissant pas dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail. La Commission paritaire maritime suggère que l'Organisation, et plus spécialement la Commission paritaire maritime elle-même, participe à la révision de cette convention par l'envoi d'une délégation à la conférence diplomatique qui serait convoquée à cet égard. Elle souligne également que les armateurs et les gens de mer, qui sont très directement intéressés, devraient être représentés au sein de délégations nationales à la conférence diplomatique, et que l'attention des gouvernements devrait être attirée sur ce point.

La Commission a examiné la situation particulière des marins indiens. En 1942 elle avait adopté une résolution relative à certaines catégories de gens de mer et notamment aux marins indiens. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine, mais la Commission a estimé qu'il convenait d'aller encore plus loin dans cette voie et a adopté sur ce sujet une résolution que le Bureau se propose de communiquer au gouvernement de l'Inde ainsi qu'aux gouvernements des autres pays dont les marines marchandes emploient des marins de l'Inde, et notamment au gouvernement britannique.

Le rapport de la Commission porte également sur d'autres questions au sujet desquelles aucune décision formelle n'a été prise. La question de la composition de la Commission paritaire maritime, qui présente un intérêt particulier pour le Conseil d'administration, puisqu'elle touche au problème général des commissions d'industrie, n'a fait l'objet d'aucune décision. Les deux groupes ont toutefois été d'accord pour estimer qu'il pourrait être parfois utile de constituer des commissions tripartites pour l'examen de certains problèmes. C'est ainsi que les deux commissions spéciales dont la Commission paritaire maritime propose la création doivent être de caractère tripartite.

La Commission a également envisagé la possibilité d'utiliser les conventions collectives en vue d'assurer l'application des normes internationales; la discussion sur ce point a été très intéressante, mais n'appelle aucune décision immédiate. En préparant des projets de textes pour la réunion préparatoire, puis pour la session maritime de la Conférence, le Bureau s'efforcera toutefois de prévoir des modalités permettant de faire porter effet aux normes adoptées par la Conférence par la voie de conventions collectives nationales ou internationales.

M. Warning souligne la très grande importance, pour les armateurs, des questions dont l'inscription à l'ordre du jour de la réunion préparatoire et de la session maritime de la Conférence est envisagée. Il propose formellement l'adoption par le Conseil du rapport de la Commission paritaire maritime avec les modifications indiquées par M. Mortished, c'est-à-dire l'addition de la Chine à la liste des pays qui seraient
the Standing Orders, and that therefore the maritime session of the Conference should proceed immediately to the discussion and, if possible, the adoption of Conventions and Recommendations, if the Governing Body agreed to this procedure.

Two of the items on the proposed agenda related to subjects which had already been dealt with in Conventions adopted by the Conference. If the provisions of the Standing Orders concerning the revision of Conventions were literally applied, the procedure with regard to these items would become somewhat complicated. The Commission accordingly suggested that the fullest possible freedom should be left both to the preparatory meeting and to the Conference to undertake a thorough examination of these two questions, and to deal with them without regard to the possibility of a revision of the existing Conventions.

With regard to the questions which for the time being must be regarded as provisionally placed on the agenda, the Commission proposed the appointment of two special committees. The Joint Maritime Commission had submitted nominations to the Governing Body for the Shipowners' and Seafarers' representatives on these committees, and the Governing Body was asked to complete the membership by inviting certain Governments to nominate experts.

The Commission suggested that the Office should consider the possibility of preparing an international handbook on accommodation on board ship, which would supplement any measures which the Conference might adopt with regard to accommodation.

Another passage in the Commission's report related to the proposed revision of the Convention on the Safety of Life at Sea. This was a matter which was of concern not only to seafarers, but to passengers, and which had been dealt with in the past by a diplomatic conference convened outside the framework of the International Labour Organisation. The Joint Maritime Commission suggested that the Organisation, and the Commission itself in particular, should take part in the revision of that Convention by sending a delegation to the diplomatic conference convened for the purpose. It also urged that the shipowners and seafarers, who were very directly concerned, should be represented in the national delegations to the diplomatic conference, and that the attention of the Governments should be called to this point.

The Commission had considered the special position of Indian seamen. In 1942 it had adopted a resolution relating to certain categories of seamen, including Indian seamen; progress had been made in this field since then, but the Commission considered that further action should be taken in the same direction and had adopted a resolution which the Office proposed to communicate to the Government of India and to the Governments of the other nations in whose merchant navies Indian seamen were employed, in particular the British Government.

The Report of the Commission dealt with a number of other questions on which no formal decision had been taken. The question of the composition of the Joint Maritime Commission, which was of special interest to the Governing Body because it was related to the general problem of industrial committees, had not been the subject of any decision. The two groups had nevertheless agreed that it might sometimes be desirable to set up tripartite committees to deal with given problems, and the two special committees of which the Joint Maritime Commission suggested the appointment were in fact intended to be tripartite.

The Commission had also considered the possibility of using collective agreements as a means of securing compliance with international standards. The discussion on that point had been very interesting, but did not call for any immediate decision. In preparing drafts for the preparatory meeting and ultimately for the maritime session of the Conference, however, the Office would endeavour to work out methods of enabling the international standards adopted by the Conference to be applied by means of national or international collective agreements.

Mr Warning wished to emphasise the very great importance from the shipowners' point of view of the subjects which it was proposed to place on the agenda of the preparatory meeting and of the maritime session of the Conference. He formally moved the adoption of the report of the Joint Maritime Commission, with the minor amendments indicated by Mr. Mortished, namely, the addition of China to the list
invités à envoyer des délégations à la réunion préparatoire, et la substitution au mois de janvier du mois de mars 1946 comme date envisagée pour la convocation de la session maritime de la Conférence.

M. Hauck déclare que le gouvernement français se rallie aux propositions contenues dans le rapport de la Commission paritaire maritime.

Il regrette, toutefois, que la Commission n’ait pu procéder à un examen plus approfondi du projet de Charte présenté par la Fédération internationale des travailleurs du transport et par l’Association internationale des officiers de la marine marchande. Les organisations de gens de mer éprouveront sans doute quelque déception en constatant que la Conférence, qui sera appelée à prendre des décisions au sujet de certaines des questions traitées dans la Charte, ne se réunira qu’en 1946. Tous les membres du Conseil sont sans doute convaincus de la nécessité d’organiser dans l’industrie des transports maritimes une collaboration féconde pour la reconstruction du monde; il importe d’apporter une contribution aussi rapide que possible à cette œuvre si importante.

Il espère que les travaux des commissions spéciales dont la création est proposée aboutiront à des résultats positifs et que la réunion préparatoire, comme la session maritime de la Conférence, traiteront les questions faisant partie du groupe II sur le même pied que les questions faisant partie du groupe I. Si l’on veut examiner dans son ensemble la situation des gens de mer et des questions maritimes du point de vue social, il est extrêmement difficile de séparer ces deux groupes de questions; aussi insiste-t-il pour que les assurances sociales, la continuité de l’emploi et l’admission dans la profession puissent faire l’objet de décisions définitives lors de la session maritime de la Conférence.

M. Oldenbroek, qui a pris part aux travaux de la Commission paritaire maritime, déclare que les gens de mer avaient espéré qu’il serait possible d’accélérer le traitement des questions retenues pour l’ordre du jour de la réunion préparatoire et de la session maritime de la Conférence. Il importe en tout cas de ne pas retarder la date d’ouverture de cette session maritime, qui devrait être convoquée pour février 1946 si cela est possible. Les gens de mer sont quelque peu méfiants à la suite de la façon dont ils ont été traités après la dernière guerre.

Il se demande si les travaux préparatoires en vue de ces réunions ne devraient pas être faits à Londres. Ainsi serait-il possible, comme cela a été le cas dans le passé, de consulter régulièrement les armateurs et les gens de mer, membres de la Commission paritaire maritime.

Les deux groupes de la Commission ont été d’accord pour déclarer qu’il n’était pas nécessaire d’établir une vaste documentation et pour s’offrir à fournir immédiatement les informations nécessaires ainsi qu’à donner ultérieurement les avis qui pourraient leur être demandés. Il importe toutefois de renforcer le service maritime du Bureau afin qu’il puisse s’acquitter de la vaste tâche qui lui incombe.

Dans la liste des pays qui doivent être invités à la réunion technique préparatoire, on a omis un pays possédant plus de 250.000 tonneaux de navires de haute mer, à savoir la Finlande. Les travailleurs scandinaves estiment que ce serait une erreur d’exclure la Finlande; il suggère en conséquence, à titre personnel, que la Finlande soit invitée. Dans l’opinion des travailleurs le Chili devrait être également ajouté à la liste, car même si l’on ne possède pas de chiffres récents à ce sujet, il est probable que le tonnage de la marine marchande chilienne est voisin du chiffre de 250.000 tonneaux.

M. Warning déclare que l’addition du Chili à la liste des pays à inviter ne soulève aucune objection de la part des armateurs. Pour ce qui est de la Finlande, il estime qu’il appartient aux gouvernements de prendre une décision en la matière, car il s’agit d’un problème politique.

M. Hallsworth rappelle que le Conseil d’administration a une composition tripartite et que lorsqu’une question se pose au sujet des rapports soumis au Conseil c’est à celui-ci qu’il appartient de se prononcer et non pas à un de ses groupes.

Le Conseil d’administration décide d’ajouter le Chili à la liste des États dont l’invitation à la réunion technique préparatoire est proposée par la Commission paritaire maritime.
of countries to be invited to send delegations to the preparatory meeting, and the reference to March 1946 instead of January 1946 as the possible date for the convening of the maritime session of the Conference.

Mr. Hauck said that the French Government agreed with the proposals contained in the report of the Joint Maritime Commission.

He was sorry, however, that the Committee had not been able to make a more thorough examination of the proposals in the Charter put forward by the International Transport Workers' Federation and the International Merchant Marine Officers' Association. He thought that the seafarers' organisations would be disappointed to hear that the Conference which would have to take decisions on some of the matters included in the Charter would not meet until 1946. All the members of the Governing Body were no doubt convinced of the need to organise in the international shipping industry a system of co-operation which would make a valuable contribution to world reconstruction, and it was essential that that very important work should be speeded up as much as possible.

He hoped that the work of the special committees which it was proposed to set up would lead to practical results, and that the preparatory meeting, like the maritime session of the Conference itself, would be able to deal with the questions in Part II of the agenda on the same footing as those in Part I. If it was desired to review the whole of the social aspects of the conditions of seafarers and of maritime questions, it would be very difficult to separate the two groups of questions, and he therefore urged that social insurance, continuous employment and entry should come before the maritime session of the Conference for final decision.

Mr. Oldenbroek, who had taken part in the work of the Joint Maritime Commission, said that the seafarers had hoped for a more rapid procedure in dealing with the questions selected for the agenda of the preparatory meeting and the maritime session of the Conference. In any case, it was essential not to delay the opening date of the maritime session, which should be convened in February 1946 if possible. The seafarers were somewhat suspicious after the way in which they had been treated after the last war.

He wondered whether it would not be desirable for the preliminary work for the proposed meetings to be done in London. This would make it possible for the shipowners' and seafarers' members of the Joint Maritime Commission to be regularly consulted, as had been done in the past.

Both sides of the Commission had agreed that not much documentation was needed, and that they were prepared to provide any necessary information immediately and to give such advice as was required. He thought, however, that the Maritime Service of the Office ought to be extended if it was to cope with all the work with which it had been charged.

In the list of countries which were to be invited to the preparatory technical meeting, one country which had seagoing vessels with a tonnage of more than 250,000 had been omitted, namely, Finland. The Scandinavian countries thought that it would be a mistake to exclude Finland, and he therefore wished to suggest as his personal opinion that Finland should be invited. The workers' side also thought that Chile should be added to the list, because although no recent figures were available, it was probable that the Chilean merchant navy had almost reached the 250,000 ton limit.

Mr. Warning said that the shipowners had no objection to adding Chile to the list of countries to be invited. With regard to Finland, he thought that it was for the Governments to decide, since the issue was a political one.

Mr. Hallsworth pointed out that the Governing Body was tripartite and that if any matter arose on the reports submitted to it, the Governing Body as a whole and not one of its groups must take the responsibility of a decision.

The Governing Body decided to add Chile to the list of countries which the Joint Maritime Commission had proposed should be invited to the preparatory technical meeting.
Le Président propose que la question de la Finlande, qui donne lieu à des divergences d'opinion, soit adjournée soit à une séance ultérieure, soit à la prochaine session du Conseil d'administration.

Le Directeur p.i. constate que cette question comporte des aspects politiques délicats, et qu'il importe d'éviter que le succès de la réunion préparatoire risque de se trouver compromis.

Certes c'est au Conseil d'administration, dans sa composition tripartite, qu'il appartient de prendre une décision; il n'en reste pas moins qu'une question de ce genre concerne en premier lieu les gouvernements, et qu'il serait difficile au Conseil d'aboutir à une décision sage sans connaître leurs vues. Ces vues ont d'ailleurs une importance non seulement politique, mais pratique, car le cas échéant, des difficultés pourraient surgir au sujet du déplacement de certaines délégations.

La question a été soulevée par M. Oldenbroek, mais on peut se demander s'il s'agit de l'opinion concertée du groupe des travailleurs; à la Commission paritaire maritime certains représentants des marins ont exprimé l'opinion qu'ils ne seraient pas disposés à engager des discussions à la réunion préparatoire avec des délégués de certains pays. A moins que l'on aboutisse à une décision du Conseil d'administration fondée sur l'attitude des gouvernements, on risque d'aller au devant de sérieuses difficultés comme cela a failli être le cas lors de la session maritime de la Conférence tenue en 1920. Cette décision pourrait d'ailleurs être adjournée à une date ultérieure, ou même être prise par voie de consultation télégraphique.

Il rappelle que dans son rapport la Commission précise que la liste des États à convoquer a été établie en tenant compte de la règle adoptée en 1935 et des circonstances actuelles. Il se peut que dans quelques mois les circonstances se trouvent modifiées; il serait donc sage, à son avis, d'ajourner toute décision en la matière pour le moment.

M. Hallsworth considère que le Conseil pourrait se rallier à la suggestion du Président telle qu'elle a été définie par le Directeur p.i.

Sir Frederick Leggett propose formellement d'ajourner la décision sur ce point à la prochaine session du Conseil d'administration. Il rappelle les réactions de l'opinion publique lorsqu'elle avait eu l'impression que la Finlande avait été invitée à la Conférence de Philadelphie. Il serait peu indiqué pour le Conseil d'administration de prendre position à l'égard de la Finlande au stade actuel de la guerre. Comme la réunion préparatoire ne doit avoir lieu qu'en octobre, il n'y a aucun inconvénient à ajourner la décision à la prochaine session du Conseil.

M. Hjelmtveit comprend très bien les difficultés que pose la représentation des pays qui ont été du côté de l'Allemagne dans la présente guerre et appuie la proposition de renvoyer la question à une prochaine session.

Le Conseil d'administration décide d'ajourner à sa 95ème session l'examen de la question de savoir si la Finlande doit être ajoutée à la liste des pays invités à envoyer des délégations à la réunion technique préparatoire.

Le Directeur p.i. fait observer qu'il serait très utile de pouvoir transmettre aux autres gouvernements qui figurent sur la liste l'invitation à participer à la réunion technique.

Le Président précise que la décision prise par le Conseil d'administration n'a pas d'effet suspensif quant à la liste telle qu'elle a été approuvée par le Conseil. Seule la question de l'adjonction de la Finlande, et éventuellement d'autres pays, se trouve réservée.

M. Chu Hsueh-fan tient à attirer l'attention tout particulièrement sur la question de l'égalité de traitement pour les gens de mer de toutes nationalités à bord de navires employés dans les mêmes genres de navigation et de même immatriculation. Il se félicite de l'adoption, par la Commission, d'une résolution prévoyant cette égalité de traitement pour les marins indiens. Il rappelle toutefois qu'en 1942 la
The Chairman suggested that the question of Finland, on which there was a difference of opinion, should be deferred either until a later sitting or until the next session of the Governing Body.

The Acting Director said that this question raised delicate political issues, and it was important that it should not be allowed to compromise the success of the preparatory meeting.

He agreed that the Governing Body, as a tripartite body, must take responsibility for the decision, but this was a matter which particularly concerned the Governments, and it would be difficult for the Governing Body to reach a sound decision without knowing their views. The Governments' views, moreover, were important not only from the political but from the practical point of view, because difficulties might arise in connection with the travelling arrangements for certain delegations.

Mr. Oldenbroek had raised this question, but perhaps he was not expressing the unanimous view of the Workers' group. In the Joint Maritime Commission some of the seafarers' representatives had said that they would not be prepared to enter into discussions at the preparatory meeting with delegations from certain countries. Unless the Governing Body could come to a considered decision based on the attitude of Governments serious difficulties might arise, as had happened in the case of the Maritime Session of the Conference in 1920. The decision might be postponed until a later date, or might even be taken by telegraphic consultation.

He pointed out that the Commission had noted in its report that the list of States to be invited had been drawn up having regard to the rule adopted in 1935 and to present circumstances. It might be that in a few months circumstances might be different, and for that reason he thought it would be wise to postpone a decision on the question for the moment.

Mr. Hallsworth thought that the Governing Body might accept the Chairman's suggestion as interpreted by the Acting Director.

Sir Frederick Leggett wished to make a definite proposal that a decision on this point should be postponed until the next session of the Governing Body. He recalled the outburst of public feeling when it was understood that Finland had been invited to the Philadelphia Conference, and he thought that it would be unwise for the Governing Body to take any action in regard to Finland at the present stage of the war. As the preparatory meeting was not to be held until October there was nothing to prevent the decision from being postponed until the next session of the Governing Body.

Mr. Hjelmveit understood the difficulties raised by the representation of countries which had been on the German side during the present war and he supported the proposal to refer the question to a future session.

The Governing Body decided to postpone until its 95th Session consideration of the question of adding Finland to the list of countries invited to send delegates to the preparatory technical meeting.

The Acting Director said that it would be most useful if the other Governments which figured on the list could be informed that they were invited to take part in the technical meeting.

The Chairman said that the Governing Body's decision did not leave in suspense the whole list which it had approved. It was only the question of the addition of Finland, and possibly of other countries, which was left open.

Mr. Chu Hsueh-fan wished to call special attention to the question of equality of treatment for seamen of all nationalities in vessels in similar trades under the same registry. He welcomed the resolution in favour of equality of treatment for Indian seamen that had been adopted by the Commission. He remembered, however, that in 1942 the Joint Maritime Commission had adopted a similar resolu-
Commission paritaire maritime avait déjà adopté une résolution similaire concernant les marins indiens, chinois et autres employés à bord de navires étrangers, et que cette résolution est demeurée lettre morte. Les marins indiens et chinois employés à bord de navires étrangers sont encore très désavantagés par rapport aux autres marins en matière de salaires, de logement et de conditions générales de travail. A défaut de dispositions expresses, tendant à assurer à bord d’un même navire l’égalité de traitement à tous les marins de toutes les races, couleurs ou croyances, le bénéfice de l’activité de l’Organisation en matière maritime sera refusé à des dizaines de milliers de marins. Il propose donc, en fixant l’ordre du jour des réunions à venir, que le Conseil insiste sur la nécessité d’accorder l’égalité de traitement à tous les marins, ce qui est un élément de la justice sociale.

Le Directeur p.i. reconnaît toute l’importance de la question soulevée par M. Chu Hsueh-fan, mais fait observer que la résolution concernant les marins de l’Inde est tout à fait indépendante de l’ordre du jour de la réunion maritime envisagée; il s’agit d’une résolution qui, si le Conseil d’administration s’y rallie, sera adressée directement aux gouvernements.

En préparant pour la réunion technique la documentation relative aux salaires, à la durée du travail, au logement, etc. le Bureau envisagera la situation de tous les navires et de toutes les catégories de marins, ce qui répond dans l’ensemble aux préoccupations de M. Chu Hsueh-fan. Toutefois la suite à donner à la résolution concernant les marins indiens est une question tout à fait distincte. Il ajoute que d’ailleurs le Bureau a rappelé instamment à l’intention des gouvernements la résolution concernant l’égalité de traitement qui avait été adoptée par la Commission paritaire maritime en 1942.

M. Fuss signale que la Belgique vient de prendre de très importantes mesures pour garantir la sécurité sociale des marins, ce qui impose de très lourdes charges aux armateurs. Le gouvernement belge souhaite naturellement que les armateurs d’autres pays où la sécurité sociale n’est pas aussi avancée ne bénéficient pas trop longtemps d’avantages marqués par rapport aux armateurs belges. A cet égard il souligne que, si l’on ne veut pas trop accélérer les procédures de l’Organisation, il convient tout au moins qu’elles se poursuivent sans arrêt. Il insiste donc pour que les travaux de la réunion préparatoire soient poussés très activement, afin que l’on aboutisse à des décisions définitives en matière d’assurance sociale pour les marins à la session maritime qui est prévue pour le début de 1946. Ce délai lui paraît plus que suffisant pour régler la question dans de bonnes conditions.

Le Président indique que les préoccupations qu’a M. Fuss de voir les travaux maritimes de l’Organisation aboutir à des résultats définitifs le plus rapidement possible se sont déjà manifestées au sein de la Commission paritaire maritime. Il souligne qu’en décidant de convoquer deux réunions maritimes dans un délai à peine supérieur à un an, le Conseil fera déjà beaucoup pour hâter la solution des problèmes maritimes.

M. Chu Hsueh-fan précise qu’à son avis le Conseil devrait décider qu’en préparant pour les réunions à venir des documents relatifs aux questions inscrites à l’ordre du jour, et plus particulièrement à la question des salaires, le Bureau devrait tenir dûment compte de la question de l’égalité de traitement. Il demande notamment que le Bureau prépare un tableau comparatif sur le traitement des marins des différentes nationalités.

Le Directeur p.i. rappelle qu’une note relative aux salaires comparés figurait dans la documentation soumise à la Commission paritaire maritime; il ne voit pas d’inconvénient à faire figurer ces informations dans la documentation qui sera soumise à la Conférence. De même le Bureau soumettra à la Conférence un exposé sur la législation et la pratique en matière de logement et autres conditions qui diffèrent d’une marine marchande à l’autre, ou parfois au sein d’une même marine marchande suivant l’équipage du navire considéré.

En réponse à M. Oldenbroek et à M. Fuss qui ont souligné la nécessité d’accélérer le rythme des travaux en matière maritime, il indique que le Bureau fera tout son possible pour pousser activement les travaux préparatoires, mais qu’il serait difficile
tion relating to Indian, Chinese and other seamen employed in foreign vessels, and that it had remained a dead letter. The Indian and Chinese seamen employed in foreign vessels were still at a great disadvantage in respect to wages, accommodation and general working conditions as compared with seamen of other nationalities. Without express provision for equality of treatment for all seamen of all races, creeds and colours on board the same vessel, many tens of thousands of seamen would not benefit from the action of the International Labour Organisation. He therefore urged that in determining the agenda of the coming meetings the Governing Body should emphasise the necessity for granting equality of treatment to all seamen, as part of the objective of social justice.

The Acting Director recognised the importance of the question raised by Mr. Chu Hsueh-fan, but pointed out that the resolution concerning Indian seamen had nothing to do with the agenda of the proposed maritime meeting. It was a resolution which, if the Governing Body agreed, would be sent direct to Governments.

In preparing the documents concerning wages, hours of work, accommodation and other matters for the preparatory technical meeting, the Office would give consideration to all ships and to all categories of seamen, so that the general point raised by Mr. Chu Hsueh-fan would be met. But the action to be taken on the resolution concerning Indian seamen was an entirely different issue. Moreover, the Office had reminded Governments of the resolution on equality of treatment adopted by the Joint Maritime Commission in 1942.

Mr. Fuss said that in Belgium some very important measures had recently been adopted to introduce social security for seamen, which imposed a heavy burden on the shipowners. The Belgian Government naturally hoped that the shipowners of other countries where social security was less advanced would not continue for too long to enjoy the substantial advantages over the Belgian shipowners. In this connection, he emphasised that although it might be unwise to speed up the work of the Organisation too much, that work should nevertheless continue steadily. He therefore urged that the work of the preparatory meeting should be vigorously pursued so that definite decisions could be taken with regard to seamen’s social insurance at the maritime session to be held early in 1946. He thought that the time available was more than ample to enable the question to be satisfactorily settled.

The Chairman said that Mr. Fuss’ desire that the maritime work of the Organisation should lead to permanent results without delay had already been expressed in the Joint Maritime Commission. He pointed out, however, that if the Governing Body decided to convene two maritime meetings within little more than a year it would have done a good deal to speed up the solution of maritime problems.

Mr. Chu Hsueh-fan said that in his view the Governing Body ought to decide that in drawing up the documents on the agenda of the coming meetings, and in particular those relating to wages, the Office should have due regard to the question of equality of treatment. He asked specifically that the Office should prepare a comparative table showing the treatment accorded to seamen of different nationalities.

The Acting Director said that a statement concerning comparative wages had been laid before the Joint Maritime Commission, and he saw no objection to including that information in the documents prepared for the Conference. Similarly, the Office would lay before the Conference a statement of the law and practice in respect of accommodation and other conditions, which differed as between one merchant navy and another, and sometimes within the same merchant navy according to the kind of crew carried.

In reply to Mr. Oldenbroek and Mr. Fuss, who had emphasised the desirability of speeding up the maritime work, he said that the Office would do everything in its power to push on with the preparatory work, but that it would be difficult to hold
de tenir la session maritime de la Conférence avant mars 1946. Il convient de noter
toutefois que la réunion technique préparatoire d’octobre aura déjà très utilement
déblayé le terrain en formulant des propositions précises. Si l’on veut que ces pro-
positions soient acceptées par la session maritime de la Conférence et que les gouverne-
ments assimilent, comme suite à leur examen, des obligations aussi étendues que pos-
sible, il importe de laisser aux gouvernements le temps suffisant pour aboutir à des
décisions fermes. Si l’intervalle entre la réunion préparatoire et la session maritime de
la Conférence est trop court, il est à craindre que certains gouvernements déclarent à
la Conférence qu’ils ne sont pas en mesure d’adopter une attitude définitive et que des
consultations complémentaires sont nécessaires. Il convient d’ailleurs de tenir
compte de la situation des pays lointains; en donnant à tous les gouvernements le temps
d’étudier les propositions soumises à la Conférence on accroît considérablement les
chances de succès.

Il examinera si le travail préparatoire à exécuter dans le domaine maritime peut
être effectué à Londres. On ne peut évidemment isoler complètement les travaux
maritimes du reste de l’activité du Bureau. Une coordination s’impose notamment
à l’égard de la question de l’insertion dans les conventions d’une disposition conser-
nant leur application par voie de conventions collectives. D’autre part, les rapports
table doivent être traduits, des consultations s’imposent entre les auteurs et les
traducteurs. Il considère donc que si le gros du travail peut être effectué à Londres,
il devra être achevé à Montréal.

Au moment où le Conseil va voter au sujet de l’inscription de questions à l’ordre
du jour de la Conférence, il rappelle qu’un malentendu s’était produit à l’occasion
de la Conférence de Philadelphie quant à la portée d’une décision similaire. Il doit
être bien entendu, au cas où le vote du Conseil serait positif, que la session maritime
de la Conférence pourra aboutir à des décisions définitives sur les questions inscrites
ton ordre du jour, par la procédure de discussion unique.

Le Conseil d’administration approuve à l’unanimité le rapport de la Commission
paritaire maritime avec les modifications de détail qu’il a précédemment approuvées.

Le Président se félicite de cette décision unanime faisant suite à la décision unanime
de la Commission paritaire maritime au sujet des vastes problèmes traités dans le
rapport de la Commission.

Il rappelle qu’il appartiendra au Conseil d’administration de désigner ses repré-
sentants à la réunion technique préparatoire.

La séance est levée à 12 heures 15.

Carter Goodrich.
a maritime session of the Conference before March 1946. It should be remembered, however, that the preparatory technical meeting to be held in October would already have cleared the ground very usefully by drawing up definite proposals. If these proposals were to be acceptable to the maritime session of the Conference, and Governments were to enter into the widest possible commitments, the Governments should be allowed sufficient time to reach firm decisions. If the interval between the preparatory meeting and the maritime session of the Conference was too short, there was a danger that certain Governments, when they came to the Conference, would say that they were not in a position to take a definite stand and that further consultation was necessary. Furthermore, some regard should be had to the position of distant countries. If all Governments were allowed time to study the proposals submitted to the Conference the chances of success would be considerably enhanced.

He would consider whether the preparatory work on maritime matters could be carried out in London. It was of course not possible to isolate the maritime work completely from the rest of the work of the Office. Co-ordination was necessary, for instance in matters such as the proposal to include in the Conventions a new provision concerning their application through collective agreements. Moreover, the reports would have to be translated, and consultation was necessary between the author and the translator. He thought, therefore, that while most of the work could be done in London, it would have to be completed in Montreal.

Before the Governing Body voted on the agenda of the Conference, he wished to remind it that a misunderstanding had arisen in connection with a similar decision on the agenda of the Philadelphia Conference. He would like it to be clearly understood that if the Governing Body voted in favour of a maritime session of the Conference, that session would be empowered to take final decisions on the items on its agenda in accordance with the single-discussion procedure.

The Governing Body unanimously adopted the report of the Joint Maritime Commission, subject to the minor modifications already approved.

The Chairman welcomed this unanimous decision, coming after the unanimous agreement of the Joint Maritime Commission on the important matters covered by its report.

He reminded the Governing Body that it would be required to appoint its own delegation to the preparatory technical meeting.

The sitting closed at 12.15 p.m. Carter Goodrich.
PROCÈS-VERBAL DE LA SEPTIÈME SÉANCE

(Lundi 29 janvier 1945 — 14 heures 40)


Absent: M. ALVARADO.

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Propositions pour l'institution de commissions d'industrie

Discussion générale.

Le Directeur p.i. rappelle que le Conseil d'administration est saisi de cette question depuis plus d'un an. Elle a été soulevée par Sir Frederick Leggett, au nom du gouvernement du Royaume-Uni, lors de la 91ème session, puis discutée à Philadelphie. Il appartient au Conseil de prendre maintenant des décisions; la première concerne le choix des industries pour lesquelles des commissions seront instituées; la deuxième se rapporte à la composition de chacune des commissions d'industrie et à la méthode à suivre pour le choix de ses membres; enfin, le Conseil doit fixer le lieu, la date et l'ordre du jour des réunions des commissions d'industrie qui seront envisagées.

Pour ce qui est du choix des industries, le Bureau a soumis au Conseil une liste préliminaire. Quant à la composition des commissions, le Bureau suggère que, lorsque la décision aura été prise d'instituer une commission pour une industrie déterminée, les gouvernements des pays où l'industrie en question est considérée par le Conseil comme suffisamment importante pour justifier sa représentation au sein de cette commission seront les instruments par l'entremise desquels on procédera au choix des délégués des employeurs et des délégués des travailleurs, d'après une procédure similaire à celle qui est suivie pour le choix des délégués employeurs et travailleurs aux sessions de la Conférence internationale du Travail. Pour chaque commission, le gouvernement devra déterminer quelles sont les organisations les plus représentatives dans le domaine envisagé. On pourrait concevoir une autre procédure analogue à celle qui est suivie pour la désignation des membres de la Commission paritaire maritime; pour la Commission des mines de charbon, par exemple, il faudrait attendre jusqu'à ce qu'ait lieu une conférence charbonnière spéciale et faire désigner par les délégués des employeurs et des travailleurs à cette conférence, leurs représentants au sein de la Commission de l'industrie des mines de charbon. Toutefois, cette procédure entraînerait de longs délais. Il faudrait au moins huit ou dix ans pour qu'il soit possible d'instituer diverses commissions à la suite de sessions spéciales de la Conférence internationale du Travail. D'autre part, de telles conférences ne siègent qu'à intervalles peu fréquents; les désignations faites ne tarderaient pas à être périmées. C'est ce que l'on a constaté pour la Commission paritaire maritime dont les membres avaient été élus en 1936 et dont, lorsqu'on a voulu la convoquer, les quelques membres survivants ont dû compléter la composition par voie de cooptation, ce qui est une procédure peu satisfaisante. On pourrait également prévoir que le Conseil d'administration, par exemple, procède au choix des membres des commissions d'industrie. On ne voit pas toutefois, comment le Conseil pourrait déterminer quelles sont l'organisation des travailleurs...
MINUTES OF THE SEVENTH SITTING
(Monday, 29 January 1945 — 2.40 p.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Aghnides, Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Bianchi, Mr. Chu Hsueh-Fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hauck, Mr. Hjelmtveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Li Ping-heng, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meeke, Mr. Oldenbroek, Mr. del Rio y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado.

Third Item on the Agenda
Proposals concerning Industrial Committees

General Discussion.

The Acting Director said that the Governing Body had had this question before it for well over a year. It had been brought forward at the 91st Session by Sir Frederick Leggett on behalf of the United Kingdom Government, and had been discussed at Philadelphia. The Governing Body was now called upon to take decisions concerning, first, the selection of the industries for which committees should be set up; secondly, the determination of the composition of each industrial committee and the method to be followed in choosing its members; and thirdly, the time, place and agenda of the meetings of the industrial committees which it was decided to set up.

With regard to the selection of industries, the Office had submitted a preliminary list to the Governing Body.

With regard to the composition of the committees, the Office had suggested that when it had been decided to set up a committee for any particular industry, the Governments of the countries in which that industry was considered to be of sufficient importance to justify representation on the committee should be the instruments through which the choice of the Employers' delegates and Workers' delegates was made, under a form of procedure similar to that through which the Employers' and Workers' delegates to the sessions of the International Labour Conference were chosen.

In the case of each committee the Government would have to determine which were the most representative organisations in the particular field concerned.

There was an alternative procedure similar to that used in appointing the members of the Joint Maritime Commission. In the case of the coal-mining committee, for instance, this would involve waiting until a special coal Conference was held and asking the Employers' and Workers' delegates at that Conference to appoint their representatives to the coal-mining industrial committee. This procedure, however, would involve very great delay. At least eight to ten years would be required for all the various committees to be set up as a result of special sessions of the International Labour Conference. Moreover, such Conferences would not meet very often and the panel elected would soon become out of date. This had happened in the case of the Joint Maritime Commission, which was elected in 1936, so that when it was desired to call a meeting of the Commission the few surviving members had to co-opt new members to make up the full membership. This procedure was hardly satisfactory.

Another conceivable system was for the Governing Body, for instance, to choose the members of the industrial committees. It was difficult, however, to see how the Governing Body could determine which was the most representative trade union
et l'organisation des employeurs qui sont les plus représentatives pour l'industrie considérée dans un État Membre. Le Conseil ne pourrait guère que s'en remettre aux représentants de chacun des gouvernements intéressés qui siégeraient dans son sein, ce qui équivaudrait à peu près à faire désigner les membres par les gouvernements eux-mêmes. En cas de doute entre deux organisations d'importance sensiblement égale, la décision du Conseil risquerait de susciter des contestations ; il paraît préférable que le Conseil d'administration ne prenne aucune responsabilité à l'égard des questions de cette nature, qui sont d'ordre purement national.

Pour certaines industries, il existe ce que l'on appelle des secrétariats professionnels internationaux, et l'on pourrait concevoir que ceux-ci soient appelés à désigner les membres travailleurs des commissions des industries intéressées. Il resterait à prévoir une procédure pour la désignation des membres employeurs. Ce système ne présenterait toutefois pas toutes garanties, car la composition de ces secrétariats professionnels varie de temps à autre, et leur action est limitée à certains pays.

Après examen de toutes les possibilités, le Bureau a considéré que la solution la plus pratique consistait à demander aux gouvernements des pays intéressés de procéder à la désignation des membres employeurs et travailleurs, d'accord avec l'organisation la plus représentative de l'industrie considérée.

Il rappelle qu'à Philadelphie, en discutant le budget de 1945, le Conseil a prévu des crédits spéciaux pour l'activité des commissions d'industrie.

Sir John Forbes Watson constate que parmi les points sur lesquels le Conseil est appelé à prendre une décision, le plus important est celui qui se rapporte à la composition des commissions d'industrie, qu'il s'agisse de commissions bipartites comprenant des employeurs et des travailleurs ou de commissions tripartites comprenant en outre des représentants des gouvernements. On se propose en fait d'étendre à d'autres industries l'application des méthodes de négociation qui ont fait leur preuve dans le cas de l'industrie des transports maritimes.

Comme l'a rappelé le Président, la Commission paritaire maritime a pu, après de vives discussions, aboutir à un accord. Cela n'a été possible que parce qu'il s'agissait d'armateurs et de gens de mer rompus à ce genre de négociations, et parce qu'on leur a donné l'occasion de rechercher eux-mêmes des solutions sans intervention extérieure.

Il y a un peu plus d'un an, le ministre du Travail et du Service national de Grande-Bretagne a souligné devant le Conseil l'importance de l'extension à d'autres industries du système en vigueur pour les transports maritimes. Comme M. Bevin, il a lui-même foi dans l'organisation professionnelle des employeurs et des travailleurs et il considère que le régime des négociations collectives facultatives entre employeurs et travailleurs a contribué de façon décisive à faire l'unité du peuple britannique pendant la guerre.

Lors de l'ouverture de la présente session du Conseil, le ministre du Travail et du Service national a souligné l'intérêt qu'il y a à réunir ceux qui travaillent dans des métiers similaires, employeurs et travailleurs, pour discuter de leurs problèmes autour d'une table. Le groupe des employeurs est entièrement en faveur d'une semblable procédure. Il constate toutefois que dans la note du Bureau, on s'oriente vers une composition tripartite des commissions d'industrie. En matière de négociations collectives, la Grande-Bretagne possède une très grande expérience, mais, comme Sir Frederick Leggett peut l'attester, le gouvernement n'est intervenu que lorsque employeurs et travailleurs n'avaient pu régler les questions eux-mêmes. Il semble que l'on doive, sur le plan international, faire ce que l'on a fait sur le plan national en Grande-Bretagne, c'est-à-dire donner aux travailleurs et aux employeurs d'une même industrie l'occasion de régler leurs problèmes par voie de négociations facultatives. Pour sa part, il considère que, si le gouvernement était intervenu au premier stade des négociations collectives en Grande-Bretagne, les résultats auraient été beaucoup moins satisfaisants.

Dans la note du Bureau, on fait observer que, dans certains pays, il n'existe pas d'organisations d'employeurs ou de travailleurs. Il voit là une raison de plus pour favoriser la création, dans ces pays, d'organisations professionnelles. Il suffit à cette fin que les gouvernements invitent les employeurs et les travailleurs à choisir leurs représentants pour examiner, sur le plan national et sur le plan international, les problèmes qui se posent à eux en vue d'aboutir à un accord.
organisation for the industry concerned within a Member State. All that the Governing Body could do would be to refer to the representatives of the Governments concerned who happened to be sitting on the Governing Body, so that the procedure would really amount to having the members appointed by the Governments themselves. If there were any dispute between two organisations of comparatively equal importance the Governing Body's decision might give rise to difficulties, and it would therefore be preferable for the Governing Body not to take any responsibility in respect of such matters, which were purely a domestic issue.

In the case of certain industries there were what were called international trade secretariats, and these might conceivably be asked to nominate at least the workers' members of the appropriate industrial committees. The problem of finding some procedure for appointing the employers' members would remain. Here again the system would not be wholly satisfactory, because the membership of the trade secretariats varied from time to time and they covered only certain countries.

After examining all these possibilities, the Office had concluded that the most practical solution was to ask the Governments of the countries concerned to appoint the employers' and workers' members in agreement with the most representative organisation in the industry concerned.

The Governing Body would remember that in discussing the 1945 budget at Philadelphia, special provision had been made for work connected with industrial committees.

Sir John Forbes Watson said that one of the most important decisions which the Governing Body would have to take was that which referred to the composition of the industrial committees; whether they were to be bipartite, consisting of employers and workers, or tripartite, including also representatives of Governments. What was proposed was in fact the extension to other industries of the method of negotiation which had proved successful in the case of the shipping industry.

The Chairman had called attention to the fact that after a lively discussion, the Joint Maritime Commission had succeeded in reaching agreement. That had been possible only because the shipowners and seamen were skilled in that type of negotiation and because they had been left alone to find their own solutions without outside interference.

Just over a year ago the Minister of Labour and National Service of Great Britain, in addressing the Governing Body, had referred to the importance of extending to other industries the system operating in the shipping industry. Like Mr. Bevin, he believed in trade unionism on both sides of industry, and he believed that voluntary collective bargaining between employers and workers had been a decisive factor in welding the British people together during the war.

At the opening of the present session of the Governing Body the Minister of Labour and National Service had again stressed the desirability of bringing together employers and workers engaged in the same trade to discuss their common problems. The Employers' group wholeheartedly supported this development. He noticed however that the Office note tended to support the idea that the industrial committees should be tripartite. Great Britain had had wide experience of collective bargaining, but Sir Frederick Leggett would bear him out in saying that the Government had intervened only when employers and workers had failed to settle their affairs alone. What had been done nationally in Great Britain should now be done internationally; that is to say, the workers and employers in the various industries should be given the opportunity of solving their problems through voluntary negotiation. He himself believed that the results would have been much less satisfactory in Great Britain if the Government had intervened during the first stage of collective negotiations.

It was pointed out in the Office note that there were no employers' and workers' organisations in certain countries. He thought that this was an additional reason for encouraging the setting up of such organisations in those countries. This could be done if the Governments asked the employers and workers to choose their representatives to examine their problems nationally and internationally and try to reach agreement.
Il attend de la création des commissions d'industrie au sein de l'Organisation les plus heureux résultats si on laisse aux employeurs et aux travailleurs le soin de régler leurs affaires ensemble; si les gouvernements interviennent dès le début, il ne s'agira plus de discussions entre personnes connaissant à fond les problèmes d'une industrie déterminée, car les représentants gouvernementaux envisageront les problèmes sous un autre angle et les solutions auxquelles on aboutira s'en ressentiront.

Il rappelle qu'à la 91ème session Sir Frederick Leggett avait mis en relief l'efficacité des négociations menées entre représentants qualifiés d'une même industrie comme dans le cas de la Commission paritaire maritime; il avait préconisé que l'Organisation s'efforce d'aboutir à des décisions par voie de négociations et de conciliation entre les intéressés plutôt que par le vote de tiers et avait exprimé l'opinion que le succès futur de l'Organisation dépendrait de la mesure dans laquelle elle fournirait aux employeurs et aux travailleurs le moyen de discuter leurs problèmes sur le plan international comme ils les discutent sur le plan national.

Le rapport de la Commission paritaire maritime montre le degré d'harmonie que l'on peut atteindre en vue de la solution des problèmes intéressant une industrie. Il n'y a pas lieu de redouter qu'employeurs et travailleurs aboutissent à des accords préjudiciables aux consommateurs en général, étant donné que les rapports des commissions telles que la Commission paritaire maritime sont soumis au Conseil d'administration qui décide des suites qu'il convient d'y donner.

Il est évidemment des cas où les gouvernements sont directement intéressés. La Commission paritaire maritime a suggéré une méthode appropriée à suivre en de telles circonstances; à sujet des assurances sociales des marins, notamment, elle a recommandé l'institution de commissions spéciales où les gouvernements seraient représentés, et pour la question de la sécurité en mer elle a estimé que la question devrait être traitée par une conférence diplomatique.

Si, au lieu de se conformer au modèle de la Commission paritaire maritime qui a fait ses preuves, on envisage pour les commissions d'industrie une composition différente, il ne s'agira plus de transposer sur le plan international ce qui a donné d'heureux résultats sur le plan national, mais bien de prévoir toute une série de conférences techniques tripartites, dont plusieurs ont eu lieu dans le passé à Genève, sans aboutir jamais à des résultats concrets. Tel a été le cas pour les mines de charbon et pour l'industrie textile.

Le groupe des employeurs, unanime, donnera tout son appui aux méthodes permettant aux employeurs et aux travailleurs de chaque industrie de discuter entre eux les problèmes qui les préoccupent. Il convient de s'en tenir, pour les commissions d'industrie, à une composition bipartite. Si les négociations ainsi entreprises n'aboutissent pas, il sera toujours temps de prévoir l'intervention des gouvernements.

Si l'accord se fait sur la composition bipartite des commissions d'industrie, il ne croit pas que les autres points donnent lieu à des difficultés. Si, au contraire, on leur donne un caractère tripartite, il sera très difficile de régler les autres points. Il insiste de la façon la plus pressante pour qu'au stade actuel tout au moins les commissions d'industrie ne comprennent que des employeurs et des travailleurs appelés à discuter internationalement les problèmes qu'ils connaissent à fond.

Sir Frederick Leggett croit devoir préciser les intentions du gouvernement britannique quant au rôle des commissions d'industrie dont il a proposé la création.

En examinant les moyens par lesquels l'activité de l'Organisation pourrait être développée et renforcée, M. Bevin a pensé qu'il y aurait intérêt à réunir, sous les auspices de l'Organisation, les employeurs et les travailleurs qui, au sein de chaque industrie, quelle que soit leur nationalité, sont unis par une expérience commune et par l'amour de leur profession. Ainsi, pourrait-on créer un instrument susceptible de conduire à une compréhension plus grande entre les populations des divers pays et à dissiper l'ignorance, qui est si générale, de la façon de vivre des populations des autres pays.

Il s'agit avant tout d'établir des conditions qui faciliteront le règne de la paix dans le monde et, en second lieu seulement, de réglementer internationalement les conditions de travail. Il importe donc, dans l'opinion du gouvernement britannique, que les commissions envisagées soient composées d'employeurs et de travailleurs, car les gouvernements ont déjà d'amples moyens de liaison.

D'autre part, si les réunions de l'Organisation internationale du Travail ont mis en contact les dirigeants des syndicats et des organisations d'employeurs des divers
He anticipated most successful results from the setting up of industrial committees within the Organisation if employers and workers were left to settle their problems between themselves. If Governments came in at the very beginning it would not be a case of discussions between those who knew the problems of the industry thoroughly, because the Government representatives would look at the matter from another angle, and this would affect the results.

At the 91st Session of the Governing Body Sir Frederick Leggett had stressed the effectiveness of negotiations between the responsible representatives of an industry, as in the case of the Joint Maritime Commission. He had suggested that the Organisation should try to reach decisions by negotiation and conciliation between the parties rather than by the votes of third parties, and had expressed the view that the future success of the Organisation would depend on its power to provide employers and workers with the means to discuss their problems internationally as they discussed them nationally.

The report of the Joint Maritime Commission showed what a degree of harmony could be reached in the solution of the problems of an industry. There was no need to fear that the employers and workers would make agreements damaging to the general consumer, because the reports of committees such as the Joint Maritime Commission had to come before the Governing Body, which decided on the action to be taken.

There were, of course, cases where Governments were directly interested. The Joint Maritime Commission had suggested a method of meeting this position; with regard to social insurance for seamen it had recommended that special committees should be set up on which Governments would be represented, and with regard to safety at sea it had proposed that the matter should be dealt with by a diplomatic conference.

If, instead of following the pattern of the Joint Maritime Commission, which had proved its value, another method was chosen for the composition of the industrial committees, it would no longer be a question of building up internationally a system which had been successful nationally, but of arranging for a series of technical tripartite conferences such as had been held in Geneva in the past and had produced no practical results. This had been the case in the coal-mining industry and in the textile industry.

The Employers' group would wholeheartedly support a method which would enable employers and workers in the various industries to get together and discuss their common problems. The composition of the industrial committees should be bipartite. If the negotiations failed, it would be time enough for the Governments to intervene.

If it was agreed that the industrial committees were to be bipartite he did not think that any difficulty would arise in connection with the other points, but if they were to be tripartite it would be extremely difficult to settle the other points. He urged most earnestly that at the present stage at least the industrial committees should be confined to employers and workers who would be called upon to discuss internationally matters with which they were thoroughly familiar.

Sir Frederick Leggett thought that it would be useful to explain more fully what the British Government intended the industrial committees to do.

In considering methods of developing and strengthening the activities of the Organisation, Mr. Bevin had come to the conclusion that it would be desirable to bring together, under the auspices of the Organisation, the employers and workers in various industries who were bound together by a common experience and a common love for their occupation, irrespective of their nationality. This might lead to the shaping of an instrument for bringing about greater understanding between the peoples of different countries and for dissipating the widespread ignorance of the people of one country about the way in which the people of other countries lived.

The object was primarily to promote conditions favourable to world peace, and only secondarily to settle conditions of employment internationally. The British Government therefore considered that the committees should consist of employers and workers only, since Governments already had ample connections between each other.

Furthermore, while the meetings of the International Labour Organisation had given an opportunity to the leaders of trade unions and employers' organisations of
pays, on est surpris du point auquel, dans chaque pays, on connaît mal l'œuvre de l'Organisation et de l'absence de liens entre les travailleurs en général et l'action du Bureau international du Travail. Il convient de donner aux travailleurs de chaque industrie le sentiment qu'ils sont directement intéressés à l'œuvre de l'Organisation; ce but pourra être atteint si des représentants de chaque industrie prennent part à des réunions convoquées par l'Organisation et font rapport ensuite à leurs mandants. Cette procédure peut paraître lente, mais elle sera sans doute efficace.

Il estime que si l'on envisage la question sous cet angle, les commissions d'industrie doivent être bipartites, étant entendu que lorsque viennent en discussion des questions au sujet desquelles les gouvernements pourraient fournir des experts, les commissions pourraient prendre un caractère tripartite. Si les commissions étaient d'emblée tripartites, il conviendrait de fixer la liste des gouvernements qui siégeraient au sein de chaque commission. Une telle sélection donnerait inévitablement lieu à des marchandages, certains gouvernements revendiquant un siège au sein d'une commission déterminée, parce qu'un autre gouvernement siège dans telle ou telle autre commission.

On constate qu'au sein de la Commission paritaire maritime, les deux parties intéressées ont persisté dans leurs négociations jusqu'à ce qu'elles aboutissent à un accord. Si des tiers étaient intervenus et avaient provoqué une décision par leur vote, il est peu probable qu'une telle décision aurait été plus efficace ou plus susceptible d'être mise en pratique qu'un accord atteint après une discussion approfondie entre les intéressés eux-mêmes.

Les commissions d'industrie ne prendront d'ailleurs pas de décisions d'ordre constitutionnel; toutes leurs conclusions seront soumises au Conseil d'administration ou à la Conférence dans le cadre des procédures constitutionnelles. Il ne s'agit nullement d'instituer au sein de l'Organisation des organes qui fassent concurrence à la Conférence internationale du Travail ou au Conseil d'administration.

M. Hallsworth déclare que le groupe des travailleurs est unanimement favorable à la constitution des commissions d'industrie sur une base tripartite. Il espère qu'un nombre suffisant de membres du groupe gouvernemental se rallieront à cette thèse pour la faire triompher.

Ce n'est pas seulement au sein des travailleurs du Conseil que l'on considère que les commissions d'industrie devraient être tripartites. Le Congrès des syndicats britanniques, représentant sept millions de membres, s'est prononcé unanimement en faveur du principe tripartite. En outre, trois des fédérations internationales professionnelles les plus importantes, à savoir la Fédération internationale des mineurs, la Fédération internationale des travailleurs du transport et la Fédération internationale des ouvriers sur métaux, se sont toutes prononcées en faveur du principe tripartite. Du côté des travailleurs, nul n'est donc favorable à la constitution des commissions d'industrie de caractère bipartite.

Si la seule commission d'industrie existant au sein de l'Organisation, la Commission paritaire maritime, a bien un caractère bipartite, il convient de noter qu'à la lumière de l'expérience du fonctionnement de cette Commission, le groupe des travailleurs tout entier a demandé qu'elle soit convertie en une commission tripartite.

Il est tout à fait d'accord avec Sir Frederick Leggett quant à la nécessité de mieux faire connaître l'œuvre de l'Organisation au sein des diverses industries, étant donné que ce sont surtout les dirigeants des organisations professionnelles qui participent aux réunions de l'Organisation. C'est seulement lorsque les travailleurs des différents pays auront le sentiment de jouer un rôle au sein de l'Organisation qu'on pourra réaliser pleinement les objectifs de celle-ci.

Il paraît toutefois évident que les gouvernements seront appelés à jouer un rôle important à un stade déterminé dans les travaux résultant de l'activité des commissions d'industrie. Dans ces conditions, il serait sans aucun doute préférable qu'ils soient associés à ces travaux dès le début, plutôt que d'intervenir beaucoup plus tard. En effet, dans certains cas on serait sans doute amené à constater, au moment de l'intervention gouvernementale, qu'il faut tout remettre en chantier. Dans le cas de la Commission paritaire maritime, il rappelle que les armateurs se sont toujours opposés à la transformation de la Commission en un organe tripartite, ce qui réclamaient énergiquement les gens de mer. C'est là un point sur lequel l'accord n'a pu se faire au sein de la Commission paritaire maritime. Toutefois, les deux éléments de la Com-
various countries to come together, it was surprising how little was known in each country about the work of the Organisation and how slender was the connection between the ordinary worker and the operations of the International Labour Office. It was desired to give the workers in each industry the feeling that they had a direct interest in the work of the Organisation, and that would come about if representatives from each industry took part in meetings called by the Organisation and reported back to those who had sent them. This procedure might be slow, but he thought that it would be effective.

He thought that if the matter were considered from that point of view the industrial committees should be bipartite, on the understanding that when subjects come up for discussion on which Governments could supply experts the committees might become tripartite. If the committees were to be tripartite from the start it would be necessary to decide which Governments should be represented on each committee. This would inevitably lead to a process of bargaining, because some Governments would claim a seat on one committee because another Government was represented on another committee.

It had been pointed out that on the Joint Maritime Commission the two parties had persisted in their negotiations until they reached agreement. If third parties had been present and had produced a decision by voting, it was improbable that that decision would have been more effective or more likely to have been put into operation than an agreement reached after hard discussion between the two sides.

The industrial committees would not have to take any constitutional decisions; any conclusions that they reached would be referred to the Governing Body or to the Conference under the normal constitutional procedure. There was no question of setting up within the Organisation bodies competing with the International Labour Conference or with the Governing Body.

Mr. Halsworth said that the Workers' group was unanimously in favour of basing the industrial committees on the tripartite principle. He hoped that a sufficient number of members of the Government group would be converted to this view to enable it to prevail.

It was not only the Workers' group of the Governing Body which was in favour of tripartite industrial committees. The British Trades Union Congress, which represented seven million members, had also unanimously expressed itself in favour of the tripartite principle. Moreover, three of the most prominent international trade secretariats, namely, the Miners' International Federation, the International Transport Workers' Federation, and the Metal Trades International Federation, had all declared in favour of the tripartite principle. On the workers' side, therefore, there was no opinion in favour of the setting up of bipartite industrial committees.

It was true that the only industrial committee in existence within the Organisation, the Joint Maritime Commission, was bipartite; but in the light of their experience of the working of that Commission the Workers' group as a whole had asked for its conversion into a tripartite Commission.

He fully agreed with Sir Frederick Leggett with regard to the necessity of spreading a knowledge of the work of the Organisation within the various industries, since it was mainly the leaders of the employers' and workers' organisations who took part in the meetings of the Organisation. Only when the workers of the various countries felt that they were playing some part in the Organisation would the latter be able to achieve its full objectives.

It was clear that at some stage the Governments would have to play an important part in the work which would be done through the industrial committees, and it would therefore certainly be better for them to be associated with that work from the beginning rather than to come in at the end. In some cases it might well be found that when the Government was brought in it was necessary to start all over again. With regard to the Joint Maritime Commission, the conversion of the Commission into a tripartite Commission, which the seafarers had strongly urged, had always been opposed by the shipowners. This was one point on which no agreement had been reached by the Commission. Both sides of the Commission, however, had agreed that it might often be useful for committees to be appointed to consider
mission ont été d'accord pour estimer qu'il pourrait souvent être utile de constituer des commissions chargées d'examiner les questions qui leur seraient renvoyées par la Commission et que ces commissions pourraient, selon le cas, être de caractère bipartite ou tripartite; cet accord a déjà trouvé une application pratique dans les commissions spéciales dont la création a été décidée pour l'étude de deux séries de questions.

Inversement, on pourrait dire que, si les commissions d'industrie avaient un caractère tripartite, des questions déterminées pourraient, en certains cas, être renvoyées à des réunions ne comprenant que des employeurs et des travailleurs en vue de faciliter une solution. En tout cas, il ne faut pas perdre de vue que, même si les employeurs et les travailleurs se mettent d'accord, les gouvernements peuvent être amenés à intervenir à un moment déterminé pour faire valoir des considérations économiques ou politiques qui affectent la mise en œuvre de l'accord intervenu entre les intéressés.

Tout en étant d'accord avec Sir Frederick Leggett sur un certain nombre de points, le groupe des travailleurs s'est prononcé sans hésitation en faveur de la composition tripartite des commissions d'industrie; il est néanmoins disposé à accepter que, dans certains cas, des questions déterminées soient renvoyées à des réunions composées uniquement d'employeurs et de travailleurs qui soumettraient des propositions à la commission tripartite intéressée, en vue d'aboutir à des solutions.

M. Hjelmtveit déclare que le gouvernement norvégien se prononce nettement en faveur de la création de commissions d'industrie pour les industries de caractère international. Ces commissions contribueront puissamment à faciliter l'œuvre de l'Organisation en matière d'amélioration des conditions économiques et sociales dans les diverses industries. On a émis l'opinion que, trop souvent, l'Organisation avait procédé à des discussions de caractère trop général. La création de commissions d'industrie contribuera à remédier à cet inconvénient. Les problèmes seront envisagés de façon plus détaillée et réaliste, parce que les membres de ces commissions auront une connaissance approfondie et personnelle du fonctionnement des industries intéressées. Ces commissions contribueront également à mieux faire connaître l'œuvre de l'Organisation et à accroître l'intérêt qu'elle suscite dans les divers pays.

Le gouvernement norvégien se prononce en faveur de la composition tripartite des commissions d'industrie, laquelle est conforme au principe même de l'Organisation et permet à l'intérêt public de se manifester par l'entremise des représentants gouvernementaux. Il semble qu'après la guerre on doive avoir recours, beaucoup plus que par le passé, à la participation des gouvernements à la réorganisation de l'industrie. Une commission d'industrie serait incomplète si elle ne comptait pas de représentants gouvernementaux. Il ne s'agit toutefois pas d'appliquer le principe tripartite de façon si rigide que la création de sous-commissions techniques bipartites soit exclue.

Le gouvernement norvégien souhaite que la Norvège participe à plusieurs de ces commissions; ce vœu est appuyé par les représentants des employeurs et des travailleurs de Norvège. Il est heureux de constater qu'on a prévu la participation de la Norvège dans la Commission des transports internes européens et pour les constructions maritimes. La Norvège désirerait en outre faire partie de la Commission du textile. L'industrie textile a atteint une importance relativement considérable dans la vie économique et industrielle de la Norvège et emploie beaucoup de travailleurs. Si l'on se propose d'élargir le champ d'action des commissions d'industrie, il tient à souligner l'importance de l'industrie du bois et de la pâte à papier, notamment dans les pays scandinaves et dans l'Union soviétique, pays qui, il l'espère, redeviendra Membre de l'Organisation. Parmi les autres industries mentionnées par le Bureau, il souligne l'importance de l'industrie chimique; lorsqu'une commission sera créée pour cette industrie, la Norvège, qui s'intéresse tout particulièrement à l'industrie électrochimique, souhaiterait y être représentée.

Les commissions d'industrie traiteront des salaires, des conditions de travail, etc. dans chacune des industries visées. Il attire l'attention sur le fait qu'il est certains genres de travaux qui sont communs à plusieurs industries, comme par exemple le travail de bureau et les transports automobiles. Il suppose que chaque commission traitera les problèmes spécifiques de l'industrie considérée; les problèmes communs à plusieurs industries pourraient être traités par une commission spéciale qui coordonnerait les travaux des différentes commissions d'industrie.
matters referred to them by the Commission, and that these committees might be bipartite or tripartite as was thought appropriate in each case. This agreement had already been acted upon when it was decided to set up special committees to consider two groups of subjects.

Conversely, it might be suggested that if the industrial committees were on a tripartite basis specific questions might upon occasion be referred to meetings composed of employers and workers only with a view to hammering out a solution. In any case, it should always be remembered that, even if the employers and workers reached agreement, the Governments might have to intervene at a given moment because of economic or political considerations which might affect the implementation of any agreement reached between the parties.

While agreeing with Sir Frederick Leggett on a number of points, therefore, the Workers' group had no hesitation in declaring itself in favour of establishing the committees on a tripartite basis. They were, however, prepared to agree that specific questions might be referred to meetings confined to employers and workers who would submit proposals for consideration by the tripartite committee as a whole.

*Mr. Hjelmtveit* said that the Norwegian Government fully supported the proposal to set up industrial committees within given industries of an international character. Such committees would be of great help to the work of the Organisation in the field of economic and social improvement in different industries. It had been said that the Organisation too often dealt with generalities, and the establishment of industrial committees would help to remove this disadvantage. Problems would be dealt with in a more detailed and realistic manner because the members of the committees would have an intimate personal knowledge of the industries concerned. The committees would also help to disseminate a knowledge of the Organisation's work and increase interest in it in the various countries.

He suggested that national committees similar to the international committees should also be set up, and direct co-operation should be organised between the national and international committees.

The Norwegian Government was in favour of setting up the committees on a tripartite basis, which was in accordance with the principles of the Organisation and which enabled the public interest to be voiced through the Government representatives. He thought that the principle of Government participation in the reorganisation of industry would be increasingly applied after the war, and an industrial committee without Government representation would therefore be incomplete. The tripartite principle need not, however, be so rigidly applied as to exclude the establishment of bipartite technical subcommittees.

The Norwegian Government wished Norway to participate in several of the committees, and the representatives of Norwegian employers and workers concurred in this desire. He was glad to note that Norway had been proposed as a member of the European Inland Transport Committee and the Shipbuilding Committee. Norway would also appreciate membership of the Textile Committee, since the textile industry now played a relatively important part in the economic and industrial life of Norway and employed a large number of workers.

With regard to an enlargement of the scope of the committees, he wished to emphasise the importance of the wood and pulp industry, especially in the Scandinavian countries and in the Soviet Union, a country which he hoped would again become a Member of the Organisation. Among the other industries mentioned by the Office, he wished to emphasise the importance of the chemical industry. If a committee for this industry was established, Norway, which had a particular interest in the electroorganic industry, would wish to be represented on it.

The industrial committees would deal with wages, labour conditions and other matters in each of the industries concerned. He wished to call attention to the fact that there were certain kinds of work which were common to a number of industries, such as clerical work and motor transport. He assumed that the committees would deal with problems which were typical of the industries concerned; problems common to several industries might be dealt with by a special committee which would co-ordinate the work of the various industrial committees.
Il souligne qu’il n’est guère facile, à l’heure actuelle, de consulter des représentants des industries norvégiennes et, par conséquent, de savoir au sein de quelle commission d’industrie elles souhaiteraient être représentées. Une telle consultation ne pourra avoir lieu qu’après la libération du pays; la question de la participation de la Norvège devrait, en attendant, être réservée.

M. Dahl déclare que si, dans l’ensemble, les organisations norvégiennes d’employeurs se rallient aux vues exprimées par M. Hjelmutveit, les employeurs norvégiens sont en faveur de la composition bipartite des commissions d’industrie.

M. McDavitt constate que l’on n’a pas encore atteint le degré de nationalisation des industries que l’on envisage parfois pour l’avenir; telle étant la situation, il importe que l’Organisation internationale du Travail fasse tout son possible pour aider les travailleurs et les employeurs à apprendre à résoudre leurs problèmes entre eux, au lieu de laisser aux gouvernements le soin de prendre des décisions pour eux.

Il est tout à fait d’accord avec Sir John Forbes Watson et le groupe des employeurs dans son ensemble quant à la composition des commissions d’industrie. Après de longues années d’expérience, il aboutit à la conclusion très nette que, tout au moins au stade préliminaire des négociations en matière de relations de travail, il convient de ne pas faire intervenir de représentants des gouvernements qui, en fait, joueraient un rôle d’arbitre. En exprimant cette opinion, il croit refléter le sentiment général des industriels de son pays. L’intervention d’arbitres a souvent pour effet de cristalliser l’opposition des deux parties en présence. Il vaut beaucoup mieux, à son avis, donner aux principaux intéressés l’occasion de chercher à aboutir à un accord, les gouvernements n’étant appelés à intervenir que si un tel accord se révèle impossible. Depuis longtemps, il insiste auprès des employeurs pour qu’ils reconnaissent les syndicats de travailleurs dans un esprit de conciliation et de volonté d’aboutir à des accords.

Il souhaite donc que l’on donne aux deux éléments de l’industrie l’occasion de se réunir en vue d’aboutir à des solutions de conciliation, et non pas en vue de faire régler les problèmes par l’intervention des gouvernements, sauf dans des cas tels que ceux qui sont prévus par le rapport de la Commission paritaire maritime.

Il croit, d’autre part, qu’une composition bipartite des commissions d’industrie contribuera à faire apprécier la liberté d’association dans les pays qui n’en jouissent pas encore. Pour sa part, il se rallie à tous les arguments invoqués par Sir Frederick Leggett en faveur de la composition bipartite des commissions d’industrie.

M. Lombardo Toledano rappelle que les commissions d’industrie envisagées traiteront des problèmes sociaux et des problèmes économiques. Il importe de bien se rendre compte des répercussions qu’auront, sur le plan national et sur le plan international, la création et le fonctionnement de ces commissions. Tout arrangement concernant le mode d’exploitation d’une industrie fait partie intégrante de la politique économique; au stade actuel du développement économique du monde, il ne croit pas que les travailleurs et employeurs seuls soient en mesure d’élaborer une politique économique nationale, et encore moins une politique internationale, sans la participation des gouvernements.

En dehors de considérations secondaires, telles que la mesure dans laquelle les travailleurs de certains pays peuvent être effectivement représentés au sein des commissions d’industrie par leurs organisations, il tient à attirer l’attention du Conseil sur un aspect fondamental du problème qui affecte les intérêts des populations, et particulièrement des travailleurs, des pays d’Amérique latine ainsi que d’autres pays relativement peu avancés dans le monde entier.

La non-intervention de l’État dans les questions concernant la politique sociale et économique des pays faibles ou peu avancés équivaudrait à mettre ces pays à la merci des monopoles étrangers qui y ont placé des capitaux. Après une expérience d’une centaine d’années, on aboutit à la conclusion que, chaque fois que l’État s’est abstenu d’intervenir dans les questions concernant le développement économique des pays d’Amérique latine, les entreprises, et plus particulièrement les compagnies étrangères ont refusé d’entamer avec les travailleurs des négociations qui seraient susceptibles de conduire à la solution de problèmes déterminés.

Dans les pays d’Amérique latine, le progrès social est essentiellement un problème national et, sauf quelques exceptions, au cours d’une longue histoire, les travailleurs et les gouvernements de ces pays se sont trouvés associés dans un effort commun de
At the present time it was practically impossible to consult representatives of Norwegian industries, and therefore to ascertain the committees on which they would wish to be represented. Such consultation could take place only after the liberation of the country, and the question of Norway’s participation in the committees must therefore be reserved for the time being.

Mr. Dahl said that, while the Norwegian employers’ organisations agreed in general with the views expressed by Mr. Hjelmtveit, the Norwegian employers were in favour of industrial committees on a bipartite basis.

Mr. McDavitt thought that the degree of nationalisation of industry which was sometimes regarded as a possibility for the future had not yet been reached, and that this being so, the International Labour Organisation should do all it could to help workers and employers to learn to solve their problems between themselves and not to rely on Governments to make decisions for them. He heartily agreed with Sir John Forbes Watson and with the Employers’ group as a whole with regard to the composition of the industrial committees. After many years of experience, he had come to feel very strongly that, at least at the preliminary stage of negotiations in respect of industrial relations, it was desirable not to include Government representatives, who in effect would play the part of arbitrators. In expressing that feeling he thought that he reflected the predominant feeling of the industrialists of his country. The intervention of arbitrators often had the effect of encouraging unyielding positions on both sides, and in his opinion it was much better to give the parties principally concerned the opportunity of making an effort to reach agreement; the Governments could be called in if agreement proved impossible. For many years he had been urging employers to recognise trade unions in a spirit of conciliation and with the will to reach agreement. He therefore wanted the two sides in industry to be given the opportunity of meeting in order to negotiate agreements, and not to have their problems settled by Government intervention, except in certain circumstances, as indicated by the report of the Joint Maritime Commission.

Incidentally, he thought that a bipartite set-up of the industrial committees would help to stimulate interest in freedom of association in those countries in which it did not yet exist. He supported all the arguments put forward by Sir Frederick Leggett in favour of the bipartite composition of industrial committees.

Mr. Lombardo Toledano said that the proposed industrial committees would deal with both social and economic problems, and that it was therefore necessary to bear in mind the effects, both national and international, of the setting up and operation of such committees. Any arrangement concerning the form of operation of a given industry was an integral part of economic policy, and at the present stage of world economic development he did not think that the workers and employers alone were in a position to work out a national economic policy, still less an international economic policy, without the participation of Governments.

Apart from secondary considerations, such as the extent to which the workers of certain countries could effectively be represented on the industrial committees through their organisations, he wished to call the Governing Body’s attention to a fundamental aspect of the problem which related to the interests of the peoples, and especially of the workers, of the Latin American countries and of other comparatively underdeveloped countries throughout the world.

The non-intervention of the State in matters relating to the social and economic policy of the weak or underdeveloped countries would be tantamount to placing these countries at the mercy of the foreign monopolies which had capital invested in them. A hundred years of experience had shown that whenever the State had failed to intervene in matters relating to the economic development of the Latin American countries, undertakings, and especially foreign companies, refused to enter into any negotiations with labour which might lead to the solution of a given problem.

In the Latin American countries social progress was essentially a national problem, and with very few exceptions the workers and the Governments of those countries, throughout their long history, had been associated in a common effort of national
libération nationale. Les statistiques montrent qu’à défaut de législation sociale dans un pays déterminé, et à défaut d’une politique de l’État dans ce domaine, le niveau de vie de la population est invariablement très bas.

D’un point de vue plus général, l’absence des gouvernements dans les commissions d’industrie envisagées serait en contradiction flagrante avec les principes de la Charte de l’Atlantique et avec toute la politique de collaboration étroite entre les gouvernements, qui seule peut assurer la paix et la prospérité du monde dans l’après-guerre. Cette collaboration doit être essentiellement économique, et doit avoir comme contre-partie une collaboration internationale dans le domaine social. Il existe également une contradiction marquée entre la théorie du laisser-faire en matière de relations entre employeurs et travailleurs et la politique de coordination internationale dans le domaine économique et social pour l’après-guerre.

Il croit devoir exposer brièvement l’évolution des contrats entre travailleurs et employeurs en Amérique latine. Une première étape a conduit du contrat individuel au contrat collectif; pendant cette période la vie sociale des pays d’Amérique latine a été agitée. La seconde étape a conduit du contrat collectif dans une entreprise au contrat collectif applicable à diverses entreprises de la même industrie; elle a été caractérisée également par des luttes constantes et violentes. La troisième étape, actuellement en cours, est caractérisée par le passage du contrat collectif facultatif au contrat collectif obligatoire applicable à une industrie tout entière, à la suite d’un accord entre l’État, les travailleurs et les employeurs. Cette étape est marquée par des efforts de la part des travailleurs pour aboutir à une revision des contrats de travail et, d’une façon générale, ces efforts ont été couronnés de succès.

Toutes les conventions collectives en matière de conditions de travail applicables dans les industries les plus importantes de l’Amérique latine sont le résultat d’accords tripartites. Il convient de noter que toute la législation sociale du monde est fondée sur l’intervention de l’État dans l’économie nationale. La législation du travail prend naissance au point où l’État intervient entre employeurs et travailleurs, mais pas avant.

A son avis, l’Organisation internationale du Travail ne saurait se prononcer en faveur de la création d’organismes bipartites qui seraient en contradiction avec la nature et l’essence même de l’Organisation, et porteraient atteinte à sa structure.

M. Hauck abordera le problème de la création de commissions d’industrie du point de vue d’un pays qui, après des opérations militaires qui ont ravagé son territoire, a pendant quatre années été livré à l’occupation et au pillage et qui, depuis sa libération, connaît encore de graves difficultés.

La France et les autres pays qui se trouvent dans une situation analogue sont amenés à envisager les problèmes économiques et sociaux sous l’angle de leurs besoins immédiats et de la reconstruction de l’Europe et du monde.

En France, on a accueilli très favorablement le projet de création de commissions d’industrie internationales, lesquelles peuvent jouer un rôle très utile pour les grandes tâches de reconstruction. Il souhaite donc que, dans ce domaine, on aboutisse très rapidement à des résultats pratiques.

Pour ce qui est du choix des industries pour lesquelles des commissions devraient être créées, en dehors des mines de charbon et des constructions maritimes, il signale l’extrême urgence du problème des transports terrestres qui, à l’heure actuelle, est le plus grave de ceux qui affectent l’Europe.

De même, à la suite des dévastations résultant de la guerre, il importe d’envisager à bref délai la création d’une commission pour l’industrie du bâtiment et des travaux publics.

Le gouvernement français se prononce très nettement en faveur du caractère tripartite des commissions à créer. Au cours des débats sur les réformes constitutionnelles, on a souligné tout particulièrement l’importance primordiale de la structure tripartite de l’Organisation, à laquelle il importe de ne pas porter atteinte. Il faut éviter que le Conseil d’administration paraisse se donner un démenti en instituant des organismes qui ne soient pas tripartites. Si l’on veut d’autre part éviter que l’Organisation internationale du Travail soit subordonnée dans l’organisation mondiale future à un organisme qui ne soit pas tripartite, mais purement gouvernemental, il est certain que la présence des gouvernements dans les commissions d’industrie permettra de résoudre plus facilement certaines difficultés qui pourraient survenir.

Récemment le Directeur p.i. attirent d’autre part l’attention du Conseil sur les
liberation. Statistics proved that, failing social legislation and a State social policy in any country, the standard of living of the people was invariably very low.

From a more general standpoint, the omission of Governments from the industrial committees would be in flagrant contradiction to the Atlantic Charter and to the whole policy of close collaboration between Governments, which alone could ensure peace and prosperity in the post-war world. This collaboration would have to be essentially economic, and would also have to be reflected in international collaboration in the social field. Further, there was a great contradiction between the laissez-faire theory of relations between employers and workers and the policy of international economic and social co-ordination for the post-war period.

A brief summary of the development of contractual relations between workers and employers in Latin America might be useful. The first stage had led from the individual contract to the collective agreement, and during that period the social life of the Latin American countries had been stormy. The second stage had led from the collective agreement applicable to a single undertaking to the collective agreement applicable to several undertakings in the same industry; this again was characterised by constant and violent struggles. The third stage, which was still in progress, was characterised by the transition from the voluntary collective agreement to the compulsory collective agreement applicable to an entire industry as a result of agreement between the State, the workers and the employers. This stage was marked by the efforts of labour to secure a revision of contracts of employment, which, generally speaking, had been crowned with success.

All the collective agreements regulating labour conditions in the most important industries of Latin America had been the result of tripartite agreements. It should be remembered that the whole of world social legislation was based on the intervention of the State in the national economy. Labour legislation began at the point where the State intervened between employers and workers and not before.

He thought that the International Labour Organisation could hardly advocate the establishment of bipartite organisations, because they would be in contradiction to the very nature and essence of the Organisation and would undermine its structure.

Mr. Hauck wished to deal with the question of industrial committees from the standpoint of a country which, after having its territory ravaged by military operations, had endured enemy occupation for four years, and since its liberation was still experiencing grave difficulties.

France, and the other countries which were in the same position, naturally tended to look at economic and social problems from the angle of their immediate needs and of European and world reconstruction.

A very favourable reception had been given in France to the proposal to set up international industrial committees, which could play a very useful part in connection with the great work of reconstruction. He therefore hoped that practical results would be obtained in this field in the very near future.

With regard to the choice of the industries for which committees should be set up, in addition to coal mining and shipbuilding he wished to call attention to the very urgent problem of inland transport, which was the most serious problem facing Europe at the present time.

Similarly, in view of the devastation caused by the war, it was essential to consider the setting up without delay of a committee for the building and public works industry.

The French Government was very definitely in favour of establishing the committees on a tripartite basis. In the course of the discussion on constitutional reform, special emphasis had been laid on the great importance of the tripartite structure of the Organisation, and nothing should be done to weaken it. The Governing Body should avoid giving the impression of contradicting itself by setting up bodies which were not tripartite. Furthermore, if it was desired to prevent the International Labour Organisation from being made subordinate to a body which was not tripartite, but purely governmental in character, in the future world organisation, the presence of Governments on the industrial committees would undoubtedly enable certain possible difficulties to be more easily solved.

The Acting Director had recently pointed out to the Governing Body the disad-
inconvénients que présenterait une réduction numérique de la représentation des gouvernements au sein de l'Organisation, notamment du point de vue de la ratification des conventions.

Il serait d'ailleurs impossible de constituer à l'heure actuelle des commissions qui puissent exercer une action efficace si les gouvernements ne devaient pas participer à leurs travaux. Qu'il s'agisse de transports, de mines de charbon, de métallurgie, de bâtiment, les pouvoirs publics sont inévitablement appelés à intervenir. On ne saurait concevoir, en effet, une remise en train économique de l'Europe sans la participation des gouvernements. Il ne s'agit pas là de questions de doctrine, mais bien de réalités qui exigent que l'économie soit dirigée, que l'État prenne une part prépondérante dans la vie économique des nations et que l'on ne sépare plus les problèmes économiques des problèmes sociaux.

Il souligne que les partisans du caractère bipartite des commissions d'industrie reconnaissent d'ailleurs qu'il pourra souvent être nécessaire de faire intervenir les gouvernements. Dans ces conditions, il paraît préférable qu'ils soient associés à l'œuvre des commissions d'industrie dès le début. Dans le monde désorganisé par la guerre il est indispensable qu'en présence des intérêts divergents qui se font jour les pouvoirs publics exercent un contrôle et un rôle d'arbitre au nom de l'intérêt général.

Enfin il tient à signaler le danger qu'il y aurait à tenter de reconstituer une économie ou une structure sociale analogue à celle que certains États totalitaires ont voulu établir sur le continent. Sous des formes différentes en Allemagne, mais plus particulièrement en Italie et en France, sous le régime de Vichy, on a cherché à créer des régimes corporatifs sous prétexte de liaison entre les employeurs et les travailleurs en dehors de l'État. On développait ainsi un égoïsme corporatif qui opposait la profession à l'intérêt général.

Il pense que les membres des commissions d'industrie doivent être nommés par les différents gouvernements, ce qui constitue le mode de désignation le plus pratique. Il importe, d'autre part, pour que les commissions travaillent efficacement, que leurs membres soient mandatés par les employeurs et les travailleurs des divers pays.

M. Lubin considère que la discussion en cours est sans doute prématurée. Avant de se prononcer sur le caractère tripartite ou bipartite des commissions, il faudrait savoir quelles seraient leurs attributions. Puisque toutefois la question a été abordée, il tient à préciser l'attitude du gouvernement des États-Unis. Il ne considère pas que les partisans du système tripartite aient pour intention d'imposer aux employeurs et aux travailleurs des décisions qui prendraient les gouvernements. Chaque fois qu'employeurs et travailleurs peuvent se mettre d'accord sur des conditions de travail par voie de négociations collectives sur le plan national ou international, aucun gouvernement ne souhaitera porter atteinte à ces conventions collectives, sauf dans la mesure où elles sont contraires à l'intérêt public.

En tout état de cause il estime que la décision finale, quant à l'application ou la non-application d'une politique déterminée dans un pays donné, doit relever, en dernière analyse, du gouvernement lui-même.

Du fait que, dans certains pays, existent des organisations suffisamment développées d'employeurs et de travailleurs, il ne faudrait pas en conclure qu'il en est de même dans tous les pays. Il est certain que, dans le cas où un accord intervenait entre travailleurs organisés et employeurs organisés, le nombre des travailleurs qui resteraient en dehors de l'application des conventions collectives élaborées serait beaucoup plus considérable que celui des travailleurs qui en bénéficieraient.

On a fait observer que les employeurs et les travailleurs n'aboutiraient pas nécessairement au cours de leur réunion à des décisions. En pareil cas on ne voit pas pourquoi des experts gouvernementaux ne pourraient pas être présents pour bénéficier des informations techniques apportées par les deux parties ou en fournir eux-mêmes au sujet d'une industrie déterminée.

Il souligne que rien dans la Constitution de l'Organisation ou dans le Règlement n'empêche les employeurs et les travailleurs qui font partie du Conseil d'administration ou de la Conférence internationale du Travail de se réunir entre eux en vue d'aboutir à des accords. S'ils avaient tenu à se concerter en vue d'aboutir à des solutions au sujet des problèmes traités par la Conférence internationale du Travail, les représentants des employeurs et des travailleurs avaient toute latitude pour se réunir sans la présence des gouvernements, mais jusqu'à présent ils ne l'ont pas fait.
vantages of reducing the number of Government representatives within the Organisation, mainly from the standpoint of the ratification of Conventions.

It would, moreover, be impracticable at the present time to set up effective committees if Governments were not to take part in their work. Whether it was a question of transport, coal mining, the metal trades, or building, the public authorities were bound to intervene. It was impossible to envisage the economic rehabilitation of Europe without the participation of Governments. This was not a question of theory; practical necessity required that the economy should be planned, that the State should play a major part in the economic life of nations, and that economic and social problems should no longer be separated.

He noted that even those who were in favour of bipartite industrial committees recognised that it might often be necessary to call in the Governments. That being so, it seemed preferable for Governments to be associated in the work of the industrial committees from the outset. In a world disorganised by war, and in which there were so many divergent interests, it was essential for the public authorities to take control and act as arbitrators as the representatives of the public interest.

Finally he wished to sound a warning against the danger of trying to rebuild an economic or social structure similar to that which totalitarian countries had tried to establish on the Continent. Under different forms, in Germany, and especially in Italy and in France under the Vichy régime, attempts had been made to set up a corporative system under the pretext of associating employers and workers without State interference. This had developed a corporative selfishness which put trade interests above the public interest.

He considered that the most practical method of selecting the members of the industrial committees would be to have them appointed by the Governments. In order that the committees might do effective work it was also important that the members should have a direct mandate from the employers and workers of the various countries.

*Mr. Lubin* thought that the discussion was in a sense premature. It was impossible to say whether the committees should be tripartite or bipartite until their functions had been defined. But since the question had been raised, he would like to state the attitude of the United States Government towards it. He did not believe that those who advocated the tripartite system intended that the Governments should make decisions for industry and labour. Wherever industry and labour could agree on labour conditions through collective bargaining, whether nationally or internationally, no Government would want to interfere with such agreements except in so far as they were against the public interest.

In any case, he thought that the ultimate decision as to whether or not effect should be given to a specified policy in a specified country must in the last analysis be made by the Government itself.

Because certain countries had fairly wide organisations of employers and workers, it must not be assumed that this was the case in all countries. It was undoubtedly true that if an agreement were made between organised workers and organised employers, the number of workers who would not be subject to the agreement would be far greater than the number who would be subject to it.

It had been pointed out that the employers and workers would not necessarily reach decisions at their meetings. If that were so, there seemed to be no reason why Government experts should not be present, so that they might learn something from the technical information about a given industry which was contributed by both sides or contribute information of their own.

There was nothing in the Constitution of the Organisation or in the Standing Orders to prevent the employers' and workers' representatives on the Governing Body or at the International Labour Conference from meeting to see if they could reach agreement. If they had been anxious to get together in order to solve the problems dealt with by the International Labour Conference, they would have had ample opportunity to do so without the presence of Governments, but so far they had done nothing of the kind.
En résumé l'opinion du gouvernement des États-Unis est que ni les employeurs, ni les travailleurs, ni les gouvernements ne devraient se trouver empêchés de participer non seulement aux décisions, mais aux délibérations et aux recommandations à l'occasion d'une activité quelconque de l'Organisation internationale du Travail. Si les employeurs et les travailleurs éprouvent, à un moment quelconque, le besoin de tenir des réunions bipartites, ils ont toute latitude pour le faire et pour formuler des recommandations qui faciliteront sans doute les travaux ultérieurs.

M. Fuss constate que le Conseil s'est rarement trouvé en présence d'une question aussi importante. Il s'agit de recourir à une procédure nouvelle pour la détermination de normes internationales en matière de conditions de travail. Il considère que cette procédure ne doit pas nécessairement aboutir à des décisions soit du Conseil d'administration, soit de la Conférence internationale du Travail.

Dans les divers pays, à côté des lois et règlements en matière de travail, il existe des accords collectifs qui ne reçoivent aucune sanction légale et auxquels le gouvernement demeure entièrement étranger. Ces accords collectifs ont toutefois, dans bien des cas, plus d'importance pratique que les lois et règlements mêmes. Sur le plan international on peut concevoir qu'à côté des conventions et recommandations s'établisse, à la suite de l'activité des commissions d'industrie, une sorte de droit coutumier du travail résultant d'accords librement conclus entre les représentants des employeurs et ceux des travailleurs. Néanmoins les décisions qui seraient prises par les commissions d'industrie ne peuvent manquer d'intéresser les gouvernements, car elles sont susceptibles d'avoir des répercussions non seulement sur les conditions de travail, mais sur la situation économique des diverses industries.

On a souligné que les décisions de commissions d'industrie ayant un caractère bipartite seraient en tout état de cause soumises aux gouvernements au sein du Conseil d'administration. Il lui paraît préférable, si l'on veut gagner du temps et accélérer les procédures, que les gouvernements soient représentés au sein même des commissions d'industrie.

Il suggère une formule qui lui paraît susceptible de recevoir un assentiment général. On pourrait prévoir qu'au sein de commissions de composition tripartite les représentants des travailleurs et les représentants des employeurs procéderaient à des échanges de vues préliminaires au début de chaque session de commission. S'ils aboutissaient à un accord, les représentants des gouvernements qui prendraient part à la fin de la session auraient l'occasion de s'assurer que cet accord n'est pas contraire à l'intérêt plus général dont ils ont la garde. En pareil cas l'accord serait consacré par la commission plénière. A défaut, par contre, d'accord entre les membres employeurs et travailleurs d'une même commission, les représentants des gouvernements interviendraient à titre de conciliateurs entre les parties. Ainsi chaque commission serait, au début de chacune de ses sessions, bipartite, pour devenir tripartite à la fin de la session.

M. Watt considère que le fait même que le Conseil procède à la discussion actuelle parait indiquer que l'on n'a pas atteint dans le domaine des relations de travail le point auquel de semblables problèmes peuvent être résolus par des organes bipartites. Cela est vrai pour des pays hautement industrialisés comme les États-Unis ou la Grande-Bretagne, et cela est encore plus vrai pour des pays moins avancés.

Il estime toutefois que l'objectif visé par Sir John Forbes Watson et Sir Frederick Leggett est en soi louable. La plupart des travailleurs des États-Unis souhaiteraient que le gouvernement intervienne le moins possible dans les relations de travail, et envisagent avec beaucoup d'appréhension un régime dans lequel, du point de vue social et économique, les leviers de commande seraient entre les mains de personnes qui ont été choisies en raison de leur habileté politique.

Si l'intervention des gouvernements demeure nécessaire, c'est que l'on n'a pas encore atteint le stade auquel la compréhension mutuelle entre employeurs et travailleurs permettrait dans tous les cas d'aboutir à un accord. Au cours de l'effort de guerre cette compréhension mutuelle s'est toutefois développée.

Il considère que, comme l'a suggéré M. Hjelmtveit, il conviendrait d'instituer les commissions d'industrie nationales parallèlement aux commissions d'industrie internationales. Ces commissions nationales pourraient être de caractère bipartite tout au moins dans les pays les plus avancés du point de vue de l'organisation syndicale.

En conclusion il estime qu'employeurs et travailleurs doivent reconnaître qu'ils
In short, the United States Government thought that neither the employers nor the workers nor the Governments should be prevented, in any activity of the International Labour Organisation, from taking part not only in making decisions but in the deliberations and recommendations. If the employers or the workers felt at any time that bipartite meetings should be held, they were fully entitled to hold them and to frame recommendations, and these would no doubt save time in the subsequent discussions.

Mr. Fuss thought that the Governing Body had seldom had an item of such importance on its agenda. What was proposed was the setting up of a new procedure to determine international labour standards. He did not think that this procedure need necessarily lead up to decisions taken either by the Governing Body or by the International Labour Conference.

There were in the various countries, in addition to labour legislation, collective agreements which had no legal sanction and in which the Government took no part, but which in many cases were of greater practical importance than the laws and regulations themselves. It was conceivable that in the international field too the work of the industrial committees might lead to the building up, side by side with Conventions and Recommendations, of a kind of international law on custom in labour matters arising out of free agreements between employers' and workers' representatives. Any decision taken by the industrial committees would, however, inevitably concern Governments, because they might affect not only labour conditions but the economic position of various industries.

It had been pointed out that any decisions taken by bipartite industrial committees would in any case be laid before the Governing Body, which included representatives of Governments. He thought, however, that for the sake of gaining time and speeding up the procedure, it would be better for the Governments to be represented on the industrial committees themselves.

He would like to put forward a suggestion which he thought might command general agreement. The industrial committees might be on a tripartite basis, but the workers' representatives and the employers' representatives might hold a preliminary exchange of views at the beginning of each session. If they came to an agreement the Government representatives attending the closing part of the session would have the opportunity of satisfying themselves that the agreement was not contrary to the more general interests which they were responsible for guarding, and the agreement would be confirmed by the full committee. Failing agreement between the employers' and workers' members of the committee, the Government representatives might intervene as conciliators. In this way each committee would be bipartite at the beginning of its sessions and tripartite at the end of them.

Mr. Watt thought that the very fact that the present discussion was taking place in the Governing Body seemed to indicate that in the field of industrial relations the point had not yet been reached where such problems could be solved by the bipartite method. This was true even in the case of highly industrialised countries like the United States and Great Britain, and it was even more true of less advanced countries.

Nevertheless he thought that the objective aimed at by Sir John Forbes Watson and Sir Frederick Leggett was in itself laudable. Most workers in the United States desired that the Government should interfere as little as possible in industrial relations, and viewed with much concern the possibility of a system in which the social and economic controls would be in the hands of men elected for their political ability.

Government intervention was still necessary because that state of mutual understanding between employers and workers which would enable agreement to be reached in every case had not yet been attained. Progress in mutual understanding had, however, been made during the war.

He agreed with Mr. Hjelmtveit's suggestion that national industrial committees complementary to the international committees should be set up. The national committees might be bipartite in character, at least in the countries in which industrial organisation was more advanced.

In conclusion, he thought that both employers and workers should recognise
ne sont pas encore en mesure de se passer entièrement, dans ce domaine, de la collaboration des gouvernements.

*M. Downes* appuie la déclaration de M. Hallsworth quant au caractère tripartite des commissions d'industrie, au nom des travailleurs d'un pays qui espère participer aux travaux de ces commissions.

Il ne croit pas que l'on doive établir une analogie trop étroite entre les négociations bipartites sur le plan national et le rôle des commissions d'industrie internationales dont la création est envisagée. En créant ces commissions, on ne porterait aucune atteinte aux modalités des relations de travail sur le plan national; au contraire il faut s'attendre à une tendance à constituer, sur le plan national, des commissions qui seraient susceptibles de faciliter la désignation des représentants des employeurs et des travailleurs au sein des commissions d'industrie internationales.

D'autre part, le caractère tripartite des commissions d'industrie internationales permettrait sans doute d'accélérer leurs travaux, car le point de vue des gouvernements serait représenté dès le début des négociations, sans qu'il soit nécessaire d'attendre que les gouvernements interviennent à un stade ultérieur.

La séance est levée à 18 heures 05.

Carter Goodrich.
that they were not yet in a position to dispense entirely with Government co-operation in this field.

Mr. Downes supported Mr. Hallsworth's statement in favour of setting up industrial committees on a tripartite basis, on behalf of the workers of a country which hoped to take part in the work of the committees.

He did not think that too close an analogy should be drawn between national bipartite negotiations and the functions of the international industrial committees which it was proposed to set up. The establishment of these committees would in no way interfere with industrial relations in the domestic field; on the contrary, it would probably develop a tendency towards the constitution of national committees to facilitate the appointment of the employers' and workers' representatives on the international industrial committees.

Furthermore, the tripartite character of the international industrial committees would no doubt enable the procedure to be speeded up, because the views of the Governments would be represented from the very beginning of the negotiations and it would not be necessary to wait for their intervention at a later stage.

The sitting closed at 6.05 p.m.

Carter Goodrich.

Absent: M. Alvarado.

Troisième question à l'ordre du jour

Proposition pour l'institution de commissions d'industrie (suite)

Discussion générale (suite).

M. Oldenbroek espère qu'il sera possible au Conseil d'aboutir sans délai à des décisions précises et concrètes.

Il considère que les commissions d'industrie permettront d'améliorer les conditions de travail en contribuant à donner des suites pratiques à la Déclaration de Philadelphie, notamment dans le domaine économique. Déjà on a envisagé une collaboration étroite des commissions d'industrie avec la Commission de l'emploi; en effet les questions de la plénitude de l'emploi et de l'élévation du niveau de vie doivent être traitées pour les différentes industries, et ne peuvent pas être traitées seulement comme des problèmes d'intérêt général.

Il est à peine besoin d'apporter de nouveaux arguments en faveur de la composition tripartite des commissions d'industrie. Il souligne toutefois que les gouvernements ont le plus grand intérêt à connaître les opinions qui pourraient être exprimées par les représentants des deux autres groupes au sein de ces commissions et à en tenir compte pour établir leurs programmes d'action.

A son avis il faut éviter d'autre part de faire intervenir les gouvernements seulement au stade final des travaux des commissions d'industrie; les représentants gouvernementaux doivent participer aux travaux des commissions non pas en qualité d'arbitres, mais sur un pied d'égalité avec les représentants des autres groupes, en vue d'aboutir à des conclusions communes.

On a fait valoir que la Commission paritaire maritime, qui est de caractère biparti, avait pu aboutir à des résultats très satisfaisants. Pour sa part il considère que, dans bien des cas, cette Commission a abouti à des échecs, et que les résultats auraient été bien meilleurs si sa composition avait été différente. C'est ainsi que la question de la réglementation de la durée du travail à bord a fait l'objet de discussions de 1920 à 1935 avant que l'on puisse aboutir à des résultats qui d'ailleurs restent très sensiblement en deçà de ceux qui auraient été nécessaires pour remédier à la situation à l'époque. Si la composition de la Commission avait été tripartite, il aurait été possible d'examiner avec les gouvernements, dès les premiers stades de la procédure, des mesures qui s'imposaient depuis 1920.

Si les gouvernements souhaitent faire partie des commissions d'industrie il n'y voit, pour sa part, aucun inconvénient. Leur présence fournira l'occasion de leur exposer en temps utile ce que l'on attend d'eux. En effet, les gouvernements ont, en pareille matière, un rôle à jouer, et l'objectif des travaux des commissions est précisément de les mettre en mesure de tenir compte des vues des autres groupes qui se dégagent des discussions communes. Il est bien évident que ni les questions de politique économique, ni même les questions de conditions de travail ne peuvent être réglées par les employeurs et les travailleurs seulement.
MINUTES OF THE EIGHTH SITTING

(Tuesday, 30 January 1945 — 10.15 a.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Aghnides, Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Bianchi, Mr. Chapa, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Dahl, Mr. England, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hauck, Mr. Hjelmitveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. LeCoeur, Sir Frederick Leggett, Mr. Li Ping-heng, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Mr. Oldenbroek, Mr. del Río y Canedo, Mr. Stanczyk, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado.

Third Item on the Agenda

Proposals concerning Industrial Committees (continued)

General Discussion (continued).

Mr. Oldenbroek hoped that the Governing Body would be able to come to definite and concrete decisions without delay.

He believed that the industrial committees would provide machinery for the improvement of working conditions and would help to give practical effect to the principles of the Declaration of Philadelphia, especially in the economic sphere. It had already been suggested that the industrial committees should co-operate closely with the Employment Committee, since the question of full employment and the raising of standards of living must be dealt with by the several industries and could not be tackled only as problems of general interest.

It was hardly necessary to add fresh arguments in favour of the tripartite structure of industrial committees. Nevertheless, he wished to point out that it would be greatly to the interest of the Governments themselves to know the views of the representatives of the other two groups on the industrial committees, so that they might frame their policy accordingly.

He thought that it would not be advisable to bring the Governments in only at the final stage of the work of the committees. The Government representatives should participate not as arbitrators, but on an equal footing with representatives of the other groups in order to try to arrive at common conclusions.

It had been argued that the Joint Maritime Commission, which was on a bipartite basis, had been able to produce very satisfactory results. Personally he was of the opinion that in many cases the Commission had been a failure, and that it would have produced much better results if its composition had been different. The question of the regulation of hours, for instance, had had to be discussed from 1920 to 1935 before any results were obtained, and even then these results fell short of what was necessary to cope with the situation at that time. If the Commission had been tripartite it would have been possible from the very first to draw Governments into the discussion of the measures which were already necessary in 1920.

If the Governments wished to participate in the industrial committees he saw no reason to keep them out. Their presence would provide the opportunity of telling them at the proper moment what was expected of them. Governments had their own task in such matters, and the object of the committees was precisely to make it possible for them to take account of the views of the other groups which emerged from the common discussions. It was obvious that neither the problems of economic policy, nor even problems of working conditions could be settled by employers and workers alone.
Si tel est le cas, ce n’est pas, comme on l’a fait entendre, que l’on risquerait d’aboutir à des solutions aux dépens de la collectivité. L’action des employeurs s’exerce toujours dans le sens d’une diminution des avantages que réclament les travailleurs, qui ne sauraient se rallier à des solutions présentant le moindre danger pour l’intérêt des consommateurs.

Il souhaite que les commissions d’industrie puissent bientôt commencer leurs travaux. Pour ce qui est de la Commission des transports, il vaut mieux ne pas en limiter le champ d’activité aux transports européens, bien qu’elle soit sans doute appelée à examiner tout d’abord la situation de l’Europe. Il importe en effet de rémédier sans tarder à la désorganisation extrêmement grave des transports en Europe; à cette tâche les employeurs et les travailleurs peuvent apporter une très utile contribution.

M. Gouthier déclare que le gouvernement brésilien envisage très favorablement la création de commissions d’industrie, comme d’ailleurs toutes les mesures qui sont directement ou indirectement favorables aux travailleurs. Un accord général paraît se faire sur les propositions soumises au Conseil, sauf pour ce qui est de la composition des commissions.

Le gouvernement brésilien se prononce en faveur de la participation des gouvernements aux travaux de ces commissions. Comme l’a souligné M. Lombardo Toledano c’est à l’initiative des gouvernements qu’est dû dans beaucoup de pays, le progrès en matière de législation sociale; c’est le cas notamment pour le Brésil.

On a constaté que, dans bien des cas, la présence des gouvernements facilite l’accord entre employeurs et travailleurs. Les gouvernements ont d’ailleurs la charge d’assurer le bien-être de la population, c’est-à-dire non seulement des travailleurs, mais aussi des employeurs.

Il voit dans la situation actuelle de l’Europe une raison de plus pour constituer les commissions d’industrie sur une base tripartite.

Il attire d’autre part l’attention du Conseil sur l’opportunité de créer une commission d’industrie pour les transports aériens. En raison du développement que prend l’aviation civile, il importe d’examiner avec soin les conditions de travail qui sont particulières au personnel des entreprises intéressées. Aucune législation internationale ne peut protéger ce personnel contre les risques inhérents à la navigation aérienne, mais il importe qu’une commission des transports aériens se préoccupe de lui assurer des conditions de travail satisfaisantes.

M. Paul Martin considère que le débat en cours est de la plus haute importance, notamment du point de vue de son pays qui est au nombre des principales puissances industrielles, et où le développement du syndicalisme depuis le début de la guerre a été très rapide puisque le nombre des membres des syndicats est passé de 300.000 à plus de 700.000.

Il constate que la proposition primitive du gouvernement britannique, qui a été exposée à nouveau par Sir Frederick Leggett, n’est pas tout à fait la même que celle que le Bureau a soumise au Conseil. D’après Sir Frederick Leggett, il conviendrait de convoquer, sur le plan international, les employeurs et les travailleurs pour des échanges de vues, dans l’espoir qu’il serait possible ainsi d’aboutir à une meilleure entente entre employeurs et travailleurs. Le Bureau envisage quelque chose de plus poussé puisque, en parlant des décisions des commissions, après avoir mentionné les échanges de vues préconisés par Sir Frederick Leggett, la note du Bureau indique qu’à mesure que les commissions se développeront, elles pourront aboutir à des décisions prenant des aspects très variés, dont plusieurs exemples sont indiqués.

Aux yeux du gouvernement canadien, la conception de Sir Frederick Leggett, comme celle du Bureau, présente beaucoup d’intérêt. Dans les pays d’Amérique, et notamment au Canada, les travailleurs en particulier, les gouvernements à un moindre degré et les employeurs occasionnellement, expriment le désir de voir créer des conseils d’industrie. Certains considèrent une telle innovation comme très dangereuse et susceptible de conduire à un certain totalitarisme économique ou politique; d’autres considèrent qu’elle risque de hâter la nationalisation de l’industrie. Le gouvernement du Canada souhaite que l’on aborde franchement la question et estime que le meilleur moyen pour mettre en lumière des problèmes qui intéressent à la fois les travailleurs, les employeurs et les gouvernements serait de donner suite aux propositions dont le Conseil est actuellement saisi.
This was not, as had been suggested, because the two sides might solve their problems at the expense of the community. The influence of the employers was always exerted to cut down the benefits claimed by the workers, and they would never accept solutions which would in any way prejudice the interests of the consumers.

He hoped that the industrial committees would start work soon. With regard to the Inland Transport Committee, he did not think that its scope should be confined to European transport, although it ought to consider the European situation first. It was urgently necessary to deal with the very serious disorganisation of transport in Europe, and this was a task to which employers and workers could make a very useful contribution.

Mr. Gouthier said that the Brazilian Government was very favourably disposed towards the proposal to set up industrial committees, as towards any measure which would be of benefit to the workers, directly or indirectly. There appeared to be general agreement with the proposals laid before the Governing Body, except in respect of the composition of the committees.

The Brazilian Government favoured the participation of Governments in the committees. As Mr. Lombardo Toledano had pointed out, in many countries it was due to the initiative of the Governments that progress had been made in labour legislation, and this was also the case in Brazil.

The facts had proved that the presence of Governments often helped employers and workers to agree. Moreover, Governments were responsible for the welfare of the people, in other words, not only of the workers but of the employers.

He thought that present conditions in Europe were an additional reason for setting up the industrial committees on a tripartite basis.

Another point to which he wished to call the Governing Body's attention was the desirability of establishing an industrial committee for air transport. Because of the great expansion of civil aviation it was necessary to give careful consideration to the peculiar conditions of work in air transport. No international legislation could protect that personnel against the risks involved in flying, but an air transport committee could secure satisfactory working conditions for them.

Mr. Paul Martin thought that the debate was one of the greatest importance, especially from the standpoint of his own country. Canada was one of the most important industrial nations and a country in which trade unionism had grown very rapidly since the beginning of the war; there had been an increase in trade union membership from 300,000 to 700,000.

He thought that the original proposal put forward by the United Kingdom Government, which Sir Frederick Leggett had again explained, was not quite the same as the proposal which the Office had laid before the Governing Body. Sir Frederick Leggett had said that it was desirable to convene employers and workers on the international level for the mere purpose of exchanging views, in the hope that this would result in bringing about a better understanding between employers and workers. The Office had contemplated something much more extensive; in discussing the nature of the decisions of the committees, after mentioning the exchanges of views suggested by Sir Frederick Leggett, the Office note suggested that, as the committees developed, they might arrive at decisions assuming a variety of forms, several examples being given.

Both the proposal of Sir Frederick Leggett and that of the Office were very commendable in the eyes of the Canadian Government. On the American continent, and especially in Canada, labour in particular, Governments to a lesser extent, and employers occasionally, had expressed a desire for the formation of industrial councils. Some regarded this proposal as very dangerous and as likely to result in some form of economic or political totalitarianism; others regarded it as liable to hasten the nationalisation of industry. The Government of Canada would like to see the question approached frankly, and thought that the best way of bringing into the open the problems which affected workers, employers and Governments would be to put into effect the proposals which were now before the Governing Body.
La conception actuelle de l'industrie est celle d'une association entre divers éléments parmi lesquels se trouve l'État; étant donné que les commissions dont la création est envisagée doivent se réunir sous les auspices de l'Organisation internationale du Travail, il convient de ne pas en exclure les gouvernements, tout en prévoyant peut-être la possibilité de tenir des réunions auxquelles les gouvernements ne participeraient pas.

En règle générale, la présence des gouvernements paraît indispensable. Il importe qu'ils soient en mesure d'exposer aux employeurs et aux travailleurs les difficultés très réelles que comporte l'exercice des responsabilités gouvernementales; d'autre part, le contact des représentants gouvernementaux avec les employeurs et les travailleurs leur permettra de mieux comprendre les problèmes des deux autres groupes.

La création de commissions d'industrie est une innovation qui est susceptible d'avoir des répercussions très considérables sur le plan national et sur le plan international. Avant d'envisager toutefois l'extension du système des commissions d'industrie à toute une série d'industries, il convient sans doute d'avoir une conception plus précise de la composition et du rôle de ces commissions. On pourrait commencer par un petit nombre d'industries pour lesquelles une forte participation d'employeurs et de travailleurs serait assurée, avec la présence de représentants gouvernementaux; cela permettrait de s'engager utilement et à bon escient dans une voie nouvelle qui paraît susceptible de conduire à des résultats très satisfaisants.

M. England déclare que le gouvernement de l'Inde accepte, en principe, les propositions soumises au Conseil, mais considère qu'il conviendrait d'ajourner, jusqu'à la fin de la guerre, toute mesure affectant l'Inde.

Le gouvernement de l'Inde estime qu'au début les industries visées devraient être les mines de charbon, l'industrie textile, la production du fer et de l'acier et les produits chimiques et que, sauf pour les mines de charbon, ces commissions ne devraient pas être limitées aux industries européennes. L'ordre du jour des réunions de ces commissions devrait être de caractère assez général et porter essentiellement sur les problèmes sociaux.

Depuis 1942, le gouvernement de l'Inde a institué une conférence tripartite du travail sur le modèle de l'Organisation. Pour ce qui est de la composition des commissions, le gouvernement de l'Inde préférerait donc un système donnant les garanties appropriées quant au maintien du principe tripartite.

Mme Clegg Riedel déclare qu'il lui est impossible d'apporter, au nom de son gouvernement, une contribution très définie, au moment où la partie la plus industrialisée des Pays-Bas est encore occupée et où les organisations libres d'employeurs et de travailleurs de la partie libérée commencent seulement à reprendre quelque activité. Elle se bornera donc à signaler que, dans son pays, l'opinion publique, même avant l'invasion, s'orientait d'une façon générale vers une participation accrue du gouvernement à la conduite des affaires économiques et sociales, en vue d'assurer le plus haut degré possible de bien-être social. Cette tendance s'est affirmée pendant la guerre et, aujourd'hui, on s'accorde à considérer que, sans une action énergique des autorités publiques, il serait presque impossible de résoudre les problèmes que posent les dévastations et le pillage dont ont souffert les Pays-Bas. Cette action du gouvernement sera particulièrement nécessaire pendant la période de transition et, comme l'ordre du jour envisagé pour les commissions d'industrie comprend les problèmes de la période de transition, il importe, à son avis, que les gouvernements comme les travailleurs et les employeurs soient représentés au sein des commissions dès le début. S'il en était autrement, les décisions de ces commissions, prises indépendamment des gouvernements, ne feraient qu'ajouter aux difficultés de coordination de la politique sociale dans cette époque critique.

Le gouvernement des Pays-Bas approuve, d'une façon générale, la liste d'industries qui est soumise au Conseil. Pour ce qui est des mines de charbon, s'il importe évidemment de donner un caractère plus largement international à la commission envisagée, les problèmes concernant l'industrie charbonnière en Europe exigent une action immédiate.

Sir Frederick Leggett se félicite de la haute tenue du débat auquel donne lieu cette question d'importance capitale. Venant d'un pays qui a une longue tradition en ma-
The present conception of industry was that of a partnership between many elements, of which the State was one. As the committees which it was proposed to establish were to meet under the auspices of the International Labour Organisation it would be wrong to exclude Governments, although it might be possible to arrange for meetings at which Governments would not be present.

Generally speaking, the presence of Governments appeared to be essential. For one reason, they must be able to indicate to the employers and workers the real difficulties attached to the exercise of governmental responsibility; while on the other hand, the contact of Government representatives with employers and workers would help the Governments to understand more intimately the problems of the two groups.

The creation of industrial committees was a new departure which was capable of having widespread effects both nationally and internationally. Before considering the extension of the system to a whole series of industries, however, it would no doubt be wiser to reach a more definite conception of the composition and functions of the committees. A start might be made with a few industries in which wide participation by employers and workers was assured, together with Government representatives. This would make it possible to make a practical and sound start in a new field which promised most satisfactory results.

Mr. England said that the Government of India accepted in principle the proposals laid before the Governing Body, but it considered that no action should be taken in the case of India during wartime.

The Government of India considered that at the outset the industries to be covered should be coal-mining, textiles, iron and steel production, and chemicals, and that, except in the case of coal-mining, the committees should not be confined to European industries. The agenda of the committees should be on broad lines and confined in the main to social problems.

Since 1942 the Government of India had established a tripartite labour conference on the model of the Organisation. With regard to the composition of the committees, therefore, the Government of India would prefer a system which embodied suitable safeguards for the preservation of the tripartite principle.

Mrs. Clegg Riedel said that at a time when the more industrialised part of the Netherlands was still under German occupation and when the free employers' and workers' organisations in the liberated part were only just beginning to resume their activities, it was impossible for her Government to make a very definite contribution to the discussion. She would therefore confine herself to saying that even before the invasion the general trend of public opinion was moving in the direction of favouring increased Government participation in the conduct of social and economic affairs, in order to ensure the highest possible level of social welfare. This trend had been strengthened during the war, and it was generally held today that without vigorous action by the public authorities the problems raised by the devastation and looting which the Netherlands had suffered would be almost insoluble. The necessity for Government action would be especially acute in the transition period, and as the agenda suggested for the industrial committees included the problems of the transition period, she thought that it was important that Governments, as well as workers and employers, should be represented on the committees from the outset. Otherwise the decisions of the committees, taken independently of Governments, would only add to the difficulties of co-ordinating social policy in that critical period.

The Netherlands Government was in general agreement with the list of industries proposed to the Governing Body. With regard to coal-mining, while it was obviously desirable to envisage a wider international committee, the problems of the coal-mining industry in Europe required immediate action.

Sir Frederick Leggett thought that the debate on this very important question had been on a very high level. Coming from a country which had a longer tradition
tière d'organisation professionnelle et de négociations facultatives entre employeurs et travailleurs et où l'on considère que la démocratie repose sur la décentralisation gouvernementale, il était amené, tout naturellement, à suggérer en premier lieu que les commissions d'industrie soient composées d'employeurs et de travailleurs, avec un président indépendant. Toutefois il ressort de la discussion que, dans presque tous les autres pays, le gouvernement joue nécessairement un rôle capital dans le règlement des conditions sociales. On peut s'en féliciter ou le déplorer; il convient en tout cas d'intensifier le rôle des employeurs et des travailleurs, car dans son pays, on n'envisage pas sans appréhension de donner des pouvoirs trop étendus à un gouvernement central.

Il se rallie toutefois à l'opinion générale du Conseil d'administration, qui est que les gouvernements doivent être représentés au sein des commissions d'industrie. Il reste à déterminer les modalités de cette représentation et, à cet égard, aucune conclusion très nette ne se dégage de la discussion. Il paraît évident toutefois qu'en instituant ces commissions, on ne se propose aucunement de porter atteinte à la Constitution actuelle de l'Organisation, en ce sens que le seul organe qui puisse aboutir à des décisions comportant des obligations pour les gouvernements est la Conférence internationale du Travail. La présence des gouvernements au sein des commissions d'industrie ne saurait donc conduire à l'adoption de décisions qui seraient transmises directement aux gouvernements ou qui auraient une force obligatoire quelconque aux termes de la Constitution.

Par contre, on envisage bien qu'à la suite des réunions de ces commissions, certaines questions seraient reprises sur le plan national, où les employeurs et les travailleurs, peut-être conjointement avec le gouvernement, agiraient dans le sens indiqué par la commission; dans d'autres cas, le Conseil d'administration, saisi d'un rapport des commissions, donnerait suite, le cas échéant, aux propositions sur lesquelles l'accord aurait pu se faire ou, à défaut d'accord, pourrait reprendre certaines suggestions qui auraient été faites au sein de la commission par l'un des groupes.

Jusque là, les intentions qui se sont manifestées au cours du débat ne donnent lieu à aucune objection de la part du gouvernement britannique, mais celui-ci ne pourrait admettre que les commissions d'industrie se substituent dans une mesure quelconque, du point de vue des décisions, à la Conférence internationale du Travail.

Il considère donc que, si les gouvernements doivent siéger au sein des commissions d'industrie, ils ne devraient pas être appelés à émettre des votes. Le rôle des représentants gouvernementaux devrait être de fournir des avis autorisés et, de ce point de vue, il conviendrait que les gouvernements envoient à chaque commission, des experts qualifiés, qui devraient changer selon les questions traitées. Si les représentants gouvernementaux votaient, cela aurait pour effet d'entraver la discussion et d'amener les employeurs et les travailleurs à formuler des vues extrêmes, en laissant aux gouvernements le soin de régler les problèmes en discussion. L'objectif même des travaux des commissions d'industrie doit être de concilier, dans la mesure du possible, les vues des employeurs et des travailleurs, afin d'aboutir à des recommandations acceptables de part et d'autre.

Il se rallie donc au vœu de la majorité du Conseil quant à la représentation gouvernementale, à condition que cette représentation n'ait pas pour effet de restreindre le cadre des discussions ou d'imposer, en quelque sorte, aux commissions des décisions prises par leurs éléments gouvernementaux.

Modalités de désignation des représentants des employeurs et des travailleurs.

Le Président déclare qu'à la suite de la discussion générale, il appartient au Conseil de prendre toute une série de décisions sur la base des propositions qui ont été soumises par le Bureau.

En premier lieu, il convient de déterminer les modalités de désignation des représentants des employeurs et des travailleurs au sein des commissions d'industrie. Le Bureau propose en substance de laisser au gouvernement de chaque pays le soin de désigner les représentants employeurs et travailleurs au sein des commissions, d'accord avec les principales organisations d'employeurs et de travailleurs comptant un nombre appréciable de membres employés par l'industrie intéressée.

M. Lubin déclare que le gouvernement des États-Unis se rend compte de la quasi-impossibilité de faire désigner par des collèges électoraux les membres des commissions
of trade organisation and of voluntary negotiations between employers and workers, and which believed that democracy depended on Government decentralisation, it was natural that he should have suggested in the first place that the committees should be composed of employers and workers with an independent chairman. It had become clear from the discussion, however, that in nearly all other countries the Government must take a leading part in the settlement of industrial and social conditions. This might be a matter for congratulation or regret. But in any case it was desirable to encourage the organisation of employers and workers, for in his own country some concern was felt at the prospect of putting too much power in the hands of a central Government.

He was, however, prepared to accept the general view of the Governing Body that Governments should be represented on the industrial committees. The question of how they should be represented remained to be decided, and no very definite conclusion on this point had emerged from the discussion. Nevertheless, it had been made clear that in setting up the committees there was no intention of interfering in any way with the present Constitution of the Organisation; in other words, the only body which could come to decisions involving Government responsibility was the International Labour Conference. The fact that Government representatives sat on the industrial committees would not therefore lead to the taking of decisions which could go directly to Governments or which had any constitutionally binding force.

On the other hand, it was generally contemplated that, as a result of the meetings of the committees, some matters would be referred back to the several countries, where the employers and workers, perhaps in association with the Government, would take action along the lines recommended by the committee. In other cases the committees would report back to the Governing Body, which would take the necessary action on any agreed proposals, and which might follow up certain suggestions made in the committee by one or other of the groups, even if there had not been agreement on the committee.

So far, the suggestions made in the course of the debate would meet with no objection from the British Government, but that Government could not agree that the industrial committees should take any decisions which would have an effect similar to the decisions of the International Labour Conference.

He thought therefore that if Governments were to be represented on the industrial committees, there should be no question of their having votes. The function of Government representatives should be to supply expert assistance, and the qualified experts sent by Governments should change with the subject discussed. If the Government representatives had a vote, the effect would be to weaken the discussion and to cause each side to state an extreme case, leaving it to the Government vote to settle the issue. The aim of the industrial committees should be to reconcile the views of the employers and workers to the utmost extent possible in order to find a recommendation acceptable to both sides.

He would therefore bow to the views of the majority of the Governing Body that there should be Government representation on the committees, provided that such representation should not result in cutting down discussion or, as it were, imposing Government decisions.

Methods of Appointing Employers' and Workers' Representatives.

The Chairman said that as the general discussion was now closed, the Governing Body would have to take a series of decisions on the basis of the proposals put forward by the Office.

The first of these decisions was the determination of the method of appointing the employers' and workers' representatives on the committees. The proposal made by the Office was, in substance, to leave to the Government of each country the responsibility for appointing the workers' and employers' members of the committees in agreement with the principal organisations of employers and workers having a substantial membership engaged in the industry.

Mr. Lubin said that the Government of the United States realised that it would be impossible to select the members of the industrial committees through the system
d’industrie. La situation pourra être différente lorsque le fonctionnement même des commissions d’industrie aura permis de mieux déterminer les limites de chaque industrie et branche d’industrie.

Du fait de la guerre, le système des collèges électoraux n’a pu fonctionner normalement; à cet égard, il déclare que le gouvernement des États-Unis considère comme extrêmement peu satisfaisantes les méthodes employées pour choisir les membres de la Commission paritaire maritime qui s’est réunie récemment. En raison de la guerre et de l’impossibilité d’atteindre certains membres, des mesures extrêmes s’imposaient, mais la façon dont elles ont été appliquées ne donnent aucunement satisfaction au gouvernement des États-Unis. Afin d’éviter le retour de semblables difficultés, son gouvernement se prononce nettement, pour les commissions d’industrie, en faveur du mode de sélection que le Président vient de rappeler, et qui est analogue au mode de sélection des délégués à la Conférence internationale du Travail.

M. Hallsworth déclare que le groupe des travailleurs a abouti à une décision unanime quant au mode de désignation des représentants des employeurs et des travailleurs au sein des commissions d’industrie. Il est certain qu’en Grande-Bretagne, on ne saurait envisager une méthode différente de celle qui est employée pour la désignation du délégué des travailleurs à la Conférence internationale du Travail et de ses conseillers techniques. Le fait qu’il existe, en Grande-Bretagne, une centrale syndicale unique facilite la désignation par la même méthode, non seulement de la délégation ouvrière à la Conférence internationale du Travail, mais aussi des délégués et des conseillers techniques pour des commissions gouvernementales. Quelles que soient les commissions d’industrie qui viendront à être créées, les travailleurs britanniques insisteront donc pour que le gouvernement en désigne les représentants ouvriers sur la base des candidatures présentées par l’entremise du Congrès des syndicats britanniques. Il appartiendra au Congrès des syndicats de consulter à cet égard les syndicats des industries intéressées et de transmettre les candidatures présentées par ces syndicats.

Il souligne que dans la construction mécanique et industries connexes il existe, en Grande-Bretagne, une trentaine de syndicats affiliés au Congrès des syndicats. C’est seulement par l’entremise de ce Congrès que le gouvernement pourra recueillir des propositions en vue de la désignation des représentants des travailleurs aux commissions d’industrie.

Le groupe des travailleurs, unanime, appuie également la suggestion d’après laquelle, là ou cela est possible, des commissions nationales soient instituées pour travailler en étroite collaboration avec les commissions d’industrie internationales.

Le Directeur p.i. ne croit pas que la formule employée dans la note du Bureau exclue la procédure dont M. Hallsworth vient de rappeler l’importance; le cas échéant, le texte de cette formule pourrait être revisé. Comme l’a souligné M. Hallsworth, la Grande-Bretagne se trouve dans une situation très favorable du fait que la quasi-totalité des syndicats sont affiliés à une même organisation centrale; il est bien évident que, dans ces conditions, la procédure la plus efficace que pourrait suivre le gouvernement pour aboutir à la désignation des représentants d’une industrie déterminée, serait de recueillir des propositions par l’entremise du Congrès des syndicats. Il est toutefois des pays où il n’existe pas d’organisation centrale générale et où le gouvernement devrait nécessairement s’adresser aux organisations professionnelles directement intéressées. Le Bureau, toutefois, entendait bien laisser aux gouvernements toute latitude pour recourir à l’organisation la plus représentative en vue de faciliter la désignation des membres des commissions d’industrie.

Sir John Forbes Watson estime qu’il convient avant tout de se prononcer sur la question fondamentale du caractère bipartite ou tripartite des commissions d’industrie. De cette décision peut dépendre l’attitude des divers membres du Conseil à l’égard des autres points à régler. Il conviendrait également de définir le fonctionnement des commissions avant d’aborder le mode de désignation des membres,

Il constate que sous la rubrique «ordre du jour» la note du Bureau déclare que:

Les commissions sont essentiellement conçues comme un instrument de collaboration entre leurs membres employeurs et travailleurs; jusqu’à ce qu’elles aient elles-mêmes établi des programmes d’activité future indiquant le concours
of electoral colleges. The situation might be different after the committees had been under way for some time and it was possible to define the boundaries of each industry more accurately.

The system of electoral colleges had not been able to operate normally owing to the war, but he wished to state that the United States Government was entirely dissatisfied with the methods used in the selection of members of the Joint Maritime Commission which had met recently. Because of the war and of the impossibility of reaching some of the members, extreme measures had to be applied, but the manner in which they were applied did not meet with the satisfaction of the Government of the United States. In order to avoid any possible repetition of this difficulty, his Government was definitely in favour of the method of appointing members of the industrial committees which the Chairman had just described, and which was similar to the method used in selecting the delegates to the International Labour Conference.

Mr. Hallsworth said that the Workers' group had come to a unanimous decision with regard to the method of appointing the employers' and workers' representatives on the industrial committees. To quote Great Britain as an example, no method of appointment could be contemplated different from that which was used in appointing the workers' delegate to the International Labour Conference and his advisers. The fact that in Great Britain there was a united trade union centre had made it possible to use the same method for the selection not only of the workers' delegation to the International Labour Conference but also of delegates and advisers on Government committees. Whatever particular industrial committees might be established, therefore, the workers of Great Britain would insist that the Government should appoint the workers' representatives on the basis of nominations secured through the British Trades Union Congress. The Trades Union Congress would be responsible for consulting the trade unions in the various industries and for passing on the nominations submitted by them.

There were, for instance, in the engineering and allied trades in Great Britain some 30 unions affiliated to the Trades Union Congress. It was, therefore, only through the intermediary of the Trades Union Congress that the Government could secure the nominations for appointments to the industrial committees.

The Workers' group was also unanimously in favour of the suggestion that wherever possible national committees should be appointed to work in close association with the international industrial committees.

The Acting Director did not think that the text of the Office note excluded the procedure the importance of which Mr. Hallsworth had just emphasised, but if necessary the wording could be revised. As Mr. Hallsworth had said, Great Britain was in the fortunate position of having almost all its trade unions affiliated to one central organisation, and in those circumstances it was clearly the most efficacious procedure for the Government to find the representatives for one particular industry through nominations submitted through the Trades Union Congress. There were, however, other countries where there was no general central organisation and where the Government would necessarily have to apply to the trade organisations directly concerned. The intention of the Office had been to leave Governments free to use the most representative organisations to secure nominations for membership of the industrial committees.

Sir John Forbes Watson thought that the first question to be decided was the fundamental one of whether the composition of the committees was to be bipartite or tripartite. This decision might determine the attitude of some members of the Governing Body towards the other points which had to be settled. Furthermore, the functions of the committees ought also to be defined before the method of appointing the members was considered.

He noticed that in the section of the Office note entitled "Agenda" it was stated that:

The committees are designed primarily as an instrument of co-operation between their employer and worker members, and until they have themselves worked out programmes of future action which indicate the assistance which
que le Bureau peut apporter au développement de leurs travaux dans l’avenir, le Bureau ne peut guère faire plus que de prendre des arrangements pour réunir les parties intéressées.

Cette définition du rôle des commissions lui paraît très importante et donne à tout le débat un aspect nouveau.

Il importe, d’autre part, d’examiner la liste des pays que l’on entend convoquer aux réunions des commissions d’industrie. Il relève parmi ces pays la Tchécoslovaquie, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Yougoslavie, dont il ne saurait être question de convoquer, à l’heure actuelle, des représentants au sein des commissions d’industrie.

Pour ce qui est de la désignation des représentants des employeurs et des travailleurs, il est tout disposé à accepter qu’elle soit faite par les gouvernements, dans les conditions prévues par la note du Bureau. En Grande-Bretagne, la situation sera facilitée du fait qu’il existe une organisation centrale des employeurs qui s’en remettra aux propositions faites par les industries intéressées qui lui sont affiliées.

La question de la participation des gouvernements se pose non seulement pour les commissions internationales, mais pour les commissions nationales dont M. Halls-worth a parlé. Même s’il acceptait que les gouvernements siègent au sein des commissions internationales, il s’opposerait nettement à ce que les commissions nationales collaborent avec elles, car cela entraînerait tôt ou tard l’intervention des gouvernements dans les discussions entre employeurs et travailleurs qui se poursuivent sur le plan national. Or, l’intervention des gouvernements entrave le libre jeu des négociations paritaires.

Sir Frederick Leggett souligne l’importance qu’il y a à régler immédiatement la question de la participation des gouvernements, car la décision qui sera prise affectera profondément toute l’activité qui s’exercera dans ce domaine immédiatement après la session du Conseil. Le gouvernement britannique ne saurait accepter la responsabilité de désigner des représentants des employeurs et des travailleurs au sein des commissions d’industrie. Par contre, il accepterait de servir d’intermédiaire pour la transmission des propositions. La désignation des membres des commissions d’industrie se présente sous un jour différent de la désignation des délégations non gouvernementales à la Conférence internationale du Travail. Les délégations à la Conférence sont payées par les gouvernements et sont des délégations des pays intéressés. Dans le cas des commissions d’industrie, les frais des représentants des employeurs et des travailleurs ne sont pas à la charge des gouvernements; dans ces conditions, le gouvernement britannique considère que les désignations devraient relever entièrement des organisations intéressées.

Deux méthodes pourraient être suivies à cet égard en Grande-Bretagne. L’une consisterait à ce que le Congrès des syndicats prête son concours au gouvernement pour convoquer une conférence au cours de laquelle les syndicats intéressés proposeraient eux-mêmes les noms de leurs représentants; avec l’autre méthode, c’est le Congrès des syndicats lui-même qui convoquerait la conférence et recueillerait les propositions des organisations intéressées. Ce qui importe, c’est que ces propositions soient présentées librement par les organisations intéressées et non pas seulement par l’organisation centrale.

Dans le choix d’une solution, le Conseil d’administration ne devrait pas se laisser guider uniquement par la situation en Grande-Bretagne, car, dans d’autres pays, il existe plus d’une organisation centrale, ce qui rend difficile d’imposer un principe uniforme d’après lequel les propositions formulées par les différentes industries devraient être transmises par une organisation unique. Il considère que les gouvernements doivent avoir toute latitude pour suivre les méthodes qui leur paraissent opportunes, étant entendu toutefois que toutes les organisations qui comptent un nombre appréciable de membres employés par les industries intéressées devraient participer à la désignation des membres des commissions d’industrie.

Le gouvernement britannique espère qu’après ces réunions d’employeurs, d’une part, et de travailleurs, d’autre part, organisées en vue de proposer des candidatures, les participants constitueraient en quelque sorte des commissions qui suivaient les travaux de la commission d’industrie internationale; les travailleurs ne se rencontreraient pas nécessairement avec les employeurs, mais des réunions mixtes pourraient être organisées si cela paraissait opportun. Si, sur le plan national, on envisageait...
the Office can give in the future development of their work, the Office can do little more than make arrangements to bring together the parties concerned.

He thought this definition of the functions of the committees was very important, and gave the debate an entirely new aspect.

It was also important to examine the list of countries which it was proposed to convene to the meetings of the industrial committees. These countries included Czechoslovakia, Denmark, the Netherlands, Norway and Yugoslavia, and there could be no question of convening their representatives to sit on the industrial committees at the present time.

With regard to the appointment of the employers' and workers' representatives, he was quite willing to accept that this should be done by the Governments under the conditions suggested in the Office note. In Great Britain this procedure would be facilitated by the existence of a central employers' organisation, which would forward the proposals made by the industries concerned which were affiliated to it.

The question of Government participation arose not only in respect of the international committees, but also in respect of the national committees to which Mr. Hallsworth had referred. Even if the Governments were represented on the international committees, he would fight tooth and nail against national committees working with them, because it would mean that sooner or later Governments would intervene in the domestic discussions between employers and workers, and when the Government came in at the door negotiations flew out of the window.

Sir Frederick Leggett said that it was important to settle the question of Government participation at once because the decision would make all the difference to the work which could be done immediately after the Governing Body session. The British Government could not accept the responsibility of appointing the employers' and workers' representatives to the industrial committees. What it would be prepared to do was to act as the medium through which the nominations could be sent. There was a difference between the appointment of members of industrial committees and the appointment of a delegation to the International Labour Conference. Delegations to the Conference were paid for by the Governments and were delegations from the countries concerned. In the case of the industrial committees, however, the expenses of the employers' and workers' representatives were not borne by the Governments, and the British Government therefore thought that the nominations should be entirely in the hands of the organisations concerned.

There were two possible methods in Great Britain. One would be for the Trades Union Congress to assist the Government in convening a conference at which the unions concerned would themselves nominate their representatives. The other would be for the Trades Union Congress to convene the conference and to secure nominations from the organisations concerned. What was important was that the nominations should be made freely by the organisations concerned and not merely by the central organisation.

The Governing Body should not try to settle the matter solely in the light of the conditions in Great Britain, because in some countries there was more than one central organisation, and this made it difficult to settle as a uniform principle that the nominations from the different industries should come through one organisation. He thought that Governments must be free to adopt any method of procedure which they thought suitable, provided that all the organisations which had a substantial membership employed in the industries concerned took part in the selection of the members of the industrial committees.

The British Government hoped that once the employers on the one hand and the workers on the other had been brought together to make their nominations they would remain in some sort of a committee to keep in touch with the work of the international industrial committee. The workers would not necessarily meet with the employers, but joint meetings could be arranged if desired. If a standing joint body were contemplated on the national plane he thought that further difficulties would arise.
un organisme mixte permanent, il croit que cela donnerait lieu à quelques difficultés. Le gouvernement britannique tient en tout cas à ce que les désignations soient faites librement par les organisations de l’industrie intéressée.

M. Erulkar propose que la procédure à suivre pour ces désignations soit la même que pour la désignation des délégations non gouvernementales à la Conférence. A cet égard, il tient à souligner un point qui concerne seulement certains pays. A son avis, on devrait bien spécifier que ce sont les organisations natio- nales d’employeurs et de travailleurs qui devraient être consultées en pareil cas. Il rappelle que des contestations ont été portées devant la Commission de vérification des pouvoirs quant au choix des représentants des employeurs et des travailleurs de certains pays. On a porté remède à cette difficulté pour ce qui est de la représentation de l’Inde à la Conférence, mais il n’est que prudent de bien préciser que ce sont les organisations nationales d’employeurs et de travailleurs qui doivent procéder aux désignations.

M. Hauck considère que l’accord est quasi unanime quant à la désignation des membres employeurs et travailleurs des commissions d’industrie par les gouverne- ments dans les conditions précisées dans la note du Bureau. Au sein de l’Organisation internationale du Travail, il est évident que des désignations de ce genre ne peuvent être faites par les gouvernements qu’en accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives de l’industrie intéressée.

Le Directeur p.i. constate que le point sur lequel Sir Frederick Leggett a attiré l’attention est particulièrement important. Les délégués des employeurs et des tra- vailleurs à la Conférence sont des délégués officiels de leur pays, munis de pouvoirs qui leur sont délivrés par le gouvernement dans les mêmes conditions qu’aux délégués gouvernementaux. Les membres employeurs et travailleurs des commissions d’industrie, par contre, agiront en qualité de représentants des organisations profes- sionnelles d’employeurs ou de travailleurs et ne seront pas les délégués de leur pays.

Si la note du Bureau a suggéré que les gouvernements jouent un rôle dans la désignation des membres employeurs et travailleurs des commissions d’industrie, c’est parce que ni le Bureau, ni le Conseil d’administration, ne seraient en mesure de prendre une décision sur une question d’ordre essentiellement national, à savoir quelles sont les organisations qui doivent être invitées à envoyer des représentants. Il serait impossible de surmonter cette difficulté pratique si l’on n’avait pas recours aux bons offices du gouvernement pour déterminer quelles sont les organisations qui doivent être consultées, et la méthode la plus expéditive à cet égard est d’inviter les gouvernements à procéder à cette consultation. Toutefois, comme Sir Frederick Leggett l’a indiqué, le rôle du gouvernement ne sera qu’un rôle d’intermédiaire ou même, dans certains cas, de boîte à lettres.

Le Président met aux voix la proposition contenue dans la note du Bureau au sujet du mode de désignation des représentants des employeurs et des travailleurs au sein des commissions d’industrie, telle qu’elle a été précisée par le Directeur p.i.

Le Conseil approuve cette proposition sans opposition.

Caractère bipartite ou tripartite des commissions.

Le Président se propose de soumettre au Conseil, en vue d’une décision, la question du caractère bipartite ou tripartite des commissions d’industrie.

La formule suivante a été suggérée :

Les commissions d’industrie seront de caractère tripartite. Ceci n’enlève pas à chaque commission le droit de constituer des sous-commissions bipartites ou de disposer que certaines parties de ces réunions seront de caractère bipartite.

Il appartiendra aux différents groupes de définir leur attitude en la matière au cours des réunions qu’ils doivent tenir.

La séance est levée à 12 heures 10.

Carter Goodrich.
The British Government was anxious that in any case nominations should be made freely by the organisations in the industry concerned.

Mr. Erulkar suggested that the same procedure should be adopted as for the appointment of the non-governmental delegates to the Conference. In that connection he wished to bring forward a point which affected certain countries only. He thought that it should be made quite clear that it was intended that the national organisation of workers and employers should be consulted. It would be recalled that questions had been raised before the Credentials Committee with regard to the choice of the employers' and workers' representatives from certain countries. That difficulty had been overcome in respect of the Indian delegation to the Conference, but it would be just as well to make it quite clear that the national organisations of employers and workers were to make the nominations.

Mr. Hauck thought that there was fairly general agreement that the employers' and workers' members of the industrial committees should be appointed by the Governments on the lines suggested in the Office note. It was obvious that in the International Labour Organisation Governments could make such appointments only in agreement with the most representative organisations of employers and workers in the industry concerned.

The Acting Director said that the point to which Sir Frederick Leggett had called attention was extremely important. The Employers' and Workers' delegates to the Conference were the official delegates of their country, with credentials which their Governments issued to them in the same way as to the Government delegates. The employers' and workers' members of the industrial committees, on the other hand, would be acting as the representatives of employers' and workers' organisations and would not be delegates of their countries.

The reason why the Office note had suggested that the Governments should play some part in the selection of the employers' and workers' members of the industrial committees was that neither the Office nor the Governing Body were in a position to take a decision on what was essentially a domestic question, namely, the question of which organisations should be asked to send representatives. It would be impossible to overcome that practical difficulty without having recourse to the good offices of the Governments to determine which organisations should be consulted, and the quickest way to do that was to ask Governments to carry out the consultations. As Sir Frederick Leggett had pointed out, however, the Government's role would be that of an intermediary, and in some cases little more than the role of a post office.

The Chairman put to the vote the proposal made in the Office note concerning the method of selecting the employers' and workers' representatives on the industrial committees, as explained by the Acting Director.

The Governing Body unanimously approved this proposal.

Bipartite or Tripartite Character of Committees.

The Chairman said that he proposed to ask the Governing Body to vote on the question whether the industrial committees should be bipartite or tripartite in character.

The following text had been proposed:

The industrial committees should be tripartite in character. This does not negate the right of each committee to appoint bipartite subcommittees or to arrange for parts of its meetings to be bipartite in character.

He asked the groups to decide on their attitude at the meetings which they were about to hold.

The sitting closed at 12.10 p.m.

Carter Goodrich.

Absent: M. Alvarado.

TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Propositions pour l'institution de commissions d'industrie (suite)

Caractère bipartite ou tripartite des commissions (suite).

Sir John Forbes Watson déclare qu'après examen approfondi de la question du caractère bipartite ou tripartite des commissions d'industrie, le groupe des employeurs l'a chargé de donner lecture de la déclaration suivante:

Le groupe des employeurs est unanimement opposé à ce que les commissions d'industrie envisagées soient tripartites et comprennent des représentants gouvernementaux à côté des représentants des employeurs et des travailleurs.

L'employeur français n'estime pas nécessaire que le groupe des employeurs fasse une déclaration formelle.

Tous les autres membres du groupe des employeurs considèrent que sur une question d'une telle importance il est indispensable que leurs vues soient consignées dans les procès-verbaux.

La déclaration suivante est en conséquence présentée par le groupe des employeurs, à l'exception de l'employeur français et, lorsqu'il est fait mention du groupe des employeurs dans la déclaration, cela doit être interprété comme signifiant l'ensemble des employeurs à l'exception de l'employeur français.

Le groupe des employeurs appuie chaleureusement la proposition du gouvernement britannique tendant à instituer dans des industries à sélection des commissions internationales représentant les employeurs et les travailleurs. Il considère que cela assurait le caractère réaliste de l'activité de l'Organisation internationale du Travail.

Cela se traduit cependant par l'opposition à l'addition à ces commissions de représentants des gouvernements. Si ces commissions étaient, en fait, tripartites, cela inciterait fortement les groupes des employeurs et des travailleurs à jouer le rôle d'avocats et non de négociateurs, et les représentants gouvernementaux à agir, volontairement ou non, en qualité d'arbitres. Il s'ensuivrait que les décisions seraient de caractère politique et non industriel.

Le groupe reconnaît que, dans certains pays, l'organisation des employeurs et des travailleurs n'a pas atteint un plein développement, mais la question qui se pose est de savoir si l'Organisation internationale du Travail désire que ce développement soit encouragé ou retardé. Si, comme le groupe le croit, ce développement doit être encouragé, l'expérience a montré que les commissions devraient être composées de manière à ce qu'il incombe aux représentants des employeurs et des travailleurs de faire de réels efforts pour aboutir à un accord.

Ce principe de deux groupes n'est pas en contradiction avec la structure de l'Organisation qui est fondée sur trois groupes. Le précédent d'employeurs et de travailleurs collaborant aux stades préliminaires en l'absence des gouverne-
THIRD ITEM ON THE AGENDA

Proposals concerning Industrial Committees (continued)

Bipartite or Tripartite Composition of Committees (continued).

Sir John Forbes Watson said that after thorough consideration of the question whether the industrial committees should be bipartite or tripartite in character the Employers' group had asked him to read the following statement:

The Employers' group is unanimously opposed to the proposed industrial committees being tripartite and so including representatives of Governments as well as representatives of employers and workers.

The French employer does not think it necessary for the Employers' group to make a formal declaration.

All the other members of the Employers' group, however, consider that on a matter of such importance it is essential that their views should be placed on record.

The following declaration is therefore put forward by the Employers' group with the exception of the French employer, and the reference to the Employers' group in the declaration is therefore to be read as meaning the whole of the Employers' group with the exception of the French employer.

The Employers' group wholeheartedly supports the proposal of the British Government that international industrial committees representing employers and workers should be set up in industries to be selected. It believes that this would improve the realistic nature of the work of the International Labour Organisation.

The group is, however, entirely opposed to the addition of Government representatives to these committees. If these committees were, in effect, tripartite there would be a strong temptation for the Employers’ and Workers’ groups to become advocates and not negotiators and for the Government representatives to act, willingly or unwillingly, as arbitrators. This means political and not industrial decisions.

The group recognises that in some countries the organisation of employers and workers is not fully developed, but the issue to be faced is whether the International Labour Organisation desires such development to be encouraged or retarded. If, as the group believes, such development should be encouraged, experience has shown that the committees should be composed so as to throw upon the employers’ and workers’ representatives the responsibility of really trying to reach agreement.

This two-group principle is not in contradiction to the three-group basis of the Organisation. The precedent of employers and workers working together in the preliminary stages without Governments has for a quarter of a century
ments a été établi depuis un quart de siècle, pour l'industrie des transports maritimes, au sein de la Commission paritaire maritime de l'Organisation internationale du Travail; le Conseil d'administration vient d'enregistrer un exemple remarquable des succès de cette procédure. En outre, les rapports des commissions d'industrie envisagées seraient nécessairement dans l'avenir soumis au Conseil d'administration pour examen et suites à donner. Tant au Conseil qu'au sein de conférences techniques et ordinaires les gouvernements seraient en mesure de jouer pleinement et efficacement leur rôle. Par ailleurs le groupe des employeurs reconnaît pleinement qu'il est des sujets tels que la sécurité sociale pour lesquels la collaboration des gouvernements est indispensable dès le début. Il recommande en conséquence que les commissions envisagées soient autorisées à recommander au Conseil d'administration que des représentants gouvernementaux soient adjoints à des sections des commissions qui sont appelées à examiner des sujets déterminés tels que la sécurité sociale.

Le groupe des employeurs fait appel aux représentants des gouvernements et au groupe des travailleurs, dans l'intérêt de la liberté d'association et du développement d'organisations responsables des travailleurs et des employeurs, pour qu'ils acceptent le principe d'après lequel ces commissions d'industrie ne représenteraient que les employeurs et les travailleurs.

Le Président met aux voix le texte dont il a été donné lecture à la fin de la huitième séance.

Par 21 voix contre 8, le Conseil d'administration décide que les commissions d'industrie seront de caractère tripartite, ce qui n'enlève pas à chaque commission le droit de constituer des sous-commissions bipartites ou de disposer que certaines parties de ces réunions seront de caractère bipartite.

 Sélection des industries pour lesquelles des commissions d'industrie seraient instituées.

Le Directeur p.i. indique que, dans sa note, le Bureau suggère en premier lieu des commissions d'industrie pour les transports internes, les mines de charbon, les industries métallurgiques (y compris la production du fer et de l'acier) et les textiles. Il appartient donc au Conseil de prendre une décision distincte dans chaque cas, et de se prononcer également sur le caractère régional que suggère le Bureau pour les Commissions des transports internes et des mines de charbon.

M. Hallsworth déclare qu'après un examen approfondi de la question le groupe des travailleurs a abouti à la conclusion que les premières industries pour lesquelles les commissions d'industrie devraient être créées sont les transports internes et les mines de charbon européennes, en raison de la gravité de la situation en Europe. Toutefois il conviendrait par la suite d'étendre le champ d'activité de la Commission des mines de charbon à l'ensemble des mines des divers pays, y compris notamment les mines de métaux qui ont une grande importance, notamment dans les pays de l'Amérique latine. De même la Commission des transports internes européens devrait ultérieurement être transformée en une commission s'occupant de tous les modes de transport, à l'exception des transports maritimes. Dans les deux cas cette extension pourrait être réalisée en créant des sous-commissions à côté de la commission primitive.

Le groupe des travailleurs se rallie également à la proposition du Bureau quant à la constitution pour l'ensemble des industries métallurgiques, non pas d'une seule commission, mais d'une commission pour la production du fer et de l'acier et d'une commission pour l'industrie des constructions mécaniques, cette dernière comportant des subdivisions pour les constructions navales et pour la fabrication d'avions et d'automobiles et industries connexes.

Le groupe des travailleurs se rallie également aux propositions concernant les textiles bien qu'il puisse y avoir des divergences d'opinions quant aux subdivisions à prévoir dans ce cas. Les uns considèrent qu'il devrait y avoir une commission des textiles comportant trois subdivisions pour le coton, la rayonne et la laine; d'autres pensent que l'on pourrait, comme le suggère le Bureau, commencer par avoir une seule sous-commission pour le coton et la rayonne, et une autre pour la laine.
been established for the shipping industry in the Joint Maritime Commission of the International Labour Organisation and the Governing Body has just had an outstanding example of how successful that machinery is. Moreover, the reports of the proposed industrial committees would necessarily thereafter come before the Governing Body for examination and action. Both there and in the technical and ordinary Conference the Governments would be able to play their full and effective part. In addition, the Employers' group fully recognises that there are subjects, such as social security, on which Government collaboration is essential at the outset. It therefore recommends that the proposed committees should be empowered to recommend to the Governing Body that Government representatives be added to sections of the committees considering specified subjects such as social security.

The Employers' group appeals to the Government representatives and the Workers' group, in the interests of freedom of association and the development of responsible workers' and employers' organisations, to accept the principle that these industrial committees should be representative solely of the employers and workers.

The Chairman put to the vote the proposal read to the Governing Body at the close of the 8th sitting.

By 21 votes to 8 the Governing Body decided that the industrial committees should be tripartite in character, but that this did not negate the right of each committee to appoint bipartite subcommittees or to arrange for parts of its meetings to be bipartite in character.

Selection of Industries for which Industrial Committees Should be Established.

The Acting Director said that the Office document suggested that industrial committees should be set up in the first place for inland transport, coal mining, the metal trades (including iron and steel production) and textiles. It would be necessary for the Governing Body to take a separate decision in each case, and also to decide whether the Inland Transport and Coal-Mining Committees should be of a regional character, as proposed by the Office.

Mr. Hallsworth said that after considering the question fully the Workers' group had come to the conclusion that the first industries for which industrial committees should be set up were European inland transport and European coal mining, on account of the urgency of the situation in Europe. At a later date, however, the scope of the Coal-Mining Committee should be extended to cover mining in general, including ore mining, which was of special importance in the Latin American countries. Similarly, the European Inland Transport Committee should ultimately be widened to cover all forms of transport except maritime transport. In both cases the extension of scope could be secured by setting up subcommittees.

The Workers' group also agreed with the United States proposal that in the case of the metal industries generally there should be not a single committee, but one committee for iron and steel production and a separate committee for the engineering trades, with subdivisions for shipbuilding and for aircraft and automobile manufacture and allied trades.

The Workers' group further agreed with the proposals concerning textiles, although there was room for difference of opinion as to how the subdivisions should be made. One school of thought believed that there should be a Textile Committee with subdivisions for cotton, for rayon and for wool, while another thought that a start might be made, as the Office document suggested, with a single subcommittee for both cotton and rayon and another for wool.
Le groupe des travailleurs a également envisagé la possibilité d’instituer une commission pour l’industrie du pétrole, qui présente une importance générale pour le développement économique, et un intérêt particulier pour l’ensemble du continent américain. Avec cette addition aux commissions envisagées, l’activité initiale des commissions d’industrie serait déjà assez étendue et répondrait aux vœux des travailleurs des industries intéressées.

Il ajoute que le groupe des travailleurs propose que le Mexique soit représenté au sein de la Commission de la production du fer et de l’acier.

M. Lombardo Toledano souligne qu’au sein du groupe des travailleurs on a considéré que certaines des commissions d’industrie pourraient contribuer très utilement à la reconstruction économique des régions dévastées. Il croit pour sa part qu’il conviendraient de bien marquer ce rôle dans le titre même des commissions et de les appeler « commissions d’industrie pour favoriser la reconstruction économique des régions dévastées d’Europe ».

Il est d’autres commissions d’industrie qui n’auraient pas pour objet de favoriser la reconstruction de l’Europe ; les commissions de cette deuxième catégorie devraient faire l’objet d’une classification méthodique, sans quoi on risquerait de sélectionner des industries au hasard sans plan d’ensemble. A son avis, les industries se répartissent en deux catégories : les industries extractives et les industries de transformation. Si cette classification paraisse trop abstraite, on pourrait en envisager une autre. A l’heure actuelle, dans l’organisation économique de l’industrie, les industries lourdes servent de base à toutes les autres. Les industries lourdes sont les suivantes : pétrole, charbon, énergie électrique, industries métallurgiques et minières, industries électriques. Une autre catégorie importante d’industries est celle des industries du transport. Enfin on aurait la catégorie des industries de transformation.

La liste suggérée par le gouvernement britannique lui parait quelque peu arbitraire, mais elle est complétée par la liste complémentaire établie par le Bureau. Il invite le Conseil d’administration à ne pas perdre de vue l’intérêt de prévoir une base méthodique pour l’institution des commissions d’industrie.


Les possibilités de production de pétrole en Amérique latine sont très importantes, notamment dans des pays qui ne sont pas encore représentés sur la marché du pétrole, comme le Brésil, la Bolivie et le Paraguay. L’économie générale de plusieurs pays d’Amérique latine repose dans une large mesure sur leur production de pétrole ; c’est le cas pour le Venezuela, le Pérou, l’Equateur, la Colombie et le Mexique. L’industrie pétrolière ne fait que commencer à se développer sur le plan international. Dans l’intérêt du développement du commerce international et du règlement des problèmes sociaux dans l’industrie pétrolière, notamment pour l’Amérique latine, il considère qu’il importe de créer une commission d’industrie pour le pétrole et présente, à cet égard, le projet de résolution suivant :

Considérant que l’industrie du pétrole a une grande importance dans l’économie mondiale ;
Considérant que dans une classification technique des industries celle du pétrole occupe une des premières places ;
Considérant qu’il y a plusieurs pays du continent américain dont la production pétrolière exerce une influence importante sur l’économie nationale ;
Considérant qu’une commission de l’industrie du pétrole intéresserait un nombre considérable de pays et des groupes importants de travailleurs ;
Le Conseil d’administration décide de créer la Commission de l’industrie du pétrole.

Sir Frederick Leggett indique que, dans la liste proposée par le gouvernement britannique, figurent des industries de base existant dans de nombreux pays et dans lesquelles les organisations professionnelles ont une certaine pratique des discussions internationales. Dans chacune de ces industries, il existe, du côté des travailleurs, une fédération internationale établie depuis longtemps ; il a semblé qu’il convenait de
The Workers’ group had also considered the possibility of setting up a committee for the petroleum industry, an industry which was of general importance in economic development and of particular interest to the whole of the American continent. With this addition to the committees suggested, the initial scope of the industrial committees would be wide enough and would give satisfaction to the hopes of the workers in the various industries.

With regard to the membership of the Iron and Steel Production Committee, the Workers’ group wished to suggest that Mexico should be represented.

Mr. Lombardo Toledano wished to stress that it had been agreed in the Workers’ group that some of the industrial committees might make a very useful contribution to the economic reconstruction of the devastated areas. He thought that it would be wise to underline that function in the name of the committees, and to call them “Industrial Committees to Aid the Economic Reconstruction of the Devastated Areas of Europe”.

There were, however, other industrial committees which would not be set up for the purpose of promoting European reconstruction, and these committees should be classified logically, since otherwise industries might be selected at random without a general plan. He thought that industries fell into two groups, the extractive industries and the manufacturing industries. But if this method of classification seemed to be somewhat abstract, an alternative method might be considered. At the present time the economic organisation of industry was based on the heavy industries, namely, petroleum, coal, electric power, the mining and metallurgical industries, and the electrical industries. Another important category was that of the transport industries; and, finally, there was the third category of the manufacturing industries.

He thought that the list suggested by the British Government was somewhat arbitrary, but it was supplemented by that put forward by the Office. He asked the Governing Body to bear in mind the need to provide a logical basis for the establishment of the industrial committees.

He wished also to suggest that it was of urgent importance to include a Petroleum Committee in the proposed list on account of the growing importance of oil in the world economy, and especially in the economy of Latin America. Of the whole of world production, Latin American production represented 31.11 per cent., comprising 16.25 per cent. crude petroleum and 14.86 per cent. derivatives.

The oil potential of Latin America was very great, especially in countries which had not yet entered the world market, such as Brazil, Bolivia, and Paraguay. The whole economy of several Latin American countries depended largely on their oil production; this was the case in Venezuela, Peru, Ecuador, Colombia and Mexico. The oil industry had only just begun to develop on an international scale. For the sake of the development of international trade and of the settlement of the social aspects of the problems of the oil industry, particularly in Latin America, he believed that it was urgently necessary to set up an industrial committee for petroleum, and wished to move the following resolution:

Whereas the petroleum industry plays a very important part in world economy;
Whereas in any technical classification of industries, the petroleum industry must take a high rank;
Whereas there are many countries of the continent of America in which petroleum production is an important factor in the national economy;
Whereas a Committee for the Petroleum Industry would cater for a considerable number of countries and substantial numbers of workers,
The Governing Body decides to set up an Industrial Committee for the Petroleum Industry.

Sir Frederick Leggett said that the list proposed by the British Government consisted of basic industries which were carried on in many countries and in which the organisations on both sides had some experience of international discussion. In each of these industries there was an old-established international federation on the workers’ side, and it had seemed advisable to choose in the first place industries
choisir en premier lieu des industries qui soient importantes en elles-mêmes et dans lesquelles on puisse trouver, pour constituer des commissions d'industrie, des personnes possédant une expérience utile.

Il convenait, d'autre part, de tenir compte des possibilités du Bureau. A l'heure actuelle, celui-ci ne pourrait mettre en train, en même temps, les travaux d'un grand nombre de commissions. Le gouvernement britannique aurait souhaité que dans la liste puisse être comprise l'industrie du bâtiment, qui va avoir beaucoup d'importance pendant la période de reconstruction; il estime toutefois que l'on devrait s'en tenir au début aux industries figurant dans la liste du Bureau, dans l'ordre indiqué.

Il signale qu'il existe déjà une organisation européenne des transports internes dont font partie les gouvernements intéressés; il convient qu'un contact soit établi entre les organisations professionnelles des pays européens et cet organisme. Déjà, semble-t-il, il existe une commission européenne au sein de la Fédération internationale des travailleurs du transport. En tant que gouvernement, il serait inutile d'instituer une commission d'industrie dans ce domaine.

C'est également aux organisations professionnelles des pays d'Europe qu'il appartient de faire valoir les vues des travailleurs dans le domaine des mines de charbon. Le gouvernement britannique est opposé à ce que les commissions d'industrie soient instituées sur une base européenne; elles devraient avoir d'emblée un caractère international. Il ne voit pas d'inconvénient, par ailleurs, à ce que ces commissions internationales créent des sous-commissions régionales, mais il estime que l'on devrait s'en tenir aux industries figurant dans la liste du Bureau, dans l'ordre indiqué. Il signale qu'il existe déjà une organisation européenne des transports internes dont font partie les gouvernements intéressés; il convient qu'un contact soit établi entre les organisations professionnelles des pays européens et cet organisme. Déjà, semble-t-il, il existe une commission européenne au sein de la Fédération internationale des travailleurs du transport. En tant que gouvernement, il estime que l'on devrait s'en tenir au début aux industries figurant dans la liste du Bureau, dans l'ordre indiqué.

Il signale qu'il existe déjà une organisation européenne des transports internes dont font partie les gouvernements intéressés; il convient qu'un contact soit établi entre les organisations professionnelles des pays européens et cet organisme. Déjà, semble-t-il, il existe une commission européenne au sein de la Fédération internationale des travailleurs du transport. Etant donné qu'une organisation gouvernementale existe déjà et peut avoir des contacts avec les organisations professionnelles, il paraît inutile d'instituer une commission d'industrie dans ce domaine.

Pour ce qui est des textiles, les subdivisions à prévoir seraient sans doute facilitées par une consultation générale de l'ensemble des organisations de travailleurs. A l'égard du pétrole, il suggère que le Bureau prépare un rapport d'ensemble sur l'organisation, dans les divers pays, de cette industrie, au sujet de laquelle on manque d'informations précises.

En conclusion, il suggère que l'on institue sans délai des commissions d'industrie de caractère international pour les industries au sujet desquelles le Bureau a fait des propositions.

M. Fuss voudrait quelques précisions au sujet de la compétence respective de la Commission des constructions mécaniques et de sa sous-commission de la fabrication d'avions et d'automobiles. S'il s'agit véritablement d'une sous-commission, les conclusions atteintes devraient vraisemblablement être soumises à la Commission plénière des constructions mécaniques.

Il souligne qu'un ouvrier de la fabrication d'automobiles peut très facilement passer dans les constructions mécaniques en général; il ne pense donc pas qu'il doive envisager, pour ces deux catégories, des conditions de travail différentes. Il constate, d'autre part, que la composition de la Commission des constructions mécaniques et celle de la sous-commission de fabrication d'avions et d'automobiles ne sont pas identiques. Il serait préférable, à son avis, d'avoir deux commissions d'industrie distinctes; l'une pour les constructions mécaniques, y compris la fabrication d'automobiles et d'avions, l'autre pour les constructions navales, qui sont indépendantes des constructions mécaniques. Si la Belgique ne possède pas une industrie de construction d'avions et d'automobiles très développée, elle compte des établissements très importants pour l'assemblage des automobiles et elle espère en compter de semblables pour l'assemblage des avions. Il conviendrait que les intérêts des nombreux travailleurs employés par ces établissements soient représentés au sein de la sous-commission si on en décide la création.

M. Dahl signale l'importance pour la Norvège de l'industrie de la laine qui, après la guerre, peut employer un grand nombre de travailleurs actuellement en chômage, car la pénurie de vêtements se fera sentir pendant longtemps. Il suggère d'ajouter la Norvège à la liste des pays qui seraient représentés dans la Commission des textiles au titre de la laine.

M. Antoine considère que, pour les transports internes, si la commission devait,
which were important in themselves and in which members with useful past experience could be found to sit upon the committees.

Account also had to be taken of the resources of the Office. At the present time the Office could not undertake to set on foot a large number of committees. The British Government would have liked to see the building industry included in the list, in view of its great importance during the reconstruction period, but it thought that in the first instance the committees should be confined to the industries mentioned in the Office list in the order given.

With regard to the transport industry he wished to point out that there had already been established a European Inland Transport Organisation which was composed of the Governments concerned, and some direct contact with that body should be established by the trade union organisations in those countries. He thought that the International Transport Workers' Federation already had a European Committee. In view of the fact that governmental organisation already existed and could have contacts with the employers' and workers' organisations he thought that it was unnecessary to set up an industrial committee in the same field.

In the case of coal mining also the trade unions of the European countries should be the bodies to bring forward the workers' point of view. The British Government was against the proposal to start these industrial committees on a European basis and thought that they should be international from the beginning. There would be no objection to the setting up by the international committees of regional subcommittees, but it was important that no countries which were interested in their work should be excluded. Even in the case of the reconstruction of Europe it was impossible to think that it could be carried out with European resources only.

With regard to textiles, the determination of the subdivisions would no doubt be facilitated by a general consultation of all the workers' organisations.

With regard to the oil industry, he proposed that the Office should prepare a general report on the organisational basis of the industry in the various countries, a subject on which little definite information was available at present.

In conclusion, he proposed that industrial committees international in character should be set up immediately for the industries on the list put forward by the Office.

Mr. Fuss would like a clearer definition of the respective competence of the proposed committee for the metal trades and its subcommittee for automobile and aircraft manufacture. If the proposal was for the setting up of a subcommittee proper, its conclusions would have to be referred back to the full committee for the metal trades.

He wished to point out that a worker in the automobile industry could easily move into an occupation in the metal trades generally, and he did not think that different working conditions could be laid down for the two categories. He noted however that the membership proposed for the Metal Trades Industrial Committee and for the subcommittee on aircraft and automobile manufacture was different. He thought it would be preferable to have two separate subcommittees, one for the metal trades, including aircraft and automobile manufacture, and the other for shipbuilding, which was quite separate from the rest of the metal trades. Although Belgium did not possess a highly developed aircraft and automobile manufacturing industry, it had big automobile assembly plants and hoped to establish aircraft assembly plants also, and the interests of the large number of workers employed in these plants ought to be represented on any subcommittee which was set up.

Mr. Dahl wished to draw attention to the importance to Norway of the wool textile industry, which could give employment after the war to a large number of workers who were at present unemployed, since there would be a shortage of clothing for some considerable time. He suggested that Norway should be added to the list of countries to be represented on the wool section of the Textile Committee.

Mr. Antoine, referring to the Inland Transport Committee, thought that while
à un stade ultérieur, devenir générale, il conviendrait de s'occuper tout d'abord des transports internes européens.

Pour toutes les autres commissions d'industrie, y compris les mines de charbon, il considère que la meilleure méthode serait de leur donner immédiatement un caractère international. Il souligne que l'on procédera bientôt à des échanges importants de charbon qui auront des répercussions sociales tant en Europe que dans les autres pays. Pour ce qui est des constructions mécaniques, étant donné que les travailleurs de cette industrie peuvent passer facilement d'une branche à l'autre, il conviendrait, à son avis, de créer une commission unique qui, le cas échéant, pourrait se diviser en sous-commissions. La même procédure pourrait être appliquée à l'industrie textile.

En raison de l'importance que vont prendre, en Europe, les travaux du bâtiment et les travaux publics, il pense qu'une commission d'industrie spéciale serait utile.

En ce qui concerne le pétrole, bien que le nombre des travailleurs intéressés soit moindre que pour les autres industries qu'il vient de mentionner, il acceptera la création d'une commission d'industrie en demandant que les employeurs français y soient représentés.

Sir John Forbes Watson tient, bien que le Conseil ait pris au sujet du caractère des commissions d'industrie une décision qu'il estime dangereuse, à apporter sa contribution au débat actuel.

Il se préoccupe du nombre des commissions envisagées. Déjà, le Conseil a décidé que plusieurs réunions très importantes auraient lieu dans un proche avenir, et maintenant il envisage la création de toute une série de commissions internationales. Il souligne toute la complexité des industries intéressées. En Grande-Bretagne, il existe une trentaine de syndicats qui négocient des conventions collectives dans le domaine des constructions mécaniques. Pour ce qui est des textiles, il faudrait des commissions distinctes pour le coton, la laine et la rayonne. À son avis, il conviendrait de s'en tenir, pour le début, à une commission des transports internes. Il souligne qu'en la matière, le Bureau ne peut guère faire autre chose que de réunir les intéressés. Contrairement à ce que paraît croire M. Lombardo Toledano, les commissions d'industrie ne traiteront pas les questions économiques, sauf dans la mesure où elles relèvent de l'Organisation internationale du Travail.

Il constate que parmi les pays qui seraient représentés au sein des commissions d'industrie, il en est, comme la Tchécoslovaquie, le Danemark, les Pays-Bas et la Yougoslavie, qui sont encore plus ou moins complètement occupés.

Sa conclusion est que l'on devrait constituer immédiatement une commission des transports internes et ajourner à la prochaine session du Conseil l'examen de la situation à l'égard des autres industries.

M. Oldenbroek estime que l'on ne doit pas se limiter à créer une seule commission. Il est pleinement d'accord avec M. Hallsworth pour penser que les commissions doivent être internationales. Il considère toutefois que les problèmes relatifs aux transports internes en Europe et aux mines de charbon en Europe devraient être traités en premier lieu.

D'ailleurs, il ne s'agit pas de réunir en même temps toutes les commissions envisagées. Si le Conseil prend une décision à l'égard d'industries déterminées, le Bureau pourra se mettre à l'œuvre en connaissance de cause.

Il estime par ailleurs qu'il est urgent de créer une commission d'industrie pour le pétrole.

M. McDavitt voudrait savoir comment le personnel du Bureau pourra faire face aux tâches qu'entrainera la création des diverses commissions d'industrie.

Le Directeur p.i. constate que, dans l'ensemble, les membres du Conseil paraissent se rallier aux propositions du Bureau quant au choix des industries pour lesquelles des commissions seraient instituées, en prévoyant toutefois deux commissions distinctes pour les constructions mécaniques.

Il paraît difficile d'établir une priorité entre les diverses industries intéressées, dont plusieurs revendiquent depuis longtemps la création de commissions internationales. Le Bureau, dans sa note, s'est abstenu de suggérer une priorité quelconque.
the Committee should ultimately be a general one it should begin by dealing with inland transport in Europe.

With regard to all the other industrial committees, including the Coal-Mining Committee, he thought that it would be wiser for them to be international in character from the outset. There would shortly be considerable exchanges of coal from one country to another which would have important social effects both in Europe and elsewhere. With regard to the metal trades, having regard to the fact that workers could easily move from one branch of the industry to another, he thought that it would be advisable to set up a single committee which could split up into subcommittees if necessary. The same procedure might be applied in the textile industry.

A special industrial committee would also be useful for the building industry, on account of the importance which that industry would have in Europe in the near future.

With regard to the oil industry, he was prepared to agree to the setting up of an industrial committee, although the number of workers affected was smaller than in the case of the other industries he had mentioned, and he asked that the French employers might be represented on that committee.

Sir John Forbes Watson said that although the Governing Body had taken what he regarded as a dangerous decision in regard to the composition of the industrial committees he wished to make his contribution to the discussion.

He was concerned at the large number of committees proposed. The Governing Body had already decided that a number of very important meetings should be held in the near future, and now it was planning to set up a whole series of international committees. He wished to stress the very complex structure of the industries concerned. In Great Britain there were some 30 trade unions which negotiated collective agreements in engineering. In textiles separate committees would be needed for cotton, wool and rayon. In his opinion, a start should be made with an Inland Transport Committee. The Office had pointed out that it could do little more than make arrangements to bring together the parties concerned. Contrary to what Mr. Lombardo Toledano seemed to think, the industrial committees would not deal with economic questions except in so far as they were within the scope of the International Labour Organisation.

He observed further that the countries which it was proposed should be represented on the industrial committees included Czechoslovakia, Denmark, the Netherlands and Yugoslavia, countries which were still wholly or partly under enemy occupation.

He therefore urged that an Inland Transport Committee should be set up immediately and that the position in respect of the other industries should be reconsidered by the Governing Body at its next session.

Mr. Oldenbroek did not consider that the Governing Body should confine itself to setting up only one committee. He fully agreed with Mr. Hallsworth’s proposals, and he wanted all the committees to be international, but he expected that the questions of international transport in Europe and of coal mining in Europe were those which would have to be dealt with immediately.

It was not proposed that all the committees should meet at the same time, but if the Governing Body took a decision in respect of given industries the Office would know the subjects on which it must set to work.

He also thought that there was an urgent need to set up a committee for the petroleum industry.

Mr. McDavitt asked whether the staff of the Office could cope with the work entailed by the setting up of the industrial committees.

The Acting Director said that there appeared to be general agreement with the selection of industries proposed by the Office, subject to there being two separate committees for the metal trades.

The difficulty was to establish any order of priority as between the different industries, several of which had been pressing for an international committee for some time, and the Office had therefore avoided suggesting any priority.
Il est difficile de répondre d’une façon précise à la question posée par M. McDavitt car, si la création de quatre ou cinq commissions est décidée, rien ne permet de prévoir combien de temps il faudra aux pays intéressés pour procéder aux consultations préliminaires en vue de la désignation des membres. Il est probable que ces opérations, qui précéderont nécessairement toute réunion des commissions, prendront un certain temps. Au fur et à mesure que l’on aura recueilli des indications complètes quant à la composition d’une commission, il sera possible d’envisager la convocation de cette commission à une date qui convienne à ses membres. En tout état de cause, les réunions des diverses commissions ne seront pas simultanées.

Le Bureau soumettrait à chacune d’entre elles une documentation préliminaire dont les éléments commencent à être réunis. Par la suite, le Bureau s’attacherait plus spécialement aux points que la commission lui signalerait comme particulièrement intéressants pour ses travaux. Pour la première réunion, chaque commission pourrait avoir un ordre du jour analogue à celui de la Conférence du textile et serait saisie d’un exposé préliminaire des principaux problèmes sociaux et de leurs répercussions économiques pour l’industrie intéressée. Ce travail préliminaire ne sera peut-être pas aussi complet qu’il eût pu l’être en temps de paix; la commission disposera toutefois, pour ses premières réunions, d’une base documentaire et pourra donner les indications sur les points à étudier plus spécialement en vue de ses réunions ultérieures.

M. Watt considère, comme tous les travailleurs, que les diverses commissions qui ont été mentionnées devraient être de caractère international, à l’exception de celle des transports internes. Il désirerait savoir quelles seraient les fonctions de cette dernière commission. On a indiqué qu’il s’agirait essentiellement de la reconstruction du système des transports en Europe. Si tel est le cas, cette commission devrait avoir le caractère européen. S’il s’agit au contraire d’une commission permanente traitant du problème des transports sur toutes les grandes voies fluviales du monde, son caractère devrait être différent.

Pour ce qui est des constructions mécaniques, il estime que l’expression « industries métallurgiques » serait beaucoup plus claire, du point de vue tout au moins du champ d’action de ces industries tel qu’on le comprend aux États-Unis.

Le Président invite le Conseil à décider, avant de se prononcer quant au fond, si la Commission des transports internes aura à l’origine un caractère purement européen ou, au contraire, aura un caractère interrégional.

En réponse à une question de M. Watt, le Directeur p.i. précise que selon la décision qui sera prise sur ce point par le Conseil, le Bureau présentera à la commission une documentation portant soit sur les transports internes européens, soit sur les transports internes des divers pays, dans la mesure où il disposera d’informations à cet égard.

Le Président précise que par transports internes il ne faut pas entendre seulement les transports par voie d’eau intérieure, mais également les transports par rail et par route, et les transports aériens.

M. Lombardo Toledano considère que, si la Commission des transports internes doit s’occuper uniquement de la restauration du système des transports des régions dévastées en Europe, il conviendrait de lui donner un titre approprié. Si son champ d’action ne doit pas être ainsi limité, il convient qu’elle ait un caractère nettement international.

M. Chapa considère que, si la Commission des transports internes doit traiter les problèmes relatifs aux chemins de fer, aux routes, aux transports par voies d’eau intérieures et aux transports aériens, il convient de lui donner un caractère international car, dans bien des cas, les mêmes problèmes se posent en Amérique et en Europe.

M. Laurent estime que, même si l’on donnait à cette commission un caractère international, le Conseil pourrait décider qu’elle devrait s’occuper, en premier lieu, des questions européennes qui sont les plus urgentes.

Par 17 voix contre 3, le Conseil d’administration décide que les travaux de la Commission des transports internes ne seront pas limités à l’Europe, mais auront un caractère interrégional.
It was not very easy to give a definite answer to Mr. McDavitt's question, because although it might be decided to set up four or five committees there was no means of saying how long it would take the countries concerned to carry out the consultations preliminary to the appointment of their members. This must be done before any meeting of the committees could be held, and might take some time. As full information with regard to the composition of a committee was received it would be possible to consider convening that committee at a time convenient to its members. In any case the meetings of the various committees would not take place simultaneously.

The Office would lay before each committee a preliminary documentation which was already being assembled. Later special attention would be paid to any points which the committee indicated as of particular importance for its discussions. The first meeting of each committee might have before it an agenda similar to that which had been prepared for the Textile Conference and would be provided with a preliminary outline of the principal social problems of the industry and their economic repercussions. This preliminary work might not be as fully done as it would have been done in peacetime, but the committee would nevertheless have a sound documentary basis for its first meeting and could give an indication of the points which should be studied more fully in preparing for its future meetings.

Mr. Watt agreed with the rest of the Workers' group that all the committees should be international in character with the exception of the Inland Transport Committee. With regard to this latter committee, he would like to know what its specific functions were to be. It had been suggested that the committee would deal primarily with the reconstruction of the European transport system; if that were so, the committee should be a European committee. If, on the other hand, it was to be a permanent committee to deal with transport problems on all the main waterways of the world, it should have a different character.

With regard to the metal industry, he thought that the term "metal trades" would give a much clearer notion of the demarcation of those industries as it was understood in the United States than would the term "engineering".

The Chairman said that before taking a decision on the actual setting up of the committees the Governing Body must decide whether the Inland Transport Committee should initially be purely European in character or should be inter-regional.

In respect to a question put by Mr. Watt, the Acting Director said that according to the decision which was taken on this point the Office would provide the committee with documentation concerning European inland transport or inland transport in all countries, in so far as information was available.

The Chairman explained that the term "inland transport" covered not only transport by water, but transport by rail, road and air also.

Mr. Lombardo Toledano thought that if the Inland Transport Committee was to deal solely with the rehabilitation of the transport systems of the devastated areas of Europe its title should indicate that fact. If its scope were not to be so restricted, it ought to be definitely international in character.

Mr. Chapa thought that if the Inland Transport Committee was to deal with transport by rail, road, inland waterways and air, it should be international in character, because many of the same problems arose in America as in Europe.

Mr. Laurent said that even if the committee were to be made international in character the Governing Body might decide that it should deal in the first place with those European questions which were of the greatest urgency.

By 17 votes to 3 the Governing Body decided that the scope of the Inland Transport Committee should not be limited to Europe but should be inter-regional.
Le Président rappelle qu’une question analogue se pose au sujet de la question des mines de charbon.

M. Gemmili rappelle que l'Afrique du Sud et l'Australie sont deux pays producteurs de charbon importants. Il importe que l'on tienne compte de cet état de choses dans l'organisation des travaux de la commission.

Sir John Forbes Watson souligne le caractère nettement international de l'industrie des mines de charbon.

Par 25 voix, sans opposition, le Conseil d'administration décide que les travaux de la Commission des mines de charbon ne seront pas limités à l'Europe, mais auront un caractère interrégional.

Le Président indique qu'à la suite de ces deux votes, qui précisent le caractère que devraient avoir les deux commissions envisagées au cas où le Conseil déciderait de les créer, il appartient au Conseil de décider quelles sont les industries pour lesquelles des commissions d'industrie seront créées.

Cette décision pourrait être prise sur la base des propositions du Bureau.

Sir John Forbes Watson propose, à titre d'amendement, qu'à l'heure actuelle le Conseil se borne à envisager la création d'une commission pour les transports internes, en ajournant à sa 95ème session l'examen de la situation des autres industries.

Par 22 voix contre 6, le Conseil d'administration repousse l'amendement présenté par Sir John Forbes Watson.

Le Président met aux voix la proposition de M. Lombardo Toledano visant à ajouter l'industrie du pétrole à la liste des industries pour lesquelles des commissions d'industrie seraient constituées. Cette proposition constitue en fait un amendement à la proposition du Bureau.

Sir Frederick Leggett précise que, s'il vote contre cet amendement, cela ne signifie pas qu'il doive s'opposer ultérieurement à la création d'une commission pour l'industrie pétrolière.

Par 15 voix contre 6, le Conseil d'administration adopte la proposition de M. Lombardo Toledano consistant à ajouter l'industrie du pétrole à la liste des industries pour lesquelles des commissions d'industrie seraient constituées.

M. Stanczyk a déjà eu l'occasion de souligner l'importance de l'industrie du bâtiment, qui sera une industrie-clé, du point de vue de l'emploi, dans les pays libérés d'Europe. Le bâtiment formera également un élément essentiel du programme de reconstruction dans des pays comme la Grande-Bretagne.

Par ailleurs le bâtiment a une importance considérable du point de vue social; tant que persistera la pénurie d'habitations convenables, le relèvement du niveau de vie demeurera illusoire.

Il propose formellement que le Conseil décide de créer une commission pour l'industrie du bâtiment, et que cette commission soit convoquée le plus tôt possible pour aborder son programme de travail.

M. Hauck appuie la proposition de M. Stanczyk.

M. Antoine demande que le champ d'action de cette commission soit étendu au génie civil et aux travaux publics, car la main-d'œuvre de ces branches d'industrie est interchangeable avec celle du bâtiment.

Par 17 voix contre 3, le Conseil d'administration décide d'ajouter à la liste des industries pour lesquelles des commissions d'industrie seraient créées l'industrie du bâtiment, du génie civil et des travaux publics.
The Chairman said that the same question arose in respect of the coal-mining industry.

Mr. Gemmill pointed out that South Africa and Australia were both important coal producing countries. This should be remembered when organising the committee’s work.

Sir John Forbes Watson said that the coal-mining industry was essentially international in character.

By 25 votes to none the Governing Body decided that the scope of the Coal-Mining Committee should not be limited to Europe but should be inter-regional.

The Chairman said that having taken the preceding two votes, which defined the character of the two proposed committees should it be decided to set them up, the Governing Body would now have to take a decision as to the industries for which industrial committees should be established. This decision might be taken on the basis of the proposals made by the Office.

Sir John Forbes Watson wished to propose, by way of amendment, that the Governing Body should confine itself at the present time to setting up an Inland Transport Committee and should adjourn its consideration of the committees for the other industries until its 95th Session.

By 22 votes to 6 the Governing Body rejected the amendment moved by Sir John Forbes Watson.

The Chairman called for a vote on Mr. Lombardo Toledano's motion to add the petroleum industry to the list of industries for which industrial committees should be set up. This motion was in fact an amendment to the Office proposals.

Sir Frederick Leggett wished to make it clear that if he voted against this amendment this should not be interpreted as meaning that he was opposed to the setting up of a committee for the petroleum industry at a later date.

By 15 votes to 6 the Governing Body adopted the motion moved by Mr. Lombardo Toledano to add the petroleum industry to the list of industries for which industrial committees should be established.

Mr. Stanczyk said that he had already had occasion to stress the importance of the building industry, which would be a key industry in respect to employment in the liberated countries of Europe. Building would also form an essential part of the reconstruction programme in countries such as Great Britain. Furthermore, building had an important social aspect, for so long as the shortage of housing accommodation lasted measures to raise the standard of living would remain illusory. He wished to move a formal proposal that the Governing Body should decide to set up a committee for the building industry, and that that committee should be convened at the earliest possible date to begin its work.

Mr. Hauck seconded Mr. Stanczyk’s motion.

Mr. Antoine proposed that the scope of the committee for the building industry should be widened to include civil engineering and public works, since labour was interchangeable between these various branches.

By 17 votes to 3 the Governing Body decided to add the building, civil engineering and public works industries to the list of industries for which industrial committees should be established.
Par 22 voix, contre 3, le Conseil d’administration décide de créer des commissions d’industrie pour les industries suivantes:

- Transports internes,
- Mines de charbon,
- Production du fer et de l’acier,
- Industries métallurgiques,
- Textiles,
- Production et raffinage du pétrole,
- Industries du bâtiment, du génie civil et des travaux publics.

Composition des commissions.

Le Directeur p.i. souligne que les propositions du Bureau ne comportaient l’indication des pays qui seraient représentés au sein des commissions que pour les cinq premières industries retenues, mais pas pour le pétrole, ni pour le bâtiment, le génie civil et les travaux publics.

Il appartient au Conseil d’indiquer s’il entend ajouter des pays aux listes envisagées pour les cinq premières industries.

M. Hallsworth propose formellement que le Mexique soit ajouté à la liste concernant l’industrie du fer et de l’acier.

Le Président rappelle que dans les propositions primitives du Bureau seuls des pays européens étaient compris dans la liste relative aux transports internes et aux mines de charbon.

Il invite le Conseil à se prononcer tout d’abord à l’égard des autres commissions, et en premier lieu à l’égard de la Commission de la production du fer et de l’acier.

Le Conseil d’administration décide d’ajouter le Mexique à la liste des pays figurant dans la note du Bureau. La liste revisitée s’établit comme suit:


Sir John Forbes Watson fait observer que dans la note du Bureau on donne le nom de « constructions mécaniques » à ce qui est en réalité les industries métallurgiques. Dans les subdivisions de l’industrie des constructions mécaniques relatives aux constructions navales, d’une part, et à la fabrication d’avions et d’automobiles et industries connexes, d’autre part, il relève des pays qui ne figurent pas dans la liste principale. Si l’on veut avoir une commission générale, qui puisse se subdiviser ensuite en sous-commissions, il faut que tous les pays intéressés figurent dans la liste initiale.

Le Directeur p.i. déclare que le titre « de constructions mécaniques » peut être remplacé par « industries métallurgiques », et qu’une liste générale comprenant tous les pays intéressés aux diverses branches de ces industries devrait être établie. Il en serait de même pour les textiles, pour lesquels serait créée une commission générale qui pourrait se subdiviser ensuite en sous-commissions.

Le Conseil d’administration décide de remplacer le titre d’« industrie des constructions mécaniques » par « industries métallurgiques » et de comprendre dans la liste des pays figurant sous cette rubrique tous les pays qui figuraient dans les diverses subdivisions de la liste établie par le Bureau pour l’industrie des constructions mécaniques. La liste revisitée s’établit comme suit:


Le Conseil d’administration décide de comprendre dans la liste des pays figurant sous
By 22 votes to 3 the Governing Body decided to set up industrial committees for the following industries:

- Inland transport,
- Coal mining,
- Iron and steel production,
- Metal trades,
- Textiles,
- Petroleum production and refining,
- Building, civil engineering and public works.

Membership of Committees.

The Acting Director said that the Office had made suggestions concerning the countries which should be represented on the committees for the first five industries, but not for the petroleum industry nor for building, civil engineering and public works.

It would be for the Governing Body to decide whether it wished to add any other countries to the lists suggested for the first five industries.

Mr. Hallsworth moved that Mexico should be added to the list for the Iron and Steel Committee.

The Chairman called attention to the fact that with regard to inland transport and coal-mining only European countries were included in the original suggestions of the Office.

He suggested that the Governing Body should deal with the other committees first, and should begin by taking a decision in respect of the Iron and Steel Production Committee.

The Governing Body decided to add Mexico to the list of countries suggested for membership of the Iron and Steel Committee in the Office document. The revised list is as follows:

**Iron and Steel Production**: United States of America, Australia, Belgium, Brazil, Canada, China, Czechoslovakia, France, United Kingdom, India, Luxembourg, Mexico, Sweden, Union of South Africa.

Sir John Forbes Watson pointed out that the Office documents described as "engineering" what were really the metal trades. In the subdivisions relating to shipbuilding on the one hand and aircraft and automobile manufacture and allied trades on the other he noted countries which did not figure in the general list. If there were to be a general committee which could be divided into subcommittees all the countries concerned ought to figure in the original list.

The Acting Director said that the term "metal trades" could be substituted for "engineering trades", and that a general list should be drawn up to include all the countries interested in any of the various sections. The same applied to textiles, for which a general committee should be set up which could be split up later into subcommittees.

The Governing Body decided to substitute the term "metal trades" for the term "engineering trades", and to include in the list of countries under this heading all the countries listed in the various sections of the list drawn up by the Office for the engineering and allied trades. The revised list is as follows:

**Metal Trades**: United States of America, Australia, Belgium, Canada, Czechoslovakia, Denmark, France, United Kingdom, India, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland.

The Governing Body decided to include in the list of countries under the heading of...
la rubrique «textiles» tous ceux qui figuraient dans les deux subdivisions de la liste établie par le Bureau, en y ajoutant la Norvège. La liste révisée s’établit comme suit:


Sir John Forbes Watson fait observer que le coton, la rayonne et la laine constituent des industries distinctes. Or, on envisage une commission générale qui se divisera en sous-commissions. À son avis, l’industrie textile considérera toutefois que ces trois branches des textiles constituent des industries indépendantes.

Sir Frederick Leggett fait observer que si toutes les organisations intéressées se trouvent réunies au sein de la commission, elles auront l’occasion de donner leur avis sur les subdivisions qui pourraient être envisagées.

Le Conseil approuve cette procédure.

Le Directeur p.i. indique que puisque la Commission des mines de charbon doit avoir un caractère international, il convient d’ajouter à la liste envisagée les pays suivants: États-Unis d’Amérique, Australie, Canada, Inde, Union sud-africaine.

Le Conseil d’administration décide d’ajouter les pays énumérés par le Directeur p.i. à la liste primitivement établie par le Bureau. La liste, révisée s’établit comme suit:


M. Hauck constate que le Conseil a décidé de donner un caractère interrégional aux Commissions des transports internes et des mines de charbon, pour lesquelles on avait prévu un caractère purement européen. Pour sa part, il s’est abstenu dans les deux cas, car il estime que si l’Organisation internationale du Travail doit consacrer son attention aux problèmes des divers continents, il craindra que l’élargissement de la composition des deux commissions n’ait pour résultat de retarder leur mise en marche. Il est du plus grand intérêt pour la reconstruction de l’Europe que les deux commissions, et plus particulièrement celle des transports internes, commencent à fonctionner le plus tôt possible.

Il demande au Directeur p.i. s’il ne serait pas possible de décider que les deux commissions internationales en question pourraient se scinder en sous-commissions régionales, et si le Conseil ne pourrait pas créer immédiatement des sous-commissions européennes des transports et du charbon comprenant des pays énumérés dans la liste primitive établie par le Bureau.

Sir John Forbes Watson ne croit pas qu’il soit possible de revenir sur les décisions qui ont été prises.

Le Président rappelle que le Conseil a décidé de donner à ces deux commissions un caractère interrégional.

Sir Frederick Leggett ne voudrait pas que la décision qui a été prise par le Conseil soit interprétée comme constituant une entrave quelconque à la reconstruction des transports en Europe.

M. Hauck s’incline devant la décision qui a été prise par le Conseil, mais cherche simplement un moyen de permettre à la Commission des transports internes, dont la tâche en Europe est des plus urgente, de commencer le plus tôt ses travaux pratiques dans le cadre fixé par le Conseil.

M. Gouthier appuie la suggestion de M. Hauck, qu’il ne croit pas incompatible avec la décision prise par le Conseil d’administration. La commission doit avoir un caractère interrégional, mais cela ne doit pas l’empêcher d’entreprendre le plus tôt possible la tâche urgente qui lui incombe en Europe.
“textiles” all the countries given in the two subsections of the list drawn up by the Office, with the addition of Norway. The revised list is as follows:

Textiles: United States of America, Australia, Belgium, Brazil, Canada, China, Czechoslovakia, Egypt, France, United Kingdom, India, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Sweden, Switzerland.

Sir John Forbes Watson pointed out that cotton, rayon and wool were three distinct industries. It was proposed that the general committee should divide itself into subcommittees, but he thought that the textile industry would hold the view that the three sections were independent industries.

Sir Frederick Leggett said that if all the organisations concerned were called together on the committee they would have the opportunity of expressing their views on how the industry should be divided.

The Governing Body approved this proposal.

The Acting Director pointed out that as the Coal-Mining Committee was to be international in character the following countries ought to be added to the proposed list: United States of America, Australia, Canada, India, Union of South Africa.

The Governing Body decided to add to the original list drawn up by the Office for membership of the Coal-Mining Committee the countries mentioned by the Acting Director. The revised list is as follows:

Coal-Mining: United States of America, Australia, Belgium, Canada, Czechoslovakia, France, United Kingdom, India, Netherlands, Poland, Union of South Africa.

Mr. Hauck noted that the Governing Body had decided that the Inland Transport Committee and the Coal-Mining Committee should be inter-regional instead of purely European, as originally suggested. He had abstained from voting in both cases because although he believed that the International Labour Organisation should deal with the problems of the various continents, he was afraid that by enlarging the committees the initiation of their work would be delayed. It was of the highest importance for European reconstruction that the two committees, and especially the Inland Transport Committee, should begin to operate at once.

He asked the Acting Director whether it would not be possible to decide that these two international committees should be split up into regional subcommittees, and whether the Governing Body could not immediately set up European subcommittees for transport and coal mining composed of the countries given in the original list suggested by the Office.

Sir John Forbes Watson did not think that it was possible to go back on the decisions which had already been taken.

The Chairman pointed out that the Governing Body had already decided that these two committees should be inter-regional.

Sir Frederick Leggett did not want the decision which the Governing Body had taken to be interpreted as holding up the rehabilitation of European transport.

Mr. Hauck accepted the Governing Body’s decision. He had simply been seeking some means of enabling the Inland Transport Committee, which had a task of the utmost urgency to perform in Europe, to begin its practical work along the lines laid down by the Governing Body at the earliest possible date.

Mr. Gouthier supported Mr. Hauck’s suggestion, which he did not regard as incompatible with the decision already taken by the Governing Body. The Committee was to be inter-regional, but that did not prevent it from starting on its urgent tasks in Europe as soon as possible.
M. Fuss indique que pour les mêmes raisons de M. Hauck, il s’est abstenu au sujet de la Commission des transports. Il considère que cette commission internationale pourrait, dès son origine, être scindée en deux sections qui se réuniraient ensuite. Il serait possible de procéder simultanément à des travaux préparatoires en Europe et dans d’autres continents. Cette méthode permettrait de remédier sans tarder à la situation très grave des transports dans les pays d’Europe récemment libérés.

Pour ce qui est des mines de charbon, il estime que le problème de l’industrie charbonnière forme un tout et qu’il convient de donner à la commission un caractère universel.

Le Directeur p.i. voudrait dissiper un malentendu. Bien que le Bureau international du Travail tienne à faire tout ce qui est en son pouvoir pour aider les pays libérés d’Europe à régler leurs problèmes urgents, il serait illusoire de supposer que les commissions d’industrie peuvent faire beaucoup dans ce sens. Il regrette qu’il en soit ainsi, mais leur objectif est quelque peu différent. Il s’agit d’édifier un mécanisme pour les relations du travail dans les grandes industries du monde entier.

Ces commissions d’industrie aborderont certains des problèmes qui préoccupent M. Hauck, et leurs débats apporteront sans doute une contribution indirecte à la solution de ces problèmes qui sont pour l’Europe d’une importance vitale, mais il ne faudrait pas donner l’impression en Europe qu’en instituant ces commissions l’Organisation internationale du Travail entreprend de remettre sur pied les transports des pays d’Europe. Cette tâche incombera plutôt à une organisation officielle des transports européens dont la création est envisagée.

En tout état de cause on ne peut s’attendre à des résultats pratiques immédiats. Il faudra, après le retour à Montréal, entrer en contact avec les gouvernements au sujet de la désignation des membres des commissions d’industrie. Il faudra également, dans certains cas, envisager la possibilité de désigner plus d’un représentant pour certains pays et certaines branches d’industrie.

Le Bureau consultera de nouveau le Conseil à sa prochaine session au sujet des points qui resteront à régler. Entre temps il aura peut-être recueilli une liste de personnes qui pourraient constituer la représentation des pays européens au sein de certaines commissions. Peut-être, en ce cas, serait-il possible de recourir à une procédure analogue à celle qui a été suggérée par M. Hauck ou par M. Fuss, mais jusqu’à ce que ce mécanisme ait été mis au point et ait commencé à fonctionner, on ne peut s’attendre à ce que les commissions d’industrie puissent apporter une contribution immédiate à la solution des problèmes européens urgents.

M. Oldenbroek a voté en faveur du caractère international des commissions parce qu’il faut éviter de donner l’impression qu’une organisation universelle, comme l’Organisation internationale du Travail, s’intéresse avant tout aux problèmes européens. Toutefois il estime qu’il importe que les commissions commencent leurs travaux sans délai. Pour ce qui est des transports, on a signalé l’existence d’une organisation qui est prête à fonctionner dans ce domaine. Toutefois, des problèmes urgents de travail se posent et il importe qu’ils soient traités par l’Organisation internationale du Travail.

Le Président souligne que rien n’empêche le Conseil d’administration d’inscrire, en tête de l’ordre du jour de la Commission des transports, des problèmes européens urgents.

Mme Clegg Riedel propose que les problèmes urgents concernant les transports européens soient renvoyés à la Commission internationale des transports internes.

Sir Frederick Leggett appuie cette proposition.

Le Conseil d’administration adopte la proposition de Mme Clegg Riedel tendant à inscrire en tête de l’ordre du jour de la Commission des transports internes les problèmes urgents qui se posent dans les pays d’Europe.

La séance est levée à 18 heures 18.
Mr. Fuss said that he had refrained from voting on the Inland Transport Committee for the same reasons as Mr. Hauck. He thought that the international committee could be split up from the outset into two sections which could come together later. The preparatory work for Europe and for the other continents could be done at the same time. This method would enable steps to be taken without delay to deal with the very grave transport situation in the recently liberated countries of Europe.

With regard to the Coal-Mining Committee, he thought that the problems of the coal industry formed a single whole and that the committee should be world-wide in scope.

The Acting Director thought that it was necessary to clear up a misunderstanding. While the International Labour Office was anxious to do everything it could to help the liberated countries of Europe to solve their urgent problems, it would be an illusion to suppose that the industrial committees could do much in that field. He was sorry that this was so, but the committees were being set up for a different purpose. They were an attempt to build up machinery of industrial relations in the great occupations throughout the world.

The industrial committees would certainly discuss some of the problems which Mr. Hauck had in mind, and their discussions would no doubt make an indirect contribution towards the solution of those problems, which were of vital importance to Europe. But it would be wrong to give the impression in Europe that by setting up its committee the International Labour Organisation was taking the responsibility for putting European transport on its feet. That would be the responsibility of an official European Transport Organisation which was already planned.

In any case, no immediate results could be expected. When the Office staff had returned to Montreal it would have to get in touch with Governments with regard to the appointment of the members of the committees. Consideration would also have to be given to the possibility of appointing more than one representative for some countries and some branches of industry.

The Office would again report to the Governing Body at its next session with regard to any points which remained to be decided. In the meantime it might have been able to secure a list of persons who would act as representatives of the European countries on some of the committees. If so, it might be possible to adopt some procedure such as Mr. Hauck and Mr. Fuss had suggested, but until the machinery had been organised and had begun to operate the industrial committees should not be expected to make any immediate contribution to the solution of the burning problems of Europe.

Mr. Oldenbroek said that he had voted in favour of making the committees international because it would be wrong to give the impression that a world organisation like the International Labour Organisation was primarily interested in European problems. Nevertheless he thought that the committees ought to begin their work without delay. With regard to transport, it had been mentioned that there was an organisation which was ready to do the work; but there were very urgent labour problems to deal with, and it was important that they should be dealt with by the International Labour Organisation.

The Chairman said that there was nothing to prevent the Governing Body from making the urgent problems of European transport the first item on the agenda of the Inland Transport Committee.

Mrs. Clegg Riedel moved that the urgent problems of transport in Europe should be the first question referred to the international Inland Transport Committee.

Sir Frederick Leggett seconded the proposal.

The Governing Body adopted the motion of Mrs. Clegg Riedel to make the urgent problems of transport in Europe the first item on the agenda of the Inland Transport Committee.

The sitting closed at 6.18 p.m.

Carter Goodrich.
Au cours de cette séance, qui a eu un caractère privé, le Conseil d'administration a examiné la douzième question à l'ordre du jour (Rapport du Comité du budget), la quinzième question à l'ordre du jour (Rapport du Directeur p.i.) et la deuxième question à l'ordre du jour (Deuxième Rapport de la Commission des questions constitutionnelles).

Conformément aux dispositions de l'article 10 du Règlement du Conseil d'administration, le procès-verbal de cette séance est imprimé séparément.
MINUTES OF THE TENTH SITTING (PRIVATE)

At this sitting, which was held in private, the Governing Body considered the twelfth item on the agenda (Report of the Finance Committee), the fifteenth item on the agenda (Report of the Acting Director) and the second item on the agenda (Second Report of the Committee on Constitutional Questions).

In accordance with Article 10 of the Standing Orders of the Governing Body, the minutes of this sitting have been printed separately.

Absent: M. ALVARADO.

TROISIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Propositions pour l'institution de commissions d'industrie (suite)

Composition des commissions d'industrie.

Le Directeur p.i. indique que, étant donné que la Commission des transports internes a maintenant un caractère interrégional et non européen, il conviendrait d'ajouter à la liste primitive les pays suivants: États-Unis d'Amérique, Australie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Inde, Mexique, Union sud-africaine.

Le Conseil d'administration approuve cette addition, ainsi que la liste révisée qui s'établit comme suit:

Transports internes: États-Unis d'Amérique, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Chine, Danemark, France, Royaume-Uni, Grèce, Inde, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, Union sud-africaine, Yougoslavie.

Le Directeur p.i. donne lecture de la liste provisoire établie par le Bureau pour la constitution de la Commission de l'industrie du bâtiment, du génie civil et des travaux publics. Cette liste pourrait être complétée lors de la prochaine session.

Le Conseil approuve la liste provisoire présentée par le Bureau qui s'établit comme suit:


Le Directeur p.i. déclare que pour l'industrie de la production et du raffinage du pétrole, le Bureau a établi, sur la base de statistiques assez récentes, une liste provisoire comprenant les pays qui produisent plus de 100 millions de tonnes par an. Cette liste pourrait être révisée lors de la prochaine session. Elle comprend les pays suivants: États-Unis d'Amérique, Canada, Colombie, Égypte, Royaume-Uni, Irak, Iran, Mexique, Pays-Bas, Pérou, Venezuela.

M. ANTOINE demande que l'on ajoute à cette liste la France, qui a de grands intérêts dans la production de nombreux pays et qui possède, sur son propre territoire, de puissantes raffineries.

Sir David MEEK demande que l'on ajoute à cette liste la Birmanie qui est un pays producteur de pétrole important.
MINUTES OF THE ELEVENTH SITTING

(Wednesday, 31 January 1945 — 2.50 p.m.)

The Governing Body was composed as follows: Mr. Goodrich (Chairman), Mr. Aghnides, Mr. Antoine, Mr. Bengough, Mr. Bianchi, Mr. Chapa, Mr. Chu Hsueh-fan, Mrs. Clegg Riedel, Mr. Erulkar, Sir John Forbes Watson, Mr. Fuss, Mr. Gemmill, Mr. Gouthier, Mr. Hallsworth, Mr. Hauck, Mr. Hjelmveit, Mr. Kosina, Mr. Kovacevich, Mr. Laurent, Mr. Lecocq, Sir Frederick Leggett, Mr. Li Ping-heng, Mr. Lombardo Toledano, Mr. Martin, Mr. McDavitt, Sir David Meek, Mr. Oldenbroek, Mr. del Río y Cañedo, Mr. Stanczyk, Mr. Warning, Mr. Watt.

Absent: Mr. Alvarado.

Third Item on the Agenda

Proposals concerning Industrial Committees (continued)

Composition of Industrial Committees.

The Acting Director said that as it had now been decided that the Inland Transport Committee should be inter-regional and not European in composition, the following countries should be added to the original list: United States of America, Australia, Brazil, Canada, Chile, China, India, Mexico, Union of South Africa.

The Governing Body approved these additions, and adopted the revised list, which is as follows:

**Inland Transport:** United States of America, Australia, Belgium, Brazil, Canada, Chile, China, Czechoslovakia, Denmark, France, United Kingdom, Greece, India, Luxembourg, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Sweden, Switzerland, Turkey, Union of South Africa, Yugoslavia.

The Acting Director read the provisional list suggested by the Office for the membership of the Industrial Committee for Building, Civil Engineering and Public Works. He said that this list might be completed at the next session.

The Governing Body approved the provisional list submitted by the Office, which is as follows:

**Building, Civil Engineering and Public Works:** United States of America, Australia, Belgium, Brazil, Canada, Chile, China, Czechoslovakia, Denmark, France, United Kingdom, India, Mexico, Netherlands, Norway, Poland, Sweden, Switzerland, Union of South Africa.

The Acting Director said that with regard to the petroleum production and refining industry the Office had drawn up, on the basis of fairly recent statistics, a provisional list consisting of the countries which produced over one hundred million tons per annum. This list, which might be subject to revision at the next session, consisted of the following countries: United States of America, Canada, Colombia, Egypt, United Kingdom, Iraq, Iran, Mexico, Netherlands, Peru and Venezuela.

Mr. Antoine asked that France should be added to the list, in view of the extensive French interests in oil production in various countries and the large refineries which existed in France.

Sir David Meek asked that Burma, which was an important oil producing country, should also be added.
Le Directeur p.i. souligne que la Birmanie est comprise dans le cadre du Royaume-Uni. En fait, si le Royaume-Uni figure dans cette liste, c’est en raison de la production pétrolière de la Birmanie et de la Trinité.

Le Conseil d’administration approuve la liste proposée par le Bureau avec l’addition de la France. La liste révisée s’établit comme suit :

Production et raffinage du pétrole: États-Unis d’Amérique, Canada, Colombie, Égypte, France, Royaume-Uni, Irak, Iran, Mexique, Pays-Bas, Pérou, Venezuela.

Le Conseil d’administration décide que chaque commission d’industrie comprendra une délégation du Conseil d’administration du Bureau international du Travail composée en nombre égal de représentants du groupe gouvernemental, des employeurs et des travailleurs. Le nombre des représentants de chaque groupe pourra varier selon les circonstances.

M. Hallsworth demande si les commissions nationales dont l’institution est suggérée dans la note du Bureau seraient de caractère bipartite ou tripartite. Il signale qu’en Grande-Bretagne les relations de travail entre employeurs et travailleurs dans les diverses industries sont organisées depuis longtemps, et qu’en fait il existe déjà des commissions nationales dans les diverses industries; dans d’autres pays, la situation serait sans doute différente.

Le Président souligne qu’une décision quant à la création de commissions nationales n’est pas indispensable pour la mise en marché des commissions d’industrie internationales et pourrait par conséquent être ajournée à la prochaine session.

Le Conseil d’administration ajourne à sa 95ème session l’examen de la suggestion figurant dans la note du Bureau et tendant à instituer des commissions nationales qui travailleraient en étroite collaboration avec les commissions d’industrie internationales.

Le Conseil d’administration ajourne à sa 95ème session la suggestion figurant dans la note du Bureau quant à l’inclusion éventuelle, dans la composition des commissions, de représentants des organisations internationales d’employeurs ou des secrétariats professionnels internationaux.

Date, lieu et ordre du jour de la première réunion de chaque commission.

Le Conseil d’administration autorise le Directeur p.i. à convoquer une réunion de chaque commission à une date appropriée au cours de 1945, après consultation du bureau du Conseil et telles autres consultations qui pourraient être nécessaires.

Le Président rappelle que, pour ce qui concerne l’ordre du jour des missions, le Bureau suggère d’y faire figurer deux questions générales; d’autre part, le Conseil d’administration a déjà décidé de faire figurer en tête de l’ordre du jour de la Commission des transports internes, les questions relatives aux transports en Europe.

M. Hallsworth demande s’il est bien entendu que l’ordre du jour suggéré par le Bureau pour les diverses commissions comprend bien les problèmes concernant l’emploi dans chacune des industries intéressées.

Sir John Forbes Watson fait remarquer que l’ordre du jour envisagé comprend déjà à peu près toute l’activité que l’Organisation pourra exercer à l’égard de chaque industrie. Pour ce qui est des questions économiques, il souligne que l’activité des commissions d’industrie ne pourra s’exercer que dans les limites de la compétence générale de l’Organisation.

Le Président signale à M. Hallsworth que les suggestions du Bureau portent notamment sur les perspectives en matière d’emploi dans l’industrie en question.

M. Hallsworth se déclare satisfait par cette précision.
The Acting Director said that Burma was covered by the United Kingdom, and the reason for which the United Kingdom figured in the list was because of the oil-production of Trinidad and Burma.

The Governing Body approved the list proposed by the Office, with the addition of France. The revised list is as follows:

**Petroleum Production and Refining:** United States of America, Canada, Colombia, Egypt, France, United Kingdom, Iran, Iraq, Mexico, Netherlands, Peru, Venezuela.

The Governing Body decided that the membership of each industrial committee should include a delegation of the Governing Body of the International Labour Office comprising an equal number of representatives of the Government group, the Employers' group and the Workers' group. The number of representatives from each group might vary with circumstances.

Mr. Hallsworth wished to know whether the national committees which it was proposed should be established would be bipartite or tripartite. He pointed out that in Great Britain organised industrial relations in various industries had existed for a long time, and that there were in fact national committees in the various industries; but the situation would doubtless be different in other countries.

The Chairman said that a decision with regard to the establishment of national committees was not essential for the starting of the international industrial committees, and might therefore be adjourned until the next session.

The Governing Body adjourned until its 95th Session consideration of the suggestion made in the Office note that national committees should be set up to work in close co-operation with the international industrial committees.

Time, Place and Agenda of the First Meeting of Each Committee.

The Governing Body authorised the Acting Director to convene a meeting of each committee at an appropriate date in 1945 after consultation with the Officers of the Governing Body and such other consultations as might be necessary.

The Chairman said that with regard to the agenda of the committees, the Office had suggested that it include two general questions. In the case of the Inland Transport Committee the Governing Body had already decided to make the question of European transport the first item on the agenda.

Mr. Hallsworth asked whether it was understood that the agenda proposed by the Office for the several committees included the employment problem in each for the industries concerned.

Sir John Forbes Watson said that the proposed agenda already included practically all the activity with which the Organisation could deal in respect of each industry. So far as economic questions were concerned, the industrial committees could not go further than the Organisation as a whole.

The Chairman pointed out to Mr. Hallsworth that the Office proposals referred to "the prospective employment situation in the industry" concerned.

Mr. Hallsworth accepted this explanation.
Le Conseil d'administration approuve les propositions du Bureau concernant l'ordre du jour des commissions.

Nature des décisions des commissions.

Le Conseil d'administration approuve les suggestions contenues dans la note du Bureau à ce sujet.

Représentation des commissions au sein du Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration ajourne à sa 95ème session l'examen des suggestions contenues dans la note du Bureau à ce sujet.

Arrangements financiers pour les réunions de 1945.

Le Président rappelle que le Conseil d'administration a déjà pris des décisions à cet égard sur rapport de son Comité du budget.

Sir John Forbes Watson souligne que, dans la note du Bureau, il est prévu que les gouvernements auraient la charge des dépenses des membres gouvernementaux des commissions et que l'Organisation prendrait à sa charge les dépenses des membres employeurs et travailleurs, à raison de deux membres de chaque pays pour chaque groupe. Cette limitation du nombre des membres est inapplicable dans le cas de certaines commissions. C'est ainsi qu'il est impossible de faire représenter l'industrie textile par deux employeurs, alors qu'elle comporte au minimum trois subdivisions principales. On peut se demander s'il ne conviendrait pas de faire supporter par les gouvernements l'ensemble des frais des commissions d'industrie. Il importe de prendre des mesures appropriées pour faire face à des cas semblables. D'autre part, il ne saurait être question de mettre à la charge des employeurs et des travailleurs les frais de représentants supplémentaires, d'autant plus que ces derniers pourraient être appelés à aller siéger dans des pays divers.

L'industrie textile n'est d'ailleurs pas la seule pour laquelle la représentation par deux personnes soit insuffisante. C'est le cas également pour les industries métallurgiques, qui comportent de nombreuses subdivisions. Rien que dans la construction mécanique, il existe, en Grande-Bretagne, trente syndicats qui négocient avec les employeurs des conventions collectives. Il ne faut pas donner à certains intéressés l'impression qu'ils sont tenus à l'écart du fonctionnement des commissions d'industrie. On pourrait envisager diverses solutions. Par exemple, les gouvernements pourraient prendre à leur charge l'envoi de tels représentants non gouvernementaux additionnels dont la participation aux travaux des commissions se révèlerait nécessaire. D'autre part, on pourrait limiter le droit de vote dans des conditions appropriées. En tout cas, les commissions commenceront leurs travaux dans de mauvaises conditions si on laissait à la charge des organisations d'employeurs et de travailleurs les frais de représentants supplémentaires dont la présence paraît indispensable. Il importe donc de prévoir pour certaines commissions une composition plus élastique que celle que suggère le Bureau.

M. Hallsworth considère lui aussi que les décisions prises par le Comité du budget et le Conseil d'administration ne règlent pas tous les aspects financiers du problème. Il pense, comme Sir John Forbes Watson, que la composition de certaines commissions donnera lieu à de sérieuses difficultés. À son avis il convient, sans plus tarder, d'envisager la modification du nombre maximum de représentants de chaque groupe au sein de certaines commissions.

Sir Frederick Leggett ne croit pas que l'on puisse aborder utilement cet aspect du problème à l'heure actuelle. A la suite des décisions prises, il importe que les gouvernements se mettent en rapport avec les représentants des industries intéressées. Ces contacts permettront sans doute de mieux connaître leurs idées quant à leur représentation dans les commissions d'industrie; il serait sans doute possible au Conseil d'aboutir à une décision en la matière à sa prochaine session.

Il souligne les dangers que présenterait un système dans lequel chaque pays compterait un nombre considérable de représentants au sein d'une commission déterminée, simplement parce que, dans certains cas particuliers, il serait nécessaire de dépasser le maximum suggéré par le Bureau.
The Governing Body approved the proposals made by the Office concerning the agenda of the committees.

Nature of the Decisions of the Committees.

The Governing Body approved the suggestions made in the Office note on this point.

Representation of the Committees on the Governing Body.

The Governing Body adjourned until its 95th Session consideration of the suggestions contained in the Office note on this point.

Financial Arrangements for 1945 Meetings.

The Chairman reminded the Governing Body that, on the recommendation of its Finance Committee, it had already taken certain decisions on this subject.

Sir John Forbes Watson pointed out that the proposal in the Office note was that the Governments should pay the expenses of the Government members of the Committees and that the Organisation should pay for the employers' and workers' members, two members from each country being allowed for each group. This number was quite inadequate in the case of some of the committees. It was impossible to have the textile industry represented by two employers when it had at least three main subdivisions. It had to be considered whether the Governments should not bear the whole cost of the industrial committees. Special arrangements must be made to meet such cases. On the other hand, the employers and workers could not be expected to bear the cost of sending extra representatives, especially as they might have to attend meetings in different countries.

The textile industry was not the only industry for which two representatives were inadequate. The position was similar in the case of the metal trades, which had various subdivisions. In the engineering industry alone there were in Great Britain 30 trade unions which negotiated agreements. It would be wrong to give some of the parties concerned the impression that they were being held aloof from the industrial committees.

There were various possible solutions. Governments might agree to bear the expenses of any additional non-Government representatives whose participation in the work of the committees was desirable; or again, the voting power might be confined to certain members. In any case, the committees would make a wrong start if the employers' and workers' organisations were required to bear the expenses of any additional representatives whose presence might seem essential. Some more elastic arrangements than those suggested by the Office must be made with regard to the composition of some of the committees.

Mr. Hallsworth also thought that the decisions taken in the Finance Committee and in the Governing Body had not settled all the financial aspects of the problem. He agreed with Sir John Forbes Watson that serious difficulties would arise in connection with the composition of some of the committees. He thought that consideration should be given at once to the possibility of changing the maximum number of representatives of each side on certain committees.

Sir Frederick Leggett did not think that much progress could be made with that aspect of the problem at present. After the decisions which had been taken the Governments would have to get into touch with the representatives of the industries concerned. When this had been done, a better idea could be obtained of their views with regard to their representation on the industrial committees, and the Governing Body would no doubt be able to take a decision on the matter at its next session.

He emphasised the danger of any system which provided for a large number of representatives from each country on any given committee just because it was necessary to go beyond the maximum number suggested by the Office in certain specific cases.
Sir John Forbes Watson accepte que la question soit renvoyée à la prochaine session, à condition que l'on demande aux gouvernements d'indiquer le nombre minimum de représentants dont ils pourraient se contenter. Sur la base de ces informations, le Conseil pourra prendre une décision à sa prochaine session.

Le Conseil décide d'ajourner à sa 95ème session l'examen de la suggestion du Bureau quant au nombre maximum de membres de chaque pays et de chaque groupe au sein des commissions.

Il est entendu qu'aussi tôt après la 94ème session, les gouvernements consulteront les organisations intéressées en vue de déterminer leurs désirs quant au nombre de leurs représentants dans les commissions d'industrie; sur la base du résultat de ces consultations, le Conseil sera saisi de propositions lors de sa 95ème session.

HUITIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Date, lieu et ordre du jour de la prochaine session ordinaire de la Conférence internationale du Travail

M. Hauck invite, au nom du gouvernement français, le Conseil d'administration à décider de tenir la prochaine session ordinaire de la Conférence internationale du Travail à Paris ou à proximité de Paris.

Après cinq années douloureuses, la France serait heureuse et fière de pouvoir accueillir les délégues des gouvernements, des employeurs et des travailleurs des États Membres de l'Organisation internationale du Travail. On a rappelé les liens étroits qui unissent l'Organisation à la France; le gouvernement français souhaiterait que la tenue d'une session de la Conférence sur le sol français vienne encore resserrer ces liens.

Une telle proposition peut paraître prématurée au moment où la France se débat encore dans des difficultés matérielles pénibles. Les transports sont désorganisés, le charbon, le gaz et l'électricité manquent, le ravitaillement n'arrive pas dans les grandes villes, les vieillards et les enfants souffrent cruellement du froid. Ce sont là des épreuves qui sans doute prendront fin bientôt grâce à l'aide que les Alliés commencent à apporter à la France, et aussi grâce à la fin de l'hiver et à la fin probable des hostilités.

Si la session ordinaire de la Conférence internationale du Travail ne siègera pas avant le mois de septembre ou d'octobre 1945, la France sera alors en mesure d'accueillir dignement les Membres de l'Organisation internationale du Travail.

Il est indispensable que, pour manifester sa vitalité dans les circonstances difficiles que traverse le monde, la Conférence internationale du Travail tienne une session en 1945; le gouvernement français serait particulièrement heureux que cette manifestation de la vitalité de l'Organisation ait lieu sur le sol de la France libérée.

M. Lubin, au nom du gouvernement des États-Unis, appuie chaleureusement la proposition de tenir en France la prochaine session de la Conférence internationale du Travail; il croit que le Conseil d'administration sera unanime à exprimer l'espoir ardent que, lorsque la Conférence siègera, toutes les difficultés matérielles dont souffre la France à l'heure actuelle auront été surmontées.

M. Gouthier, au nom du gouvernement du Brésil, se félicite tout particulièrement de l'invitation qui a été formulée par le représentant du gouvernement français. Le Brésil est très heureux de voir la France reprendre pleinement son grand rôle parmi les nations de l'Europe.

M. Paul Martin rappelle qu'au cours de la session, il a suggéré que la prochaine session du Conseil d'administration ait lieu au Canada, en indiquant que le gouvernement de la province de Québec s'associait au gouvernement du Canada pour faire cette invitation. Il saluë maintenant avec beaucoup de joie l'invitation que vient de formuler le représentant du gouvernement français; il est certain que le Conseil d'administration appréciera les titres particuliers qu'a le Canada pour appuyer cette invitation. Le Canada a d'étroites relations culturelles avec la France, d'où est originale directement ou indirectement un tiers de sa population. Par ailleurs, le gou-
Sir John Forbes Watson agreed that the matter should be referred to the next session, provided that Governments were asked to indicate the minimum number to which they would agree. On the basis of that information the Governing Body would be able to take a decision at its next session.

The Governing Body decided to postpone until its 95th Session consideration of the suggestions made by the Office with regard to the maximum number of members from each country and each group who should sit on the committees.

It was agreed that immediately after the 94th Session the Governments should consult the organisations concerned with a view to ascertaining their wishes with regard to the number of their representatives on the industrial committees, and that on the basis of these consultations proposals would be laid before the Governing Body at its 95th Session.

Eighth Item on the Agenda

Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference

Mr. Hauck, on behalf of the French Government, invited the Governing Body to decide to hold the next ordinary session of the International Labour Conference in or near Paris.

After five years of suffering, France would be glad and proud to welcome the delegates of the Governments, employers and workers of the States Members of the International Labour Organisation. Reference had been made to the close links between the Organisation and France, and the French Government would like those links to be drawn still closer by the holding of a session of the Conference on French soil.

His proposal might seem premature at a time when France was still handicapped by great material difficulties. Transport was disorganised; coal, gas and electricity were lacking; food supplies did not reach the cities; and old people and children were suffering cruelly from the cold. But these trials would no doubt soon be ended, thanks to the help which the Allies were beginning to send to France, and to the approaching end of the winter, and probably also of hostilities.

If the next ordinary session of the International Labour Conference was not held until September or October 1945, France would be in a position to give a worthy welcome to the Members of the International Labour Organisation.

It was essential that the International Labour Conference should hold a session in 1945 in order to give proof of its vitality during the difficult period through which the world was passing, and the French Government would be very glad if that proof of the Organisation's vitality could be given on the liberated soil of France.

Mr. Lubin, on behalf of the Government of the United States, wished cordially to support the proposal that the next session of the International Labour Conference should be held in France. He thought that the Governing Body was unanimous in hoping and trusting that by the time the Conference was held all the material difficulties that France was now suffering would have been overcome.

Mr. Gouthier, on behalf of the Brazilian Government, greeted with particular pleasure the invitation transmitted by the representatives of the French Government. Brazil was very glad to see France resuming to the full her great part among the nations of Europe.

Mr. Paul Martin recalled that earlier in the session he had suggested that the next meeting of the Governing Body should be held in Canada, and had said that the Government of the Province of Quebec was associated with the Government of Canada in that invitation. He now had much pleasure in supporting the invitation tendered by the representative of the French Government, and he was sure that the Governing Body would appreciate the particular qualifications of Canada to do so. Canada had a close cultural connection with France, the country to which one third of its population owed its origin directly or indirectly. In addition, the Canadian Government
vernement canadien tient à déclarer au gouvernement français que, ne serait-ce qu'en raison de son estime, de son admiration et de sa gratitude pour le courage dont la France a fait preuve pendant les années difficiles, il tient à appuyer chaleureusement l'invitation qui vient d'être adressée au Conseil d'administration par le délégué du gouvernement français.

M. Hallsworth déclare que le groupe des travailleurs accueille cette invitation de la façon la plus cordiale.

Sir John Forbes Watson déclare qu'en raison du rôle éminent que la France a joué dans l'édification de l'Organisation, et en souvenir d'Albert Thomas, d'Arthur Fontaine, de Justin Godart et de bien d'autres Français, il considère comme tout à fait approprié que la première session de la Conférence après cette guerre ait lieu en France.

Le Conseil d'administration accepte par acclamation l'invitation du gouvernement français de tenir à Paris ou aux environs la 27ème session de la Conférence internationale du Travail.

Le Directeur p.i. serait heureux de connaître les vœux du Conseil quant à la date de la 27ème session de la Conférence. Déjà, il a été décidé qu'une réunion préparatoire maritime aurait lieu en octobre, et que cette réunion préparatoire serait suivie, dans un délai approprié, par une session maritime spéciale de la Conférence. Il s'agit maintenant de fixer la date de la prochaine session ordinaire de la Conférence. Dans l'opinion des armateurs et des marins, la session spéciale de la Conférence devrait être séparée de la session ordinaire par un intervalle suffisant, afin d'éviter qu'une proximité trop grande des deux sessions ne modifie le caractère des délégations.

La session ordinaire pourrait, comme M. Hauck l'a suggéré, avoir lieu au mois de septembre ; toutefois, les délais nécessaires pour la préparation de cette session dépendront dans une large mesure du nombre et de la nature des questions qui figureront à l'ordre du jour. Il faut tenir compte, d'autre part, au cas où d'autres réunions auraient lieu outre-Atlantique, du temps nécessaire pour des déplacements successifs. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que l'organisation d'une session de la Conférence est beaucoup plus complexe que celle d'une session du Conseil d'administration. Tous ces facteurs doivent entrer en ligne de compte avant qu'une décision intervienne ; il convient surtout que le Conseil ait des idées nettes sur l'ordre des diverses réunions envisagées et sur l'intervalles qui doit les séparer.

Sir David Meek constate qu'à Philadelphie un certain nombre de délégations se sont trouvées dans une situation très difficile du fait que les documents relatifs aux travaux de la Conférence ne leur étaient parvenus que très tard, ou même pas du tout. Il est de la plus haute importance, surtout pour les délégations de pays lointains, comme l'Inde, que cette documentation parvienne dans les pays intéressés au moins un mois avant le départ des délégations envoyées à la Conférence, afin de permettre de donner des instructions à ces délégations, après étude approfondie des documents. Il demande instamment que le Bureau international du Travail fasse tous les efforts possibles pour assurer l'observation de ces délais.

M. Gemmill appuie très vivement les déclarations du représentant du gouvernement de l'Inde. Il importe que la date de la Conférence soit fixée assez longtemps à l'avance pour permettre des arrangements satisfaisants.

Il rappelle que la question de la politique sociale dans les territoires dépendants est déjà inscrite à l'ordre du jour de la Conférence. Or, la commission qui doit étudier cette question n'a pas encore été constituée, et ne le sera sans doute qu'à la prochaine session du Conseil. Dans ces conditions, il lui paraît impossible que le problème fasse l'objet d'une préparation suffisante pour une session de la Conférence qui aurait lieu en septembre 1945.

M. Lubin considère lui aussi que le succès de la prochaine session de la Conférence dépendra de la mesure dans laquelle les pays lointains recevront les documents à temps pour permettre l'examen approfondi qu'ils exigent. Si la guerre est terminée
wished to assure the French Government that, if for no other reason than its esteem, admiration and gratitude for the courage France had shown during the difficult years just past, it would wish to associate itself very cordially with the invitation which had just been extended to the Governing Body by the French Government representatives.

Mr. Hallsworth said that the Workers' group concurred cordially with the proposal.

Sir John Forbes Watson said that, because of the outstanding part which France had played in building up the Organisation, and remembering Albert Thomas, Arthur Fontaine, Justin Godart and many other Frenchmen, he thought that it was exceedingly appropriate that the first Conference to be held after this war should be held in France.

The Governing Body accepted by acclamation the invitation of the French Government to hold the Twenty-seventh Session of the International Labour Conference in or near Paris.

The Acting Director said that he would be glad to hear the views of the Governing Body with regard to the order of the Twenty-seventh Session of the Conference. It had already been decided that a preparatory maritime meeting should be held in October, and that that preparatory meeting should be followed after a reasonable interval by a special maritime session of the Conference. It was now necessary to fix the date of the next ordinary session of the Conference. The shipowners and seamen held the view that the special maritime session of the Conference should be separated from the ordinary session by an interval long enough to prevent the character of the delegations from being influenced by the proximity of the two sessions.

The ordinary session might perhaps be held in September, as Mr. Hauck had suggested, but the length of time needed to prepare the session would very largely depend on the number and nature of the items placed on the agenda. Moreover, if some meetings were to be held on the other side of the Atlantic, an interval would have to be allowed for travelling. And finally, it should not be forgotten that the organisation of a Conference session was very much more complicated than that of a session of the Governing Body. All these factors must be taken into account in reaching a decision, and it was desirable that the Governing Body should clarify its views on the order of the various meetings and the interval which should be left between them.

Sir David Meek said that at Philadelphia some delegations were considerably handicapped by the fact that the documents which referred to the work of the Conference were received very late or not at all. It was extremely important, especially for the delegations of distant countries like India, that the documents should arrive in the country concerned at least a month before the delegates had to leave for the Conference, so that they might be thoroughly studied and the necessary instructions given to the delegates.

He urged the International Labour Office to make every endeavour to ensure that the proper time limits were observed.

Mr. Gemmill strongly supported what the representative of the Government of India had said. The Conference should be fixed at a date sufficiently far ahead to enable proper facilities to be provided.

He pointed out that the question of social policy in dependent territories had already been placed on the agenda of the Conference, but the committee to study that question had not yet been set up, and probably would not be set up until the next session of the Governing Body. He thought that in these circumstances it was out of the question for the matter to be adequately studied for consideration at a session of the Conference to be held in September 1945.

Mr. Lubin also thought that the success of the next session of the Conference would be affected by the possibility of ensuring that the distant countries receive their material in time for the careful consideration that it would require. If the war
avant la Conférence, comme il est permis de l’espérer, la situation des transports sera sans doute meilleure qu’à l’heure actuelle, mais il ne faut pas perdre de vue que, même si la guerre a pris fin en Europe, elle pourra se poursuivre dans d’autres pays du monde. Il lui paraît très difficile de tenir la session ordinaire de la Conférence avant le 1er octobre, en raison des autres réunions qui sont prévues.

Il suggère que le Conseil se borne à décider que la 27ème session de la Conférence n’aura pas lieu avant le 1er octobre 1945, en laissant au bureau du Conseil le soin de fixer la date exacte, d’accord avec le Directeur p.i.

M. Hallsworth souligne que, si la 27ème session de la Conférence doit avoir lieu après le 1er octobre, elle ne pourra guère siéger avant novembre ou décembre, étant donné qu’une réunion technique préparatoire maritime est prévue déjà pour le mois d’octobre.

Le Directeur p.i., en réponse au point mentionné par M. Gemmill, souligne que les débats de la Conférence sur la politique sociale dans les territoires dépendants ne sont aucunement liés à la constitution d’une commission d’experts. La proposition de reconstruction, dans ce domaine, d’une commission d’experts un peu différente de celle qui existait précédemment, vise à répondre à des besoins à longue échéance. En fait, la préparation des travaux de la Conférence relatifs aux territoires dépendants est beaucoup plus avancée que celle d’aucune autre question, du fait que ce problème a été inscrit à l’ordre du jour de la Conférence dès le mois d’avril 1944. Un questionnaire établi sur la base des discussions qui ont eu lieu à Philadelphie a été envoyé aux gouvernements il y a déjà quelque temps; leurs réponses commencent à parvenir au Bureau. Sur la base de ces réponses, le Bureau préparera prochainement un rapport à soumettre à la Conférence. S’il était possible, en outre, de procéder à une consultation d’experts, cela serait sans doute avantageux, mais il ne s’agit pas là d’une partie essentielle des travaux préparatoires de la Conférence.

L’observation de M. Hallsworth est tout à fait pertinente, car il faudra sans doute prévoir un certain délai entre la réunion technique préparatoire maritime déjà décidée et la 27ème session ordinaire de la Conférence, ce qui conduirait à convoquer cette session fort longtemps après le 1er octobre.

Il serait sans doute possible de tenir la 27ème session ordinaire de la Conférence à Paris au mois de septembre, date qui a été suggérée par M. Hauck et qui présenterait sans doute des avantages tant pour les délégations que pour le gouvernement français, car certains problèmes de chauffage qui pourraient être gênants en hiver ne se poseraient pas en septembre. Pour que la 27ème session puisse avoir lieu dès le mois de septembre, il conviendrait sans doute d’en limiter l’ordre du jour plus que si elle avait lieu à une date ultérieure. Comme il l’a déjà signalé au Conseil, la date et l’ordre du jour de la session de la Conférence sont étroitement liés.

M. Hallsworth présume qu’une session du Conseil aura lieu immédiatement avant l’ouverture de la 27ème session de la Conférence. Il suggère que celle-ci s’ouvre par exemple le jeudi 20 septembre, les jours qui précèdent pouvant être réservés pour les réunions du Conseil d’administration.

Si la session de la Conférence avait lieu plus tôt l’ordre du jour en serait sans doute trop restreint par rapport aux frais et aux déplacements qu’elle entraîne.

Sir John Forbes Watson suggère d’ajourner toute décision quant à la date de la Conférence jusqu’au moment où l’ordre du jour en aura été fixé.

Le Président fait observer que le Conseil pourrait se borner à décider pour le moment que la session de la Conférence aura lieu dans les quatre derniers mois de 1945, la date exacte ne devant être fixée qu’à la 95ème session.

M. Gouthier appuie la suggestion du Président.

Le Directeur p.i. rappelle que l’ordre du jour doit parvenir aux gouvernements au moins quatre mois avant l’ouverture de la session; il est d’ailleurs très important qu’ils reçoivent cet ordre du jour sensiblement plus longtemps d’avance. Si la date
ended before the Conference, as might be hoped, the transport situation would no doubt be easier than at present; but it should be borne in mind that even if the war was over in Europe it might still continue in other parts of the world. He thought that it would be impracticable to hold the ordinary session of the Conference before 1 October, because of the other meetings which were planned.

He suggested that the Governing Body should confine itself to deciding that the Twenty-seventh Session of the Conference should not be held before 1 October 1945, and should leave the exact date to be fixed by the officers of the Governing Body in agreement with the Acting Director.

Mr. Hallsworth said that if the Twenty-seventh Session of the Conference were to be held after 1 October it could probably not meet before November or December because a preparatory technical maritime meeting was to be held in October.

The Acting Director, in reply to the point raised by Mr. Gemmill, said that the Conference discussion of social policy in dependent territories did not depend upon the setting up of the Committee of Experts. The proposal to reconstitute a Committee of Experts in that field on slightly different lines from the former Committee was a long-term proposition. In fact, the preparation for the work of the Conference on the question of dependent territories was much more advanced than that on any other question, because that question had been put on the agenda of the Conference in April 1944. A Questionnaire based on the discussion that took place at Philadelphia had been sent to Governments some time ago and their replies were beginning to reach the Office. On the basis of those replies, the Office would shortly prepare a report for submission to the Conference. If it were possible to have some consultation with the experts as well, that would no doubt be an advantage, but it was not an essential part of the preparatory work for the Conference.

Mr. Hallsworth’s observation was important, because a certain interval would no doubt be required between the preparatory technical maritime meeting which had already been decided upon and the Twenty-seventh Ordinary Session of the Conference, so that the session might have to be convened much later than 1 October.

The Twenty-seventh Session of the Conference could no doubt be held in Paris in September, a date which had been suggested by Mr. Hauck and which would probably have some advantages both for the delegations and for the French Government, since certain problems of heating which might be difficult in winter would not arise in September. If the Twenty-seventh Session of the Conference were to be held as early as September, however, it would be desirable for it to have a lighter agenda than if it were held at a later date. As he had already pointed out, the questions of the date and agenda of the Conference were closely linked.

Mr. Hallsworth assumed that there would be a session of the Governing Body immediately before the opening of the Twenty-seventh Session of the Conference. He suggested that the Conference might begin on Thursday 20 September, the days immediately preceding being reserved for the meetings of the Governing Body.

If the Conference were held earlier, the agenda might have to be too light to justify all the expense and travelling which it would entail.

Sir John Forbes Watson suggested that the agenda of the Conference should be fixed before a decision was taken on the date.

The Chairman said that the Governing Body might confine itself for the moment to deciding that the Conference session should be held in the course of the last four months of 1945, the question of the exact date being left until the 95th Session of the Governing Body.

Mr. Gouthier supported the Chairman’s suggestion.

The Acting Director pointed out that the Governments must receive the agenda at least four months before the opening of the Conference, and that it was very desirable that they should receive even longer notice. Although the exact date of
exacte de la Conférence peut n'être fixée qu'à la 95ème session du Conseil d'administration, l'ordre du jour doit, en tout cas, être arrêté dès la présente session.

Sir David Meek demande si le Bureau peut donner l'assurance qu'au cas où la 27ème session de la Conférence aurait lieu en septembre, les documents préparatoires pourront être tous prêts avant la fin de juin.
Il espère, d'autre part, que l'ordre du jour ne sera pas surchargé.

Après un échange de vues, le Conseil d'administration décide, sur la proposition de Sir John Forbes Watson, d'ajourner toute décision quant à la date de la 27ème session de la Conférence jusqu'au moment où l'ordre du jour en aura été fixé.

QUINZIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR.

Rapport du Directeur p.i.

Premier rapport supplémentaire du Directeur p.i.: Relations de l'Organisation internationale du Travail avec l'Italie.

Le Président donne lecture en séance publique de la résolution suivante qui a été adoptée par le Conseil d'administration en séance privée:

Considérant que le Conseil d'administration a reçu une demande formelle du gouvernement italien en date du 21 mars 1944 tendant à la réadmission de l'Italie comme Membre de l'Organisation internationale du Travail et une demande renouvelée en date du 14 octobre 1944, dans laquelle le ministre des Affaires étrangères déclare que le gouvernement italien désirerait être mis au courant de la législation internationale du travail et de son développement afin de donner aux problèmes sociaux du pays des solutions conformes aux principes de la démocratie;

Considérant que d'après la pratique constitutionnelle de l'Organisation internationale du Travail, c'est à la Conférence internationale du Travail qu'il appartient d'admettre un État en qualité de Membre;

Considérant que, dans le cas d'un État qui s'est retiré de l'Organisation, mais qui desire de nouveau assumer les obligations et s'acquitter des fonctions incombant aux Membres, la Conférence serait fondée à s'attendre à ce que le Conseil d'administration formulât son avis;

Le Conseil d'administration:

1° Approuve la proposition du Directeur p.i. tendant à nommer le plus tôt possible, un représentant à Rome en vue de faciliter la fourniture d'informations au gouvernement italien ainsi qu'aux organisations d'employeurs et de travailleurs d'Italie;

2° Décide d'inscrire la question de la résolution de l'Italie à l'ordre du jour de la 95ème session, pour examen, en vue de la préparation d'un rapport pour la prochaine session ordinaire de la Conférence.

HUITIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Date, lieu et ordre du jour de la prochaine session ordinaire de la Conférence internationale du Travail (suite)

M. Hallsworth déclare que le groupe des travailleurs s'est rallié aux suggestions faites par le Bureau au sujet des conditions dans lesquelles la Conférence serait saisie des problèmes découlant des travaux de la Commission des questions constitutionnelles, du Rapport du Directeur, d'un rapport général sur le maintien de hauts niveaux d'emploi pendant la période de reconstruction et de reconversion de l'industrie, et d'un rapport sur les relations de travail, en se référant spécialement aux conventions collectives. Parmi les quatre questions techniques dont l'inscription à l'ordre du jour
the Conference might be left over until the 95th Session of the Governing Body, the agenda would have to be settled at the present meeting.

Sir David Meek asked whether the Office could promise that if the date of the Twenty-seventh Session of the Conference were fixed for September the documents could all be prepared before the end of June. Personally, he hoped that the agenda would not be overloaded.

After an exchange of views, the Governing Body decided, on the proposal of Sir John Forbes Watson, to postpone its decision concerning the date of the Twenty-seventh Session of the Conference until after the agenda had been settled.

FIFTEENTH ITEM ON THE AGENDA

Report of the Acting Director

First Supplementary Report: Relations of the International Labour Organisation with Italy.

The Chairman read in public sitting the following resolution adopted by the Governing Body at a private sitting:

Whereas the Governing Body has received the formal application of the Italian Government, dated 21 March 1944, for the readmission of Italy to membership in the International Labour Organisation, and a renewal of this application, dated 14 October 1944, has been received, in which the Minister of Foreign Affairs declares that the Italian Government is "earnestly desirous of receiving information on international labour legislation and its development in order to solve the social problems of the country on democratic lines";

Whereas under the constitutional practice of the International Labour Organisation, it is the International Labour Conference which has the authority to admit a State to membership; and

Whereas in the case of a State which had withdrawn from membership, but which wishes once more to assume the obligations and to discharge the responsibilities of membership, the Conference might properly expect the advice of the Governing Body;

The Governing Body:

1. Approves the proposal of the Acting Director to appoint as soon as possible a representative in Rome in order to facilitate the supply of information to the Italian Government and to Italian organisations of employers and workers.

2. Decides to place the question of the readmission of Italy on the agenda of the 95th Session for examination with a view to the preparation of a report for the next ordinary session of the Conference.

EIGHTH ITEM ON THE AGENDA

Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference (continued)

Mr. Hallsworth said that the Workers' group agreed with the suggestions made by the Office with regard to the manner in which the Conference should have submitted to it matters arising out of the work of the Constitutional Committee, the Director's Report, a general report on the maintenance of high levels of employment during the period of industrial rehabilitation and reconversion, and a report on industrial relations with special reference to collective agreements. Of the four technical items suggested for the agenda, the Workers' group definitely preferred
est envisagée, le groupe des travailleurs se prononce nettement en faveur de la protection des enfants et des jeunes travailleurs, et du logement; des deux autres questions, celle qui, à son avis, présente le plus d’intérêt est l’inspection du travail.

Il souligne que, pendant la guerre, la situation des enfants et des jeunes travailleurs est devenue très grave, particulièrement dans les pays dont la vie entière a été affectée par la guerre. L’éducation et l’instruction civique des enfants ont été compromises par les actes de guerre, par l’évacuation de vastes régions, etc. Dans bien des cas, l’enseignement a dû être interrompu et les enfants n’ont pas été soumis à l’autorité de leurs parents ainsi qu’à la discipline de l’école autant qu’il eut été nécessaire. En matière d’emploi, on a confié à des enfants des tâches qui, en temps ordinaire, ne leur auraient jamais été assignées. Par ailleurs, les services d’inspection du travail, notamment pour ce qui est du travail des jeunes gens, ont eu leurs effectifs considérablement réduits; les jeunes gens n’ont donc même pas bénéficié de la protection qui découle de l’application stricte des lois. Il s’ensuit que les travailleurs considèrent que la question de la protection de l’enfance et des jeunes travailleurs doit être placée en tête de l’ordre du jour de la Conférence.

La question du logement se rattache de près à celle de la protection des enfants et des jeunes travailleurs. Il importe de veiller à ce qu’après la guerre on se préoccupe sans délai d’assurer des habitations convenables à la population des divers pays.

Sir John Forbes Watson rappelle que le Conseil d’administration doit nécessairement fixer à la présente session l’ordre du jour de la prochaine réunion de la Conférence. Il s’agit d’une tâche qui nécessite un temps assez long si l’on veut aboutir à des décisions satisfaisantes et notamment ne pas surcharger l’ordre du jour, comme cela a été le cas pour la session de Philadelphie de la Conférence.

Si, pour sa part, il avait accepté l’inscription de tant de sujets à l’ordre du jour de la 26ème session de la Conférence, il était convaincu que ces questions seraient traitées par la procédure de double discussion et il a été extrêmement surpris, en recevant la documentation préparatoire, de constater qu’il s’agissait d’une simple discussion. Il en est résulté que la Conférence de Philadelphie a suspendu son Règlement, ce qui est grave pour une organisation internationale. Il estime à cet égard qu’il y aurait intérêt à ce que les membres du Conseil fussent tenus au courant régulièrement de l’activité du Bureau entre les sessions. De même, il considère qu’avant de soumettre au Conseil de sa propre initiative, des propositions aussi importantes que celles dont le Conseil se trouve saisi actuellement, le Bureau devrait se préoccuper de connaître l’opinion des divers groupes.

Il constate que la question de la politique sociale dans les territoires dépendants est déjà inscrite à l’ordre du jour de la 27ème session de la Conférence. Le Rapport du Directeur doit nécessairement figurer dans le programme de cette session. À Philadelphie, l’ordre du jour était à ce point surchargé que l’on n’a pas pu procéder à la très utile discussion à laquelle donne lieu habituellement le Rapport du Directeur. Il importe que ce débat ait lieu normalement à la prochaine session de la Conférence.

Il est une autre question dont la Conférence est saisie normalement, celle de l’application des conventions. Il a siégé souvent au sein de la Commission de l’application des conventions de la Conférence, laquelle examine si la législation des États qui ont ratifié a été mise en concordance avec les conventions ratifiées, mais borne là son action.

Il conviendrait d’aller plus loin et d’examiner les rapports des inspecteurs du travail sur l’application effective des lois. Pour sa part, il ne voit aucune objection à ce qu’au programme de la Conférence figure une question comprenant le rapport de la Commission de l’article 22, l’inspection du travail et les conventions collectives, qui sont connexes.

Il importe d’autre part que la Conférence aborde les questions constitutionnelles en vue d’améliorer les moyens d’action et le fonctionnement de l’Organisation. La question a été renvoyée par la 26ème session de la Conférence au Conseil d’administration qui en a saisi sa Commission des questions constitutionnelles; après rapport de cette Commission, la question est revenue devant le Conseil qui doit maintenant mettre la Conférence en mesure d’aboutir à des résultats dans ce domaine. Il espère à cet égard qu’il sera possible d’aboutir à l’établissement d’un code des conditions minimales que les États devraient remplir pour être admis dans l’Organisation.

Il importe de traiter également la question de l’emploi qui se posera avec urgence.
the welfare of children and young workers and housing, while of the remaining two subjects it would give preference to labour inspection.

During the war the situation with regard to the welfare of children and young workers had become most serious, especially in those countries where the war had affected the whole of life. The education of children and their training in citizenship had been interfered with by enemy action, by widespread evacuation, and by other factors. In many cases education had been arrested and children had been left without the necessary amount of parental control and the discipline of school life. In the employment field, children had been put to tasks which they would never be expected to perform under ordinary circumstances. Moreover, the labour inspection services had been sadly depleted, particularly those responsible for the employment of children and young persons, so that young workers had been deprived even of that protection which came from the efficient application of the law. The Workers' group therefore thought that the question of the welfare of children and young workers should have the foremost place on the agenda of the next Conference.

The question of housing was closely associated with the question of the welfare of children and young workers. Great care must be taken to see that one of the first tasks undertaken after the war was the provision of adequate housing for the peoples of the various countries.

Sir John Forbes Watson said that the Governing Body was bound to settle the agenda of the next session of the Conference at its present meeting. This was a matter which took some time if satisfactory decisions were to be reached, and in particular if the agenda were not to be overloaded as it was at the Philadelphia Session of the Conference.

When he had agreed to put so many items on the agenda of the Twenty-sixth Session of the Conference, he had believed that those questions would be dealt with by the double-discussion procedure, and he had been very much surprised to discover when he received the preparatory documents, that the single-discussion procedure was proposed. The result had been that the Philadelphia Conference had suspended its Standing Orders, a very serious matter for an international organisation. In this connection, he wished to suggest that it would be desirable for the members of the Governing Body to be kept regularly informed of the activity of the Office between sessions. Similarly, he thought that before the Office took the initiative of placing proposals as important as those now under consideration before the Governing Body, it should endeavour to ascertain the views of the various groups.

He noted that the question of social policy in dependent territories had already been placed on the agenda of the Twenty-seventh Session of the Conference. The Director's Report was also an essential item on the agenda. At Philadelphia the agenda had been so overloaded that it had not been possible to hold the usual very useful discussion on the Director's Report, and it was important that that discussion should be held normally at the next session of the Conference.

There was one other item which would normally come before the Conference, namely, the application of Conventions. He had often sat on the Conference Committee on the Application of Conventions, which examined how far the legislation of ratifying States had been made to conform with the Conventions ratified, but went no further than that.

He thought that a further step should be taken and that the reports of labour inspectors on the actual application of the law should also be considered. He was quite willing that the agenda of the Conference should include an item which should cover not only the report of the Committee on Article 22, but also labour inspection and collective agreements, which related to the same subject.

It was also important that the Conference should deal with constitutional questions with a view to re-equipment and remodelling the Organisation. This matter had been referred by the Twenty-sixth Session of the Conference to the Governing Body, which had sent it to its Constitutional Committee; on the report of that Committee it had again come before the Governing Body, which should now put the Conference into a position to reach definite decisions on the subject. In this connection, he hoped that it might be possible to draw up a code of minimum conditions to be applied as a condition of membership of the Organisation.

The question of employment, which would arise in an acute form at the end of
à la fin de la guerre. Il ne s’agit pas d’aboutir en la matière à une convention ou à une recommandation, mais de montrer ce que l’Organisation peut faire pour garantir la sécurité de l’emploi.


Au moment où le Bureau a soumis des propositions au Conseil, celui-ci n’avait pas encore décidé qu’il y aurait une réunion préparatoire maritime en octobre, une session maritime de la Conférence au début de 1946 et probablement plusieurs réunions de commissions d’industrie en 1945. Pour que le Bureau puisse aboutir à des résultats utiles, il ne faut pas qu’il entreprenne trop de choses à la fois. On a fait valoir qu’il importe de ne pas tenir de sessions de la Conférence qui n’adoptent pas de conventions et de recommandations. Il faut tenir compte toutefois des difficultés qui résultent de l’état de guerre, et notamment de la difficulté qu’éprouvent les États à envoyer aux sessions de la Conférence des représentants qui puissent prendre des engagements formels au nom de leur pays. L’Organisation a eu la chance de survivre à la guerre et de tenir en 1941 et en 1944 des réunions de la Conférence dont l’œuvre a certainement été utile. Il faut éviter toutefois de forcer le rythme des travaux de l’Organisation comme on l’a fait à Philadelphie. Pour que la prochaine session de la Conférence ait un plein succès, il importe de restreindre l’ordre du jour à des limites raisonnables.

M. Gouthier rappelle que, lors de la discussion sur les commissions d’industrie, il a soulevé la question des conditions d’emploi du personnel de l’aviation civile. Il propose formellement d’ajouter à l’ordre du jour de la Conférence la question suivante : conditions minima d’emploi pour le personnel de l’aviation civile. Il constate que dans les documents relatifs aux dispositions de caractère social à insérer dans le règlement de la paix, il est bien question de conditions d’emploi du personnel des transports, mais seulement dans des termes très généreux. À son avis, il importera d’examiner tout spécialement la situation du personnel des transports aériens.

M. Hauck considère, comme Sir John Forbes Watson, que l’ordre du jour de la prochaine session de la Conférence ne doit pas être surchargé et que les questions inscrites à cet ordre du jour doivent être bien choisies. À un moment où l’avenir de l’Organisation internationale du Travail reste encore imprécis, il importe que la Conférence affirme sa vitalité. À cet effet, il lui paraît que la prochaine session de la Conférence doit être plus qu’une conférence technique ; elle doit montrer la contribution que l’Organisation peut apporter à la reconstruction du monde en abordant des sujets ayant des répercussions directes sur les problèmes urgents que pose en particulier la reconstruction de l’Europe.


M. Gemmill estime que si l’ordre du jour ne doit pas être surchargé, il ne faut pas le réduire à un minimum. Il importe que le programme de la Conférence soit suffisamment étendu pour justifier le déplacement de délégations venant de pays lointains. Il souligne la nécessité, pour le Bureau, d’expédier en temps utile la documentation relative aux questions inscrites à l’ordre du jour, et notamment le rapport qui doit être préparé sur la base des réponses au questionnaire relatif à la politique sociale dans les territoires dépendants.

Mme Clegg Riedel constate que, dans la note du Bureau, on souligne qu’il semble indispensable que la Conférence examine à sa prochaine session certains des problèmes sociaux de caractère urgent qui se poseront pendant la période suivant immédiatement la fin des hostilités en Europe. Il est évident que des questions comme le maintien de niveaux élevés d’emploi pendant la période de restauration et de reconversion de l’industrie et les relations de travail, en se référant particulièrement aux conventions collectives, sont de la plus haute importance immédiate.
the war, should also be dealt with, not for the purpose of adopting a Convention or Recommendation, but in order to show what contribution the Organisation could make towards guaranteeing security of employment.

He thought that an agenda consisting of these items would be heavy enough. Mr. Hallsworth, however, wished to add the welfare of children and young workers and housing.

When the Office drew up its proposals for the Governing Body it had not yet been decided to hold a preparatory maritime meeting in October, a maritime session of the Conference at the beginning of 1946, and probably several meetings of industrial committees in 1945. If the Office was to produce useful results it ought not to undertake too many things at once. It had been suggested that the conferences should not be held unless they adopted Conventions and Recommendations. Nevertheless, some account must be taken of wartime difficulties, and in particular of the difficulty experienced by States Members in sending to the Conference representatives who could enter into binding undertakings on behalf of their countries. The Organisation had been lucky enough to survive the war and to hold meetings of the Conference in 1941 and 1944 which had certainly done useful work. But the speed of the Organisation's work should not be forced, as had been done at Philadelphia. If the next session of the Conference were to be a real success, its agenda should be confined within reasonable limits.

Mr. Gouthier said that during the discussion on industrial committees he had raised the question of the standards of employment of the personnel in civil aviation. He wished now to move that the following item should be added to the agenda of the Conference: minimum standards of employment for the personnel engaged in civil aviation. He realised that in the document dealing with social provisions in the peace settlement there were some references to the employment conditions of persons engaged in transport, but these were only in very general terms, and he thought that it was important to give special consideration to the situation of air transport personnel.

Mr. Hauck agreed with Sir John Forbes Watson that the agenda of the next session of the Conference should not be too heavy, and that the items should be carefully selected. At a time when the future of the International Labour Organisation was still uncertain it was important that the Conference should give proof of its vitality. He thought, therefore, that the next session of the Conference should be something more than a technical conference; it should show what contribution the Organisation could make to world reconstruction by dealing with questions directly associated with the urgent problems which arose in connection with the reconstruction of Europe, in particular.

He therefore thought it was desirable to restrict the agenda and to give a prominent place to the Director's Report on the activities of the Organisation and to constitutional questions. Of the technical subjects which had been suggested, he thought that the welfare of children and young workers and housing were the most important.

Mr. Gemmill agreed that the agenda should not be overloaded, but at the same time he did not think that it would be wise to reduce it to a minimum. It was important that the agenda of the Conference should be wide enough to justify the journey which had to be made by delegations from distant countries. He emphasised how important it was that the Office should send out the documents relating to the items on the agenda at an early date, and in particular the report which was to be drawn up on the basis of the replies to the Questionnaire on Social Policy in Dependent Territories.

Mrs. Clegg Riedel observed that the Office document emphasised that it would seem to be essential that the Conference should consider at its forthcoming session some of the urgent social problems of the period immediately following the cessation of hostilities in Europe. Items such as the maintenance of high levels of employment during the period of industrial rehabilitation and reconversion, and industrial relations with special reference to collective agreements, were obviously of the utmost immediate importance.
Parmi les questions techniques mentionnées dans la note du Bureau, celle qui présente le plus d'intérêt pour son gouvernement est celle de la protection des enfants et des jeunes travailleurs. Sans tenter de décrire la situation tragique dans laquelle se trouve à l'heure actuelle la jeunesse de son pays, elle tient à citer deux faits: d'une part, en 1939, le nombre des enfants des Pays-Bas qui sont morts de diphthéria n'était que de 75; en 1943, il était de 2.388; d'autre part, pendant le même laps de temps, le taux de mortalité dû à la tuberculose a doublé. Ces chiffres ne se rapportent qu'aux premières années de l'occupation, mais aujourd'hui la situation est infiniment pire. En dehors de cette situation, d'une gravité croissante du point de vue de la santé publique, la démoralisation intervient également.

Pour ce qui est du logement, la situation est également très inquiétante. Pour remédier à cet état de choses, il faudra nécessairement prendre des mesures d'urgence en vue de rétablir, le plus rapidement possible, un niveau satisfaisant des conditions de vie en général. A cet égard, il serait important de pouvoir bénéficier de l'expérience de tous les pays qui sont dans une situation analogue. En matière de protection des enfants et des jeunes travailleurs, notamment, il serait extrêmement utile que l'Organisation dégage des principes directeurs qui pourraient être suivis pour la reconstruction dans un domaine d'une telle importance.

M. Lubin considère lui aussi que la protection des enfants, particulièrement dans les régions industrielles où les normes de protection ont été exagérément abaissées, présente une importance et une urgence très grandes. Il est à prévoir d'ailleurs que certains milieux chercheront à empêcher que l'on en revienne aux normes d'avant-guerre. Toutefois, la charte de l'enfance telle qu'elle est envisagée paraît dépasser, dans certains cas, les limites de la compétence normale de l'Organisation. Il est des problèmes tels que la protection morale des enfants, l'éducation, l'hygiène, certains services sociaux qui sont du domaine d'autres organisations nationales ou internationales déjà existantes ou dont la création est envisagée. Il recommande donc que la question de la protection des enfants soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence, mais que, pour préparer la documentation nécessaire, le Conseil constitue une commission mixte qui fournira aux autres organismes internationaux intéressés l'occasion de jouer un rôle dans l'élaboration de cette charte; ainsi, au cas où l'application de certains aspects de la charte nécessiterait une action de la part d'organismes étrangers à l'Organisation, ceux-ci auraient déjà participé à la préparation documentaire.

En ce qui concerne la suggestion faite par le représentant du gouvernement brésilien au sujet des transports aériens, il constate que le Bureau n'a pas proposé la création d'une commission d'industrie pour les transports par air parce que les organisations professionnelles dans cette industrie n'auraient pas encore atteint un degré de développement suffisant. Pour sa part, il considère que c'est précisément pour cette raison que l'Organisation devrait se préoccuper de ce problème. Tout récemment a été élaborée une convention relative à l'aviation civile internationale sur la base des principes suivants: offrir aux usagers des services aériens internationaux la qualité la plus élevée de service au prix le plus bas possible; éviter le gaspillage économique provoqué par une concurrence déraisonnable; assurer que les droits des États Membres soient pleinement respectés et que chaque État Membre ait des occasions équitables d'exploiter des lignes aériennes internationales; enfin, éviter dans toute la mesure du possible, des discriminations entre États Membres. Si l'on veut mettre ces principes en action, il lui paraît de la plus haute importance d'établir des conditions minima applicables d'embâlée à tous les pays. Il recommande en conséquence que la question des conditions minima pour le personnel des transports aériens soit inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session de la Conférence.

M. Kovacevich propose d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question des problèmes sociaux dans les pays occupés. A cet égard, il croit utile de signaler quelle est la situation en Yougoslavie. Près de deux millions de personnes, soit 10 pour cent de la population, ont été tuées. Des dizaines de milliers d'enfants sont orphelins. Cinquante pour cent de la population ne possède pas une seule paire de chaussures. Les transports sont complètement détruits. A Belgrade, 90 pour cent de la population est en chômage. La situation des pays occupés de l'Europe est entièrement différente de celle des pays des autres continents. Afin de favoriser la reconstruction de ces pays il importe, à son avis, de mettre à l'ordre du jour les questions qui les concernent.
Of the technical questions mentioned in the Office note, that concerning the welfare of children and young workers was especially welcome to her Government. Without attempting to describe the tragic conditions which the youth of her country were now enduring, she wished to quote just two facts. In 1939 the number of children in the Netherlands who died of diphtheria was only 75; in 1943, it was 2,388. During the same period the mortality rate from tuberculosis had doubled. These figures related only to the early years of the occupation, but the situation was much worse today; apart from the growing deterioration in public health, moral disintegration had also to be taken into account.

With regard to housing, the situation was also very disturbing. To meet the situation, emergency measures would of necessity have to be taken to restore a satisfactory standard of living conditions with the utmost rapidity. In that respect, the pooling of the experience of all countries similarly situated would be of the greatest value; and in the field of child and youth welfare in particular it would be most helpful to have guiding principles worked out by the International Labour Organisation.

Mr. Lubin agreed that the problem of the welfare of children, especially in the industrial areas where standards of protection had been greatly lowered, was of outstanding urgency and importance. He anticipated an attempt on the part of certain people to prevent a return to pre-war standards. He thought, however, that the proposals for a Children's Charter went beyond the confines of the normal competence of the Organisation in some instances. For example, there were questions of the protection of the morals of children, education, health, social assistance, many of which came within the confines of other national or international organisations, whether already in existence or contemplated. He recommended therefore that the question of the welfare of children should be placed on the agenda of the next session of the Conference, but that for the preparation of the materials the Governing Body should appoint a mixed commission which would make it possible for the other international agencies concerned to play a part in the formulation of the Charter. Thus, in the event of certain phases of the Charter requiring implementation by agencies other than the Organisation, they would have had a hand in the preparation of the materials.

With regard to the Brazilian Government representative's suggestion concerning air transport, he noted that the Office had explained that it had not proposed the establishment of an industrial committee for air transport because the employers' and workers' organisations in the industry had not yet reached a sufficient state of development. Personally, he felt that this was just the reason why the Organisation should concern itself with the subject. A Convention relative to international civil aviation had recently been framed, the basic underlying principles of which were to give the users of international air transport the highest quality of service at the lowest possible price, to prevent economic waste caused by unreasonable competition, to ensure the right of the member States to a fair chance to operate international airlines, and to avoid as far as possible discrimination between member States. If these principles were to be put into effect, he thought that it was of the utmost importance that minimum standard conditions should be established applicable to all countries from the very beginning. He recommended, therefore, that the question of minimum standards for civil air transport personnel be one of the items placed on the agenda of the forthcoming Conference.

Mr. Kovacevich suggested that the question of social problems in the occupied countries should be on the agenda of the Conference. He wished to give a few facts about Yugoslavia. Nearly two million people, or more than 10 per cent. of the population, had been killed. Tens of thousands of children had been orphaned. Fifty per cent. of the population were without a single pair of shoes. Transport was completely destroyed. In Belgrade 90 per cent. of the population was unemployed. The situation in the occupied countries of Europe was entirely different from that in the countries of the other continents. In order to help their rehabilitation he thought that the questions which affected them should be placed on the agenda.
M. Fuss considère que l’ordre du jour de la prochaine session de la Conférence doit être peu chargé afin que les questions puissent être traitées d’une façon approfondie.

S’il ne devait y avoir à l’ordre du jour de la Conférence qu’une seule question technique, il se prononcerait en faveur de la protection des enfants et des jeunes travailleurs. Pendant l’occupation, les pays d’Europe ont vécu dans des conditions morales et matérielles tout à fait anormales. Ces conditions ont exercé sur la jeunesse une influence néfaste. C’est ainsi qu’en Belgique, dans un esprit de résistance, la jeunesse a pris l’habitude de ne pas travailler et de pratiquer la fraude. Il importe de réagir contre ces mauvaises habitudes morales qui se sont imposées à la jeunesse; c’est là un des problèmes de reconstruction les plus importants.

Si le Conseil souhaitait retenir une autre question technique, il se prononcerait en faveur de la question du logement qui est de la plus haute importance pour presque tous les pays. Toutefois, pour cet aspect de la reconstruction matérielle, les gouvernements agiront sans doute sous la pression de la nécessité sans même attendre les recommandations de l’Organisation. Au contraire, pour ce qui concerne la protection de l’enfance, les recommandations que pourrait formuler l’Organisation seraient un très utile stimulant.

Si la question du logement était retenue, il pense qu’elle devrait être libellée sous une forme modifiée. L’expression «habitations à bon marché» lui paraît périmée. Il faut assurer à la classe travailleuse des logements vraiment convenables et non des habitations dites à bon marché qui ne tardent pas à se délabrer.

Le Directeur p.i. constate que l’accord tend à se faire au sein du Conseil d’administration sur le programme de la prochaine session de la Conférence. Ce programme comprendrait tout d’abord la question de la politique sociale dans les territoires dépendants, qui a été inscrite à l’ordre du jour par la 26ème session de la Conférence. En second lieu, la Conférence serait saisie, comme elle l’est habituellement, d’un rapport du Directeur traitant de l’activité de l’Organisation et de certaines questions constitutionnelles. Il conviendrait sans doute d’avoir deux rapports distincts afin que les questions constitutionnelles se présentent avec toute l’importance qu’elles revêtent à l’heure actuelle. Le Rapport du Directeur traiterait également du problème de l’emploi qui affectera tous les pays dans un avenir prochain. Là aussi, il conviendrait peut-être d’avoir un rapport distinct. Ces divers rapports ne constitueraient pas, au sens technique du terme, des questions à l’ordre du jour, puisqu’ils ne donneraient pas lieu à l’adoption de conventions ou de recommandations. D’autre part, la Conférence est normalement saisie de la question de l’application des conventions en vertu du Règlement; il n’y aurait sans doute pas d’objection à ce que la commission instituée par la Conférence pour traiter cette question élargisse le champ de ses discussions pour y comprendre des sujets tels que l’inspection du travail. Toutes les questions qui précèdent pourraient donner lieu à la Conférence à de très utiles discussions surtout si le Conseil décide que la Conférence sera saisie de rapports distincts.

Il s’agit maintenant de savoir quelles autres questions pourraient être inscrites à l’ordre du jour de la Conférence, en vue d’aboutir, le cas échéant, à l’adoption de textes. Dans sa note, le Bureau suggérait la possibilité de retenir un ou plusieurs des sujets indiqués, et soulignait que le Conseil voudrait sans doute tenir particulièrement compte de l’opinion de ses membres européens. Cette indication se trouve renforcée par la décision qui a été prise de tenir la 27ème session de la Conférence à Paris. Cette considération influera sans doute sur le choix auquel procédera le Conseil.

La question de la protection des enfants et des jeunes travailleurs paraît avoir beaucoup de partisans. Comme M. Lubin l’a signalé, il serait difficile de maintenir cette question dans le cadre strict de la compétence normale de l’Organisation internationale du Travail. Toutefois, le Bureau a suggéré que, si la question était retenue, il serait sans doute possible, avant la session de la Conférence, d’organiser une réunion d’experts qualifiés qui pourraient comprendre des représentants d’autres organisations internationales intéressées à la question.

Deux orateurs ont attiré l’attention sur une question très intéressante: celle des conditions minima d’emploi pour le personnel de l’aviation civile. Certes, comme M. Lubin l’a souligné, il y aurait intérêt à se préoccuper de fixer ces conditions au moment où cette industrie est en voie de développement rapide. Il est douteux toutefois que l’on puisse avancer beaucoup dans ce domaine lors d’une session de la Con-
Mr. Fuss thought that the agenda of the coming session of the Conference should be light, so that all the items could be thoroughly considered.

If there was to be only one technical item on the agenda, he would cast his vote in favour of the protection of children and young workers. During the occupation the European countries had lived under quite abnormal moral and material conditions, and these conditions had had a most baneful influence on youth. In Belgium, for instance, as a form of resistance, young people had acquired the habit of not working and of practising deception. A reaction against these bad moral habits which youth had been forced to acquire was necessary, and this was one of the chief problems of reconstruction.

If the Governing Body decided upon a second technical question, he would vote in favour of the question of housing, which was of outstanding importance in nearly all countries. He thought, however, that in this particular field of physical reconstruction Governments would no doubt take action under the spur of necessity without awaiting the Organisation's recommendations, whereas in the field of child welfare any recommendations which the Organisation might frame would act as a very useful stimulus.

If the question of housing were placed on the agenda, he thought that the title of the item should be somewhat modified. In his view, the term "low-cost homes" was out of date. What was required was to provide the workers with really adequate homes, and not with so-called low-cost homes which rapidly deteriorated.

The Acting Director thought that there was a fair measure of agreement in the Governing Body with regard to the agenda of the next session of the Conference. This would include, in the first place, the question of social policy in dependent territories, which had been placed on the agenda by the Twenty-sixth Session of the Conference. Secondly, the Conference would also have before it, as usual, a Report of the Director dealing with the activity of the Organisation and with certain constitutional questions. It would probably be desirable to have two separate reports, so as to give the constitutional questions the special prominence which they deserved at the present time. The Director's Report would also deal with the question of employment, which would affect all countries in the near future; here again it might be advisable to have a separate report. None of these reports would be items on the agenda in the technical sense, since they would not lead to the adoption of Conventions or Recommendations. In addition, the Standing Orders also provided that the Conference should normally deal with the question of the application of Conventions, and he thought there would be no objection if the Committee set up by the Conference to deal with that question widened the scope of its discussions to include subjects like labour inspection. All the questions he had mentioned might allow of very useful discussions at the Conference, especially if the Governing Body decided that separate reports should be submitted.

The next question was that of the other items to be placed on the agenda of the Conference with a view to the adoption of Conventions or Recommendations. The Office note had suggested that one or more of the subjects mentioned might be considered, and had emphasised that the Governing Body would no doubt wish to give special weight to the views of the European countries. This suggestion was reinforced by the decision which had been taken to hold the Twenty-seventh Session of the Conference in Paris, and it was a consideration which would no doubt influence the Governing Body's choice of items.

There seemed to be a good deal of support for the question of the welfare of children and young workers. As Mr. Lubin had pointed out, it would be difficult to keep that question strictly within the limits of the normal competence of the International Labour Organisation. The Office had suggested, however, that if that item were selected it would doubtless be possible, before the session of the Conference, to arrange for a meeting of qualified experts who might include representatives of other international organisations interested in the question.

Another very interesting question had been suggested by two speakers, namely, the question of minimum standards of employment for civil aviation staff. He agreed with Mr. Lubin that it was important to give consideration to the establishment of employment standards while the industry was in process of rapid development. He doubted, however, whether much progress could be made in the matter at a session
férence qui aurait lieu en septembre 1945. Normalement, avant qu'une question soit inscrite à l'ordre du jour, le Bureau doit, aux termes du Règlement, soumettre au Conseil un exposé de la législation et de la pratique, lequel pourrait être présenté au Conseil à sa prochaine réunion ; après examen, le Conseil pourrait se former une opinion quant aux chances d'aboutir à des résultats concrets à la Conférence. Evidemment, cette procédure ne serait pas nécessaire si, dans l'esprit de M. Lubin, la Conférence ne devait procéder qu'à une discussion préliminaire, sans aboutir à des décisions précises. Il serait peut-être difficile de préparer à temps pour la Conférence un rapport suffisamment complet pour pouvoir servir de base à une première discussion. Si toutefois le Conseil décidait de retenir cette question, le Bureau ferait tous ses efforts pour hâter les travaux préparatoires.

Il rappelle que l'ordre du jour de la Conférence doit nécessairement être fixé en fonction de la date envisagée, qui est le mois de septembre. Si l'on tient compte de cette considération, il paraît difficile qu'en dehors des différents rapports dont pourrait être saisie la Conférence, le Bureau prépare la documentation nécessaire pour plus d'une question technique.

En réponse à une question de Sir John Forbes Watson, il rappelle que le champ d'activité de la Commission de l'application des conventions de la Conférence n'est pas nécessairement limité à l'examen des rapports annuels, et que cette Commission peut notamment traiter la question de l'inspection du travail. Il ne croit pas que le Bureau puisse préparer un rapport spécial sur cette question ; la Commission pourra toutefois porter devant la Conférence la question des principes de l'inspection du travail.

En réponse à une question du Président, il indique que les problèmes sociaux de caractère urgent qui se poseront immédiatement après la fin des hostilités en Europe pourront être traités dans le cadre des divers rapports qui seront soumis à la Conférence.

Le Président rappelle que le Conseil n'a pas à prendre de décision au sujet de la question de la politique sociale dans les territoires dépendants, qui a été inscrite à l'ordre du jour par la 26ème session de la Conférence internationale du Travail. Le Conseil doit, par contre, prendre des décisions précises à l'égard des questions susceptibles de conduire à l'adoption de conventions ou de recommandations. Il lui appartient enfin de se prononcer sur les suggestions faites par le Directeur p.i. quant aux différents rapports qui pourraient être soumis à la Conférence.

Sir John Forbes Watson déclare qu'il accepte les suggestions du Directeur p.i. quant à ses rapports.

M. Antoine est également d'accord pour accepter les suggestions du Directeur p.i. Il considère toutefois qu'avant la session de la Conférence, l'Organisation pourrait venir en aide aux pays libérés ou en cours de libération en envoyant le plus tôt possible, dans les pays intéressés, des missions qui se mettraient en contact avec les gouvernements et les autorités compétentes. Il importe, en effet, d'étudier la situation sociale dans les différents pays en vue de relever le plus tôt possible les conditions dans les pays où le minimum indispensable n'est même pas atteint actuellement.

Le Directeur p.i. indique que, dès la fin de la session du Conseil, une petite mission de fonctionnaires du Bureau se rendra en France et en Belgique ; au fur et à mesure de la libération d'autres pays, des missions analogues pourront y être envoyées. Le Bureau s'est déjà mis en rapport avec les gouvernements intéressés pour s'assurer de leur accord. La mission aura pour objet une prise de contact avec les services techniques des gouvernements en vue de dégager les problèmes qui se posent dans le domaine social et de réunir des informations qui pourront être utilisées pour la préparation des rapports à soumettre à la Conférence.

M. Downes souligne l'intérêt que présenterait le rapport dont le Bureau a suggéré la préparation au sujet des relations de travail, en se référant spécialement aux conventions collectives. Il pense que par conventions collectives, on entend les conventions conclues entre organisations d'employeurs et de travailleurs dans les différents pays, sans nécessairement que les gouvernements interviennent. L'Afrique du Sud a,
of the Conference to be held in September 1945. Before a question was placed on the agenda, the Standing Orders normally required the Office to submit to the Governing Body a statement of law and practice. This might be placed before the next session of the Governing Body, which would be in a position, after examining the statement, to deduce what were the chances of achieving practical results at the Conference. This procedure would of course not be necessary if what Mr. Lubin had in mind was simply that the Conference should hold a preliminary discussion without proceeding to take definite decisions. It might be difficult to prepare, in time for the Conference, a sufficiently full report to serve as the basis of a first discussion, but if the Governing Body decided to place that item on the agenda the Office would do its best to speed up the preparatory work.

He wished to point out again that the agenda of the Conference must necessarily be fixed with the proposed date of September in mind. If this consideration were taken into account, it seemed unlikely that the Office would be able to prepare the material necessary for more than one technical question in addition to the various other reports which would be submitted to the Conference.

In reply to a question by Sir John Forbes Watson, he said that the functions of the Conference Committee on the Application of Conventions were not necessarily confined to examining annual reports and that the Committee might also deal with the question of labour inspection. He did not think that the Office would be able to prepare a special report on that question, but the Committee might raise the question of the principles of labour inspection before the Conference.

In reply to a question put by the Chairman, the Acting Director said that the urgent social problems of the period immediately following the cessation of hostilities in Europe could be dealt with in the series of reports which would be submitted to the Conference.

The Chairman said that the Governing Body had no decision to take in respect to the question of minimum standards of social policy in dependent territories, which had been placed on the agenda by the Twenty-sixth Session of the International Labour Conference. Definite decisions would, however, have to be taken with regard to any other questions which might lead to the adoption of Conventions or Recommendations. Finally, a decision would also have to be taken on the suggestions of the Acting Director concerning the various reports which might be submitted to the Conference.

Sir John Forbes Watson accepted the Acting Director's proposals with regard to his reports.

Mr. Antoine was also prepared to accept the Acting Director's proposals. Nevertheless, he thought that before the session of the Conference was held the Organisation could give assistance to the liberated countries and those in process of liberation by sending missions to those countries as soon as possible to get into touch with the Governments and with the competent authorities. It was important that the social situation in the several countries should be studied with a view to the quickest possible improvement of conditions in countries where conditions were at present below even the bare minimum standard.

The Acting Director said that as soon as the session of the Governing Body was over a small mission of Office experts was to visit France and Belgium, and as other countries were liberated similar missions might be sent to them. The Office had already approached the Governments concerned with a view to securing their agreement. The purpose of the mission would be to make contact with the technical Government services in order to find out what problems they were facing in the social field and to collect information which could be used in preparing the reports for the Conference.

Mr. Downes wished to call attention to the importance of the report which the Office had suggested on the question of industrial relations with special reference to collective agreements. He assumed that this referred to collective agreements concluded between employers' and workers' organisations in the different countries, not necessarily with Government intervention. South Africa had made much more
dans le domaine de la réglementation des conditions de travail par voie de négociations directes entre employeurs et travailleurs, fait des progrès beaucoup plus considérables que bien des pays plus importants du point de vue industriel. Depuis vingt ans, la législation en vigueur permet aux travailleurs et aux employeurs d’une même industrie de se réunir et de fixer des conditions de travail qui deviennent obligatoires pour l’ensemble de l’industrie, s’il est constaté que les organisations intéressées représentent la majorité de cette industrie. Les enseignements qui se dégagent de cette longue expérience seraient sans doute très utiles à la Conférence lorsqu’elle examinera l’extension aux divers pays d’un régime analogue.

Le Conseil d’administration constate qu’en vertu d’une décision prise par la 26ème session de la Conférence internationale du Travail, l’ordre du jour de la 27ème session comprend déjà la question suivante: Normes minima pour la politique sociale dans les territoires dépendants (Dispositions complémentaires).

Le Conseil décide que la Conférence sera saisie des rapports suivants:

a) Rapport du Directeur p.i. Il est entendu que ce rapport pourra être divisé en plusieurs parties et qu’il traitera, en dehors des questions habituellement abordées dans le Rapport du Directeur, des problèmes suivants:
   i) Maintien de hauts niveaux d’emploi pendant la période de reconstruction et de reconversion de l’industrie;
   ii) Relations de travail, en se référant spécialement aux conventions collectives;

b) Questions constitutionnelles.

c) Questions relatives aux rapports annuels sur l’application des conventions présentés par les gouvernements, en vertu de l’article 22 de la Constitution.

Il est entendu que, l’activité de la Commission de l’application des conventions de la Conférence pourra s’étendre à toutes les questions concernant l’application des conventions, notamment en ce qui concerne l’inspection du travail.

Le Président indique que le Conseil doit maintenant se prononcer sur les questions techniques à inscrire à l’ordre du jour de la 27ème session de la Conférence.

Sir John Forbes Watson rappelle qu’aux termes du Règlement, lorsque le Conseil est appelé à discuter pour la première fois une proposition d’inscrire une question à l’ordre du jour de la Conférence, il ne peut, sauf l’assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu’à la session suivante. Il n’insiste pas pour que l’on applique strictement cette règle, qui rendrait impossible toute décision à la présente session. Toutefois, le Règlement prévoit également que, lorsqu’on envisage l’inscription d’une question à l’ordre du jour de la Conférence, le Bureau doit saisir le Conseil d’un exposé sur la législation et la pratique en vigueur à l’égard de cette question. À son avis, il convient de ne pas s’écarter de cette règle prudente. Le Conseil est saisi d’exposés relatifs aux quatre questions proposées par le Bureau. Pour sa part, il accepte que le Conseil se prononce immédiatement à l’égard de ces quatre questions. Toutefois, pour ce qui est des conditions de travail dans l’aviation civile, on manque absolument de données sur la situation de fait, et il lui paraît impossible que le Conseil prenne une décision.

Sir David Meek rappelle que la question de l’inspection du travail figurait à l’ordre du jour de la session de la Conférence qui devait avoir lieu en 1940.

M. Hallsworth fait remarquer que le Conseil a déjà inclus les transports aériens dans le champ d’activité de la Commission des transports internes; il ne semble pas, toutefois, que cette Commission puisse s’occuper des transports aériens internationaux.

Le Directeur p.i. signale que la formule «transports internes» visait à exclure seulement les transports maritimes pour lesquels la Commission paritaire maritime est compétente.
progress than many other more important industrial countries in the settlement of conditions of employment through direct negotiations between employers and workers. For the past 20 years legislation had been in force which enabled the employers and workers in an industry to get together and to agree upon conditions of employment, which then became compulsory for the rest of the industry provided that the negotiating organisations represented a majority of those engaged in the industry. The lessons of this long experience would be of great value to the Conference in considering the extension of any similar system to other countries.

The Governing Body took note that in pursuance of a decision of the Twenty-sixth Session of the International Labour Conference the following item already figured on the agenda of the Twenty-seventh Session: Minimum standards of social policy in dependent territories (supplementary provisions).

The Governing Body decided that the following reports should be submitted to the Conference:

(a) Report of the Acting Director. It was understood that this Report might be in several parts, and that, in addition to the questions normally dealt with in the Director’s Report, it should deal with the following problems:

(i) Maintenance of high levels of employment during the period of industrial reconstruction and reconversion;
(ii) Industrial relations, with special reference to collective agreements.

(b) Constitutional questions.

(c) Questions relating to the annual reports submitted by Governments on the application of Conventions under Article 22 of the Constitution.

It was agreed that the scope of the discussions of the Conference Committee on the Application of Conventions might be widened to include all questions relating to the application of Conventions, and in particular labour inspection.

The Chairman said that the Governing Body would now have to take a decision on the technical questions to be placed on the agenda of the Twenty-seventh Session of the Conference.

Sir John Forbes Watson said that under the Standing Orders, when a proposal to place an item on the agenda of the Conference was discussed for the first time by the Governing Body, the Governing Body could not, without the unanimous consent of the members present, take a decision until the following session. He would not insist on the strict application of that rule, because it would make it impossible to take any decision at the present session. The Standing Orders also provided, however, that when it was suggested that an item should be placed on the agenda of the Conference, the Office should put before the Governing Body a statement of the law and practice relative to that item, and he thought that this was a wise provision to which the Governing Body should adhere. The Governing Body had before it statements relating to the four items suggested by the Office, and he was willing for an immediate decision to be taken in respect of these four items. With regard to conditions of employment in civil aviation, however, no factual information at all was available, and he did not think that the Governing Body could possibly take a decision on the matter.

Sir David Meek wished to draw attention to the fact that labour inspection had been placed on the agenda for the session of the Conference which should have been held in 1940.

Mr. Hallsworth thought that the Governing Body had already included air transport within the scope of the Inland Transport Committee, but presumably that committee would not be competent to deal with international air transport.

The Acting Director said that the term “inland transport” was intended to exclude only maritime transport, for which the Joint Maritime Commission was competent.
M. Hallsworth estime que, dans ces conditions, les questions relatives à l'aviation civile devraient être soumises en premier lieu à la Commission des transports internes au lieu d'être portées devant la Conférence.

M. Lubin souligne qu'il faut s'attendre à voir se développer très prochainement un réseau international d'aviation civile disposant de vastes capitaux et s'étendant au monde entier. Comme il l'a rappelé déjà, un projet de convention concernant l'aviation civile a été élaboré, et la fixation de conditions de travail satisfaisantes dans les transports aériens contribuerait à faciliter l'élimination, prévue par la convention, du gaspillage économique provoqué par une concurrence déraisonnable. Si la Commission des transports internes traitait cette question sans tarder en vue d'aboutir à des résultats concrets, cela lui donnerait satisfaction.

Le Président demande au Directeur p.i. si le Bureau pourrait soumettre, à une prochaine réunion du Conseil, un exposé sur la législation et la pratique en matière de conditions de travail dans l'aviation civile.

Le Directeur p.i. est convaincu de l'urgence que présentent les problèmes concernant les conditions de travail dans l'aviation civile. Toutefois, dans ce domaine, le Bureau manque de documentation. Il est impossible de dire exactement combien de temps il faudra pour recueillir des informations suffisantes en vue de la préparation d'un rapport. Si le Bureau est chargé de préparer un tel rapport, il fera diligence, sans que l'on puisse fixer une date exacte pour la parution de ce rapport.

Sir Frederick Leggett propose formellement que le Conseil décide de n'ajouter qu'une question technique au programme de la 27ème session de la Conférence. Il lui paraît évident que les délégations qui viendront des différents pays auront besoin, pendant la Conférence, d'un temps suffisant pour des échanges de vues sur les questions qui pourront être traitées dans le cadre des rapports déjà prévus. Si l'on ajoutait plus d'une question nouvelle au programme envisagé, on risquerait de ne pas laisser de temps pour ces très utiles discussions entre délégations.

A l'unanimité, le Conseil d'administration décide de n'ajouter qu'une seule question nouvelle à l'ordre du jour de la 27ème session de la Conférence.

M. del Rio y Cañedo fait observer que, comme une documentation a déjà été préparée au sujet de la protection des enfants et des jeunes gens, il vaudrait mieux inscrire cette question à l'ordre du jour plutôt que la question des conditions de travail dans l'industrie de l'aviation civile dont le Bureau n'a pas encore abordé l'étude.

M. Watt signale que, dans son pays tout au moins, il existe de très nombreuses et très efficaces organisations qui se préoccupent de protéger la jeunesse. Cela doit être vrai dans les autres pays industrialisés, alors que seule l'Organisation internationale du Travail a les moyens d'étudier la question des conditions de travail dans l'aviation civile. Il suggère donc que l'on retienne cette dernière question, non qu'elle soit plus importante que la protection de la jeunesse, mais parce que celle-ci fait déjà l'objet des travaux d'un grand nombre d'organisations.

Mme Clegg Riedel propose que le Conseil inscrive à l'ordre du jour de la Conférence la question de la protection des enfants et des jeunes travailleurs.

M. Fuss et M. Hallsworth appuient cette proposition.

M. Lubin voudrait avoir l'assurance, avant qu'on mette la question aux voix, que les autres organisations intéressées joueront un rôle dans l'élaboration de la Charte de l'enfance.

Le Directeur p.i. souligne qu'il faut tenir compte des dates déjà fixées. Il ne saurait garantir qu'avant la fin de juin, époque à laquelle la documentation devra être expédiée, il soit possible de réunir les représentants de toutes les organisations intéressées.
Mr. Hallsworth thought that if that were so, questions relating to civil aviation should be submitted in the first place to the Inland Transport Committee rather than to the Conference:

Mr. Lubin pointed out that a highly capitalised and world-wide international aviation system was likely to develop very rapidly in the near future. He had already referred to the framing of a draft Convention concerning international civil aviation, and the setting of satisfactory minimum standards of employment in air transport would be one of the best ways to prevent the economic waste caused by unreasonable competition, which was one of the objects of the Convention. If the Inland Transport Committee were to deal with the question without delay with a view to obtaining immediate practical results, he would be satisfied.

The Chairman asked the Acting Director whether the Office would be able to submit a law and practice report on employment standards in civil aviation to a subsequent meeting of the Governing Body.

The Acting Director fully appreciated the urgency of the problem of employment standards in civil aviation. The Office had no material on this subject, however, and it was impossible to say exactly how long it would need to collect enough information to form the basis of a report. If the Office was instructed to prepare such a report, it would do its best, but he was not able to name a definite date at which such a report would be ready.

Sir Frederick Leggett moved that the Governing Body decide to add only one technical item to the agenda of the Twenty-seventh Session of the Conference. He thought that it was obvious that the delegates from the various countries would need some time during the Conference to exchange their views on the questions covered by the reports which had already been decided upon. If more than one new item were added, there would be a danger that very little time would be left for such useful discussions between the delegations.

The Governing Body unanimously decided to add only one additional item to the agenda of the Twenty-seventh Session of the Conference.

Mr. del Río y Cañedo said that as documents had already been prepared on the subject of the welfare of children and young workers, it would be better to put that subject on the agenda than the question of conditions of employment in civil aviation, which the Office had not yet begun to study.

Mr. Watt said that, in his country at least, there were a great many very efficient organisations working in the field of youth welfare, and this was probably true of other industrialised countries also. In the field of conditions of employment in civil aviation, however, only the International Labour Organisation had the facilities to make an effective study. He therefore suggested that the latter question should be placed on the agenda, not because it was more important than the question of child welfare, but because the latter was already being dealt with by a great many other organisations.

Mrs. Clegg Riedel moved that the Governing Body should place the question of the welfare of children and young workers on the agenda of the Conference.

Mr. Fuss and Mr. Hallsworth supported the motion.

Mr. Lubin wished to be sure, before a vote was taken, that any other agencies involved in the problem would play a part in the framing of the Children’s Charter.

The Acting Director said that the limitations of dates which had already been fixed must be taken into account. He could not guarantee that before the end of June, when the documents would have to go out, it would be possible to call a meeting of representatives of all the organisations concerned.
Le Bureau se mettra en rapport, dans toute la mesure du possible, avec des experts en matière de problèmes de l'enfance appartenant à ces organisations, mais il reste douteux que, dans un laps de temps aussi court, on puisse aboutir à l'établissement d'un document au sujet duquel les diverses organisations seraient d'accord.

Le Conseil d'administration décide d'inscrire à l'ordre du jour de la 27ème session de la Conférence la question de la protection des enfants et des jeunes travailleurs.

Il est entendu que, dans la mesure du possible, le Bureau procédera avant la session de la Conférence à une consultation d'experts et notamment de représentants des autres organisations intéressées à la protection de la jeunesse.

Le Président rappelle qu'il appartient au Conseil de décider si cette question fera l'objet de la procédure de double discussion ou de la procédure de simple discussion.

Le Directeur p.i. indique que, dans la note du Bureau, on envisage la possibilité de recourir à la procédure de simple discussion, étant entendu que certaines questions pourraient être retenues pour une deuxième discussion en vue de faire l'objet d'une ou de plusieurs conventions. Aux termes du Règlement, la majorité des trois cinquièmes est nécessaire pour qu'une question puisse être traitée par la procédure de simple discussion.

M. Fuss estime qu'il y a lieu d'appliquer à la fois la procédure de simple discussion et la procédure de double discussion, la première intervenant pour l'adoption de la Charte générale de l'enfance et la deuxième s'appliquant dans le cas où, de la discussion, se dégageraient des questions susceptibles de donner lieu ultérieurement à l'adoption d'une convention ou d'une recommandation.

Le Directeur p.i. rappelle que telle est bien la procédure que le Bureau a suggérée dans sa note.

M. Lubin constate que dans le projet de charte, il est question de protection de la maternité, ce qui, en dehors du congé avant et après l'accouchement, comporte l'accès à certaines cliniques, la fourniture des médicaments, etc. Il se demande si l'Organisation est compétente pour établir une réglementation dans ce domaine. La situation est analogue pour des questions d'enseignement, d'hygiène, etc. Il lui semble que la Charte de l'enfance devrait être adoptée conjointement par l'Organisation internationale du Travail et par les autres organismes intéressés.

Sir John Forbes Watson se prononce en faveur de la procédure normale de double discussion, ce qui permettrait aux gouvernements de se rendre compte exactement de la portée des questions traitées.

Le Directeur p.i. fait observer que le Bureau s'efforcera de maintenir le projet de charte dans les limites reconnues de la compétence de l'Organisation internationale du Travail. Il n'est toutefois pas toujours possible de tracer une ligne de démarcation absolument nette; il rappelle que la Conférence a déjà adopté des textes relatifs à la maternité, à l'âge d'admission des enfants au travail, à l'enseignement professionnel et aux soins médicaux. Il s'agit, dans une large mesure, d'un travail de coordination. Le Bureau s'efforcera de ne pas empiéter sur la compétence d'autres organisations internationales existantes et de procéder, dans toute la mesure du possible, aux consultations opportunes. Toutefois, il n'y a pas, dans l'histoire des négociations internationales, de précédent à la procédure que suggère M. Lubin. Il ne connaît aucun cas dans lequel un certain nombre d'organisations internationales, dont les compétences se chevauchent, aient élaboré conjointement un document destiné à être approuvé internationalement. Néanmoins, le Bureau tiendra certainement compte de l'esprit des suggestions de M. Lubin.

M. Lubin fait remarquer que l'efficacité des résultats dépendra de la mesure dans laquelle une collaboration avec les autres organismes intéressés aura pu être établie.
The Office would get into touch with experts on children's problems in those organisations as far as was possible, but it was doubtful whether it would be possible within so short an interval to draw up a document on which all the various organisations were agreed.

The Governing Body decided to place the question of the welfare of children and young workers on the agenda of the Twenty-seventh Session of the International Labour Conference.

It was agreed that if possible the Office should arrange before the Conference for a consultation of qualified experts, including in particular representatives of other international organisations concerned with youth welfare.

The Chairman said that the Governing Body would now have to decide whether this item should be dealt with by the double-discussion procedure or by the single-discussion procedure.

The Acting Director said that the proposal in the Office note contemplated the single-discussion procedure, on the understanding that certain points might be held over for a second discussion with a view to the framing of one or more Conventions. Under the Standing Orders, a three-fifths majority was necessary for a decision to deal with a question by the single-discussion procedure.

Mr. Fuss thought that both the single and the double-discussion procedure might be applied, the former for the adoption of a general Children's Charter, and the second if, as a result of the discussions, certain points emerged on which it seemed desirable to aim at the adoption of a Convention or Recommendation.

The Acting Director said that this was the procedure which the Office note had suggested.

Mr. Lubin said that in the plan for a Children's Charter mention was made of maternity protection, which included, besides maternity leave before and after childbirth, access to certain clinics, the supply of medicine, and so forth. He doubted whether the Organisation was competent to adopt a text which made provision for these things. The position was similar in respect of education, health, and other subjects. He thought that the Children's Charter should be jointly adopted by the International Labour Organisation and the other agencies concerned.

Sir John Forbes Watson was in favour of following the normal double-discussion procedure, so that Governments would have the opportunity of appreciating the full bearing of the points raised.

The Acting Director said that the Office would attempt to keep the draft Charter within the recognised limits of the competence of the International Labour Organisation. Nevertheless, it was not always possible to draw hard and fast lines; the Conference had already adopted texts dealing with maternity, the age of admission of children to employment, vocational education and medical care. What was proposed was largely a matter of co-ordination. The Office would be very careful not to trespass on the preserves of other international organisations and would carry out the necessary consultations to the fullest extent possible. But there was no precedent in the history of international negotiation for the procedure which Mr. Lubin had suggested, and he knew of no case in which a group of international organisations having overlapping competences had ever produced jointly a single document for international approval. The Office would, however, certainly keep Mr. Lubin's remarks in mind.

Mr. Lubin pointed out that the effectiveness of the work would depend on the extent to which co-operation with the other agencies concerned could be established.
Le moment lui paraît opportun pour s'orienter vers cette collaboration entre institutions internationales, en vue d'aboutir à un texte auquel ces diverses organisations seraient partie.

Sir Frederick Leggett déclare qu'en Grande-Bretagne, on considère que la recommandation sur les soins médicaux empiète sur le domaine de l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations. Si la question de la protection de l'enfance donne lieu à une double discussion, la première permettra aux gouvernements de se rendre compte de la portée des problèmes traités et en vue de la deuxième discussion, il sera possible de coordonner l'action de l'Organisation avec celle des autres organismes intéressés.

Il croit comme M. Lubin qu'au moment où l'on parle des méthodes de collaboration avec d'autres organismes internationaux, il importe que l'Organisation prenne parfois l'initiative d'une action concertée.

Le Directeur p.i. souligne que le point soulevé par M. Lubin est très intéressant, mais pose des problèmes entièrement nouveaux pour la solution desquels aucune procédure n'est actuellement prévue. Déjà des relations de collaboration ont été établies avec un certain nombre d'organisations internationales. Celles qui sont intéressées à la protection de l'enfance pourraient être invitées à envoyer à la Conférence des observateurs qui participeront aux travaux de la commission. Il est même possible, aux termes de la Constitution, d'inviter à participer aux travaux de la Conférence, en qualité d'assesseurs, des représentants d'une organisation même non officielle. Ainsi pourrait-on associer les organisations intéressées aux travaux de la Conférence, avant que celle-ci aboutisse à une décision. Il comprend tout l'intérêt de l'objectif que M. Lubin se propose d'atteindre, mais il ne croit pas pouvoir donner l'assurance qu'avant le mois de juin, le Bureau pourra se mettre en rapport avec toutes ces organisations, déterminer quelle est exactement leur compétence et leur demander de désigner des représentants qui viendraient à Montréal pour travailler avec les fonctionnaires du Bureau international du Travail à l'établissement d'un texte à soumettre à la Conférence. La mise en œuvre de cette procédure complexe exigerait sans doute un délai plus long. Toutefois, le Bureau aura recours à tous les moyens appropriés pour s'efforcer d'obtenir le concours des autres organisations avant que la Conférence aboutisse à une décision définitive.

M. Lubin croit que si les organisations avec lesquelles le Bureau a déjà établi des relations suivies étaient informées de la préparation de cette charte de l'enfance, et si l'on sollicitait leur collaboration en vue d'aboutir à l'établissement d'un document uniformément accepté, elles seraient sans doute disposées à envoyer des représentants qui collaboreraient avec les experts du Bureau, de telle sorte que le texte contenu dans le rapport qui sera expédié en juin représenterait le point de vue de ces organisations comme celui de l'Organisation internationale du Travail.

Sir John Forbes Watson est prêt à se rallier à cette procédure, mais émet des doutes quant à la participation d'organisations non officielles à des réunions de l'Organisation internationale du Travail. Cela est arrivé parfois dans le passé, mais dans le cas présent, le choix serait très difficile. Il lui semble donc qu'on doit s'en tenir à la collaboration avec les organismes officiels telle que l'a suggérée M. Lubin.

M. Fuss propose que le Bureau soit chargé de préparer pour la prochaine session de la Conférence un projet de résolution qui constituerait une charte de la jeunesse. Si, dans le cadre de cette charte, le Bureau voyait la possibilité de présenter des projets de recommandation ou de convention, il serait entendu que les questions ainsi dégagées du cadre général feraient l'objet d'un questionnaire en vue de la session suivante de la Conférence, conformément à la procédure habituelle. Des experts représentant les autres organisations intéressées pourraient être appelés, conformément aux précédents, à faire des exposés devant la commission compétente de la Conférence, laquelle pourrait s'inspirer de leurs vues et aboutir à un texte qui obtiendrait l'agrément des autres organisations compétentes en matière de protection de l'enfance.

Par 13 voix contre 12, le Conseil rejette une proposition de Sir John Forbes Watson tendant à appliquer la procédure de double discussion à la question de la protection des enfants et des jeunes travailleurs.
He thought that the time was ripe to try to secure such co-operation between international organisations, with a view to working out a text to which the various organisations could become parties.

*Sir Frederick Leggett* said that in Great Britain the opinion was held that the Medical Care Recommendation trenched upon the province of the Health Organisation of the League of Nations. If the question of the welfare of children and young workers was dealt with by double discussion, the first discussion would enable Governments to get a comprehensive view of the problem, and it would be possible to try to get the necessary agreement between the Organisation and the other agencies concerned with a view to the second discussion.

He agreed with Mr. Lubin that at a time when methods of co-operation with other international bodies were under discussion the Organisation should sometimes take the initiative in a joint enterprise.

*The Acting Director* said that Mr. Lubin had mentioned an interesting point but it raised entirely new problems for which no procedure had yet been provided. Arrangements had already been made for collaboration with a number of international organisations. Those which were concerned with child welfare could be invited to send observers to the Conference who might take part in the work of the Committee. It would even be possible under the Constitution to invite representatives of unofficial organisations to take part in the work of the Conference as assessors. This would enable the organisations concerned to be associated with the work of the Conference before it reached any decision. He fully appreciated the objective which Mr. Lubin was seeking to secure, but he did not think that he could guarantee that before the month of June the Office could get into touch with all those organisations, could find out what their competence was, and ask them to appoint representatives to come to Montreal to help the officials of the International Labour Office to draw up a text for submission to the Conference. This procedure would probably be impracticable in the time available. The Office would, however, use all suitable devices to get the assistance of other organisations before the final decision of the Conference was taken.

*Mr. Lubin* thought that if the organisations with which the Office had already established regular relations were notified that a Children's Charter was being prepared and were asked to help in drawing up a document which would be universally accepted, they would no doubt be glad to send representatives to work with the Office experts, so that the text included in the report which was to be sent out in June would represent the point of view of those organisations as well as that of the International Labour Organisation.

*Sir John Forbes Watson* was prepared to accept the procedure suggested, but he was doubtful about having unofficial organisations represented at meetings of the International Labour Organisation. This had happened occasionally in the past, but in the present case it would be very difficult to make a choice. He therefore thought that the Office should confine itself to obtaining the co-operation of the official organisations, as Mr. Lubin had suggested.

*Mr. Fuss* proposed that the Office should be requested to prepare for the next session of the Conference a draft resolution embodying a Youth Charter. If the Office thought that some of the items in this Charter were suitable to be dealt with by draft Recommendations or Conventions, these might be made the subject of a questionnaire with a view to their consideration at the next session of the Conference, in accordance with the usual procedure. Experts representing the other organisations concerned might be called in, in accordance with precedent, to make statements in the competent committee of the Conference, which would have regard to their views in the drawing up of a text satisfactory to the various organisations competent in the field of child welfare.

By 13 votes to 12 the Governing Body rejected a motion by *Sir John Forbes Watson* that the question of the welfare of children and young workers should be dealt with by the double-discussion procedure.
Le Président rappelle qu’une majorité des trois cinquièmes est nécessaire pour l’inscription d’une question à l’ordre du jour en vue d’une simple discussion.

M. Fuss a voté en faveur de la double discussion parce que, dans son esprit, cette procédure n’empêcherait pas la 27ème session de la Conférence d’adopter, sous forme de résolution, un programme d’ensemble visant la protection de la jeunesse.

Le Président met aux voix la proposition du Bureau qui prévoit la procédure de simple discussion, étant entendu que certaines questions pourraient être retenues pour une deuxième discussion en vue de faire l’objet d’une ou de plusieurs conventions.

Cette proposition obtient 16 voix contre 11, c’est-à-dire moins des trois cinquièmes des suffrages exprimés, et n’est par conséquent pas adoptée.

M. Fuss demande la mise aux voix de la proposition qu’il a faite, et qui consiste à charger le Bureau de présenter à la 27ème session de la Conférence un projet de résolution qui serait adopté lors de cette session, et un projet de questionnaire qui pourrait conduire à l’adoption de conventions ou de recommandations.

Sir John Forbes Watson fait observer qu’aux termes du Règlement, à moins que le Conseil n’en décide autrement, une question inscrite à l’ordre du jour de la Conférence est considérée comme soumise à la Conférence pour faire l’objet d’une double discussion. Telle est la situation dans laquelle se trouve la question de la protection des enfants et des jeunes travailleurs à la suite des votes qui ont été émis.

Le Président constate que la proposition de M. Fuss n’est pas incompatible avec la décision qui a été prise, mais constitue une addition à cette décision.

Le Conseil d’administration décide de charger le Bureau de comprendre dans le rapport qui sera soumis à la Conférence au sujet de la protection des enfants et des jeunes travailleurs, un projet de résolution de caractère général qui pourrait être adopté par la 27ème session de la Conférence.

Sir John Forbes Watson constate qu’avec deux questions à l’ordre du jour qui sont susceptibles de conduire à l’adoption de recommandations ou de conventions, le nombre maximum des conseillers techniques pour chaque délégué est de quatre. Toutefois, le programme de la Conférence comprend d’autres questions importantes telles que l’emploi, les problèmes constitutionnels et l’application des conventions, y compris l’inspection du travail. Il suggère que l’application des conventions soit considérée comme un des points de l’ordre du jour entrant en ligne de compte pour fixer le nombre des conseillers techniques. Il importe en effet que la Conférence ait à sa disposition des conseillers techniques pour l’examen des problèmes concernant l’application des conventions, y compris l’inspection du travail.

Le Directeur p.i. comprend parfaitement les préoccupations de Sir John Forbes Watson et pense qu’elles seront partagées par les gouvernements. Il souligne que, par ailleurs, le Conseil a inscrit au programme de la Conférence un rapport spécial sur les questions constitutionnelles. Au sein de la Commission des questions constitutionnelles, il a attiré l’attention sur la possibilité d’aboutir à une méthode plus expéditive pour l’amendement de la Constitution, au cas où celle-ci devrait être modifiée pour être mise en harmonie avec un nouveau système d’organisation générale. À l’époque où siégera la Conférence, il peut être nécessaire d’apporter certains amendements de forme à la Constitution, ce qui comporterait, de la part de la Conférence, une activité constitutionnelle pour laquelle il conviendrait de prévoir la présence de conseillers techniques. Cette extension du nombre des conseillers techniques dont la désignation serait possible donnerait sans doute satisfaction à Sir John Forbes Watson.

Sir Frederick Leggett considère que la question de l’application des conventions, dans laquelle il a décidé de comprendre l’inspection du travail et les contrats collectifs, devrait être considérée comme un point spécial de l’ordre du jour en vue, notamment, de la désignation des conseillers techniques.
The Chairman said that a three-fifths majority was necessary to place a question on the agenda for single discussion.

Mr. Fuss said that he had voted in favour of double discussion because in his view that would not prevent the Twenty-seventh Session of the Conference from adopting a general programme of child welfare in the form of a resolution.

The Chairman took a vote on the Office proposal, which provided for single discussion, on the understanding that certain questions might be held over for a second discussion with a view to being dealt with by one or more Conventions.

Sixteen votes having been cast in favour of this proposal and eleven against, the majority represented less than three fifths of the votes cast, and the motion was not adopted.

Mr. Fuss asked for a vote to be taken on his proposal that the Office should be asked to submit to the Twenty-seventh Session of the Conference a draft resolution for adoption at that session together with a draft questionnaire which might lead to the adoption of Conventions or Recommendations.

Sir John Forbes Watson pointed out that under the Standing Orders, unless the Governing Body decided otherwise, a question placed on the agenda must be regarded as having been referred to the Conference with a view to double discussion. This was the position in respect of the question of the welfare of children and young workers as a result of the votes which had just been taken.

The Chairman ruled that the motion proposed by Mr. Fuss was not incompatible with the decision already taken, but was supplementary to it.

The Governing Body decided to instruct the Office to include in the report to be submitted to the Conference on the question of the welfare of children and young workers a draft resolution of a general character which might be adopted by the Twenty-seventh Session of the Conference.

Sir John Forbes Watson noted that as there were two items on the agenda which might lead to the adoption of Recommendations or Conventions, the maximum number of technical advisers who might accompany each delegate was four. The agenda of the Conference, however, included other important questions such as employment, constitutional questions, and the application of Conventions, including labour inspection. He therefore suggested that the application of Conventions might be treated as an item on the agenda for the purpose of determining the number of advisers. It was important that the Conference should have the assistance of advisers in considering questions connected with the application of Conventions and labour inspection.

The Acting Director appreciated the point raised by Sir John Forbes Watson and thought that it would also be appreciated by Governments.

He pointed out that the Governing Body had also placed on the agenda of the Conference a special report on constitutional questions. In the Committee on Constitutional Questions he had called attention to the possibility of adopting a more expeditious method of amending the Constitution if that were necessary to bring it into line with a new system of general international organisation. By the time the Conference met, it might be necessary to make certain formal amendments to the Constitution, and this would require constitutional action by the Conference for which advisers might usefully be provided. The extra number of advisers thus provided would no doubt meet Sir John Forbes Watson's point.

Sir Frederick Leggett thought that the question of the application of Conventions, which the Governing Body had decided should also cover labour inspection and collective agreements, ought to be regarded as a special item on the agenda for the purpose of appointing advisers.
Le Directeur p.i. rappelle que le Conseil d'administration a toujours établi une ligne de démarcation très nette entre les points inscrits formellement à l'ordre du jour et ceux qui ne le sont pas. Cette distinction a des conséquences financières pour les gouvernements; elle a également des répercussions sur l'application du Règlement de la Conférence. Il a indiqué que le Bureau ne serait pas en mesure de présenter un rapport spécial sur l'inspection du travail à la 27ème session de la Conférence, mais que celle-ci pourrait, dans le cadre de l'application des conventions, discuter des problèmes relatifs à l'inspection du travail et questions connexes. Si toutefois la question de l'application des conventions était inscrite formellement à l'ordre du jour, comme le suggère Sir Frederick Leggett, le Bureau devrait préparer un questionnaire et la question de la procédure, de simple ou double discussion, se poserait.

Pour ce qui est des questions constitutionnelles, la situation est très différente. La Constitution ne peut être amendée que si la question a été inscrite à l'ordre du jour. Il serait donc parfaitement conforme au Règlement de prévoir la possibilité d'apporter des amendements à la Constitution au cas où la nécessité s'en ferait sentir avant la session de la Conférence. Si toutefois le Conseil d'administration estime que dans les circonstances exceptionnelles de l'heure présente, et en raison de la portée des questions à traiter lors de la première Conférence tenue en Europe après cinq années de guerre, il y a lieu de ne pas s'en tenir strictement à la pratique habituelle, il n'y voit pour sa part aucune objection. Il importe toutefois qu'une telle procédure ne soit adoptée qu'à titre exceptionnel et ne constitue pas un précédent.

Le Conseil d'administration décide que les questions constitutionnelles seront considérées comme un point distinct de l'ordre du jour du point de vue de la désignation des conseillers techniques.

Le Conseil d'administration décide que, titres exceptionnels, les questions relatives à l'application des conventions constitueront un point distinct de l'ordre du jour du point de vue de la désignation des conseillers techniques.

A la suite de ces décisions, les questions inscrites à l'ordre du jour de la 27ème session de la Conférence qui entrent en ligne de compte pour fixer le nombre des conseillers techniques sont les suivantes:

1° Normes minima pour la politique sociale dans les territoires dépendants (Dispositions complémentaires).
2° Questions constitutionnelles.
3° Questions relatives aux rapports annuels sur l'application des conventions présentés par les gouvernements, en vertu de l'article 22 de la Constitution.
4° Protection des enfants et des jeunes travailleurs.

Date de la Conférence.

Le Président rappelle que l'on a suggéré que la 27ème session de la Conférence ait lieu le 20 septembre 1945.

M. Hallsworth demande que la Conférence ne soit pas convoquée pour la première quinzaine de septembre; il a mentionné la date du 20 septembre, qui est un jeudi, pour l'ouverture de la session, ce qui permettrait au Conseil d'administration de siéger au cours des jours précédant cette date.

Le Président déclare que le Conseil peut ajourner à plus tard sa décision quant à la date d'ouverture de la 27ème session de la Conférence, ce qui présenterait certains inconvénients. Il peut aussi décider que la 27ème session de la Conférence aura lieu soit peu de temps avant la réunion technique préparatoire maritime, soit après cette réunion.

Le Conseil d'administration décide que la 27ème session de la Conférence internationale du Travail aura lieu avant la réunion technique préparatoire maritime prévue pour le mois d'octobre.

Il est entendu que la date exacte d'ouverture de la 27ème session de la Conférence sera fixée par le Directeur p.i. en consultation avec le bureau du Conseil d'administration.
The Acting Director said that the Governing Body had always been very careful to distinguish items which were technically on the agenda and those which were not. This distinction had financial consequences for Governments, and it also had consequences under the Standing Orders of the Conference. He had previously said that the Office would not be able to present a special report on labour inspection to the Twenty-seventh Session of the Conference, but that questions of labour inspection and allied matters might be discussed in connection with the application of Conventions. If, however, the question of the application of Conventions was formally on the agenda, as Sir Frederick Leggett had suggested, the Office would have to draw up a questionnaire and raise the question of single or double discussion.

With regard to constitutional matters, the position was quite different. The Constitution could not be amended unless the question was on the agenda, and it would therefore be perfectly correct under the Standing Orders to make provision for amending the Constitution if before the Conference met it proved to be necessary to do so. If, however, the Governing Body thought that in the exceptional circumstances, and in view of the scope of the subjects which ought to be discussed at the first Conference held in Europe after five years of war, a departure might be made from the usual practice, there would be no objection; but such a procedure should be adopted only as an exceptional measure and should not be regarded as a precedent.

The Governing Body decided that constitutional matters should be regarded as an item on the agenda for the purpose of appointing advisers.

The Governing Body decided that as an exceptional measure questions relating to the application of Conventions should constitute a separate item on the agenda for the purpose of appointing advisers.

As a result of these decisions, the questions regarded as having been placed on the agenda of the Twenty-seventh Session of the Conference for the purpose of determining the number of advisers are as follows:

1. Minimum standards of social policy in dependent territories (supplementary provisions).
2. Constitutional matters.
3. Questions relating to the annual reports on the application of Conventions submitted by Governments under Article 22 of the Constitution.

Date of the Conference.

The Chairman said that it had been suggested that the Twenty-seventh Session of the Conference should open on 20 September 1945.

Mr. Hallsworth asked that the Conference should not be convened during the first part of September. He had suggested Thursday, 20 September as the opening date of the Conference; this would enable the Governing Body to hold its session during the days immediately preceding.

The Chairman said that the Governing Body might postpone taking a decision on the opening date of the Twenty-seventh Session of the Conference, although this would have certain disadvantages. It might also decide that the Twenty-seventh Session of the Conference should be held either just before the preparatory technical maritime meeting or just after it.

The Governing Body decided that the Twenty-seventh Session of the International Labour Conference should be held before the preparatory technical maritime meeting which had been fixed for October.

It was agreed that the exact date for the opening of the Twenty-seventh Session of the Conference should be settled by the Acting Director in consultation with the Officers of the Governing Body.
Seizième question à l'ordre du jour

Date et lieu de la 95ème session du Conseil d'administration

Le Président rappelle que M. Paul Martin, au nom du gouvernement fédéral canadien et du gouvernement de la province de Québec, a invité le Conseil d'administration à tenir sa 95ème session à Québec. Faute de temps, il mettra la question aux voix sans discussion et sans que le Conseil ait l'occasion d'exprimer au gouvernement canadien et au gouvernement de la province de Québec ses sentiments de gratitude pour cette invitation.

Le Conseil d'administration accepte par acclamation et avec reconnaissance l'invitation du gouvernement fédéral du Canada et du gouvernement de la province de Québec de tenir à Québec sa 95ème session.

Le Directeur p.i. indique que plusieurs membres du Conseil d'administration ont suggéré que la 95ème session ait lieu au début de juin.

Il est entendu que la 95ème session du Conseil d'administration aura lieu au début du mois de juin.

Quinzième question à l'ordre du jour

Rapport du Directeur p.i. (suite)

Le Président invite le Directeur p.i. à signaler à l'attention du Conseil les questions qui devraient être réglées avant la clôture de la présente session.

Le Directeur p.i. constate qu'il est impossible d'épuiser l'ordre du jour du Conseil; il se bornera à solliciter les décisions urgentes.

Composition des commissions.

Le Directeur p.i. indique que le Conseil est saisi de diverses propositions tendant à renouveler le mandat de membres de plusieurs commissions ou comités ou à nommer de nouveaux membres au sein de ces commissions ou comités. Certaines de ces propositions attendent une décision du Conseil depuis la 91ème session. Il appartiendra aux membres du Conseil, s'ils le désirent, de proposer des désignations complémentaires lors de la prochaine session.

Le Conseil d'administration approuve les propositions suivantes pour le renouvellement du mandat ou la désignation de membres de diverses commissions:

Comité de correspondance pour la prévention des accidents.

- Renouvellements de mandats:
  
  M. Cyril AINSWORTH (Etats-Unis), Secrétaire adjoint de l'«American Standards Association», New-York.
  M. Erik V. GABRIELSON (Suédois), Chef de la Division de la protection des travailleurs à l'Institut d'assurance de l'État, Stockholm.
  M. Max HELFENSTEIN (Suisse), Chef du service de la sécurité, Institut national suisse de l'assurance-accidents, Lucerne.
  M. R. B. MORLEY (Canadien), Directeur général des associations pour la prévention des accidents du travail, Toronto.
  Col. Henry A. RENINGER (Etats-Unis), provisoirement attaché à l'armée des États-Unis, 3ème région de la Défense civile, Baltimore.
  M. Edmund STEINBERG (Sud-africain), Secrétaire du Comité pour la prévention des accidents de la Société d'assurance mutuelle du Rand, Johannesbourg.
  M. Yvon VERWILST (Belge), Directeur général de l'Association des industriels de Belgique pour la prévention des accidents.
The Chairman reminded the Governing Body that Mr. Paul Martin, on behalf of the Canadian Government and of the Government of the Province of Quebec, had invited it to hold its 95th Session in Quebec. As time was short he would put the proposal to the vote without debate, and without giving the Governing Body a proper opportunity of expressing its thanks to the Canadian Government and the Government of the Province of Quebec for their invitation.

The Governing Body accepted by acclamation and with gratitude the invitation of the Canadian Government and of the Government of the Province of Quebec to hold its 95th Session in Quebec.

The Acting Director said that several members of the Governing Body had suggested that the 95th Session should be held at the beginning of June.

It was agreed that the 95th Session of the Governing Body should be held at the beginning of June.

The Chairman asked the Acting Director to suggest to the Governing Body the items on which decisions must be taken before the session came to an end.

The Acting Director said that it would be impossible to deal with all the remaining items on the agenda and he would merely ask for the most urgent decisions to be taken.

Membership of Committees.

The Acting Director said that the Governing Body had before it a number of proposals for the reappointment of the members of various commissions and committees and for the appointment of new members. Some of these proposals had been awaiting approval by the Governing Body since its 91st Session. Any additional nominations which members of the Governing Body might wish to suggest could be brought forward at its next session.

The Governing Body approved the following reappointments and appointments on the committees named:

**Correspondence Committee on Accident Prevention.**

**Reappointments:**

- Mr. Cyril AINSWORTH (United States), Assistant Secretary to the American Standards Association, New York.
- Lieut. Col. Arthur GABOURY (Canadian), General Manager of the Quebec Association for the Prevention of Industrial Accidents, Montreal.
- Mr. Erik V. GABRIELSON (Swedish), Chief of the Labour Protection Division, State Insurance Institute, Stockholm.
- Mr. Max HELFENSTEIN (Swiss), Chief of the Safety Service, Swiss National Accident Insurance Institute, Lucerne.
- Mr. R. B. MORLEY (Canadian), General Manager, Industrial Accident Prevention Associations, Toronto.
- Mr. Edmund STEINBERG (South African), Secretary to the Prevention of Accidents Committee of the Rand Mutual Assurance Co. Ltd., Johannesburg.
- Mr. Yvon VERWILST (Belgian), General Manager of the Belgian Industrial Accident Prevention Association.
M. Henry Grant WINBOOLT (Britannique), Secrétaire adjoint de la Société royale pour la prévention des accidents.

Désignations nouvelles:

M. L. N. DUGUID (Britannique), Inspecteur-ingénieur en chef du travail, Londres.
M. Manuel BARRERA VERGARA (Chilien), Ingénieur à la Section de l'hygiène et de la sécurité du travail, Santiago du Chili.
M. Roland P. BLAKE (Etats-Unis), Ingénieur principal de la sécurité à la Division des normes du travail du Département du Travail des États-Unis, Washington.
M. Carl H. FRY (États-Unis), Chef du Bureau pour la prévention des accidents du travail au Département des relations industrielles de Californie, San-Francisco.
M. Jorge MEDELLIN (Mexicain), Architecte, Chef de la Division de la protection des travailleurs, ministère du Travail, Mexico, D.F.
M. Decio PARREIRAS (Brésilien), Directeur de division à l'Inspection des lois de travail au département national du Travail, Rio-de-Janeiro.
M. H. STARLAND (Suédois), Inspecteur du travail et Secrétaire de la Commission royale pour la révision de la loi sur la protection des travailleurs, Stockholm.
M. Jacques VERVAECKE (Belge), Secrétaire général p.i. et Directeur général pour la protection du travail au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, Bruxelles.

Membres honoraires:

M. Swen KJAER (États-Unis).
M. G. STEVENSON TAYLOR (Britannique).

Comité d'experts statisticiens:

M. J. N. BUTCHER, Statisticien du gouvernement, Nouvelle-Zélande.
Dr. O. G. da COSTA MIRANDA, Directeur du Service des statistiques, ministère du Travail, de l'Industrie et du Commerce, Brésil.
M. S. A. CUDMORE, Statisticien du Dominion, Canada.
M. S. R. DESHPANDE, du département du Travail de l'Inde.
M. Isador LUBIN, Commissaire des statistiques du travail, États-Unis.
M. WANG Lung, Chef du Bureau des statistiques du ministère des Affaires sociales, Chine.
M. Roland WILSON, Statisticien du Commonwealth, Australie.

Comité de correspondance pour l'hygiène industrielle.

Renouvellements de mandats:

Prof. AGASSE-LAFONT (Français).
Dr. Grant CUNNINGHAM (Canadien).
Dr. Cecil K. DRINKER (États-Unis).
Dr. Leroy U. GARDNER (États-Unis).
Dr. Alice HAMILTON (États-Unis).
Dr. Henryk HUMMEL (Polonais).
Dr. L. IRVINE (Sud-africain).
Dr. Earl J. KING (Britannique).
Dr. E. L. MIDDLETON (Britannique).
Dr. NOVAKOWSKI (Polonais).
M. A. J. ORENSTEIN (Sud-africain).
Dr. R. R. SAYERS (États-Unis).
Dr. Ismail URBANDT (Argentin).
Mr. Henry Grant Winbolt (British), Assistant Secretary, the Royal Society for the Prevention of Accidents, London.

New appointments:

Mr. L. N. Duguid (British), Senior Engineering Inspector of Factories, London.
Mr. Manuel Barrera Vergara (Chilean), Engineer in the Section of Industrial Health and Safety, General Directorate of Labour, Santiago de Chile.
Mr. Roland P. Blake (United States), Principal Safety Engineer, Division of Labor Standards, U.S. Department of Labor, Washington, D.C.
Mr. Carl H. Fry (United States), Chief of the Industrial Accident Prevention Bureau, California Department of Industrial Relations, San Francisco, Cal.
Mr. Jorge Medellin (Mexican), Architect, Chief of the Workers' Protection Division, Ministry of Labour, Mexico, D.F.
Mr. Decio Parreiras (Brazilian), Divisional Director of the Inspectorate of Labour Legislation, National Labour Department, Rio de Janeiro.
Mr. H. Starland (Swedish), Factory Inspector and Secretary of the Royal Commission for the revision of the Workers' Protection Act, Stockholm.
Mr. Jacques Vervaecke (Belgian), Secretary-General and Director-General of Labour Protection, Ministry of Labour and Social Welfare.

Honorary members:

Mr. Swen Kjaer (United States)
Mr. G. Stevenson Taylor (British).

Committee of Statistical Experts.

Mr. J. N. Butcher, Government Statistician, New Zealand.
Dr. O. G. da Costa Miranda, Director of the Service of Statistics, Ministry of Labour, Industry and Commerce, Brazil.
Mr. S. A. Cudmore, Dominion Statistician, Canada.
Mr. S. R. Deshpande, Department of Labour, India.
Mr. Isador Lubin, Commissioner of Labor Statistics, United States of America.
Mr. E. C. Ramsbottom, Ministry of Labour and National Service, Great Britain.
Mr. Wang Lung, Chief of the Bureau of Statistics of the Ministry of Social Affairs, China.
Mr. Roland Wilson, Commonwealth Statistician, Australia.

Correspondence Committee on Industrial Hygiene.

Reappointments:

Professor Agasse-Lafort (French).
Dr. Grant Cunningham (Canadian).
Dr. Cecil K. Drinker (United States).
Dr. Leroy U. Gardner (United States).
Dr. Alice Hamilton (United States).
Dr. Henryk Hummel (Polish).
Dr. L. Irvine (South African).
Dr. Earl J. King (British).
Dr. E. L. Middleton (British).
Dr. Novakowski (Polish).
Dr. A. J. Orenstein (South African).
Dr. R. R. Sayers (United States).
Dr. Ismail Urbandt (Argentine).
Désignations nouvelles:

Dr. A. J. AMER (Britannique), Médecin principal au ministère des Approvisionnements, Londres.
Dr. Enrique ARREGUÍN (Mexicain), Chef de la Division de l'hygiène industrielle, département du Travail, Mexico.
Dr. C. F. BLACKLER (Canadien), Chef p.i. de la Division de l'hygiène industrielle, ministère des Pensions et de la Santé publique, Ottawa.
M. J. J. BLOOMFIELD (États-Unis), Service de la santé publique des États-Unis, Institut national d'hygiène (Bethesda, Maryland).
M. Hugo de BRITO FIRMEZA (Brésilien), Chef de section de la Division d'hygiène et de la sécurité du travail au ministère du Travail, de l'Industrie et du Commerce (Rio-de-Janeiro).
Dr. J. H. L. CUMPSTON (Australien), Directeur général de l'hygiène publique.
Prof. Philip DRINKER (États-Unis), Département de l'hygiène industrielle, École de santé publique, Université Harvard (Cambridge, Massachusetts).
Dr. DuVOIR (Français), Professeur de médecine légale à la Faculté de médecine de Paris.
Dr. Karl EVANG (Norvégien), Directeur général du Service de la santé publique de Norvège (Washington).
Dr. S. W. FISHER (Britannique), Médecin inspecteur en chef des mines, ministère des Combustibles et de la Force motrice (Londres).
Prof. Sven FORSSMAN (Suédois), Institut de la santé publique (Stockholm).
Dr. Trygve GJESTLAND (Norvégien), Chef de l'Office de la santé publique de Norvège (New-York).
Dr. M. W. GOLDBLATT (Britannique), Membre du Comité consultatif de l'hygiène industrielle, Président de l'Association des membres des services de médecine industrielle (Londres).
Dr. Leonard GREENBERG (États-Unis), Directeur à la Division de l'hygiène industrielle, département du Travail de l'État de New-York (New-York).
Dr. Sybil HORNER (Britannique) (Londres).
Dr. V. KRUTA (Tchécoslovaque), Fonctionnaire médical des services du gouvernement tchécoslovaque (Londres).
Prof. LECLERCQ (Français), Doyen de la Faculté de médecine de Lille et inspecteur du travail.
Dr. K. MACHÁČEK (Tchécoslovaque), Fonctionnaire médical des services du gouvernement tchécoslovaque (Londres).
Dr. E. R. A. MEREWETHER (Britannique), Médecin inspecteur en chef des fabriques, ministère du Travail et du Service national (Londres).
Dr. Paul A. NEAL (États-Unis), Service de la santé publique, Institut national d'hygiène (Bethesda, Maryland).
Dr. C. D. SELBY (États-Unis), Conseiller médical de la « General Motors Corporation » (Détroit).
Dr. J. ŠKLADAL (Tchécoslovaque), Fonctionnaire médical des services du gouvernement tchécoslovaque (Londres).
Dr. M. J. STEWART (Britannique), Membre du Conseil médical général (Londres).
Dr. James G. TOWNSEND (États-Unis), Service de la santé publique, Institut national d'hygiène (Bethesda, Maryland).
M. Floyd A. van ATTA (États-Unis), Hygiéniste à la Division de l'hygiène industrielle, département du Travail de l'Illinois (Chicago).
M. William N. WITHERIDGE (États-Unis), Hygiéniste du travail et chef du Bureau de l'hygiène industrielle, département de la Santé (Détroit).
Dr. F. ZOLLINGER (Suisse), Médecin principal, Institut national suisse de l'assurance-accidents (Lucerne).

Commission d'experts pour l'application des conventions:

Sir Atul CHATTERJEE, G.C.I.E. (Indien), Membre du Conseil du secrétaire d'État pour l'Inde; ancien secrétaire du gouvernement de l'Inde au département du Travail; ancien membre du Conseil exécutif du Vice-
New appointments:

Dr. A. J. AMER (British), Chief Medical Officer, Ministry of Supply, London.

Dr. Enrique ARREGUÍN (Mexican), Chief of the Division of Industrial Hygiene, Department of Labour, Mexico.

Dr. C. F. BLACKLER (Canadian), Acting Chief of the Division of Industrial Hygiene, Department of Pensions and National Health, Ottawa.

Mr. J. J. BLOOMFIELD (United States), U.S. Public Health Service, National Institute of Health, Bethesda, Md.

Mr. Hugo de BRITO FERMEZA (Brazilian), Chief of Section in the Division of Industrial Hygiene and Safety, Ministry of Labour, Industry and Commerce, Rio de Janeiro.

Dr. J. H. L. CUMPSTON (Australian), Director-General of Public Health.

Prof. Philip DRINKER (United States), Department of Industrial Hygiene, School of Public Health, Harvard University, Cambridge, Mass.

Dr. DUVOIR (French), Professor of Legal Medicine at the Paris Medical Faculty.

Dr. Karl EYANG (Norwegian), Director-General, Norwegian Public Health Service, Washington, D.C.

Dr. S. W. FISHER (British), Senior Medical Inspector of Mines, Ministry of Fuel and Power, London.

Prof. Sven FORSSMAN (Swedish), National Health Institute, Stockholm.

Dr. Tryggve GJESTLAND (Norwegian), Chief of the Norwegian Public Health Office, New York.

Dr. M. W. GOLDBLATT, M.D., Ph. D. (British), Member of Industrial Health Advisory Committee, Chairman of the Association of Industrial Medical Officers, London.

Dr. Leonard GREENBURG (United States), Executive Director, Division of Industrial Hygiene, New York Department of Labor, New York.

Dr. Sybil HORNER (British), M.B., D.P.H.; London.

Dr. V. KRUTA (Czechoslovak), Medical Officer, Czechoslovak Government Services, London.

Prof. LECLERCQ (French), Dean of the Lille Faculty of Medicine and Labour Inspector.

Dr. K. MACHAČEK (Czechoslovak), Medical Officer, Czechoslovak Government Services, London.

Dr. E. R. A. MEREWETHER (British), Senior Medical Inspector of Factories, Ministry of Labour and National Service, London.

Dr. Paul A. NEAL (United States), U.S. Public Health Service, National Institute of Health, Bethesda, Md.

Dr. C. D. SELBY (United States), Medical Consultant, General Motors Corporation, Detroit, Mich.

Dr. J. SKLADAL (Czechoslovak), Medical Officer, Czechoslovak Government Services, London.

Dr. M. J. STEWART (British), Member of the General Medical Council, London.

Dr. James G. TOWNSEND (United States), U.S. Public Health Service, National Institute of Health, Bethesda, Md.

Mr. Floyd A. van ATTA (United States), Industrial Hygienist, Division of Industrial Hygiene, Illinois Department of Labor, Chicago, Ill.

Mr. William N. WITHERIDGE (United States), Chief Industrial Hygienist, Bureau of Industrial Hygiene, Department of Health, Detroit, Mich.

Dr. F. ZOLLINGER (Swiss), Chief Medical Officer, Swiss National Accident Insurance Institute, Lucerne.

Committee of Experts on the Application of Conventions.

Sir Atul CHATTERJEE, G.C.I.E. (Indian), Member of the Secretary of State for India's Council; former Secretary to the Government of India in the Department of Labour (Indian Civil Service); former Department
Roi; ancien Haut-Commissionnaire de l’Inde à Londres; ancien président du Conseil d’administration du Bureau international du Travail; président de la Conférence internationale du Travail en 1927.

Sir Arnold D. McNair, C. B. E., (Britannique), Vice-chancelier de l’Université de Liverpool depuis 1937; membre associé de l’Institut de droit international; ancien professeur de droit international à l’Université de Cambridge, secrétaire de la Commission sur l’industrie charbonnière en 1919.


Dr. S. F. Tan (Chinois), Ancien professeur de droit international à l’Université centrale nationale de Chine; ancien ministre de Chine au Mexique et au Brésil.

M. Paul Tschopfenn (Belge), Doyen du barreau de la Cour d’appel de Liége; sénateur; ancien ministre de la Justice, du Travail et des Colonies.


Comité de correspondance pour le travail féminin.

Renouvellements de mandats:

Mlle Mary Anderson (États-Unis).
Mlle Aaslaug Aasland (Norvégienne).
Mlle Maria Baers (Belge).
Dr. F. Baumgarten-Tramer (Suisse).
Mme Lily Becker-Krier (Luxembourgeoise).
Miss Louie Bennett (Irlandaise).
Miss E. I. Black (Britannique).
Mme Isabelle Blume-Gregoire (Belge).
Miss Lina Breseotte (États-Unis).
Miss Elizabeth Christman (États-Unis).
Mrs. E. G. Currimbhoy (Indienne).
Prof. Winifred C. Cullis (Britannique).
Mme Marcelle Delabit (Française).
Miss Cora Deng (Chinoise).
Mrs. E. B. Fox (États-Unis).
Mlle Emilie Gourd (Suisse).
Miss Caroline Haslett (Britannique).
Mlle Therese Havaut (Belge).
Mlle Kerstin Hessengren (Suédoise).
Dr. Nelly Jausi (Suisse).
Mrs. Bella Jobson (Britannique).
Mrs. Anazuyabai Kale (Indienne).
Rajkumari Amrit Kaur (Indienne).
Miss Mary van Kleeck (États-Unis).
Miss Liu Hen-ching (Chinoise).
Dame Anne Loughlin (Britannique).
Dr. Bertha Lutz (Brésilienne).
Miss Margaret Mackintosh (Canadienne).
Mrs. S. C. Mazumdar (Indienne).
Dr. Alicia Moreau de Justo (Argentine).
Mme Olga de Paiva Meira (Brésilienne).
Miss Joan Pearce (Néo-Zélandaise).
Miss Hansi P. Pollak (Sud-africaine).
of Labour (Indian Civil Service); former Member of the Viceroy's Executive Council, former High Commissioner for India in London; former Chairman of the Governing Body of the I.L.O. and President of the International Labour Conference in 1927.

Sir Arnold D. McNair, C.B.E. (British), Vice-Chancellor of the University of Liverpool since 1937; Bencher of Gray's Inn; Associate of the Institute of International Law; former Whewell Professor of International Law in the University of Cambridge; Secretary of the Coal Industry (Sankey) Commission, 1919.

Mr. William Rappard (Swiss), Professor in the University of Geneva; Director of the Graduate Institute of International Studies; Member of the Mandates Commission of the League of Nations; Director of the Mandates Section of the League Secretariat, 1920-1927.

Professor Georges Scelle.

Dr. S. F. Tan (Chinese), Former Professor of International Law at the National Central University, China; former Chinese Minister to Mexico and Brazil.

Mr. Paul Tschopp (Belgian), Doyen of the Bar at the Appeal Court of Liège; Senator; former Minister of Justice, of Labour, and for the Colonies.


Correspondence Committee on Women's Work.

Reappointments:

Miss Mary Anderson (United States).
Miss Aaslaug Aasland (Norwegian).
Miss Maria Baers (Belgian).
Dr. F. Baumgarten-Tramer (Swiss).
Mrs. Lily Becker-Krier (Luxembourg).
Miss Louie Bennett (Irish).
Miss E. I. Black (British).
Mrs. Isabelle Blume-Gregoire (Belgian).
Miss Lina Brechet (United States).
Miss Elizabeth Christman (United States).
Mrs. E. G. Currimbhoy (Indian).
Prof. Winifred C. Cullis (British).
Mrs. Marcelle Delabite (French).
Miss Cora Deng (Chinese).
Mrs. E. B. Fox (United States).
Miss Emilie Gouraud (Swiss).
Miss Caroline Haslett (British).
Miss Therese Hawaut (Belgian).
Miss Kerstin Hesselgren (Swedish).
Dr. Nelly Jaussi (Swiss).
Mrs. Bella Jobson (British).
Mrs. Anazuyabai Kale (Indian).
The Rajkumari Amrit Kaur (Indian).
Miss Mary van Kleenck (United States).
Miss Liu Hen-ching (Chinese).
Dame Anne Loughlin (British).
Dr. Bertha Lutz (Brazilian).
Miss Margaret Mackintosh (Canadian).
Mrs. S. C. Mazumdar (Indian).
Dr. Alicia Moreau de Justo (Argentine).
Mme. Olga de Paiva Meira (Brazilian).
Miss Joan Pearce (New Zealand).
Miss Hansi P. Pollak (South African).
Shrimati Anazuya SARABHAI (Indienne).
Dr. Dora SCHMIDT (Suisse). 
Miss B. STAFFORD (Irlandaise).
Dr. Emma STEIGER (Suisse).
Mme Signe VESSMAN (Suédoise).
Mrs. Krishnabhai WAGH (Indienne).

Désignations nouvelles:

Mlle Paula ALEGRIA (Mexicaine), Chef du Bureau de recherches sur la situation des travailleuses et des jeunes travailleurs au secrétariat du Travail et de la Prévoyance sociale.
Mlle Marie-Louise CAVALIER (Française), Secrétaire du Syndicat national des instituteurs et institutrices.
Mrs. Rex Eaton (Canadienne), Directrice adjointe du Service sélectif national, chargée de la Division du travail des femmes et du bien-être.
Miss Florence HANCOCK (Britannique), Membre du Conseil général du Congrès des syndicats de Grande-Bretagne, membre du Comité consultatif féminin auprès du ministre du Travail.
Mme Karin KOCK (Suédoise), Professeur d'économie sociale, membre de la commission suédoise chargée de la préparation des plans d'après-guerre.
Mme Elvira Wedberg LARSSON (Suédoise), Secrétaire adjointe de l'Union des travailleurs du tabac.
Miss Frieda MILLER (Etats-Unis d'Amérique), Directrice du Bureau des femmes au Département fédéral.
Mlle Ingrid OSVALD (Suédoise), Inspectrice des Écoles sociales d'économie domestique.
Mlle ROUSSET (Française), Inspectrice du travail.
Mme Teresa SCHMIDT de ARMSTRONG (Chilienne), Chef de la Section du travail des femmes et des adolescents et du travail à domicile à la Direction générale du travail.
Miss M. G. SMETON (Britannique), Secrétaire adjointe principale, ministre du Travail et du Service national.
Miss F. I. TAYLOR (Britannique), Inspectrice chef adjointe des fabriques.

Sir John Forbes Watson suggère que le Conseil d'administration soit représenté au sein du Comité d'experts statisticiens.

Le Directeur p.i. indique que cette question pourrait être reprise lors de la prochaine session du Conseil, étant donné qu'aucune réunion de ce comité n'est prévue avant la date de la prochaine session.

Il déclare qu'il appartient au Conseil d'autoriser le Bureau à convoquer une réunion de la Commission d'experts pour l'application des conventions qui vient d'être reconstituée.

Le Conseil d'administration autorise le Bureau à convoquer le plus tôt possible une réunion de la Commission d'experts pour l'application des conventions.

Représentation du Bureau à la Conférence des ministres des Affaires étrangères des pays d'Amérique.

M. del Río y Cañedo signale que le gouvernement mexicain est très heureux que le Bureau ait accepté d'envoyer un observateur à la Conférence des ministres des Affaires étrangères des pays d'Amérique, qui doit se tenir à Mexico en février 1945. C'est la première fois qu'un représentant de l'Organisation assistera à une des très importantes conférences que tiennent périodiquement les ministres des Affaires étrangères des pays d'Amérique.

Le Président se félicite de l'invitation qui a été adressée au Bureau d'envoyer un observateur à cette importante réunion.

Nécrologie: Pierre Waelbroeck.

Le Directeur p.i. a signalé au Conseil la très lourde perte qu'a été pour le Bureau la mort de Pierre Waelbroeck. La plupart des membres du Conseil l'ont connu,
Shrimati Anasuya Sarabhai (Indian).
Dr. Dora Schmidt (Swiss).
Miss B. Stafford (Irish).
Dr. Emma Steiger (Swiss).
Mrs. Signe Vessman (Swedish).
Mrs. Krishnabhai Wagh (Indian).

New appointments.

Miss Paula Alegria (Mexican), Head of the Research Bureau for Women and Young Workers in the Ministry of Labour and Social Welfare.

Miss Marie Louise Cavalier (French), Secretary of the National Association of Men and Women Teachers.

Mrs. Rex Eaton (Canadian), Associate Director of National Selective Service, Women’s Work and Welfare Division.

Miss Florence Hancock (British), Member of the General Council of the British Trades Union Congress; member of the Women’s Consultative Committee to advise the Minister of Labour.

Mrs. Karin Kock (Swedish), Professor of Social Economics, Member of the Swedish Commission on Post-War Planning.

Mrs. Elvira Wedberg Larsson (Swedish), Joint Secretary of the Tobacco Workers’ Union.

Miss Frieda Miller (United States), Director, United States Women’s Bureau.

Miss Ingrid Osvald (Swedish), Inspector of Domestic Economy Schools.

Miss Rousselet (French), Labour Inspector.

Mrs. Theresa Schmidt de Armstrong (Chilean), Head of the Women and Young Persons and Homework Section, General Directorate of Labour.

Miss M. G. Smieton (British), Principal Assistant Secretary, Ministry of Labour and National Service.

Miss F. I. Taylor (British), Senior Deputy Chief Inspector of Factories.

Sir John Forbes Watson proposed that the Governing Body should be represented on the Committee of Statistical Experts.

The Acting Director suggested that this question might be taken up at the next session of the Governing Body, since no meeting of the Committee was contemplated in the meantime.

He asked the Governing Body to authorise the Office to convene a meeting of the Committee of Experts on the Application of Conventions which had just been reappointed.

The Governing Body authorised the Office to convene a meeting of the Committee of Experts on the Application of Conventions as soon as possible.

Representation of the Office at the Conference of Foreign Ministers of American States.

Mr. del Río y Cañedo said that the Mexican Government was very glad that the International Labour Office had agreed to send an observer to the Conference of Foreign Ministers of American States which was to be held in Mexico City in February 1945. This was the first time that a representative of the Organisation would be present at one of these important conferences held periodically by the Foreign Ministers of the American countries.

The Chairman welcomed the invitation tendered to the Office to send an observer to this important conference.

Obituary: Pierre Waelbroeck.

The Acting Director wished to call the Governing Body’s attention to the very heavy loss which the Office had suffered through the death of Mr. Pierre Waelbroeck.
certain pendant bien des années; il n’est pas besoin de rappeler au Conseil ses qualités de caractère et d’intelligence, et par-dessus tout son dévouement profond à l’œuvre de l’Organisation; on ne saurait exagérer l’importance de la perte que signifie sa disparition pour l’Organisation internationale du Travail tout entière.

Le Conseil d’administration rend hommage à la mémoire de Pierre Waelbroeck par une minute de silence.

Désignation de M. Rens comme sous-directeur.

Le Directeur p.i. déclare qu’à la suite du décès de M. Waelbroeck, il a été amené à désigner un nouveau sous-directeur. Il a été heureux de pouvoir s’assurer les services de M. Jef Rens dont les membres du Conseil connaissent les titres éminents, puisqu’il a été un de leurs collègues à la Commission de crise et au Conseil même.

Aux termes du Statut, M. Rens est appelé à faire devant le Conseil d’administration une déclaration de loyauté à l’égard de l’Organisation.

M. Rens prononce la déclaration suivante:

Je prends l’engagement solennel d’exercer en toute loyauté, discrétion et conscience les fonctions qui m’ont été confiées en qualité de sous-directeur du Bureau international du Travail, de m’acquitter de mes fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de l’Organisation internationale du Travail, sans demander ni recevoir des instructions d’aucun gouvernement ou autre autorité extérieure au Bureau.

Sir John Forbes Watson déclare que le groupe des employeurs adresse à M. Rens ses meilleurs vœux de succès dans ses nouvelles fonctions.

M. Hallsworth déclare que M. Rens a l’entièere confiance du groupe des travailleurs, lequel lui souhaite également un plein succès, tout en regrettant qu’il ait dû quitter le groupe si peu de temps après son élection comme membre du Conseil d’administration.

Il ajoute que le groupe des travailleurs a été appelé à procéder à un certain nombre de désignations en vue de remplacer M. Rens tant au Conseil d’administration que dans les diverses commissions dont il faisait partie.

Le Conseil d’administration note que par application de l’article 5, paragraphe 2 de son Règlement, le groupe des travailleurs a désigné M. Oldenbroek pour occuper le siège de membre titulaire du Conseil d’administration laissé vacant par suite de la démission de M. Rens.

Le Conseil d’administration approuve les désignations faites par le groupe des travailleurs pour pourvoir les sièges de membres de commissions laissés vacants à la suite de la démission de M. Rens, à savoir:

- Délégation chargée des négociations avec les autorités internationales: M. Oldenbroek.
- Commission de l’emploi: M. Laurent (le siège de suppléant précédemment occupé par M. Laurent étant attribué à M. Downes).
- Commission du règlement: M. Laurent (le siège de suppléant précédemment occupé par M. Laurent étant attribué à M. Kosina).

Le Conseil d’administration approuve la désignation comme suppléants des membres travailleurs de la Commission des questions constitutionnelles des personnes suivantes, dans cet ordre: M. Kosina, M. Bengough, M. Nordahl.

Le Conseil d’administration note que le groupe des travailleurs a décidé qu’en cas d’absence d’un des membres travailleurs de la délégation chargée des négociations, il appartiendrait au président du groupe des travailleurs de faire appel à l’un quelconque des membres titulaires ou suppléants de la Commission des questions constitutionnelles pour
Most of the members of the Governing Body had known him, some of them for many years, and it was hardly necessary to remind the Governing Body of his exceptional qualities of character and intelligence, and above all of his profound devotion to the work of the Organisation. The extent of the loss which his passing had meant to the whole of the International Labour Organisation could hardly be exaggerated.

The Governing Body stood for a minute in silence in tribute to the memory of Pierre Waelbroeck.

Appointment of Mr. Rens as Assistant Director.

The Acting Director said that after the death of Mr. Waelbroeck it had been necessary for him to appoint a new Assistant Director. He had been fortunate in securing the services of Mr. Jef Rens, whose exceptional qualifications were well known to the members of the Governing Body, since Mr. Rens had been their colleague on the Emergency Committee and on the Governing Body itself.

In accordance with the Staff Regulations, Mr. Rens was required to make a declaration of loyalty to the Organisation.

Mr. Rens made the following declaration:

I solemnly undertake to exercise in all loyalty, discretion and conscience the functions that have been entrusted to me as Assistant Director of the International Labour Office, to discharge my functions and regulate my conduct with the interests of the International Labour Organisation alone in view, and not to seek or receive instructions from any Government or other authority external to the International Labour Office.

Sir John Forbes Watson said that the Employers' group wished Mr. Rens all success in his new office.

Mr. Hallsworth said that Mr. Rens had the full confidence of the Workers' group, although they were sorry that he had had to leave the group so soon after being elected a member of the Governing Body.

The Workers' group had decided on a number of nominations to fill the place of Mr. Rens on the Governing Body and on the various committees of which he had been a member.

The Governing Body took note that in accordance with Article 5, paragraph 2 of the Standing Orders, the Workers' group had appointed Mr. Oldenbroek to fill the vacancy for a regular member of the Governing Body created by the resignation of Mr. Rens.

The Governing Body approved the following nominations made by the Workers' group with a view to filling the vacancies left by the resignation of Mr. Rens from the various committees of which he had been a member:

Delegation to Negotiate with International Authorities: Mr. Oldenbroek.

Employment Committee: Mr. Laurent (Mr. Downes to replace Mr. Laurent as substitute member).

Standing Orders Committee: Mr. Laurent (Mr. Kosina to replace Mr. Laurent as substitute member).

The Governing Body also approved the following nominations by the Workers' group for substitutes for the Workers' members of the Committee on Constitutional Questions, in the order named: Mr. Kosina, Mr. Bengough, Mr. Nordahl.

The Governing Body took note that the Workers' group had decided that in the event of the absence of one of the Workers' members of the Negotiating Delegation, the Chairman of the group should have power to call on any one of the regular or substitute members of the Committee on Constitutional Questions to fill the vacancy, on the understanding that
occuper le siège vacant, étant entendu qu’un ressortissant d’un pays d’Amérique devrait être remplacé par un ressortissant du même continent et qu’un système analogue serait suivi pour les membres venant des pays d’Europe.

**DIXIÈME QUESTION A L’ORDRE DU JOUR**

**Assurances sociales et questions connexes dans le règlement de la paix**

*Le Directeur p.i.* indique que, dans la note relative à cette question, le Bureau a suggéré au Conseil d’instituer la commission prévue par une résolution de la Conférence de Philadelphie. Cette commission se composera d’experts gouvernementaux des pays directement intéressés. Le Bureau a demandé aux gouvernements de lui communiquer les noms des experts qui pourraient éventuellement être désignés, afin de permettre de les convoquer sans délai dès que le Conseil aura pris une décision en la matière.

Le Bureau a reçu un certain nombre de désignations qui sont soumises au Conseil dans une note supplémentaire. Il demande au Conseil l’autorisation de convoquer ces experts pour procéder à un examen préliminaire des problèmes qui relèvent de la commission.

*Sir Frederick Leggett* considère qu’il s’agit là d’un aspect particulier du problème des réparations. Le gouvernement britannique se demande si l’Organisation peut vraiment faire œuvre utile dans ce domaine, étant donné qu’il conviendra de fixer par ailleurs le montant total des réparations qui seront dues aux différents pays. Il ne semble pas que l’Organisation puisse faire progresser utilement l’examen de cette question en dehors du règlement relatif aux réparations qui doit intervenir entre les Nations Unies et l’Allemagne.

*Le Directeur p.i.* comprend toute l’importance des considérations mentionnées par Sir Frederick Leggett. Dans l’esprit de la résolution de Philadelphie, il ne s’agissait point de soulever les grandes questions auxquelles il a fait allusion. Toutefois, lorsque ces questions seront traitées par les organismes compétents, il pourrait être utile que ceux-ci aient des informations provenant d’experts qualifiés sur les sommes qui pourraient être dues au titre des assurances sociales. Il s’agit simplement pour les experts de fournir des renseignements sur les réclamations auxquelles peuvent donner lieu les mesures prises par l’ennemi dans le domaine des assurances sociales.

*Sir John Forbes Watson* souligne que, dans la note du Bureau, il est question d’inviter à la réunion d’experts des organismes internationaux ; il désirerait savoir quels sont les organismes dont on envisage l’invitation.


*M. Hauck* comprend les réserves formulées au nom du gouvernement britannique par Sir Frederick Leggett. Sous ces réserves, il lui semble qu’il y aurait intérêt à donner aux experts l’occasion de déblayer le terrain en vue d’aboutir à des conclusions qui pourraient aider les gouvernements à mieux se rendre compte des problèmes concernant les assurances sociales que posera le règlement de la paix.

*Le Conseil d’administration décide d’instituer, conformément à la résolution adoptée par la Conférence de Philadelphie, une commission spéciale qui serait chargée d’indiquer les problèmes relatifs aux assurances sociales et aspects connexes de la législation sociale qu’il conviendrait de traiter dans le règlement de la paix, dans la mesure où ils affectent l’Europe. La date de la première réunion de cette commission est fixée au mois de février 1945.*

*Le Conseil d’administration décide d’inviter les gouvernements des pays suivants à désigner sans délai l’expert qui les représentera à la commission : Belgique, France, Grèce, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie.*
an American member should be replaced by an American, and a European member by a European.

**TENTH ITEM ON THE AGENDA**

**Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement**

The Acting Director said that in the note referring to this question the Office had suggested that the Governing Body should appoint the Committee on this subject contemplated in one of the resolutions adopted at the Philadelphia Conference. The Committee would consist of Government experts from the countries directly concerned. The Office had asked the Governments to forward the names of the experts who might be appointed so that the Committee might be convened without delay as soon as the Governing Body had taken a decision on the matter.

The Office had received a number of nominations which had been placed before the Governing Body in a supplementary note. He asked the Governing Body for authority to convene the experts to make a preliminary survey of the questions with which the Committee was to deal.

Sir Frederick Leggett thought that this was one particular aspect of the problem of reparations. The British Government doubted whether the Organisation could really perform any useful service in this matter, seeing that the main question was to fix the total amount of reparations which should be allotted to the different countries. He did not think that the Organisation could make any valuable progress in considering this question apart from the general question of reparations which had to be settled between the United Nations and Germany.

The Acting Director appreciated the importance of the points raised by Sir Frederick Leggett. The Philadelphia resolution had not been intended to raise the major questions to which he had referred. Nevertheless, he thought that when these questions were dealt with by the appropriate authorities it might be useful for them to have some information from qualified experts on the items connected with social insurance which should be included in the general reckoning. All that the experts would be called upon to do would be to provide information concerning the claims arising out of the damage done by the enemy to social insurance institutions.

Sir John Forbes Watson noticed that the Office note suggested that representatives of international bodies should be invited to attend the meeting of experts, and he wished to know to which organisations this reference applied.

The Acting Director said that the two bodies were U.N.R.R.A. and the Intergovernmental Committee on Refugees.

Mr. Hauck appreciated the considerations put forward on behalf of the British Government by Sir Frederick Leggett. Subject to these considerations, however, he thought that it would be useful to give the experts an opportunity of making a preliminary survey with a view to reaching conclusions which might help Governments to obtain a clearer view of the social insurance problems which would arise in connection with the peace settlement.

The Governing Body decided, in accordance with the resolution adopted by the Philadelphia Conference, to appoint a special committee to indicate the problems connected with social insurance and related branches of social legislation with which it would seem desirable to deal in the peace settlement, in so far as they affect Europe. It was decided that the Committee should hold its first meeting in February 1945.

The Governing Body decided to invite the Governments of the following countries to appoint without delay the expert who would represent them on the Committee: Belgium, Czechoslovakia, France, Greece, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Yugoslavia.
Le Conseil d'administration décide d'inviter à se faire représenter au sein de la commission, les organismes internationaux qui sont compétents à l'égard de questions connexes, à savoir: l'Administration des Nations Unies pour l'œuvre de secours et de restauration et le Comité intergouvernemental pour les réfugiés.

Le Conseil approuve les suggestions du Bureau quant à l'ordre et aux conditions dans lesquels la Commission devrait aborder les points de son programme de travail:

a) Droits en matière d'assurances sociales des personnes déplacées de leur foyer.
   Le Conseil d'administration constate que c'est ce problème qui est le plus mûr pour discussion.

b) Indemnisation des institutions d'assurances sociales.
   Le Conseil d'administration décide que la commission pourra ensuite prendre en considération les réclamations à titre de pertes ou d’accroissements de charges attribuables à l’usurpation par les puissances occupantes, des institutions d’assurances sociales des pays occupés.

c) Problèmes d’assurances sociales résultant des transferts de territoires et de population.
   Le Conseil d’administration reconnaît qu’il serait prématu ré de renvoyer cette question à la commission au stade actuel.

d) Remise en vigueur de traités bilatéraux en matière d’assurances sociales.
   Le Conseil d’administration note que le Bureau prépare actuellement un recueil de traités bilatéraux et qu’il n’y a aucun inconvénient à attendre la publication de ce recueil.

Le Conseil d’administration note que le Bureau a reçu les candidatures suivantes d’experts devant participer à la commission, et approuve ces désignations:

Belgique: M. Henri Fuss, Directeur général au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.
France: M. Lucien GUIBERT, sous-directeur des assurances sociales au ministère du Travail et de la Sécurité sociale.
Luxembourg: M. Nicolas KUFFER, Président de la Caisse de pensions des employés privés.
           M. Louis HENCKS, Conseiller à l’Office des assurances sociales.
Norvège: M. O. C. GUNDERSEN, Directeur du Bureau norvégien des assurances sociales à Londres.
Pays-Bas: Mme N. C. CLEGG RIEDEL, Secrétaire de la Commission d’études sur l’évolution sociale des Pays-Bas.
Pologne: M. Stanislaw FISCHLOWITZ, fonctionnaire du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.
Tchécoslovaquie: Prof. Émile SCHOENBAUM (expert titulaire), Dr. Victor HAAS, expert suppléant.

Il est entendu que les experts dont les noms parviendraient au Bureau postérieurement seront admis à participer à la réunion de la commission prévue pour le mois de février 1945, leur désignation devant être confirmée par le Conseil d’administration, lors de sa 95ème session.

Le Directeur p.i. indique que la résolution de la Conférence de Philadelphie prévoyait que le Conseil d’administration serait représenté au sein de la Commission d’experts.

Le Conseil d’administration décide de se faire représenter au sein de la Commission d’experts par une délégation de trois membres, un de chaque groupe. Ces représentants seront désignés à la 95ème session.

Sir Frederick Leggett demande qu’il soit consigné au procès-verbal que le gouvernement britannique se dissocie de la constitution de cette commission. Si les pays
The Governing Body decided to invite the international bodies which are competent for related questions to send representatives to the Committee: namely, the United Nations Relief and Rehabilitation Administration and the Intergovernmental Committee on Refugees.

The Governing Body approved the suggestions of the Office concerning the order and manner in which the Committee should take up the various problems on its agenda, as follows:

(a) Social insurance rights of displaced persons.
It was agreed that this problem was the most ripe for discussion.

(b) Indemnification of social insurance institutions.

The Governing Body decided that the Committee might subsequently give consideration to claims for losses or increased liabilities attributable to the usurpation by the occupying Power of the social insurance institutions of the occupied countries.

(c) Social insurance problems arising out of transfer of territories and populations.

The Governing Body agreed that it would be premature to refer this question to the Committee at the present stage.

(d) Revival of bilateral treaties concerning social insurance.

The Governing Body took note that the Office had in preparation a collection of bilateral treaties and agreed that the publication of this collection might be awaited.

The Governing Body took note that the Office had already received the following nominations of experts to sit on the Committee, and approved their appointment:

Belgium: Mr. Henry Fuss, Director-General, Ministry of Labour and Social Welfare.
Czechoslovakia: Professor Emil Schönbaum, regular member; Dr. Victor Haas, deputy member.
France: Mr. Lucien Guibert, Assistant Director for Social Insurance, Ministry of Labour and Social Welfare.
Luxembourg: Mr. Nicolas Kuffer, Chairman of the Salaried Employees' Pension Fund.
Mr. Louis Hencks, Counsellor in the Social Insurance Office.
Netherlands: Mrs. N. C. Clegg Riedel, Secretary of the Netherlands Study Committee on the Future Development of Social Legislation.
Norway: Mr. O. C. Gundersen, Director of the Norwegian Social Insurance Office in London.
Poland: Mr. Stanislaw Fischlowitz, Ministry of Labour and Social Welfare.

It was agreed that any experts whose names were received by the Office subsequently should be allowed to take part in the meeting of the Committee arranged for February 1945, subject to confirmation of their appointment by the Governing Body at its 95th Session.

The Acting Director said that the Philadelphia resolution had proposed that the Governing Body should be represented on the Committee of Experts.

The Governing Body decided to appoint a delegation of three members, one from each group, to represent it on the Committee of Experts, these representatives to be appointed at the 95th Session.

Sir Frederick Leggett wished to have it on record that the British Government dissociated itself from this Committee. If the countries which had been occupied...
qui ont été occupés souhaitent avoir l'avis d'experts, le gouvernement britannique n'y voit pas d'objection; toutefois, de son point de vue, cette question fait maintenant partie de l'ensemble du problème des réparations et des transferts de population qui est soumis, pour examen, à la Commission consultative européenne où le gouvernement de l'U.R.S.S. est représenté. Le gouvernement de l'U.R.S.S. par contre n'est pas Membre de l'Organisation internationale du Travail, qui compte parmi ses Membres des pays neutres. Le gouvernement britannique tient à se dissocier de tout ce qui pourrait susciter des difficultés à l'égard du gouvernement de l'U.R.S.S.

ONZIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR.

Suites à donner aux résolutions adoptées par la Conférence à sa 26ème session.

Résolution invitant le Conseil d'administration à instituer un comité chargé de fournir au Bureau international du Travail, des avis sur les normes de politique sociale dans les territoires dépendants.

Le Directeur p.i. indique qu'il est urgent de prendre une décision à l'égard des suites à donner à cette résolution. Avant la guerre, il existait une commission d'experts en matière de travail indigène dont le mandat est venu à expiration. Il importe de reconstituer une commission similaire dans des conditions qui sont exposées dans la note du Bureau.

Sir John Forbes Watson indique que le groupe des employeurs propose la désignation de M. Gemmill comme son représentant au sein de la délégation qui représentera le Conseil à la nouvelle Commission de la politique sociale dans les territoires dépendants.

Sir Frederick Leggett estime que le champ d'activité de la Commission en question devrait être élargi. Le gouvernement britannique estime que la compétence de la Commission ne devrait pas être limitée aux territoires dépendants, mais s'étendre à tous les territoires, quel que soit leur statut, où se posent les problèmes que la Commission est appelée à traiter.

Le Directeur p.i. indique que le Bureau pourra proposer au Conseil, lors de sa prochaine session, un nouveau titre qui correspondra mieux à un champ d'activité élargi.

M. Gemmill considère que la suggestion de Sir Frederick Leggett a des répercussions considérables. L'Afrique du Sud possède un territoire dépendant; si toutefois la suggestion de Sir Frederick Leggett était adoptée, l'Afrique du Sud elle-même serait comprise dans le champ d'activité de la Commission, ce qui n'est pas conforme aux décisions antérieures. Il ne lui semble pas qu'une décision puisse être prise sur une question aussi importante, sans une discussion approfondie. Il importe donc que la question soit ajournée à la prochaine session.

Le Directeur p.i. constate que l'accord paraît se faire sur la constitution d'une commission que le Bureau pourrait consulter au sujet de la politique sociale dans les territoires dépendants. D'après Sir Frederick Leggett, cette commission pourrait rendre d'utiles services en examinant les problèmes de même nature qui peuvent se poser dans d'autres territoires. A sa prochaine session, le Conseil pourrait sans doute réexaminer la question du mandat de la commission, en tenant compte des préoccupations de Sir Frederick Leggett et aussi de celles de M. Gemmill.

Le Conseil d'administration décide de créer une Commission de la politique sociale dans les territoires dépendants chargée de fournir des avis au Bureau sur les principes directeurs à observer en traitant des problèmes spéciaux de politique sociale qui se posent dans les territoires dépendants.

Il est entendu que cette décision ne préjuge pas la possibilité d'étendre le mandat de la Commission lors de la 95ème session du Conseil, comme l'a suggéré Sir Frederick Leggett.
wished to have the advice of experts, the British Government could raise no objection; but from its point of view the subject was now part of the wider subject of reparations and the transfer of populations which was under consideration by the European Advisory Committee. The Soviet Government was represented on that Committee, whereas it was not a Member of the International Labour Organisation, and on the other hand the membership of the Organisation also included neutrals. The British Government did not wish to be associated with anything which might create difficulty in connection with the Government of the U.S.S.R.

Eleventh Item on the Agenda

Effect to be Given to the Resolutions Adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session

Resolution requesting the Governing Body to set up a committee to advise the International Labour Office on Standards of Social Policy in Dependent Territories.

The Acting Director said that a decision was urgently required on the action to be taken on this resolution. A Committee of Experts on Native Labour had existed before the war, but its mandate had expired, and it was desirable that a similar committee should now be set up in accordance with the proposal made in the Office note.

Sir John Forbes Watson said that the Employers' group proposed Mr. Gemmill as its representative on the delegation which would represent the Governing Body on the new Committee on Standards of Social Policy in Dependent Territories.

Sir Frederick Leggett thought that the scope of the proposed committee should be widened. The British Government considered that the competence of the committee should not be confined to dependent territories, but should be enlarged to include other territories, whatever their status, in which the problems appropriate to the committee arose.

The Acting Director said that the Office might submit to the next session of the Governing Body a new title for the committee which would indicate a wider scope.

Mr. Gemmill thought that Sir Frederick Leggett's suggestion had wide implications. South Africa had one dependent territory but if Sir Frederick Leggett's suggestion were adopted, South Africa itself would be included in the scope of the committee's activity, and this was not in accordance with the original decision. He did not think that a decision could be taken on so important a question without proper discussion, and he suggested that the matter should be postponed until the next session.

The Acting Director said that there appeared to be general agreement as to the establishment of a committee to advise the Office on social policy in dependent territories. Sir Frederick Leggett thought that such a committee might render useful service by considering the problems of the same kind which arose in other territories. The Governing Body might perhaps reconsider the terms of reference of the committee at its next session, having regard to the points raised by Sir Frederick Leggett and by Mr. Gemmill.

The Governing Body decided to set up a Committee on Social Policy in Dependent Territories to advise the Office on guiding principles to be observed in the treatment of the special problems of social policy arising in dependent territories.

It was agreed that this decision should be without prejudice to the possibility of widening the terms of reference of the Committee, as suggested by Sir Frederick Leggett, at the 95th Session of the Governing Body.
La Commission se composera de 12 membres (étant entendu que ce nombre pourra être augmenté ultérieurement) et de 3 membres du Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration approuve la candidature de M. Gemmill comme représentant employeur du Conseil d'administration au sein de la Commission.

Le Conseil décide que parmi les problèmes signalés par la Conférence de Philadelphie pour être examinés par la Commission, celui de la main-d'œuvre migrante et de sa protection sera étudié par le Bureau en premier lieu, en s'attachant particulièrement aux aspects qui affectent le bien-être social en Afrique et dans le Pacifique occidental en vue de présenter un rapport à la Commission.

Il est entendu qu'à mesure que des informations seront reçues des gouvernements sur les mesures prises en application de la recommandation de 1944 sur la politique sociale dans les territoires dépendants, des résumés de ces informations seront préparés par le Bureau, pour être communiqués à la Commission.

QUINZIÈME QUESTION A L'ORDRE DU JOUR

Rapport du Directeur p.i. (suite)

Famine dans l'Inde.

M. Erulkar rappelle qu'à la fin de sa 91ème session, le Conseil a adopté, sur sa proposition, une résolution invitant le Bureau à étudier les causes sociales et économiques de la famine dans l'Inde. Il a appris depuis que M. Joshi, ancien membre du Conseil d'administration et délégué des travailleurs de l'Inde à la Conférence internationale du Travail, a, par un câble adressé au Directeur p.i., appuyé chaleureusement cette résolution.

Il avait espéré que des suites seraient données à cette résolution; toutefois, à la 92ème session à laquelle il n'a pas pu assister, le Conseil a été informé de certaines difficultés rencontrées et maintenant, du passage du rapport du Directeur p.i. relatif à la famine dans l'Inde, il paraît ressortir qu'aucune mesure positive ne serait prise par le Bureau pour donner suite à la résolution de la 91ème session.

Dans son rapport, le Directeur p.i. signale la constitution d'une commission d'enquête dans l'Inde et ajoute que d'autres organismes internationaux aborderont sans doute l'examen de la situation de l'Inde.

Sur ces deux points, il tient à présenter quelques brèves observations. En premier lieu, il rappelle que deux commissions royales ont été constituées pour faire enquête sur cette même question en 1880 et en 1896. Il se bornait à demander que l'Organisation internationale du Travail fasse bénéficier la population de l'Inde de son expérience et de sa compétence en la matière. Il s'agit d'un problème quasi permanent à la solution duquel l'Organisation pourrait apporter une très utile contribution.

Cette question relève bien de la compétence de l'Organisation et même si la commission qui a été constituée dans l'Inde présente son rapport, il y aura grand intérêt à ce que l'O.I.T. procède à une étude complémentaire et cherche à dégager une solution possible.

Il faut éviter que, sous prétexte qu'une organisation des Nations Unies pour l'alimentation et pour l'agriculture est en voie de formation, l'O.I.T. parasite se désintéresser de cette question. L'Inde est Membre de l'Organisation internationale du Travail depuis le début; elle a payé régulièrement ses contributions; après 25 années d'expérience le Bureau devrait être en mesure de prêter son concours à l'Inde en vue de la solution de ce problème.

Il demande au Directeur p.i. s'il a bien reçu le télégramme de M. Joshi et si le gouvernement de l'Inde a soulevé quelque objection à l'égard de l'étude que le Bureau était invité à entreprendre sur ce problème. Il rappelle qu'en 1937, M. Butler qui était Directeur du Bureau à l'époque, s'est rendu en Inde et a procédé à certaines recherches; il ne voit pas pourquoi le gouvernement de l'Inde s'opposerait aujourd'hui à ce qu'une étude soit entreprise sur la question qu'il a soulevée.

Il soumet au Conseil le projet de résolution suivant:

Le Conseil d'administration note avec satisfaction l'institution d'une commission, par le gouverneur général, en vue de faire enquête sur la situation ali-
The Committee would consist of twelve members, it being agreed that this number might be increased later, and three members of the Governing Body.

The Governing Body approved the appointment of Mr. Gemmill as the Employers' representative of the Governing Body on the Committee.

The Governing Body decided that of the problems suggested by the Philadelphia Conference as appropriate for consideration by the Committee, that of migratory labour and its protection should be studied by the Office in the first place, with particular reference to those aspects which affect social welfare in Africa and the West Pacific, with a view to the submission of a report to the Committee.

It was agreed that as information was received from Governments on action taken under the Social Policy in Dependent Territories Recommendation, 1944, summaries of such information should be prepared by the Office for submission to the Committee.

Fifteenth Item on the Agenda

Report of the Acting Director (continued)

Famine in India.

Mr. Erulkar wished to refer to the resolution proposed by him and adopted by the Governing Body at the end of its 91st Session asking the Office to study the social and economic causes of the famine in India. He had since learned that Mr. Joshi, a former member of the Governing Body and Indian Workers' delegate to the International Labour Conference, had cabled to the Acting Director expressing his cordial support for the resolution.

He had hoped that the terms of the resolution would be implemented, but at the 92nd Session, which he had been unable to attend, the Governing Body had been informed of certain difficulties which had arisen, and the passage in the Acting Director's report referring to the famine in India appeared to indicate that no positive action would be taken by the Office to give effect to the resolution carried at the 91st Session.

The Acting Director had mentioned in his report that a Commission of Enquiry had been appointed in India and that some other international organisations would probably be taking up the question of the situation in India.

He wished to make a few brief remarks on both these points. In the first place, Royal Commissions had previously been appointed to investigate the same question in 1880 and 1896. All that he asked was that the International Labour Organisation should give the Indian people the benefit of its experience and its competence in that field. The problem was a chronic one to the solution of which the Organisation could make a very useful contribution.

The matter was well within the competence of the Organisation, and even if the commission in India presented its report, it would be most useful for the International Labour Organisation to make a further study and to try to find a possible solution.

It would be wrong for the Organisation to appear to shirk the question on the pretext that a United Nations Food and Agriculture Organisation was being set up. India had been a Member of the International Labour Organisation since the beginning and had paid its contributions regularly, and after 25 years' experience the Office should be able to extend a helping hand to India in the solution of this question.

He asked the Acting Director whether he had received Mr. Joshi's cable, and whether the Government of India had raised any objection to the Office's making a study of the question. He reminded him that in 1937 Mr. Butler, who was then Director of the Office, had been to India and made certain enquiries, and he did not see why the Government of India should object to a study being made of this particular question now.

He wished to submit to the Governing Body the following draft resolution:

The Governing Body notes with satisfaction the appointment of a Commission by the Governor-General to enquire into the food situation in India, and
mentaire dans l’Inde et demande au Bureau de soumettre au Conseil d’administra-
tion, aussitôt qu’il sera possible, les conclusions de cette commission ainsi
que les résultats de l’étude que le Bureau était appelé à faire aux termes de la
résolution sur la famine dans l’Inde adoptée lors de la 91ème session.

Le Président mettra cette résolution aux voix si elle ne doit donner lieu à aucune
objection; dans le cas contraire, à moins que le Conseil n’en décide autrement, l’exa-
men en sera, faute de temps, renvoyé à la prochaine session.

M. Erulkar ignore encore s’il lui sera possible de participer à la prochaine session
du Conseil. Il souligne l’importance de ce projet de résolution et fait appel au Conseil
d’administration pour qu’il l’adopte.

Le Directeur p.i. regrette pour M. Erulkar que la question vienne une fois de plus
en fin de session, alors que le représentant du gouvernement de l’Inde est absent. Il
ne voudrait pas que M. Erulkar croie que le Bureau sous-estime le moins du monde
l’importance de la question qu’il a soulevée à la 91ème session, mais il ne voudrait pas
non plus que M. Erulkar méconnaissait toute l’ampleur du problème. Il s’agirait en
fait pour le Bureau d’étudier l’ensemble de l’économie d’un pays qui est presque un
continent.

Il rappelle que le Bureau étudie de façon continue les problèmes de l’Inde et
rassemble une documentation qui, il est permis de l’espérer, sera prête lorsqu’une
conférence régionale de l’Asie du Sud-Est pourra avoir lieu. En outre, le Bureau a
correspondu avec le gouvernement de l’Inde, lequel l’a informé de la constitution dans
l’Inde d’une commission qui a déjà commencé ses travaux. Le gouvernement de l’Inde
a également fait connaître qu’il établissait un mécanisme approprié pour faire porter
effet à la plupart des recommandations de cette commission.

Le Bureau poursuit ces études, qui ne peuvent s’étendre à un domaine aussi
vaste. Un des fonctionnaires indiens du Bureau est en route pour l’Inde en vue de
rassembler des éléments pour la préparation d’un rapport sur le programme général
de reconstruction qui est mis en œuvre dans l’Inde, et qui a notamment pour objectif
d’éviter des catastrophes telles que la famine sur laquelle M. Erulkar a attiré l’attention.

Avec ses moyens limités, le Bureau fait ce qui est en son pouvoir dans le sens
indiqué par M. Erulkar; toutefois le Conseil doit se rendre nettement compte de
l’ampleur énorme de la tâche. Même si le Bureau disposait de moyens beaucoup plus
étendus, on ne saurait supposer que les résultats de ses efforts pourraient être comparab-
les à ce que le gouvernement de l’Inde, disposant de vastes ressources, peut faire
lorsqu’il s’agit d’une enquête de cette nature.

Le Président demande si le projet de résolution présenté par M. Erulkar est appuyé.

Le projet de résolution en question n’étant pas appuyé, il n’est pas mis aux voix.

Discours de clôture

Sir John Forbes Watson tient, au nom du groupe des employeurs, à remercier le
Président de l’impartialité et de l’autorité avec lesquelles il a dirigé les débats au cours
d’une des sessions les plus importantes que le Conseil ait jamais tenues. Il remercie
egalement le Directeur p.i. des exposés magistraux qu’il a faits au Conseil des questions
traitées, et le personnel tout entier de sa collaboration utile et dévouée. A tous ceux
qui sont venus d’au delà des mers, il souhaite un heureux voyage de retour.

M. Hallsworth, au nom du groupe des travailleurs, s’associe aux déclarations de Sir John Forbes Watson.

Le Président constate lui aussi que cette session est l’une des plus importantes
que le Conseil ait tenues; il souligne le niveau élevé des discussions qui ont eu lieu. Il
remercie le gouvernement britannique d’avoir mis à la disposition du Conseil des
locaux excellents et d’avoir facilité par tous les moyens les tâches du Conseil. Il
remercie en particulier le ministère du Travail et tout son personnel du haut en bas
de l’échelle.
desires the Office to submit to the Governing Body as soon as ready the findings of the Commission, together with the results of the study which the Office was required to make under the terms of the resolution on the Indian famine adopted at the 91st Session.

The Chairman said that he would put this resolution to the vote if there was no objection to it, but if there was objection, and subject to the will of the Governing Body, he would hold it over until the next session for lack of time.

Mr. Erulkar did not know whether he would be able to be present at the next session of the Governing Body. He stressed the importance of the draft resolution and appealed to the Governing Body to adopt it.

The Acting Director said that it was unfortunate for Mr. Erulkar that the question should have arisen again so late in the session and when the representative of the Government of India was not present. He did not want Mr. Erulkar to think that the Office in any way underestimated the importance of the question he had raised at the 91st Session, but neither should Mr. Erulkar himself underestimate the magnitude of the question. What he proposed was in fact that the Office should study the whole economy of a country which was really a continent.

The Office was steadily working on Indian problems and was building up documentation which he hoped would be ready when the Southeastern Asia Regional Conference was held. In addition, the Office was in correspondence with the Government of India, which had informed it of the appointment of a commission which had already begun its work. The Government of India had also stated that it was setting up permanent machinery through which effect could be given to most of the recommendations of the commission.

The Office was continuing its studies, but they could not cover so immense a field. One of the Indian members of the staff was on his way to India in order to gather material for a report on the general reconstruction programme which was being worked out in India, and one of the objects of which was the avoidance of disasters such as the famine to which Mr. Erulkar had referred.

The Office was doing what it could with its limited means, but he would like the Governing Body to realise the magnitude of the task. Even if the Office had very much larger resources, the result of its efforts could not be expected to compare with what the Government of India, with its vast resources, could do in regard to an investigation of that kind.

The Chairman asked whether Mr. Erulkar's resolution was seconded.

As the draft resolution was not seconded, it was not put to the vote.

Closing Speeches

Sir John Forbes Watson, on behalf of the Employers' group, wished to thank the Chairman for the fair and masterly way in which he had guided the debate during one of the most important sessions which the Governing Body had ever held. He also wished to thank the Acting Director for his very able explanation of the questions on the agenda, and the whole staff for their valuable co-operation. To all those who had come from overseas he wished a safe journey home.

Mr. Hallsworth on behalf of the Workers' group, cordially associated himself with what Sir John Forbes Watson had said.

The Chairman agreed that the session had been one of the most important that the Governing Body had ever held, and emphasised the high level on which the discussions had been carried on. He thanked the British Government for making such excellent premises available to the Governing Body and for all the arrangements it had made to assist the Governing Body in its work. In particular, he wished to thank the Ministry of Labour and National Service and all its staff from the top of the scale to the bottom.
Une bonne part du succès de la session est due au travail accompli tant à Montréal qu’à Londres et, par-dessus tout, à la grande autorité du Directeur p.i.


*Sir Frederick Leggett* remercie le Président et le Directeur p.i. des aimables paroles qu’ils ont adressées au gouvernement britannique et plus particulièrement au personnel qui a contribué à mettre au point les arrangements en vue de la session du Conseil. C’est toujours un grand plaisir pour le gouvernement britannique et pour le personnel du ministère du Travail de faciliter les tâches de l’Organisation internationale du Travail.

La session est déclarée close à 19 heures 45.

Carter Goodrich.
A large part of the success of the meeting had been due to the work done both in Montreal and in London, and above all to the great skill of the Acting Director.

The Acting Director thanked the Chairman for his expressions of appreciation for the staff of the Office, whose devotion to the Office could not be exaggerated. He cordially endorsed everything that the Chairman had said with regard to the British Government, and in particular to the staff of the Ministry of Labour and National Service.

Sir Frederick Leggett thanked the Chairman and the Acting Director for their kind words about the British Government, and especially about the staff who had done so much to carry out the arrangements for the Governing Body’s meeting. It was always a great pleasure to the British Government and to the staff of the Ministry of Labour and National Service to do anything that would facilitate the task of the International Labour Organisation.

The session closed at 7.45 p.m.

Carter Goodrich.
APPENDICES
APPENDIX I

AGENDA

1. Approval of Minutes of the 92nd and 93rd Sessions.
3. Proposals for the setting up of industrial committees.
6. Regional activities of the International Labour Organisation.
7. Maritime questions (report of the meeting of the Joint Maritime Commission, etc.).
8. Date, place and agenda of the next ordinary session of the International Labour Conference.
9. Questions arising out of the resolutions concerning economic questions adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session.
10. Social insurance and related questions in the Peace Settlement.
11. Effect to be given to the resolutions adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session other than those included in Items 4, 6, 9 and 10.
13. Questions relating to annual reports on the application of Conventions (Article 22 of the Constitution).
14. Relations with other international bodies.
16. Date and place of the 95th Session.
SECOND ITEM ON THE AGENDA

REPORT OF THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL QUESTIONS

First Report of the Committee on the Work of its First Session

1. The Committee on Constitutional Questions appointed by the Governing Body at its 93rd Session (Philadelphia, May 1944), in pursuance of the resolution concerning the Constitution and constitutional practice of the Organisation adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session, held its first session in London from 18 to 25 January. The Committee elected as Chairman and Reporter the representative of the Canadian Government, Mr. Paul Martin, M.P., Parliamentary Assistant to the Canadian Minister of Labour. Full minutes of the discussions of the Committee will be distributed to the members of the Governing Body in due course and the reports of the Committee will therefore be confined to a statement of the conclusions reached.

2. The Committee noted that its terms of reference as fixed by the Conference and the Governing Body cover two sets of questions. On the one hand, the Committee is expected to indicate the principles which should guide the Negotiating Delegation of the Governing Body when it is called into consultation concerning the place of the International Labour Organisation in the new international structure. On the other hand, the Committee is called upon to deal with the whole series of constitutional questions referred to it by the terms of the resolution adopted by the Conference on the proposal of the Canadian Delegation. Many of the questions in this latter category require detailed examination of a large number of points, and although in some cases the decision to be taken may depend on the solutions ultimately reached concerning the place of the I.L.O. in the new international organisation, their examination should be proceeded with immediately, as the Canadian resolution envisaged.

3. The Committee first considered the question of the relationship of the Organisation to other international bodies and unanimously agreed to recommend the Governing Body to adopt and make public the following statement concerning the relationship of the International Labour Organisation to the general international organisation envisaged by the Dumbarton Oaks proposals:

Whereas the 1941 and 1944 Conferences of the International Labour Organisation have endorsed the ideals of the United Nations,

The Governing Body of the International Labour Office:

1. Welcomes the progress made in the Dumbarton Oaks conversations towards laying the foundations of a system of world security and expresses its earnest hope for the success of these efforts, upon which the peace and the hope of social and economic advancement throughout the world depend;

2. Affirms the desire of the International Labour Organisation for association with the general international organisation now contemplated on terms which will permit the International Labour Organisation, with its tripartite character, to make its best contribution to the general effort of the organisation of international machinery for the better ordering of a peaceful and prosperous world while retaining for the International Labour Organisation the authority essential for the discharge of its responsibilities under its Constitution and the Declaration of Philadelphia.

4. The Committee has devoted a part of its first session to a discussion of re-equipping and re-modelling the Organisation with a view to securing the fullest efficiency in the discharge of its future responsibilities. The discussion on this question was of a preliminary character and many of the points raised will require fuller consideration by the Committee, but it was decided to submit to the Governing Body without delay recommendations in respect of two of the questions of detail referred to the Committee.

5. It was apparent at the Philadelphia Conference that the Standing Orders (which have developed by a process of gradual accretion since 1919 and have never been reconsidered as a whole, with the result that they contain a number of obsolete provisions and are inconveniently arranged) make it unnecessarily difficult for newcomers to the Conference to understand the procedure. It therefore appears desirable to have the Standing Orders codified and the Constitutional Committee accordingly recommends the Governing Body to request the Standing Orders Committee to appoint in
the course of the present session of the Governing Body a small drafting committee which could meet in connection with the next session of the Governing Body to consider a draft of a codification of the Standing Orders.

6. The Canadian Government delegate, Mr. Paul Martin, suggested during the debate on items I and II on the agenda at the Philadelphia Conference that it would be a convenience to federal States if there were included in the Standing Orders of the Conference a provision permitting the attendance as part of national delegations of representatives of the constituent States or provinces of the federal State. The suggestion is designed to remove a difficulty experienced by certain federal States, notably Canada, in finding places among the number of technical advisers allowed by the Constitution for both technical advisers from the federal departments concerned and representatives of the provinces which may sometimes have a large measure of responsibility for the practical application of the decisions of the Conference. The Committee agreed to recommend the addition to Article 10(3) of the Standing Orders of the Conference, which enumerates the persons entitled to enter the body of the Conference hall, of a new paragraph (h) including among those enjoying the right:

(h) Representatives of a State or province of a federal State who have been appointed to accompany a delegation by the Government of a Member of the Organisation.

It was understood that employers' and workers' representatives as well as Government representatives would enjoy the same rights if appointed to accompany an employers' or workers' representative by the Government of a Member. The Committee recommends that this proposed amendment to the Standing Orders should be referred to the suggested Drafting Committee of the Standing Orders Committee for inclusion in the codified draft of the Standing Orders. The possibility that similar arrangements might be made in respect of representatives of dependent territories was also mentioned in the course of the discussion.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Population (millions)</th>
<th>Country</th>
<th>Conventions Ratified</th>
<th>Not yet ratified</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 48</td>
<td>Great Britain</td>
<td>34</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 25</td>
<td>Spain1</td>
<td>34</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 8</td>
<td>Belgium</td>
<td>33</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 4</td>
<td>Chile</td>
<td>31</td>
<td>36</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 42</td>
<td>France</td>
<td>30</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>6. 1</td>
<td>Nicaragua1</td>
<td>30</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>7. 19</td>
<td>Mexico6</td>
<td>29</td>
<td>38</td>
</tr>
<tr>
<td>8. 2</td>
<td>Uruguay</td>
<td>28</td>
<td>39</td>
</tr>
<tr>
<td>9. 7</td>
<td>Bulgaria</td>
<td>27</td>
<td>40</td>
</tr>
<tr>
<td>10. 3</td>
<td>Ireland</td>
<td>26</td>
<td>41</td>
</tr>
<tr>
<td>11. 1</td>
<td>Luxembourg</td>
<td>25</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>12. 4</td>
<td>Cuba</td>
<td>25</td>
<td>42</td>
</tr>
<tr>
<td>13. 9</td>
<td>Netherlands</td>
<td>24</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>14. 6</td>
<td>Sweden</td>
<td>23</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>15. 9</td>
<td>Colombia</td>
<td>22</td>
<td>45</td>
</tr>
<tr>
<td>16. 2</td>
<td>New Zealand</td>
<td>21</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>17. 3</td>
<td>Norway</td>
<td>20</td>
<td>47</td>
</tr>
<tr>
<td>18. 1</td>
<td>Estonia</td>
<td>19</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>19. 45</td>
<td>Italy1</td>
<td>19</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>20. 6</td>
<td>Yugoslavia</td>
<td>18</td>
<td>49</td>
</tr>
<tr>
<td>21. 14</td>
<td>Hungary</td>
<td>17</td>
<td>50</td>
</tr>
<tr>
<td>22. 32</td>
<td>Poland</td>
<td>16</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>23. 7</td>
<td>Austria1</td>
<td>15</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>24. 4</td>
<td>Denmark</td>
<td>15</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>25. 3</td>
<td>Venezuela9</td>
<td>15</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>26. 4</td>
<td>Finland</td>
<td>15</td>
<td>52</td>
</tr>
<tr>
<td>27. 7</td>
<td>Greece</td>
<td>14</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>28. 78</td>
<td>Germany1</td>
<td>14</td>
<td>53</td>
</tr>
<tr>
<td>29. 2</td>
<td>Latvia</td>
<td>13</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>30. 20</td>
<td>Rumania1</td>
<td>12</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>31. 14</td>
<td>Argentina9</td>
<td>12</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>32. 14</td>
<td>Czechoslovakia</td>
<td>11</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>33. 389</td>
<td>India</td>
<td>10</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>34. 4</td>
<td>Switzerland7</td>
<td>9</td>
<td>58</td>
</tr>
<tr>
<td>35. 105</td>
<td>Japan1</td>
<td>8</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td>36. 491</td>
<td>China</td>
<td>7</td>
<td>60</td>
</tr>
<tr>
<td>37. 7</td>
<td>Australia2</td>
<td>6</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>38. 43</td>
<td>Brazil2</td>
<td>5</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>39. 11</td>
<td>Canada2</td>
<td>4</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>40. 7</td>
<td>Portugal</td>
<td>3</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>41. 10</td>
<td>South Africa</td>
<td>2</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>42. 2</td>
<td>Lithuania</td>
<td>2</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>43. 10</td>
<td>Afghanistan</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>44. 4</td>
<td>Iraq</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>45. 133</td>
<td>U.S.A.</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>46. 1</td>
<td>Albania</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>47. 1</td>
<td>Dominican Republic</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>48. 16</td>
<td>Egypt</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>49. 2</td>
<td>Liberia</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>50. 16</td>
<td>Turkey</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>51. 3</td>
<td>Bolivia</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>52. 2</td>
<td>Ecuador</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>53. 7</td>
<td>Ethiopia</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>54. 3</td>
<td>Guatemala</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>55. 2</td>
<td>Haiti</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>56. 1</td>
<td>Honduras</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>57. 15</td>
<td>Iran</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>58. 1</td>
<td>Panama</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>59. 1</td>
<td>Paraguay</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>60. 7</td>
<td>Peru</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>61. 2</td>
<td>Salvador</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>62. 14</td>
<td>Thailand</td>
<td>1</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>63. 194</td>
<td>U.S.S.R1</td>
<td>1</td>
<td>67</td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 Resigned from membership.
2 Federal Governments and therefore without power to ratify Conventions binding their constituent States except on subjects where the federal Constitution makes that possible.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Population (millions)</th>
<th>Country</th>
<th>Conventions voted for by Governments but not yet ratified</th>
<th>Ratified</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1. 14</td>
<td>Czechoslovakia.</td>
<td>46</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>2. 4</td>
<td>Denmark.</td>
<td>43</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>3. 43</td>
<td>Brazil¹</td>
<td>42</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>4. 11</td>
<td>Canada¹</td>
<td>40</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>5. 3</td>
<td>Norway.</td>
<td>40</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>6. 32</td>
<td>Poland.</td>
<td>37</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>7. 42</td>
<td>France.</td>
<td>35</td>
<td>31</td>
</tr>
<tr>
<td>8. 6</td>
<td>Sweden.</td>
<td>34</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>9. 8</td>
<td>Belgium.</td>
<td>33</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>10. 4</td>
<td>Finland.</td>
<td>32</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>11. 7</td>
<td>Greece.</td>
<td>32</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>12. 9</td>
<td>Netherlands.</td>
<td>32</td>
<td>25</td>
</tr>
<tr>
<td>13. 14</td>
<td>Argentina.</td>
<td>31</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>14. 2</td>
<td>Latvia.</td>
<td>31</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>15. 1</td>
<td>Luxembourg.</td>
<td>31</td>
<td>27</td>
</tr>
<tr>
<td>16. 20</td>
<td>Rumania²</td>
<td>31</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>17. 6</td>
<td>Yugoslavia.</td>
<td>31</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>18. 4</td>
<td>Cuba.</td>
<td>29</td>
<td>26</td>
</tr>
<tr>
<td>19. 491</td>
<td>China.</td>
<td>29</td>
<td>13</td>
</tr>
<tr>
<td>20. 4</td>
<td>Chile.</td>
<td>28</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>21. 3</td>
<td>Guatemala.</td>
<td>28</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>22. 1</td>
<td>Estonia.</td>
<td>28</td>
<td>22</td>
</tr>
<tr>
<td>23. 7</td>
<td>Peru.</td>
<td>28</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>24. 3</td>
<td>Venezuela³</td>
<td>28</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>25. 25</td>
<td>Spain³</td>
<td>27</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>26. 4</td>
<td>Switzerland³</td>
<td>27</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>27. 45</td>
<td>Italy³</td>
<td>26</td>
<td>21</td>
</tr>
<tr>
<td>28. 7</td>
<td>Australia³</td>
<td>26</td>
<td>12</td>
</tr>
<tr>
<td>29. 2</td>
<td>Lithuania.</td>
<td>26</td>
<td>7</td>
</tr>
<tr>
<td>30. 15</td>
<td>Iran.</td>
<td>23</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>31. 7</td>
<td>Portugal.</td>
<td>22</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>32. 10</td>
<td>South Africa.</td>
<td>21</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>33. 19</td>
<td>Mexico³</td>
<td>20</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>34. 9</td>
<td>Colombia.</td>
<td>19</td>
<td>24</td>
</tr>
<tr>
<td>35. 16</td>
<td>Turkey.</td>
<td>19</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>36. 2</td>
<td>Uruguay.</td>
<td>18</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>37. 2</td>
<td>Ecuador.</td>
<td>17</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>38. 7</td>
<td>Austria²</td>
<td>16</td>
<td>19</td>
</tr>
<tr>
<td>39. 133</td>
<td>U.S.A.¹</td>
<td>16</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>40. 14</td>
<td>Hungary.</td>
<td>15</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>41. 3</td>
<td>Ireland.</td>
<td>14</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>42. 194</td>
<td>U.S.S.R.²</td>
<td>14</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>43. 1</td>
<td>Albania.</td>
<td>13</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>44. 7</td>
<td>Bulgaria.</td>
<td>13</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>45. 48</td>
<td>Great Britain.</td>
<td>13</td>
<td>34</td>
</tr>
<tr>
<td>46. 4</td>
<td>Iraq.</td>
<td>13</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>47. 14</td>
<td>Thailand.</td>
<td>13</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>48. 1</td>
<td>Panama.</td>
<td>12</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>49. 2</td>
<td>Liberia.</td>
<td>11</td>
<td>1</td>
</tr>
<tr>
<td>50. 1</td>
<td>Paraguay.</td>
<td>11</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>51. 389</td>
<td>India.</td>
<td>10</td>
<td>15</td>
</tr>
<tr>
<td>52. 78</td>
<td>Germany²</td>
<td>10</td>
<td>17</td>
</tr>
<tr>
<td>53. 105</td>
<td>Japan²</td>
<td>10</td>
<td>14</td>
</tr>
<tr>
<td>54. 16</td>
<td>Egypt.</td>
<td>10</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>55. 1</td>
<td>Dominican Republic</td>
<td>9</td>
<td>4</td>
</tr>
<tr>
<td>56. 2</td>
<td>New Zealand.</td>
<td>8</td>
<td>23</td>
</tr>
<tr>
<td>57. 10</td>
<td>Afghanistan.</td>
<td>7</td>
<td>5</td>
</tr>
<tr>
<td>58. 3</td>
<td>Bolivia.</td>
<td>7</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>59. 2</td>
<td>Haiti.</td>
<td>3</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>60. 2</td>
<td>Salvador.</td>
<td>1</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>61. 1</td>
<td>Nicaragua²</td>
<td>1</td>
<td>30</td>
</tr>
<tr>
<td>62. 7</td>
<td>Ethiopia.</td>
<td>1</td>
<td>—</td>
</tr>
<tr>
<td>63. 1</td>
<td>Honduras.</td>
<td>1</td>
<td>—</td>
</tr>
</tbody>
</table>

¹ Federal Governments and therefore without power to ratify Conventions binding their constituent States except on subjects where the federal Constitution makes that possible.
² Resigned from membership.

SECOND REPORT OF THE COMMITTEE ON CONSTITUTIONAL QUESTIONS

This paper, which relates to a question considered by the Governing Body in private sitting, has been printed separately as an appendix to the minutes of the tenth sitting.
APPENDIX III

THIRD ITEM ON THE AGENDA

Proposals concerning Industrial Committees

The idea of establishing committees for some of the major industries was before the New York Conference of 1941. The question took on a new importance when specific proposals on the subject were submitted to the Governing Body on behalf of the British Government in December 1943. Since then the questions of general policy involved have been widely canvassed and the Philadelphia Conference has adopted a resolution expressing the opinion that the Organisation should take action forthwith and inviting the Governing Body to elaborate regulations governing the activities of industrial committees. It would therefore seem reasonable to hope that the Governing Body may be able to take definite decisions on the subject in the course of its present session and the following proposals have accordingly been framed with this end in view.

The Office has not been able in the brief period which has elapsed since the Philadelphia Conference to prepare technical surveys of the structure and problems of the various industries for which industrial committees have been proposed. It has, however, been able to formulate general proposals in the light of the discussions which have already taken place and the present document is accordingly being circulated in time to enable members of the Governing Body to seek the best available technical advice before the Governing Body meets. A supplementary paper will be circulated at a later date if circumstances should so require.

The desirability in principle of establishing the proposed industrial committees may be regarded as having been settled by the unanimous adoption by the Philadelphia Conference of a report on the subject. The questions requiring consideration by the Governing Body at the present stage relate to the manner in which this decision of principle is to be implemented and may conveniently be grouped under the following headings:

(a) The selection of the industries for which committees should be established in the first instance;
(b) The determination of the composition of the committees and the method of selection of their members, including the arrangements to be made for industries which are particularly complex in structure and industries which are closely related to each other;
(c) The arrangements to be made for meetings of the committees to be established in the first instance, including particularly the date, place and agenda of the first meeting of each such committee and the financial arrangements for such meetings.

Selection of Industries for Which Committees Should Be Established in the First Instance

The industries for which the establishment of industrial committees has been suggested are grouped below in two columns, the first of which lists the industries suggested for immediate action in the British Government proposal of December 1943, while the second lists certain further industries mentioned in Report I submitted by the Office to the Philadelphia Conference.

<table>
<thead>
<tr>
<th>British Government list</th>
<th>Office additional list</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Coal mining</td>
<td>Chemicals</td>
</tr>
<tr>
<td>Iron and steel</td>
<td>Electrical industries</td>
</tr>
<tr>
<td>Engineering and allied industries</td>
<td>Air transport</td>
</tr>
<tr>
<td>Building and civil engineering</td>
<td>Petroleum production and refining</td>
</tr>
<tr>
<td>Textile industries (with any necessary sub-committees for cotton and rayon, wool, etc.)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Railway, road and inland transport</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Docks</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Distributive trades</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

The Office additional list is not in any sense an alternative to the British Government list but serves merely as an indication of further industries to which the system of industrial com-
mittees might be progressively extended in the manner contemplated by the original British proposal. While it is desirable to build up the system of industrial committees as rapidly as circumstances allow, it is clearly necessary to make a start by selecting for immediate action a small number of well organised industries which present international problems of urgent importance. The following suggestions, which are not arranged in any particular order of priority, have been prepared with this consideration in view.

It will be for the Governing Body to determine whether an immediate decision should be taken in respect of all the suggested industries or whether the system should be introduced more gradually, and whether any particular order of priority should be followed, so far as circumstances allow, in making the arrangements for meetings of the committees.

Inland Transport.

The reorganisation of inland transport in Europe will shortly present a problem of great urgency the labour aspects of which will be of capital importance. Arrangements are being made by Governments for the establishment of an international organisation for the handling of this problem which is expected to seek the assistance of the International Labour Organisation in connection with labour matters. In order to enable the Organisation to give authoritative advice in respect of such matters it would seem desirable to constitute without delay an industrial committee for inland transport questions. Inland transport questions take different forms in different parts of the world, and while it may well be desirable that the International Labour Organisation should in due course establish an international committee for transport questions, it would seem appropriate, in view of the urgency of the questions likely to arise in Europe, to begin by constituting an inland transport committee for Europe on a regional basis.

Coal Mining.

Coal mining is another industry which it might be preferable to deal with in the first instance on a European rather than an international basis, in view of the difficulty and urgency of the problems likely to arise in the European coal fields. Such action would, of course, be without prejudice to the establishment of an international committee for the coal mining industry at a later date.

Metal Trades (including Iron and Steel Production).

The metal trades, on the other hand, must clearly be dealt with on an international basis and in view of the complexity of their structure more than one committee will probably be required for this purpose.

It is suggested that there might be one committee for iron and steel production, which constitutes a readily separable part of the metal trades as a whole. Iron and steel production has been made the basis of armament manufacture in all the major belligerent countries; wartime needs have led to a great expansion of the industry both in countries in which it was already well established before the war and in countries where it was relatively unimportant before the war; and the industry will be confronted with problems of post-war readjustment of the first order of importance.

The remainder of the metal trades might be considered as a unit, for which one committee would be set up, or separate committees might be constituted for certain well-defined parts of it, such as shipbuilding and aircraft and automobile manufacture and allied trades.

A single committee covering all the metal trades other than the production of iron and steel would possibly be unduly large if it were to represent adequately the diversity and complexity of the numerous forms of industrial activity which would be covered.

On the other hand, the post-war problems of the shipbuilding industry and of aircraft and automobile manufacture cannot be considered in isolation; they will be intimately related to development in other branches in the engineering and metal working trades.

It will be for the Governing Body to consider the relative advantages and disadvantages of either solution, namely, whether to begin—

(a) by setting up separate committees for one or other branch—e.g., shipbuilding, aircraft and automobile manufacture—which might later be co-ordinated by a co-ordinating committee, or
(b) by setting up a single committee for all the metal trades other than the production of iron and steel) which would no doubt eventually have to form subcommittees to consider the problems of various branches.

In either case the committee or committees should be on a world-wide basis.

Textiles.

The widespread diffusion of the textile industry, the severity of the impact of the war upon it in many countries, the work already done in regard to textiles by the International Labour Organisation and the keen interest which has been shown by the textile trade unions in the establishment
of appropriate international machinery for their industry would all appear to justify the inclusion of textiles in the initial list of industrial committees. In the case of textiles, as in that of the engineering trades, more than one committee will be necessary to cover the industry effectively, and it is suggested that in the first instance there might be two committees, one for cotton and rayon and one for wool, and that any further committees or subcommittees, and any co-ordinating committee or committees which may be necessary should be constituted at a later date in the light of experience. The textile committee must clearly be constituted on a world-wide rather than a regional basis.

The early constitution of committees for inland transport, iron and steel production, the engineering trades generally (possibly with special committees for shipbuilding and allied trades and for aircraft and automobile production and allied trades) and the main branches of textiles would appear to represent as ambitious a programme as the Organisation can wisely undertake in the immediate future. As soon as these committees, or such of them as the Governing Body may desire to establish in the first instance, have been organised and have begun their work consideration might be given to the constitution of further committees for such industries as building and civil engineering and the chemical and electrical industries.

\textbf{Composition of Committees}

When the Governing Body selects the industries for which committees are to be established in the first instance, it will be necessary for it to fix the initial composition of the committees for these industries. It will be remembered that the British Government’s proposal contemplated the constitution of these committees on a bipartite basis. The general trend of opinion at the Conference, however, appeared to be that the committees should generally be tripartite rather than bipartite in character, it being understood that they might deal with matters which concern primarily employers and workers rather than Governments through bipartite subcommittees. No decision has been taken on the matter and the Governing Body must now decide in each case whether the bipartite or tripartite principle is to be applied.

It would seem desirable that the committees should include representatives of all countries with a substantial interest in the industry concerned in the geographical area to which the activities of the committee extend. It will be for the Governing Body to fix the list of countries having a substantial interest in each industry, and the list might no doubt best be determined by applying some objective statistical criterion, such as the volume or value of production or the number of organised workers employed in the industry. In view, however, of the unavailability of satisfactory recent information for many countries at the present time it would seem necessary for the Governing Body to base its decisions in regard to the original composition of the committee on empirical grounds, it being understood that the Governing Body could modify the membership of any committee at any time. This is particularly true since it is clearly impossible to apply a wartime yardstick to measure the relative importance of industries which have been disorganised as the result of enemy occupation and other wartime conditions. Proposals in regard to the countries which might be represented on the committees which it is suggested should be constituted in the first instance will therefore be found in Annex A to this note.

It would not seem necessary to limit the number of representatives to one from each country in each group, and in view of the complexity of the organisational structure of some industries there might frequently be an advantage in allowing of some flexibility in regard to this matter, subject to the financial considerations mentioned later. It would, however, be necessary, in order to prevent the committees from becoming unduly large, to fix a maximum number of persons who may represent any country in any group; it is suggested that this maximum number might vary with the size of the industry in the different countries, as measured for instance by the number of organised workers employed.

It would not be practicable to have the employers’ and workers’ representatives on the committees appointed by international electoral colleges, such as the groups of shipowners’ and seamen’s delegates at maritime sessions of the Conference which elect the members of the Joint Maritime Commission. It would therefore seem to be necessary in practice that the employers’ and workers’ members of the committees should be appointed either by the Governing Body or by Governments. As it is essential that the appointments should be made in agreement with the organisations concerned and the Governing Body would be unable to form a judgment as to what organisations should be consulted and as to their relative importance in the different countries, it would seem preferable, on the analogy of the constitutional provisions relating to the appointment of workers’ and employers’ delegates and advisers to the Conference, to leave the Government of each country the responsibility for appointing the employers’ and workers’ representatives on the committees, in agreement with the principal organisations of employers or workers having a substantial membership engaged in the industry.

It may frequently be convenient to establish national committees to work in close co-operation with the international industrial committees, and where this is done the national committees may afford convenient machinery for the nomination of members of the international committees.

It would seem appropriate that the membership of each committee should include a delegation of the Governing Body of the International Labour Office including equal numbers of representatives from the Government, Employers’ and Workers’ groups. The number of representatives from each group might vary with circumstances.
In the case of industries where there are well established international organisations of employers or international trade secretariats it may be appropriate to include representatives of such organisations in the membership of the committees.

The above suggestions, if agreed to by the Governing Body, would provide a basis on which the committees might be brought into being. More detailed arrangements concerning the composition and procedure of the committees might be worked out by the committees themselves and embodied in the rules of each committee. It would be desirable to leave it to each committee to frame its own rules, which would be submitted to the Governing Body for approval in so far as they raised any questions of a general character.

Time, Place and Agenda of the First Meeting of Each Committee

Time.

It would seem desirable that a meeting of each of the committees which the Governing Body may decide to establish forthwith should be held as soon as possible after the nominations of the members of the committees have been received from Governments. It would be for each committee to make proposals in regard to the periodicity of future meetings, and the Organisation would presumably wish to meet the desires of the committees in this respect within the limits set by the budget.

To establish an exact programme of meetings at the present stage would appear to be impossible in view of the many uncertainties of the situation, and accordingly the most satisfactory arrangement would probably be to give the Acting Director authority to convene a meeting of each committee at an appropriate date next year after consultation with the Officers of the Governing Body and such other consultations as may be necessary.

Place.

If the suggested committees for inland transport and for coal mining are constituted on a European basis the first meetings of these committees should clearly be held either in London or at some appropriate place or places on the continent of Europe. Of the other meetings some might be held in North America and the others in England or continental Europe. If a large programme of meetings is to be arranged in the near future it will be essential to concentrate the meetings at centres where the Office can make the necessary arrangements relatively easily, though it might well be desirable at a later stage that meetings should sometimes be held in large industrial centres closely associated with the industries in question. In this latter event it would of course be desirable when arranging later meetings, at a time when travel is likely to be easier than it can be expected to be during the next twelve months, to distribute the places of meeting more widely over a larger number of countries.

Agenda.

As the industrial committees develop each of them will acquire its own characteristics and interests and their programmes of work, which will naturally tend to become progressively more detailed, will diverge. For the first meetings of the various committees, however, it would seem both possible and desirable to fix a common agenda, subject, perhaps, to some adaptation in the case of inland transport.

It is suggested that this agenda might consist in each case of two items: the social problems of the industry concerned during the period of transition from war to peace, and future international co-operation concerning social policy and its economic foundations in the industry concerned. The first of these items would give the committees an opportunity to consider the immediate social problems of their respective industries, including the prospective employment situation in the industry during the period of reconversion and afterwards, the restoration of pre-war practices, the position of female labour, the re-employment of demobilised persons, the regulation of hours and wages, the maintenance and improvement of wartime welfare arrangements, the maintenance and development of collective bargaining machinery, joint production committees, etc., and similar topics. The emphasis placed on each of these different topics and the extent to which it might be desirable to cover other topics as well would naturally differ from one industry to another according to circumstances.

The second of the suggested items would afford an opportunity for the consideration of the future work of the committees and for a preliminary review of the longer-range problems of the various industries.

The Office would endeavour to furnish each of the committees with any available background information which might be useful for its work. Even apart, however, from such transitory difficulties as the fact that much of the necessary information has not been published owing to wartime conditions and that the Office must expect to experience difficulty in recruiting sufficiently qualified staff during the earlier stages, the committees are designed primarily as an instrument of co-operation between their employer and worker members, and until they have themselves worked out programmes of future action which indicate the assistance which the Office can give in the future development of their work the Office can do little more than make arrangements to bring together the parties concerned.
The primary function of the industrial committees during the early stages of their development would be to facilitate exchanges of views between the parties concerned in regard to the problems of their respective industries. As the committees develop they may, however, arrive at decisions and these decisions may assume a variety of forms. In some cases they may find an automatic or semi-automatic application by the organisations of employers and workers in the industry in the different countries or through the national committees to which reference has been made above; or they may recommend action by the International Labour Office, in which case they will, of course, be referred to the Governing Body. In any case the Governing Body will naturally be furnished with a report on each meeting.

**Representation of the Committees on the Governing Body When Their Work is under Review**

It is also suggested that the Governing Body should invite each industrial committee to designate one employer and one worker member to attend on its behalf and participate in Governing Body discussions concerning its work. Such participation in Governing Body proceedings by representatives of the industrial committees, which would not include any voting rights, would be complementary to the participation of Governing Body representatives in the industrial committees and would ensure a two-way liaison between the Governing Body and the committees. Though there would not appear to be any precedent for such an arrangement in the practice of the Governing Body, such a procedure was followed with great advantage by the Council of the League of Nations, which frequently invited representatives of League committees to participate in its proceedings.

**Financial Arrangements for 1945 Meetings**

It would seem desirable to base the financial arrangements for the industrial committees on the practice in regard to meetings of the Governing Body. If this practice should be adopted; Governments would be responsible for the expenses of the Government members of the committees and the Organisation would assume responsibility for the expenses of the employer and worker members. The Organisation would, of course, also assume responsibility for the expenses of the full delegation of the Governing Body. Some limitation of the number of employer and worker members for each country for whom expenses would be paid would be necessary, and it is suggested that a maximum of two members for each country for each group would generally be appropriate, at any rate during the earlier stages of development.

Members of the Governing Body will recall that the budget estimates for 1945, as approved by the Governing Body, do not include any detailed estimate for the expenses of meetings of industrial committees. It was, however, understood that such expenses would be met, if it should be possible to hold the meetings contemplated, out of the Contingencies Fund of 43½ million francs provided for in the budget. This fund can only be drawn upon with the special authority of the Governing Body. No realistic basis exists on which to compile detailed estimates of the expenses of the proposed meetings, and it is therefore suggested that the Governing Body should authorise the Director to draw upon the Contingencies Fund to the extent of 250,000 francs for the expenses of meetings of the committees, it being understood that the question of the financial provision to be made for such meetings will be reconsidered at the next session of the Governing Body in the light of the experience gained in the interval.

**ANNEX A**

**Proposals Concerning the Countries to be Represented on the Industrial Committees Which it is Suggested Might be Established in the First Instance**

As is pointed out in the text of the main note on industrial committees it would seem desirable that each committee should include representatives of all countries with a substantial interest in the industry concerned in the geographical area to which the activities of the committee extend, but this principle could be applied completely without special measures only if the membership of the Organisation were universal.

The lists now submitted to the Governing Body therefore include only countries which are at present Members of the Organisation.

Even as regards Members of the Organisation these lists do not include the names of countries which for the time being appear to be precluded by the circumstances of the war from taking any effective part in the work of the committees. The names of such countries can be added later as it becomes appropriate to make provision for their representation.

1 See above, p. 126.
In the case of the proposed European Inland Transport Committee there may be some doubt whether the United Kingdom should be included in the list of countries concerned. On the one hand, the inland transport system of the United Kingdom is hardly an integral part of the continental system. On the other hand, it has a number of close links with the continental system which may become of greater importance in the future, such as the use of train ferries and the use of British ports by vessels primarily engaged in navigation on European inland waterways. Moreover, the primary function of the committee is to develop co-operation between the employers and workers engaged in European inland transport, and the participation in the committee of the United Kingdom, where the employers and workers engaged in transport are strongly organised and have a tradition of such co-operation, would appear to be calculated to make a useful contribution to the attainment of the primary purpose of the committee. The Office has therefore included the United Kingdom in its suggested list of countries which should be represented on this committee.

In the case of European inland transport, and possibly also in certain other cases, it may prove to be important to examine how the problems and conditions of the industry in the whole area to which the activities of the committee extend can be effectively considered.

European Inland Transport.
Belgium, Czechoslovakia, Denmark, France, Greece, United Kingdom, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Sweden, Switzerland, Turkey, Yugoslavia.

European Coal-mining.
Belgium, Czechoslovakia, France, United Kingdom, Netherlands, Poland.

Iron and Steel Production.
United States of America, Australia, Belgium, Brazil, Canada, China, Czechoslovakia, France, United Kingdom, India, Luxembourg, Sweden, Union of South Africa.

Engineering Trades.
United States of America, Australia, Belgium, Canada, Czechoslovakia, France, United Kingdom, India, Sweden, Switzerland.

Shipbuilding.
United States of America, Belgium, Canada, Denmark, France, United Kingdom, Netherlands, Norway, Sweden.

Aircraft and Automobile Manufacture and Allied Trades.
United States of America, Australia, Canada, Czechoslovakia, France, United Kingdom, Sweden.

Textiles.
Cotton and Rayon. United States of America, Belgium, Brazil, Canada, China, Czechoslovakia, Egypt, France, United Kingdom, India, Mexico, Netherlands, Poland, Switzerland.

Wool. United States of America, Australia, Belgium, Canada, Czechoslovakia, France, United Kingdom, India, Netherlands, Sweden, Switzerland.

ANNEX B

RESOLUTION ADOPTED BY THE EXECUTIVE COMMITTEE OF THE NATIONAL UNION OF MINeworkERS OF GREAT BRITAIN

The Acting Director has received the following communication from the Miners' International Federation:


Dear Mr. Phelan,

I have great pleasure in enclosing you herewith the text of a resolution adopted by the Executive Committee of the National Union of Mineworkers of Great Britain at its meeting held in London on 18 January 1945.
The resolution asks for the immediate establishment of an international industrial committee for the coal industry, and I trust you will bring the context to the notice of the Governing Body of the International Labour Office at its next meeting.

Yours sincerely,

(Signed) Ebby Edwards,
Secretary.

Resolution

The Executive Committee of the National Union of Mineworkers calls upon the Governing Body of the International Labour Office to establish immediately an international industrial committee for the coal industry under the aegis of the International Labour Office, such committee to be based on the tripartite principle.

The situation of the international coal industry and the importance of the industry in the national economy of all the large and small industrial nations of the world necessitates the immediate establishment of an international body charged not merely with the collection of data, but ultimately with the task of taking decisions and achieving order out of the chaos of the international coal industry.

It should be noted that articles or notes drawing attention to the need to constitute industrial committees have appeared in the January issues of Labour (official organ of the British Trades Union Congress), the Transport and General Workers' Record, the Monthly Journal of the Amalgamated Engineering Union, and Man and Metal (journal of the Iron and Steel Trades Confederation).
APPENDIX IV

FOURTH ITEM ON THE AGENDA

SOCIAL PROVISIONS IN THE PEACE SETTLEMENT

The Philadelphia Conference adopted unanimously a resolution concerning social provisions in the peace settlement which envisaged certain action being taken by the United Nations in connection with the various general or special treaties or agreements to which they may jointly or severally become parties.

The text of this resolution will be found in the Official Bulletin, Vol. XXVI, No. 1, June 1944, pp. 78-85.

The present note is designed to facilitate consideration by the Governing Body of the extent to which further steps are now desirable to secure the effective implementation of this resolution.

Part I of the resolution embodies certain principles which the Conference considered appropriate for inclusion in a general or special treaty or agreement between nations desirous of giving early effect to the principles of the Atlantic Charter and Article VII of the Mutual Aid Agreements. These principles reaffirm the Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation adopted at Philadelphia, recognise the duty of each Government to maintain a high level of employment, and declare that certain matters are of international concern and should be among the social objectives of international as well as national policy; they also contain miscellaneous provisions which are largely procedural in character. The resolution embodying these principles has already been communicated to Governments.

The present note presupposes that there will be some instrument embodying the general terms of the post-war settlement. Such an instrument would presumably be negotiated at a general peace or reconstruction conference. Members of the Governing Body will recall that the New York Conference adopted a resolution asking that the International Labour Organisation be represented in any peace or reconstruction conference following the war. The resolution concerning social provisions in the peace settlement may be regarded as constituting part of the terms of reference of the representatives of the Organisation at such a conference. When the inclusion of the suggested principles in the text of a treaty or agreement is considered by such a conference, negotiations in regard to them in which they should be incorporated in such a text may well be necessary. The experience of 1919 suggests that it is of the highest importance that the Organisation should participate directly in any such negotiations, and that its representatives should have discretionary power to agree to any modification of the manner in which these principles are expressed which may appear necessary during the discussion of their incorporation in the text of a treaty or agreement in order to secure general acceptance of the principles laid down by the Conference. The Governing Body has already, in pursuance of the resolution concerning the Constitution and constitutional practice of the Philadelphia Conference, appointed a delegation with power to negotiate with international authorities on behalf of the Organisation concerning any constitutional questions which at any time require immediate action. It is suggested that, in the event of a conference which will consider the incorporation in a general or special treaty or agreement of the principles stated in the draft approved by the International Labour Conference being convened in circumstances which do not allow the Governing Body to give further consideration to the manner in which the Organisation should be represented, this delegation might appropriately represent the Organisation at such a conference.

Part II of the resolution recommends that the Governing Body should call a special conference of the Organisation when in its opinion there is a danger of a substantial fall in general employment levels, and should correlate the activities of the International Labour Organisation towards the end of maintaining full employment with those of any other international agency or agencies which may be designated by the United Nations to have primary responsibility in related economic fields. The Governing Body has already established an Employment Committee which will be in a position to advise the Governing Body when circumstances make the convocation of a special conference desirable, and one of the functions of which will be to correlate the activities of the International Labour Organisation towards the end of maintaining full employment with those of other international agencies. The Governing Body will have before it at the present session a report on the first meeting of the Employment Committee.

Part III of the resolution consists of provisions concerning dependent territories, a provision concerning merchant shipping, a provision concerning transport by air, land and inland waterway, and a general recommendation concerning the co-operation of the International Labour Organisation with the United Nations.

The provisions concerning dependent territories apply to territories in respect of which a measure of international accountability through any international or regional commission or other body has been accepted or may be accepted, and to dependent territories which on 1 September 1939 were controlled by Axis Powers. Special interest attaches to the recommendation that the
United Nations should undertake to ask the International Labour Office to appoint, in continuation of the collaboration established in the case of the Permanent Mandates Commission, a representative on any committee which may be entrusted with the task of watching over the application of the principle of international accountability, and further to ensure that any facilities which may be afforded, in the form of inspection or otherwise, for the better implementation of this principle shall include appropriate measures for examining the application of the international labour Conventions dealing with specifically colonial problems and the Social Policy in Dependent Territories Recommendation, 1944. It is suggested that the Office should keep in close touch with the Governments concerned with a view to securing the effective implementation of this provision of the resolution, and that the Negotiating Delegation should be authorised to act on behalf of the Governing Body in any discussions with Governments in regard to this matter if circumstances should so require.

The provision concerning merchant shipping is being brought to the attention of the Joint Maritime Commission, which may wish to make further proposals on the subject for the consideration of the Governing Body.

In regard to transport by air, land and inland waterway the resolution recommends that in making international arrangements concerning such transport, the United Nations should have due regard to the repercussions of such arrangements on the working and living conditions of persons employed in transport, and should consult the International Labour Organisation in regard to such repercussions and more particularly in regard to the working and living conditions of persons who, in operating such transport systems, work in or under the jurisdiction of more than one country. The establishment of an industrial committee for European inland transport, which is proposed in connection with item 3 on the agenda of the present session (Industrial committees), will equip the Organisation with machinery through which it can give authoritative advice when consulted in pursuance of this recommendation. The Office has not proposed the establishment of an industrial committee for air transport at the present time on the ground that the industrial organisations in the air transport industry have not yet reached a sufficient stage of development. If the Governing Body approves this view it would seem necessary to equip the Organisation in some other manner to give authoritative advice in regard to the repercussions on working and living conditions of international arrangements concerning transport by air. This could be done by referring the matter to the Consultative Committee on Labour Provisions in the Peace Settlement to be appointed under Part IV of the resolution, which that resolution contemplates should have the right to co-opt additional members of special competence with respect to the particular sets of provisions under consideration.

The resolution also recommends that the International Labour Organisation should make available to the United Nations any information or assistance calculated to facilitate the implementation of the proposals contained in the resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives and the resolution concerning social provisions in the peace settlement, and should be prepared to participate in any international conference which may be considering such proposals. The Office is already doing everything in its power to give effect to this principle. The extent to which participation in international conferences considering such proposals will be possible will depend largely on the attitude taken by the Governments convening such conferences, and it is therefore suggested that members of the Governing Body should take steps to draw the attention of their respective Governments to the desirability of providing for such participation in all appropriate cases.

Part IV of the resolution affirms that the exceptional opportunity of the negotiations of the peace settlement should be taken to secure a concerted advance in the acceptance of binding obligations concerning conditions of labour and recommends in particular—

1. that throughout the peace settlement the United Nations should wherever appropriate include provisions for labour standards, which in a number of cases might properly be taken from Conventions or Recommendations that have been or may be adopted by the International Labour Conference;
2. that the Governing Body should appoint a Consultative Committee on Labour Provisions in the Peace Settlement which should hold itself in readiness, together with the Director of the International Labour Office, to give advice with reference to such provisions on the request of the United Nations, and should have the right to co-opt additional members of special competence with respect to the particular sets of provisions under consideration; and
3. that the United Nations should make full use of this Committee in any way in which they consider it appropriate to include labour provisions in the peace settlement.

It would seem desirable that the Governing Body should appoint the proposed Consultative Committee on Labour Provisions in the Peace Settlement in the course of the present session so that the committee may be available when its services are required.

The Conference, on the proposal of its Committee on Items I and II on the Agenda, specifically referred to the Governing Body, with the request that it be considered by the Consultative Committee on Labour Provisions in the Peace Settlement, the following resolution submitted by the Cuban and Uruguayan Government delegates:

All arrangements for economic co-operation between the States Members of the International Labour Organisation should be framed with due regard to their social repercussions
and the advantages of them should be denied to countries which do not apply the fundamental minimum principles of the International Labour Code; and also, for reasons of equity, preferences should be granted according to the degree of effective application of Conventions influencing the cost of production, as for instance those concerning maximum hours of work, minimum wages, holidays and rest periods, insurance and social security.

It is therefore suggested that the terms of reference of the Committee should include consideration of this resolution.

Part V of the resolution recommends to Governments that a conference of representatives of the Governments of the United, associated, and other Nations, willing to attend, be called at an early date, in association with the Governing Body of the International Labour Office, to consider an international agreement on domestic policies of employment and unemployment, and pledges the full co-operation and the assistance of the International Labour Organisation in calling such a conference on employment, and in helping to carry into effect appropriate decisions it might make. This question would appear to require consideration in the first instance by the Employment Committee, and will be brought to the attention of that Committee at the meeting to be held immediately prior to the present meeting of the Governing Body.
APPENDIX V

FIFTH ITEM ON THE AGENDA

REPORT OF THE EMPLOYMENT COMMITTEE

The Employment Committee met on Monday, 22 January, under the chairmanship of Mr. L. H. Dupriez.

The Committee first had a general discussion on the work which it should undertake in carrying out the tasks which the Governing Body had entrusted to it. It also had an exchange of views on the meaning of "full employment".

As a result of its discussions, the Committee adopted the following resolutions for the consideration of the Governing Body:

The Committee:

1. Considers that one of the main duties of the Committee should be to examine and consider international economic and financial policies and measures from the point of view of employment and to report thereon to the Governing Body.

2. Expresses its satisfaction that —
   (a) one of the main purposes of the International Monetary Fund proposed at Bretton Woods is "to facilitate the expansion and balanced growth of international trade and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all Members as primary objectives of economic policy";
   (b) one of the main purposes of the International Bank for Reconstruction and Development proposed at Bretton Woods is "to promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium and balance of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of Members thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labour in their territories";
   (c) the Bretton Woods Conference adopted a resolution which recommends to the participating Governments that they seek to reach agreement as soon as possible on ways and means whereby they may best — among other things — "facilitate by co-operative effort the harmonising of national policies of Member States designed to promote and maintain high levels of employment and progressively rising standards of living";

3. Having considered the resolution adopted by the Philadelphia Conference recommending to Governments that in association with the Governing Body of the International Labour Office a conference of Government representatives should be called at an early date to consider an international agreement on domestic policies of employment and unemployment;

Decides not to make any recommendation to the Governing Body on this subject at the present time pending the result of the consideration of this resolution by the Governments.

4. (a) Believes that the problem of the employment of disabled workers is one of very great importance and urgency;
   (b) Considers that the Governing Body should invite the International Labour Office to proceed at once with the preparation of a study of this subject;
   (c) Considers that the Governing Body should also invite the Office to collect and publish such information as can be made available on the physical and industrial rehabilitation of, and supply of artificial limbs to, disabled workers and service personnel irrespective of the cause and nature of disablement.

5. Recommends:
   (a) That the Committee should, as a general rule, meet on the occasion of each Governing Body session;
   (b) That in order to enable the Committee to make appropriate recommendations to the Governing Body with regard to employment policy, the Office should submit to it a note containing —
      (i) statistical information concerning employment and unemployment accompanied by a short commentary;
(ii) information on economic trends;
(iii) information on national and international measures, plans and studies to achieve and maintain a high level of employment.

6. Recommends, in the event of the Governing Body deciding that the next session of the International Labour Conference should have before it a special report on the maintenance of a high level of employment during the period of rehabilitation and reconversion, as suggested in the Office's note on the eighth item on the Governing Body agenda, that the Office be asked to submit to the Committee at its next session a proposed plan of this report for its consideration.

APPENDIX VI

SIXTH ITEM ON THE AGENDA

REGIONAL ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION

The resolution concerning the Constitution and constitutional practice of the Organisation adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session requested the Governing Body to take effective steps as promptly as possible to deal with problems common to particular regions and to report to the next general session of the Conference the steps taken and plans for the further regionalisation of the Office and the Organisation.

As was pointed out in the Report on the Future Policy, Programme and Status of the I.L.O. submitted to the Philadelphia Conference, "... the development of the regional activities of the Organisation clearly requires a process of growth in each region, rooted in the needs and aspirations of the region, and cannot therefore be expected to conform to any common pattern. The experience which the Organisation has already acquired is eloquent of the necessity for building the arrangements which can be made for any region with the building materials which can be found there, and any elaborate proposals of a general character in regard to the future of regional arrangements within the Organisation would therefore appear to be out of place." It is therefore suggested that the Governing Body should continue to make provision for regional requirements in different parts of the world by methods appropriate to the characteristics and problems of each region rather than by attempting to formulate any blueprint of regional organisation or activities. The Conference itself would have appeared to favour this line of approach by dealing separately with the problems of Europe, the Near and Middle East, south-eastern Asia, and the American continent, and it is therefore suggested that the action to be taken in respect of each of these areas should be separately considered by the Governing Body.

Europe

In its resolution concerning the declaration made to the Conference by the delegations of the occupied countries of Europe, the Philadelphia Conference asserted the determination of the International Labour Organisation to associate its endeavours with the concerted will of the liberated nations for the purpose of rebuilding their social life according to principles of international solidarity and respect for the fundamental spiritual and human values. In replying to the debate on the Director's Report at the Conference the Acting Director pointed out that: "It may indeed be that the special character of the problems of the occupied countries will render a regional conference in Europe necessary and if at the appropriate time a decision to this effect should be taken, the Office will certainly do everything in its power to bring such assistance to the European Governments in the solution of their problems as may be possible." It is suggested that the time has now come when it would be useful for the European members of the Governing Body to hold a preliminary meeting to discuss the advisability of making arrangements to give effect to this suggestion at an early date and, if the stage at which definite decisions on the subject are possible has been reached, when the meeting is held, the details of such arrangements.

Near and Middle East

The Twenty-sixth Session of the Conference adopted the following resolution concerning the countries of the Near and Middle East:

Whereas the International Labour Organisation, during the coming years, will have to pay closer attention to the various regions of the world where similar social and economic conditions exist; and

Whereas the raising of the social standards of the workers in town and country will largely depend upon appropriate solutions being sought to the specific problems of the regions concerned; and

Whereas the Near and the Middle East constitute a vast region of particular importance, where similar conditions prevail as regards the working and living conditions of great masses of agricultural workers, whether independent, semi-independent, or wage-paid; and

Whereas these conditions, as well as the problems with which the countries concerned are confronted in their effort towards systematic development of resources and industrialisation, require special study, exchange of experience and joint action; and

Whereas particular attention should be directed to the working and living conditions in the oil-producing areas of this region;
The Twenty-sixth Session of the International Labour Conference resolves to invite the Governing Body of the International Labour Office to examine the possibility of convening at an early date a regional conference of the countries of the Near and Middle East, with a view to giving effect to the consideration of the specific problems of that region.

This resolution, which marks an important step towards the further development of the regional activities of the International Labour Organisation, was introduced by the Iraqi delegation, unanimously endorsed by the Committee dealing with the policy, programme and status of the Organisation, and supported at the plenary session of the Conference by the delegates of the various countries of the area.

For the purpose of this resolution, the term "Near and Middle East" should be understood to designate the area extending from the shores of the Aegean and the eastern Mediterranean to Afghanistan. For more than a decade efforts have been made in this region towards systematic development of agricultural and other resources and industrialisation, and more recently wartime developments have profoundly and in some respects permanently affected its economy.

It seems therefore highly desirable that steps should be taken to implement the resolution at an early date and provide the countries concerned with an opportunity under the aegis of the I.L.O. to survey together the needs of their social and economic development, exchange information and experience, focus attention upon the special problems with which they have been confronted, and explore in what way the International Labour Organisation can most effectively contribute to the solution of these problems.

The conference to be held might usefully proceed to a general survey of the social problems of the region together with the economic factors involved, consider the various measures tending to raise the standard of living of the industrial and agricultural workers, and devote particular attention to the specific labour problems connected with the development of resources and industrialisation. It might further examine the whole question of the development of the relationship between the I.L.O. and the countries of the Near and Middle East, and of exchange of information and experience through I.L.O. machinery. This would enable the I.L.O. to discern the possibilities of direct action and assistance as well as to bring its influence to bear in the consideration of matters falling within the more specific competence of other international agencies.

With a view to ensuring that the proposed conference will be in a position to achieve its purpose it would seem necessary to prepare for it documents enabling it to give full consideration to the subject as included in its agenda. The information concerning social conditions in the area at present at the disposal of the Office is not sufficiently complete to enable it to undertake the preparation of the necessary documents, and the Acting Director accordingly proposes to send a small mission to the area in the near future for the purpose of collecting further information.

South-Eastern Asia

As the Acting Director had occasion to observe at the 93rd Session of the Governing Body, as a result of developments at the Philadelphia Conference appreciable progress has been made in respect of the proposal to hold a south-eastern Asia regional conference under the auspices of the International Labour Organisation. Chinese and Indian Government, employers' and workers' representatives at the Philadelphia Conference expressed their strong and unanimous support of the proposal, though it was clear that the time and place at which the conference should be convened, the determination of the agenda and other details needed further careful consideration. The Chinese Government delegate, Mr. Li Ping-heng, observed that "any regional study and specific solution of the regional problem which tends to reinforce the principle of universality of the Organisation, instead of weakening it, would doubtless satisfy the deep aspirations of millions of people of Asia, as well as enhance the spiritual and practical value of the International Labour Organisation". The Indian Government delegate, Sir Samuel Runganadhan, remarked that the Government of India believes that the proposed conference "will be of value in co-ordinating progress, in pooling experience and in mutual discussion of difficulties".

The Conference also unanimously adopted a resolution recommending that an Asiatic regional conference be held at as early a date as possible and that the question of social security be included in the agenda of that conference.

Having regard to these developments, the Acting Director suggested to the Governing Body that, while it would be called upon to take a decision of great importance in the matter when the time was ripe for such decision, at the present stage the Office must keep in touch with the Chinese and Indian Governments with a view to preparing the ground for the proposed conference. This is being done, and a further report will be made to the Governing Body in due course.

American Continent

Members of the Governing Body will recall the valuable results of the American Labour Conferences of Santiago de Chile and Havana and the intensive development of the activities of the Organisation which they initiated.

There is no doubt that one of the important steps taken in this field was the creation of the Inter-American Committee on Social Security, which was formed in 1942 at the Inter-American Social Security Conference of Santiago de Chile, and which, acting in concert with the International Labour Office, is intended to facilitate and develop the co-operation of the social security adminis-
tration institutions of the American hemisphere. The Governing Body has already appointed its representatives on this Committee and will be interested to learn that preparations for the first meeting of the Committee are now under way.

During the Philadelphia Conference a number of speakers from American countries expressed their satisfaction at the suggestion made by the Director in Report I that a third labour conference of American States should be held. The Philadelphia Session afforded opportunities of conversing with responsible personalities from various American countries, all of whom were agreed as to the need for a conference which would deal with such questions as labour inspection, labour courts, labour statistics, standards of health and safety in industry, etc. It is therefore suggested that the Governing Body, having regard to the views expressed at the Philadelphia Session, should authorise the Acting Director to begin the necessary negotiations with the American Governments in order to fix the date of the third conference and discuss with them its agenda. The Governing Body will, of course, be aware that a conference of this kind cannot be held immediately, and it is therefore suggested that the Acting Director should be left to judge, according to circumstances, when the time is ripe to begin negotiations.
APPENDIX VII

SEVENTH ITEM ON THE AGENDA

MARITIME QUESTIONS (Report of the Meeting of the Joint Maritime Commission, etc.)

1. The session of the Joint Maritime Commission, the convocation of which was decided upon by the Governing Body at its 93rd Session, was held in London from 8 to 12 January 1945, inclusive. Sir Frederick Leggett presided at the opening sitting in the unavoidable absence of Mr. Goodrich, Chairman of the Governing Body and ex-officio Chairman of the Commission, who however reached London in time to preside over all the other sittings. The Commission was welcomed on behalf of H. M. Government in the United Kingdom by the Rt. Hon. Ernest Bevin, M.P., Minister of Labour and National Service, and Mr. Philip Noel Baker, M.P., Parliamentary Secretary to the Ministry of War Transport. Sir John Forbes Watson and Mr. Joseph Hallsworth attended as representatives of the Governing Body.

2. At the previous session, held in 1942, arrangements were made by the two groups to replace members who were inaccessible or unable to travel in present conditions, and there was a full attendance, with nine shipowners' members and three deputy members, and nine seamen's members and five deputy members. In addition, the shipowners' representatives were accompanied by eight advisers and the seamen's by twenty-five advisers. The total number of persons taking part was thus 62, of fifteen different nationalities. Owing to delays in transit, the members who travelled from the United States were not able to be present before the sixth sitting, but an opportunity was, of course, given to them to make their contribution to the consideration of the matters that had been discussed by the Commission before their arrival. The Commission welcomed with special pleasure the return of two members, Mr. Marchegay on the shipowners' side and Mr. Ehlers on the seamen's side, who were elected members of the Commission in 1936 but were unable to attend the 1942 session owing to the enemy occupation of France.

3. The minutes of the Commission will, at a later stage, be circulated to the members of the Governing Body, as required by Article 10 of the Commission's Standing Orders. The texts of the resolutions adopted by the Commission are given in an appendix to this note, and the following paragraphs give a brief indication of the scope of its deliberations and indicate the decisions that now fall to be taken by the Governing Body.

Proposed Preparatory Technical Meeting

4. The main topic of discussion by the Commission was the proposed "Seafarers' International Charter", drafted by the International Transport Workers' Federation (Seamen's Section) and the International Mercantile Marine Officers' Association, the main heads of which constituted the second item on the Commission's agenda. The seamen's representatives wished for a full discussion of the "Charter" by the Commission preparatory to the meeting of a maritime session of the International Labour Conference later this year for the adoption of international Conventions and/or Recommendations to give effect to the proposals in the Charter that might be agreed upon. The shipowners' representatives, although agreeing that the Charter was a valuable contribution to the consideration of the problems it dealt with, were unable to agree to the procedure suggested by the seamen's representatives, largely on the ground that in many cases it was impossible for them to consult effectively with their constituents still in countries under enemy occupation or only very recently liberated. Eventually unanimous agreement was reached upon the procedure set out in Resolution 1 (see Annex A).

5. If the Governing Body accepts the recommendations of the Commission, it will be necessary for it to take a number of decisions at this session. Article 8, paragraphs 3 and 6, of the Governing Body's Standing Orders provide that "if there are special circumstances which make this desirable" the Governing Body "may 'decide to convene a preparatory technical conference when placing a question on the agenda of the Conference' and 'shall determine the date, composition and terms of reference' of the conference. In view of the unanimous agreement of the Joint Maritime Commission on the question of procedure and its declared view that 'every effort should be made to secure the widest possible effective agreement among maritime countries to ensure the best practicable conditions of employment for seafarers', the Governing Body will no doubt agree that the summoning of a preparatory technical conference is desirable.

6. As regards the date of the Conference, the Office is prepared to accept the proposal of the Commission that the meeting should be held in October next, though it should be understood that
this will entail an immediate strengthening of the Maritime Service of the Office to enable it to carry out the necessary preliminary work. It is therefore suggested that the Governing Body should fix the date of meeting as October of this year. The precise date and the place of meeting might be left to be determined by the Chairman of the Governing Body and the Acting Director.

7. For the preparatory meeting held in 1935, prior to the maritime session of the Conference in 1936, the Governing Body decided to send invitations to the States Members possessing more than 250,000 tons of sea-going shipping, excluding vessels under 100 tons. The Commission, after consideration of the matter by its General Purposes Committee, suggested that having regard to the rule adopted in 1935 and to present circumstances, the list of Members to be invited to send delegations to the preparatory meeting should include the following countries: United States of America, United Kingdom, Norway, Netherlands, France, Greece, Sweden, Denmark, Canada, Australia, Brazil, Yugoslavia, Belgium, Argentine Republic, Portugal, India, Poland. It will be necessary for the Governing Body to determine finally the list of Members to be invited to send delegations.

8. The Commission also agreed that, as in 1935, the delegations should consist of one delegate each for the Government, the shipowners and the seafarers, accompanied by advisers, and that in the letter of convocation the attention of the Governments should be especially drawn to the desirability of sending complete delegations with an adequate number of advisers. As in 1935 also, the Commission agreed that any member of the Joint Maritime Commission not included in his national delegation should be entitled to attend the meeting in an advisory capacity. The Governing Body will no doubt approve of these proposals.

9. The Standing Orders (Article 8 (7)) require that the Governing Body shall be represented at the preparatory meeting and at the 1935 meeting it was represented by three members, one from each group. It will therefore be necessary for the Governing Body to appoint its representatives for this occasion.

10. As regards the terms of reference of the preparatory meeting, it will be observed that the Commission's resolution divided the subjects under consideration into two groups, the second of which it proposed to refer to special committees for examination and report (see paragraph 16 below). This division was made because the Commission doubted whether the subjects in the second group were as ripe for consideration by the preparatory meeting and a maritime session of the Conference as those in the first group. It was, however, definitely agreed that if sufficient progress were made towards the solution of the problems raised by the matters referred to the committees, those matters, or certain branches of them, should be included in the agenda of the preparatory meeting and of the Conference. To meet the Commission's wishes in this respect, it will be necessary for the terms of reference of the preparatory meeting to be drafted so as to cover this eventuality. The Commission also agreed that the consideration by the preparatory meeting of the matters on its agenda should be as thorough as possible and should therefore not be limited, as in 1935, to the discussion of a list of points on which Governments should be consulted but should include the preparation of preliminary drafts of possible international regulations. On the basis of the Commission's proposals, it is suggested that the Governing Body might settle the terms of reference of the preparatory meeting as follows:

To consider, with a view to the formulation of international minimum standards, the following subjects:

I. (a) Wages; hours of work on board ship; manning;
(b) Leave;
(c) Accommodation on board ship;
(d) Food and catering;
(e) Recognition of seafarers' organisations;
II. (f) Social insurance;
(g) Continuous employment;
(h) Entry, training and promotion;

it being understood that the items listed under II are included provisionally and will not be dealt with unless the meeting considers that sufficient progress has been made in the preliminary consideration of them by the special committees dealing with them.

Maritime Session of the International Labour Conference

11. There was general agreement on the Commission that a special maritime session of the International Labour Conference should be held with only so much delay after the preparatory meeting as might be necessary for practical reasons (the preparation, despatch and consideration of the necessary documents, the appointment of delegations and the journey of the delegations to the place of meeting). If the preparatory meeting is held in October 1945, it should be possible to hold a maritime session of the Conference early in 1946, say towards the end of January or in February. The final decision of the Governing Body on the place at which the Conference will meet will no doubt have to be deferred. It would be possible to defer also the decision on the date and agenda of the session, but this would be undesirable. The decision could not be deferred until after the preparatory meeting in October as this would mean insufficient notice to Governments if the Conference were to meet in the following January or February. In view of this, and of the uncertainty of the date of the next session of the Governing Body, it would be prudent for the Governing Body to come
to a decision now, leaving itself free, of course, to modify its decisions later if circumstances should necessitate any change. It is therefore suggested that the Governing Body should decide now: (1) to convene a maritime session of the Conference to meet early in 1946; and (2) to place on the agenda of the session the questions appearing in the terms of reference of the preparatory meeting (paragraph 10 above). The Members of the Organisation will thus be given the longest possible notice concerning the important and complex matters to be discussed at the session.

12. It was further the view of the Commission that the initial discussion at the preparatory meeting should take the place of the normal first discussion and that if the necessary agreement were reached final decisions could be taken at the maritime session to be held early in 1946. *This view will, it is thought, be shared by the Governing Body, and a decision be taken accordingly.*

13. It will be noticed that two of the questions on the proposed agenda of the Conference relate to matters dealt with in Conventions already adopted by the Conference, i.e., the Hours of Work and Manning Convention and the Holidays with Pay (Sea) Convention, both adopted in 1936. The first of these has been ratified by four Members (in one case, conditionally) and the second by two Members, but neither of them is yet in force, since their coming into force is dependent upon ratification by five Members each having at least one million tons gross of sea-going merchant shipping. Although the Joint Maritime Commission could not, of course, prejudge the results of the future consideration of these subjects, its deliberations made it clear that it did not wish the preparations for, and discussions at, either the preparatory meeting or the Conference to be restricted by the fact of the existence of the two Conventions of 1936. The shipowners' representatives, for example, urged that it was necessary to consider hours of work and manning not only in relation to each other but also in relation to wages, and both sides of the Commission devoted considerable attention to the possibility of relating international Conventions and Recommendations in some way with national and international collective agreements. In these circumstances there would seem to be every advantage in leaving the field open for the fullest exploration of all the possible methods of securing effective international agreement and *deciding that these questions should not be regarded as being placed on the agenda of the Conference for the purpose of a revision of existing Conventions within the meaning of Article 9, paragraphs 6 and 7, of the Standing Orders of the Governing Body.* The practical purpose of these provisions of the Standing Orders will be achieved by the early notification to Governments of the convocation and agenda of the preparatory meeting and the maritime session of the Conference. The relationship between the existing Conventions and any new Conventions that may ultimately be adopted will, of course, be considered and dealt with as may prove to be appropriate in the drafting of the new Conventions.

14. Although the Commission made no recommendation on the subject, the attention of the Governing Body should be called to certain views which were expressed concerning the composition of maritime sessions of the Conference. The shipowners' representatives on the Commission submitted a resolution in the following terms:

> The Joint Maritime Commission, while recognising that it is difficult to devise an entirely satisfactory solution and that shipping is only one of the industries in which the problem arises, considers that the present system under which all Member States have equal voting power at Conferences in adopting or rejecting draft Conventions or Recommendations, is unreal and requires amendment on the lines of relating voting power to responsibilities, for example, to tonnage and/or to the number of seamen employed. The Commission therefore urges the Governing Body to consider this when it examines the revision of the Constitution of the International Labour Organisation.

This was the view of the whole group, except that the Indian shipowners' representative preserved his opinion on the suggestion of "weighting" voting power with reference to the number of seamen employed. The seafarers' members, on the other hand, considered that the suggestion was open to serious objections covering both the principle and its practical application. The resolution was therefore not put to the vote, but it was agreed that the discussion should be reported to the Governing Body.

15. In this connection it may be pointed out that the purpose of the Commission in recommending that the maritime session of the Conference should be separated by a substantial interval from any general session was to emphasise the necessity of securing the attendance at the maritime session of delegates and advisers specially qualified to deal with the maritime questions to be discussed.

Appointment of Special Committees

16. For the reasons given in paragraph 10 above, the Commission decided that certain subjects ought to be referred for examination and report to two special committees of a technical character. It is intended that these should be small bodies, including nominees of Governments as well as representatives of the two sides of the Commission, that they should be able to enlist the services of experts not members of the committee as occasion might require, and that they should meet at a date early enough to enable them to submit their reports well before the preparatory meeting in October next. If the Governing Body agrees to these proposals, certain decisions will have to be taken to constitute the committees.
17. For the Committee on Social Insurance, the Commission proposed a membership of four nominees of each side of the Commission with an unspecified number of Government experts. The Commission selected as its own nominees Messrs. Hudig (Netherlands), Lee (United States), Marchegay (France) and Snedden (United Kingdom) for the shipowners; and Messrs. Becu (Belgium), Coombs (United Kingdom), Ehlers (France) and Oldenbroek (Netherlands) for the seafarers. It was understood that each of these may appoint a personal substitute if necessary. For the Government members of the committee, concerning whom the Commission made no proposal, the Office suggests that the Governing Body might invite the Governments of each of the following countries to nominate an expert to act on the Committee: Australia, Belgium, France, the Netherlands, Norway, the United Kingdom and the United States of America.

18. These proposals would give a committee of 15 members. The Office has already carried out some of the necessary preparatory work and would be in a position to present in time for a meeting of the Committee in July a prospectus of the social insurance legislation affecting seamen in the principal maritime countries, with a sufficient basis for the preliminary consideration of possible international standards. It is suggested therefore that the Committee should meet at about the middle of July, the exact date and place being decided as best suits the members of the Committee.

19. For the Committee on Continuous Employment and Entry, Training and Promotion, the Commission suggested a total membership of 12, composed of four nominees of each side of the Commission and four Government experts. As its own nominees the Commission selected Messrs. Erulkar (India), Hudig (Netherlands), Lee (United States) and a Norwegian member1 for the shipowners; and Messrs. Coombs (United Kingdom), Hangen (Norway), Jarman (United Kingdom) and Lundeborg (United States) for the seafarers, with the right to appoint personal substitutes if necessary.

To complete the Committee, the Office suggests that the Governing Body might invite the Governments of each of the following countries to nominate an expert: France, Norway, the United Kingdom and the United States of America.

20. Some material on the subject with which this Committee will deal is already available, and was supplied to the Commission. The Office suggests that this Committee should meet early in June, the exact date and place being decided as best suits the members of the Committee.

**Proposed International Handbook on Accommodation on Board Ship**

21. The Commission endorsed a suggestion made by the Office that it would be useful to supplement any Convention and/or Recommendation covering accommodation on board ship that may be adopted at the maritime session of the Conference by the publication of an international handbook. This would include photographs, plans and descriptions of types of accommodation appropriate to different sizes and types of ships and trades, and would be available as a work of reference and guidance for Government departments, ship designers and constructors, owners, masters, officers and crews. The practical possibilities in connection with this proposal will become clear with the progress of the preparatory work for the technical meeting in October and the later maritime session of the Conference. The publication of such a work would be a substantial undertaking and the Office does not feel that it can commit itself definitely at this stage. The Office would, however, be glad to have the approval of the Governing Body in principle, so that it can bear the matter in mind in the course of its maritime work during the current year.

**Financial Arrangements**

22. At its last session the Governing Body had in mind the possibility of a maritime session of the Conference being held this year. The preparatory technical meeting now proposed will be somewhat less costly than a session of the Conference but will nevertheless entail substantial expenditure. Further extra expenditure will be entailed by the meetings of the two special committees proposed and by the necessary reinforcement of the staff of the Maritime Service of the Office. These costs will have to be a charge on the sum reserved in the special chapter of the budget for 1945 and proposals will be made to the Finance Committee accordingly.

**Revision of the Convention on Safety of Life at Sea (London, 1929)**

23. At its last session the Commission devoted considerable attention to the question of safety measures for merchant seamen in time of war. At this session it had before it the question of safety in time of peace. As there would be technical difficulties in dealing with the safety of ships' crews as distinct from that of passengers and of the ship itself, and as the question of the holding of a diplomatic conference for the revision of the existing Convention has already been publicly mooted, the Commission adopted a resolution on the subject2, urging that shipowners' and seafarers' organisations should be represented in the national delegations to the diplomatic conference and that the International Labour Organisation should be represented by a small delegation from the Joint Maritime Commission.

24. It is not yet possible to forecast the date when the proposed diplomatic conference would be held (the United States Government has suggested after the cessation of hostilities in Europe),

---

1 For reasons of security, the name is not mentioned here.
2 See Resolution No. 2 in Annex A, p. 144 below.
but the Governing Body will no doubt wish the Office to communicate the Commission's resolution without delay to the Governments concerned and to take any necessary steps to secure effective representation at the conference as desired by the Commission. The Commission also considered it prudent to arrange forthwith for the appointment of a delegation to represent it at the conference if that should be held before its next meeting and to be available for consultation by the Office if required in connection with any negotiations that may be necessary. For these purposes it nominated Messrs. Snedden (United Kingdom) and Van den Toorn (Netherlands) from the shipowners' side and Messrs. Moeller (Denmark) and Perkins (United Kingdom) from the seafarers' side. The Governing Body will doubtless approve of these nominations.

Indian Seamen

25. The conditions of employment of Indian, Chinese and certain other categories of seamen were the subject of a resolution adopted by the Commission at its last session. At this session the Commission, acting on the recommendation of the Joint Maritime Commission for the conclusion of international collective agreements, no formal decision was taken and no immediate action by the Governing Body is required. The Governing Body will, of course, be fully informed about these discussions when the minutes of the Commission are submitted to it, and they are therefore only briefly mentioned here.

Composition of the Joint Maritime Commission

26. The resolution concerning the composition of the Commission adopted by the Conference held in New York and Washington in 1941 was discussed at the 1942 session of the Commission and again at this session. This resolution authorised the Director of the Office "to consult the Joint Maritime Commission regarding the desirability of the inclusion therein of Government representatives". The difference of view revealed at the last session still persists, the seafarers' representatives being in favour of making the Commission a tripartite body and the shipowners' representatives being opposed to the change, so that no agreement was reached. There was, however, agreement between the two sides that it might often be useful for committees to be appointed to consider matters referred to them by the Commission and that these committees might be bipartite or tripartite as was thought appropriate in each case. This agreement has in fact already been acted upon in regard to two groups of subjects (see paragraphs 16 to 20 above), for which tripartite committees have been proposed. It may be found desirable to make specific provision for this development in procedure in the Standing Orders of the Commission (which refer to subcommittees of the Commission but are silent concerning the composition of them), but there would not appear to be any necessity for such action for the time being.

International Standards and Collective Agreements

27. The Commission gave consideration to the problem of the recognition of compliance with international standards by means of collective agreements instead of by means of national laws or regulations. No resolution was adopted or formal decision taken; but it was agreed that the Office should report to the Governing Body that the Commission had discussed the matter and was favourably disposed to the use of the collective agreement method in appropriate cases. The Commission recognised that certain difficulties would have to be met and agreed that the Governing Body should be asked to instruct the Office to press forward with its study of the problems involved, including the question of sanctions in cases where the international standards were not complied with. A full report of this instructive discussion will, of course, be included in the minutes of the Commission which will be submitted to the Governing Body at a later date. Meanwhile, the Office will be glad to comply with the suggestion of the Commission and to take into account in its study the views expressed during the discussion.

Other Matters Discussed by the Commission

28. A number of other important questions were discussed by the Commission. These included the representation of the shipping industry at international shipping conferences (on which subject reference may be made to the resolution adopted unanimously by the 1942 session, which "strongly urged that the shipping industry as a whole, both shipowners and seafarers, should be represented at the Peace Conference and any preparation for it or for carrying out the principles of the Atlantic Charter" and which, of course, still stands), and the possibility of utilising the machinery of the Joint Maritime Commission for the conclusion of international collective agreements. No formal decisions were taken and no immediate action by the Governing Body is required. The Governing Body will, of course, be fully informed about these discussions when the minutes of the Commission are submitted to it, and they are therefore only briefly mentioned here.

1 See Resolution No. 3 in Annex A, p. 144 below.
1. Resolution Proposed by the General Purposes Committee

The Joint Maritime Commission has had before it the proposals for an International Seamen's Charter framed by the International Transport Workers' Federation and the International Mercantile Marine Officers' Association. The Commission is unanimous in its view that every effort should be made to secure the widest possible effective agreement among maritime countries to ensure the best practicable conditions of employment for seafarers, and regards the proposals in the Charter as a valuable contribution to this end.

The Joint Maritime Commission therefore makes the following recommendations to the Governing Body of the International Labour Office:

(1) That a preparatory tripartite technical conference of maritime countries should be held in October 1945, to prepare drafts on the following subjects:
   (a) Wages; hours; manning;
   (b) Leave;
   (c) Accommodation;
   (d) Food and catering;
   (e) Recognition of seafarers' organisations.

(2) That these drafts of the technical conference should be submitted to a special maritime session of the International Labour Conference to be convened as soon as practicable thereafter — such maritime session to be separated by a substantial interval from any general session of the Conference.

(3) That meanwhile, the Governing Body authorise special committees of the Joint Maritime Commission with the addition of Government representatives to examine and report upon the following subjects:
   (a) Continuous employment;
   (b) Social insurance;
   (c) Entry, training and promotion.

2. Resolution Proposed by the Shipowners' Representatives

Safety of Life at Sea

The Joint Maritime Commission welcomes the proposal that the 1929 International Convention on Safety at Sea should be revised by a Technical Diplomatic Conference in the light of recent experience and developments.

It urges that at that Conference —
   (a) shipowners' and seafarers' organisations should be represented in the national delegations; and
   (b) the International Labour Organisation should be represented by a small delegation from the Joint Maritime Commission.

3. Resolution Proposed by the Seafarers' Group

Indian Seamen

The Joint Maritime Commission recognises that progress has been made in the improvement of wages and conditions of Indian seamen since 1942. It urges, however, that all practicable steps should continue to be taken to ensure that in the conditions of employment and general treatment of these seamen there may be no unfavourable comparison with crews of vessels in similar trades and under the same registry.
APPENDIX VIII

EIGHTH ITEM ON THE AGENDA

DATE, PLACE AND AGENDA OF THE NEXT ORDINARY SESSION OF THE INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE

During the Philadelphia Session of the Conference it was contemplated that the statutory annual sessions provided for in the Constitution of the Organisation would be resumed without further delay until the military situation made this impossible. It was also contemplated that any maritime or other special sessions which might be necessary would, in accordance with the peace-time practice of the Organisation, be held in addition to, and not in substitution for, a regular Conference, since the nature of the agenda and of the personnel of delegations at such special sessions would not permit the Organisation to exercise through them the continuous influence which is generally agreed to be desirable during the formative stages of the development of post-war policy. The Philadelphia Session of the Conference made an outstanding contribution to the formulation of the future policy of the Organisation, and adopted important recommendations in regard to some of the most urgent problems of the immediate post-war period, but the work which it began needs to be continued, and, although at the time it was still impossible to predict the date on which hostilities in Europe will be terminated, the continent is being progressively liberated and simultaneously international action to deal with post-war problems is being rapidly intensified on a scale which will make it impossible for the International Labour Organisation to discharge the responsibilities assigned to it at Philadelphia without the resumption of the statutory annual sessions of the Conference provided for in the Constitution.

It is therefore suggested that at its present session the Governing Body should decide to convene an ordinary session of the Conference in the course of 1945.

Place of the Conference

Since the New York and Philadelphia Conferences were held on the American continent and since the progressive liberation of continental Europe is rapidly placing social problems in a new perspective, it would seem desirable that the 1945 session should be held on the European side of the Atlantic. It will be remembered that, while the Constitution provides that the Conference shall meet at the seat of the Organisation, i.e., Geneva, unless the Conference itself decides otherwise, the Philadelphia Session of the Conference, acting in accordance with a number of precedents, adopted a resolution delegating to the Governing Body authority to decide the places for holding the next ordinary session, and any maritime session which may be convened in the near future. The Governing Body therefore has full authority to convene the 1945 session at whatever place it may consider most appropriate.

Date of the Conference

Whatever date may be fixed for the Conference, the Office will as usual perform the necessary preparatory work as rapidly as is permitted by the size of its staff and the facilities made available to it by Governments in connection with the release of staff, travel and the printing and distribution of the necessary documents. The Office feels bound to point out, however, that the experience gained in connection with the Philadelphia Session fully confirms the doubts which were expressed at the 91st Session of the Governing Body in regard to the wisdom of convening a Conference at such short notice that Governments, and especially the more distant Governments, have no real opportunity to give the necessary preliminary consideration to the documents prepared for the Conference. The Acting Director would also be failing in his duty if he did not emphasise in the strongest terms that the preparation of the Philadelphia Conference in the short time allowed was possible only by an altogether exceptional effort which cannot be repeated at frequent intervals without complete disorganisation of all the current work of the Office. It is contemplated that meetings of a number of the proposed industrial committees will be held during 1945 and the Office must also devote substantial attention during the earlier part of the year to building its cadres on the basis of the 1945 budget so as to equip itself for the effective discharge of the heavy tasks which lie ahead. The preparation of a session of the Conference at short notice would necessarily involve the postponement of essential measures for the re-equipment of the Organisation to discharge its long-term responsibilities. If overriding political considerations make it essential to hold a session of the Conference early in the year, it may be necessary to disregard these disadvantages, but so far as can at present be judged there would be a balance of political advantage in postponing the meeting until a date later in the year when the liberated countries of Europe may be expected to be able to take a fuller part in the proceedings of the Conference, and when the position in regard to the proposed general international organisation for the maintenance of peace and security will have become clearer. In the light of the above considerations it would seem preferable not to hold the session of the Conference before 1 October. In fixing the date definitively, it will, of course, be necessary to have regard to such factors as the arrangements to be made for a maritime session of the Conference and
the prospective dates of other international meetings, concerning which information cannot be expected to be available for some time. It would, however, seem desirable that, in the course of its present session, the Governing Body should fix a provisional date, with the understanding that the date could be advanced or postponed for a few weeks if unexpected circumstances made the date originally fixed seriously inconvenient.

Agenda of the Conference

By a decision taken at Philadelphia in accordance with paragraph 3 of Article 16 of the Constitution of the Organisation, one item has already been placed on the agenda of the next ordinary session of the Conference: Minimum standards of social policy in dependent territories (supplementary provisions). Presumably this question will be dealt with primarily by a committee the majority of whose members will attend the Conference especially for this purpose, as was the case at Philadelphia. Effective handling of it therefore should not require any considerable proportion of the time or attention of the Conference as a whole.

The Philadelphia Session of the Conference also requested the Governing Body to bring to the attention of the Conference at its next general session such of the matters referred to the Constitutional Committee as in the judgment of the Governing Body will require action by the Conference. Until the Constitutional Committee has reported, these questions cannot be defined in detail, but it is already clear that, when framing the agenda for the next ordinary session, provision must be made for the consideration of matters arising out of the work of the Constitutional Committee.

It would seem to be equally essential that the Conference should consider at its forthcoming session some of the urgent social problems of the period immediately following the cessation of hostilities in Europe. It is suggested that it could most appropriately do this on the basis of a Director's Report surveying current social problems and endeavouring to focus for discussion the issues in respect of which early international or national action may be desirable.

Such a report might usefully be supplemented by fuller reports on questions of specially urgent importance. The Office ventures to suggest for consideration two questions of this character.

A special report on the maintenance of high levels of employment during the period of industrial rehabilitation and reconversion would appear likely to be specially appropriate. Such a report might endeavour to estimate the probable employment situation and give an account of national policies and the current and prospective work of the Organisation and of other international bodies bearing on questions of employment. The urgency of giving fuller international consideration to this matter has been re-emphasised in recent months by the adoption by the UNRRA Council of a resolution pointing out that the activities of UNRRA "in and by themselves alone are not sufficient for the task of continued rehabilitation and cannot prevent lack of supplies and services or large-scale unemployment covering great parts of essential industrial and other production" and drawing the attention of Governments "to the importance and urgency of the need to provide means whereby the problems of continued rehabilitation may be jointly considered and through the co-operation of the nations successfully resolved". The International Labour Organisation would appear to have a distinctive contribution to make towards such further international consideration of these problems.

A similar report might be submitted on industrial relations, with special reference to collective agreements, a question which should be of outstanding importance in view of the number of countries which are already or may shortly be expected to be engaged in rebuilding their machinery for the democratic conduct of industrial relations. The discussion of such a report by a committee of the Conference might result in submission to the Conference of suggestions in regard to the future development of industrial relations or indicating specific aspects of industrial relations in respect of which the Organisation should take further action in the near future.

The Governing Body will no doubt wish to give weight to the views of its European members who are expected to hold in connection with the forthcoming session of the Governing Body a preliminary meeting to consider what action can usefully be taken by the Organisation in Europe in the near future. Any agreed proposal which may emerge from such a meeting will have a special title to consideration in the fixing of the agenda for the next ordinary session of the Conference, and the agenda for such a session will also necessarily depend in substantial measure on whether it is decided to consider the immediate social problems of Europe primarily at a general session of the Conference meeting in Europe or at a European regional conference.

While the primary purpose of the next session of the Conference should, it is suggested, be to consider the above questions of general policy, the meeting of the Conference would also appear to afford an opportunity for the consideration of some of the technical questions awaiting action by the Organisation. The Office therefore suggests that after a decision has been taken on the general question indicated above, consideration should be given to the possibility of including in the agenda one or more of the following technical questions:

(a) Welfare of children and young workers;
(b) Housing, with special reference to housing standards, the organisation and financing of low-cost housing, and the relation of house building to the general level of employment;

1 A survey of such questions was included in Chapter III of the Report on the Future Policy, Programme and Status of the I.L.O. submitted to the Philadelphia Conference, pp. 47-65.
Welfare of Children and Young Workers.

The war and the abnormal conditions of life resulting from it have greatly aggravated the social problems relating to children and young workers and, especially in the countries which are today occupied, or have just been liberated, have seriously compromised the future of the rising generation. This situation has thrown into relief the need, which is of a permanent character and does not arise only because of the present emergency situation, for co-ordinated measures to ensure for all children normal and healthy conditions of life which favour the full development of their talents and aptitudes and permit them to develop into workers enjoying equality of opportunity on their entry into employment. The present therefore appears to be an appropriate time to include in the agenda of the Conference the whole question of the protection of children in relation to the preparation of the child for his future role as a worker and of the adequate protection of the non-adult worker by providing proper living and working conditions. It would seem valuable for the Conference to lay down, for the guidance of States Members in the development of their social policies, general principles on this subject in the form of a Recommendation constituting a youth charter and for it to recommend the measures of administrative organisation necessary to secure the effective application of these principles.

Such action would represent an important step towards the fulfilment by the Organisation of its solemn obligation under the Declaration of Philadelphia "to further among the nations of the world programmes which will achieve" adequate standards of "child welfare and maternity protection" and "the assurance of equality of educational and vocational opportunity". It would also be calculated to implement the proposals set forth in the resolution concerning the protection of children submitted to the New York Conference in 1941 by the Government delegates of the United States of America.

More detailed indications concerning the scope of the suggested item are given in Appendix I to the present note.

It remains to consider the procedure by which this question might be dealt with by the Conference. If there is an interval of some eight months between the convocation and the date of meeting of the Conference it would be possible to arrange for a meeting of qualified experts with appropriate administrative experience and representatives of other international organisations which may be interested whose advice would be available to the Office in connection with the preparation of proposals for submission to the Conference. If this were done it might be possible, if the Governing Body so agreed by the majority of three fifths of the votes cast required by the Standing Orders, for the Conference to adopt a valuable Recommendation on the subject after a single discussion, it being understood that certain questions might be held over for a second discussion with a view to their being dealt with in one or more Conventions.

Housing Policy.

Another question the inclusion of which in the agenda of the next session of the Conference would appear to be most timely is that of housing.

One of the first tasks of post-war reconstruction will be the rebuilding of devastated areas and the building of large numbers of low-cost homes in the many countries in which acute housing shortages exist. Even before the war housing was a major problem in many countries; great numbers of substandard houses needed to be demolished and replaced; and partly as a result of the depression of the 1930's building construction had failed to keep pace with the growth in the number of families. Wartime destruction in the areas of hostilities, the virtual cessation of construction in many other countries and the shifts which have taken place in the distribution of industries and of the working population have greatly aggravated the problem. In the years immediately ahead, therefore, speedy and effective action to increase the supply of dwellings, particularly those of low cost, will be required to safeguard even elementary standards of health and social welfare.

The concern of the I.L.O. with the improvement of housing conditions has been shown on a number of occasions and finds its most recent expressions in the Declaration of Philadelphia and in a Recommendation and a resolution likewise adopted by the 26th Session of the International Labour Conference.

In view of the importance of housing in post-war reconstruction and the fact that the comprehensive plans and preparations now being made in many countries may determine the main

---

1 The Declaration lists the provision of adequate housing and facilities for recreation and culture among the objects to be achieved by programmes which it is the solemn obligation of the International Labour Organisation to further, among the nations of the world (Declaration concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation, Part III, I.L.O.: Official Bulletin, Vol. XXVI, No. 11, June 1944, pp. 2-3). The Recommendation (No. 70) concerning minimum standards of social policy in dependent territories includes a statement that the authorities competent to make effective such standards "shall be responsible for ensuring the establishment of satisfactory housing conditions" (Ibid., p. 57). The resolution concerning social provisions in the Peace Settlement, also adopted by the 26th Session of the Conference, includes the raising of standards of living to provide adequate housing among the matters which "are of international concern and should be among the social objectives of international as well as national policies" (Ibid., p. 79).
outlines of housing policy for a number of years, it would seem undesirable to delay fuller considera-
tion of the subject.

There are three main aspects of housing policy to which the attention of the Conference might
usefully be directed at this stage: housing standards, the organisation and financing of low-cost
housing, and the relation of house building to the general level of employment. The concern of the
International Labour Organisation in the question of labour clauses 'in

Fuller particulars of these aspects of housing policy are given in Appendix II to the present note.

It is suggested that these aspects of housing policy might be dealt with in one or more Recom-
mendations and that the following procedure could be adopted. A preliminary consultation of
qualified experts including persons with appropriate administrative experience might be held as soon
as practicable after the present session of the Governing Body for the guidance of the Office in the
preparation of the basis of discussion to be laid before the Conference. This basis of discussion
might take the form of a list of points. After a preliminary discussion at the next ordinary session
of the Conference the Office would circulate a questionnaire to Governments and would subse-
quently, on the basis of the replies received, prepare for the following ordinary session one or more
draft Recommendations.

Labor Clauses in Public Contracts and Analogous Cases.

During the period of the physical reconstruction of devastated areas, which may well coincide
with the initiation of development programmes in some of the less developed regions of the world,
an unusually large number of workers will doubtless be employed in many countries on public ac-
count. The question of labour clauses in public contracts, which has often been suggested might
form the subject of an international Convention, would accordingly also seem likely to be of sub-
stantial topical importance during this period. In Appendix III to the present note will be found a
summary and necessarily incomplete survey of the law and practice on the whole subject of labour
or "fair wages" clauses, which would seem to indicate that the Conference could usefully adopt a
fairly simple and straightforward draft Convention concerning the insertion of labour clauses in
contracts concluded by the public authorities for the execution of construction works or for the
supply of goods or services; and that it could also deal, by means of draft Conventions or Recom-
mendations, with the application of a labour clause policy in cases analogous to that of the con-
clusion of contracts (granting of subsidies or privileges).

It is apparent from this survey that the social efficacy of the labour or "fair wages" clause is
not exhausted by the fixing of minimum standards of protection in regard to actual conditions of
work. Two other ways of applying the labour clause policy may also be mentioned. In the first
place, the clause may be used for the primary purpose of promoting efficiency or economy: the under-
taking to which a contract, or a subsidy, or a privilege, is granted by the public authorities may be
required to adopt such-and-such a method of training its workers, to employ male, female and
juvenile workers in such-and-such proportions, or to work such-and-such a system of shifts. Second-
ly, the clause may be used as an adjunct to general social policy for the purpose, for instance, of
absorbing unemployed workers, increasing or maintaining purchasing power, or encouraging collec-
tive bargaining.

The concern of the International Labour Organisation in the question of labour clauses in
public contracts has been accentuated in recent years by certain international developments. Just
as such clauses are socially necessary in any single country in order to preserve the public authorities
from the temptation, and to free them from reproach, of encouraging contractors to depress their bids at the cost of lowering labour standards, so they may play a useful part in international
contracts in protecting the more advanced industrial countries against the reproach of economic
imperialism and social exploitation in respect of their public contracts for work to be executed in
areas where lower social and economic standards prevail. The United States Government has in
recent years experimented with the insertion of labour and social clauses in contracts for the pro-
curement of strategic materials for other countries. The approval of grants under the British
Colonial Development and Welfare Act, 1940, is similarly made conditional upon the effective
maintenance of certain labour standards. ¹

Within the framework of the International Labour Organisation this tendency towards the
internationalisation of the "fair wages" clause has inevitably found expression on various occasions.
In 1939 the Havana Conference urged "that all credit agreements concluded between the nations
of the American continent should make provision for the effective enforcement of fair labour stan-
dards upon all work financed in virtue of such agreements". In 1944 the International Labour
Conference at its 26th Session (Philadelphia) adopted two relevant resolutions. The first of these
expresses the view that the authorities responsible for the operation of international machinery for
the purpose of promoting the international movement of capital "should consult the International
Labour Organisation as to the appropriateness of including in the terms under which the develop-
ment works financed in whole or in part through such machinery are to be carried out, provisions
regarding the welfare and working conditions of the labour employed; and that such provisions

¹ Cf. I.L.O.: Labour Conditions in War Contracts, revised edition, Studies and Reports, Series D (Wages and
Hours of Work), No. 23 (Montreal, 1943), pp. 55-57.
² Cf. I.L.O.: Social Policy in Dependent Territories, Studies and Reports, Series B (Economic Conditions), No. 38
(Montreal, 1944), pp. 138-139.
should be framed in consultation with the International Labour Organisation". The second declares that "the International Labour Organisation should be in a position to offer effective assistance in determining the appropriateness of including provisions concerning welfare and working conditions in the terms under which any international development works are to be carried out, and in framing and applying any such provisions"; and "requests the Governing Body to examine the methods which might be adopted for determining the appropriateness in any particular case of the inclusion of such provisions, for framing such provisions, and for ensuring their effective application".

There thus appears to be a strong case for placing upon the agenda of the Conference the question of labour clauses in public contracts not merely on account of its present importance on the national plane, but also as a preliminary step towards giving effect to the international fair wage policy envisaged by the Havana and Philadelphia Conferences.

As it would seem desirable to envisage the adoption of a Convention on the question of the insertion of labour clauses in contracts it would seem essential that the matter should be considered by the double-discussion procedure. It is suggested that, in the event of the selection of this question, the Office should, in accordance with the Standing Orders, submit a preliminary report on the subject and a questionnaire immediately after the present session of the Governing Body. This report, together with the replies to the questionnaire received from Governments, would then be submitted to the forthcoming session of the Conference, and after the Conference the Office would prepare, on the basis of the discussions at the Conference and the conclusions adopted by it, one or more draft Conventions or Recommendations which, in accordance with paragraphs 18 and 19 of Article 6 of the Standing Orders of the Conference, would be transmitted to Governments shortly after the first discussion so as to give them an opportunity to suggest amendments prior to the preparation of the final report designed to serve as the basis for the second discussion of the question by the Conference.

The Organisation of Labour Inspection in Industrial and Commercial Undertakings.

It will be recalled that the question of the organisation of labour inspection in industrial and commercial undertakings had, by decision of the Governing Body at its 86th Session (February 1939), been placed on the agenda of the session of the Conference that was to have been held in 1940.

At the time when the Governing Body decided to place this question on the agenda there was very general agreement that the subject was ripe for discussion by the Conference with a view to the adoption of one or more draft Conventions. Ever since the first steps were taken towards the international regulation of labour conditions it was evident that such regulation could be effective and mutually beneficial only if the contracting States accepted the obligation to maintain a high and reasonably uniform standard of enforcement; and that the prime factor in the enforcement of protective labour legislation is inspection. Albert Thomas stressed this point in the very first Director's Report that he ever presented to a session of the International Labour Conference (1921). "The fundamentally important question of inspection will have to be dealt with in the near future", he pointed out. "Its urgency will unquestionably be felt as soon as some of the first Conventions have been ratified and applied by a number of countries." In 1923 the Conference adopted a Recommendation laying down general principles for the organisation of labour inspection, and this Recommendation undoubtedly inspired reforms in a number of countries. But as the system of international labour legislation embodied in the draft Conventions adopted by the Conference at its successive sessions gradually took shape, and as the system of mutual supervision in respect of the effective application of ratified Conventions, based on Article 22 of the Constitution, was developed, the desire for a Convention, through the ratification of which the States Members of the Organisation could give each other serious guarantees of uniformly strict enforcement, became ever stronger and more widespread; and there was general agreement that the Governing Body's decision to place the subject on the agenda of the Conference for 1940 was most timely.

According to the Governing Body's decision, the subject was to be dealt with in a single discussion, with prior consideration by a preparatory technical conference. The Preparatory Technical Conference met in Geneva in May-June 1939. It "agreed that, a detailed Recommendation concerning the general principles for the organisation of systems of inspection to secure enforcement of the laws and regulations for the protection of the workers having been adopted by the International Labour Conference in 1923, and substantial progress having been realised in the organisation of national labour legislation, it would be timely — partly as a result of the Recommendations on the time appeared to have come for the adoption of international regulations in the more binding form of a Convention". It accordingly approved a list of points to be taken as a basis for the drafting of the questionnaire which should be sent out to the Governments in preparation for the deliberations of the International Labour Conference in 1940. In accordance with Article 6, paragraphs 5 and 7 (a), of the Standing Orders of the Conference, the Office prepared and circulated to the Governments "a summary report upon the question containing a statement of the law and practice in the different countries and accompanied by a questionnaire". Had the Conference been able to meet in 1940, there is no reason to doubt that it would have agreed to adopt one or more draft Conventions, as well as Recommendations, on labour inspection.

The advantages, other things being equal, of placing the question on the agenda of an early session of the Conference are obvious. The arguments in favour of the adoption of a draft Conven-

tion on labour inspection are at least as strong as they were before the outbreak of war. The adoption of such a draft Convention by the Conference at an early post-war session would supply the most convincing evidence of the seriousness with which it views its own legislative responsibilities. Moreover, from the point of view of the Office, the preparatory work has been largely completed; whereas, were the replacing of the question on the agenda of the Conference to be delayed, much of it would have to be done all over again.

If the Governing Body agreed to place the question of labour inspection on the agenda of the next session of the Conference, at the same time maintaining its former decision in favour of the application of the single-discussion procedure, the Office would not be inclined to consider that any developments in the sphere of inspection since 1939 have invalidated the preparatory work that was completed in that year, or have rendered the convening of a fresh preparatory technical Conference necessary or even desirable. There would seem to be no serious argument against taking the matter up exactly where it stood when the war broke out. If the Governing Body accepted that view a decision would have to be taken under Article 6, paragraph 6, of the Standing Orders of the Conference:

- If a question on the agenda has been considered at a preparatory technical Conference, the Office, according to the decision taken by the Governing Body in this connection, might either:
  - (a) Circulate to the Governments a summary report and a questionnaire . . . ; or
  - (b) Itself draw up on the basis of the work of the preparatory technical Conference the final report (which may contain one or more draft Conventions or Recommendations and must be communicated by the Office to the Governments as soon as possible and so as to reach them in no case less than four months before the opening of the Conference).

A certain number of replies to the questionnaire sent out in 1939 had already been received from Governments before the transfer to Montreal in 1940. In the light of the discussions and conclusions of the 1939 preparatory technical Conference, the Office feels that it could safely undertake to apply alternative (b) above — that is to say, to prepare a final report, including a proposed text of one or more draft Conventions or Recommendations, for submission to the Governments and the Conference, without sending out the questionnaire afresh and collecting a new set of replies. The choice of this alternative would enable a considerable amount of time to be gained, and would at the same time relieve the competent Government services from the task of coping with an additional questionnaire at a time when their hands will certainly be very full with other work.

* * *


In making these proposals the Office has not overlooked the desirability of bringing before the Conference at the earliest possible date the proposed model safety code for factories which it is hoped may be of special value during the physical reconstruction period. Though this work is being pressed forward with all possible speed and it is hoped that it may be possible, after consideration of the matter by the Accident Prevention Committee, to publish in the not distant future a draft which could serve as a basis for further consideration of the question, it will not be practicable to complete the necessary preliminary work in time to allow of the inclusion of the question on the agenda of the next ordinary session of the Conference.

* * *

In addition to any questions which may be placed on the agenda of the Conference for general discussion or with a view to the adoption of Conventions or Recommendations, the Conference would have before it as usual a summary of the reports received on the application of Conventions (Article 22).

* * *

By reason of the decisions taken by the electoral colleges in the course of the Twenty-sixth Session of the Conference it will also be necessary to hold in the course of the next ordinary session an election of the eight Governments which have elective seats on the Governing Body and of the employers' and workers' representatives.

---

1 The Committee on the Application of Conventions set up by the Conference at its 26th Session (Philadelphia, 1944) displayed its keen interest in the subject of labour inspection and its insertion on the agenda of an early session of the Conference than the similar committees set up at previous sessions. It reiterated the opinion expressed by the Committee on the Application of Conventions set up by the Conference in 1939 to the effect that "a comprehensive Convention on labour inspection, widely ratified and properly enforced, could only strengthen confidence in the legislative work of the International Labour Organisation", and expressed the hope that the Governing Body would regard the question of inspection as urgent and adopt a Convention on the agenda of an early session of the Conference with a view to the adoption of a draft Convention. The adoption by all countries of an adequate standard of inspection is a matter which should lead not only to a better implementation of ratified Conventions but also to the establishment of conditions which will lead to an earlier ratification of unratified Conventions than would otherwise be possible."
ANNEX A

WELFARE OF CHILDREN AND YOUNG WORKERS

I. Place of the Protection of Children and Young Persons in the Programme of the Organisation

The Preamble to the Constitution of 1919 mentions among the objectives of the International Labour Organisation the protection of children and young persons and the organisation of vocational and technical education.

Article 41 of the Constitution, which enumerates the methods and principles which all industrial communities should endeavour to apply in regulating conditions of labour, mentions the following among those which the signatory States regarded as being "of special and urgent importance":

Sixth. — The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development.

At its Twenty-sixth Session (Philadelphia, May 1944), when reformulating its aims and purposes in the light of 25 years of experience, the Organisation again stressed its interest in child welfare generally and recognised its solemn obligation to further among the nations of the world programmes which would achieve various objectives of social policy, including "(h) Provision for child welfare and maternity protection" and "(j) The assurance of equality of educational and vocational opportunity".

If these two points in the programme put forward by the new Declaration of the International Labour Organisation are set in their proper context side by side with the extension of social security to all and the provision of adequate housing and nutrition, it is clear that the International Labour Organisation’s commitments towards youth as expressed in these two articles are to be interpreted in the fullest sense of the terms used, as involving the responsibility of public authorities for ensuring by all suitable methods that children, who are the workers of the future, are brought into the world under proper conditions and are given proper opportunities for physical development, education and occupational training.

The time is therefore appropriate for reviewing what has already been done in this field and what has been left undone, with a view to filling in the gaps with due regard both to the permanent problems and to the special problems which have been aggravated by war conditions.

II. Achievements and Shortcomings

The International Labour Code contains in Book IV a chapter concerning maternity protection, while Book III deals with the employment of children and young persons. These books together represent a substantial body of provisions, but anyone familiar with the problems connected with the protection of children and young persons cannot fail to notice their fragmentary and uncoordinated nature. The gaps are mainly evident in Book III. Most of the provisions contained in this section of the Code fall within the rather narrow field defined by Article 41 of the Constitution, and do not even cover that field completely. The problems dealt with by various decisions of the International Labour Conference in the past are described below.

1. Maternity Protection.

Maternity protection may logically be regarded as the first stage in child protection generally. The International Labour Organisation dealt with this problem in one of its first Conventions, adopted in 1919. The provisions of this Convention represented a fairly high standard at the time of their adoption, and admittedly influenced the development of social policy in that field very considerably; it was responsible for establishing as a general standard a 12-week period of maternity leave which in 1919 existed under the legislation of one country only. The scope of this Convention is limited to women wage-earners in industrial and commercial undertakings.

There is also a Recommendation concerning maternity protection for women wage earners employed in agriculture; its provisions are brief, and owing to their non-mandatory character they have had little influence. The Twenty-sixth Session of the Conference adopted some provisions, again of a summary nature, in its Recommendation on Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories (No. 70). Other classes of wage-earning women, for instance the large number of women employed in domestic service, are covered by the Income Security Recommendation (No. 67) of 1944, which restates with some additional detail the provisions of the Childbirth Convention, 1919, with the addition of provision for the extension of certain benefits to the wives of insured persons who are not themselves wage earners. Furthermore, a regional conference, the 2nd Conference of American States Members of the Organisation (Havana, November-December...
2. Abolition of Child Labour.

One of the tasks which Article 41 of the Constitution lays on the Organisation is the abolition of child labour. The International Labour Organisation has steadily pursued this objective, chiefly by the method of fixing a minimum age of admission to employment. Two sets of Conventions deal with this problem. The first consists of four Conventions which cover between them practically the whole field of economic activity and fix the minimum age of admission to employment at 14 years as a general rule. The second series of Conventions is still incomplete, only three of the original Conventions having been revised to raise the minimum age of admission to employment to 15 years.

The statutory prohibition of the employment of children below the minimum age, however important, is, however, only one aspect, and what may be called the negative aspect, of a social policy aiming at the abolition of child labour and the protection of children below the age of employment. So far only a few provisions which figure incidentally in the decisions of a general session of the Conference concerning another subject— a paragraph in the Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935, urging that the school-leaving age and the age of admission to employment should be raised to 15 years, and some provisions concerning children's maintenance allowances included in the Income Security Recommendation, 1944—have attempted to direct the policy of States Members along the lines of the more constructive basic measures which should precede rather than accompany the prohibition of child labour. These measures include provision of facilities for school attendance as well as the social assistance and welfare measures through which the State should aid parents to fulfil their duty of maintaining and educating their children, should provide parents with the means of fulfilling this duty, or even, where necessary, take the place of the parents where the home has been broken up or is unsatisfactory and the parents are unable to meet their responsibilities. It would be useful at this stage to draw up a general scheme of all the social measures which should be combined to ensure the abolition of child labour.

In the absence of social measures of this type, statutory provisions concerning the age of admission of children to employment are either inapplicable or, if applied strictly and indiscriminately, have a harmful rather than a beneficial effect on one section of the child population, a section which would vary in size with the general social conditions of individual countries.

For these reasons the problem of the age of admission to employment cannot be isolated from other much wider social problems of which it is a part. In this respect the Office's experience over 25 years in endeavouring to secure the ratification and application of the Conventions concerning the age of admission to employment is conclusive. Numerous and often insuperable difficulties were encountered in trying to apply Conventions which had been ratified too soon by States which had not yet introduced any of the basic social measures. The Office is therefore convinced that it is now a matter of urgent necessity to fill in the gaps left by international labour Conventions in one of the most vital sectors of its social programme—namely, that relating to young persons, who are to be the workers of the future. An unsatisfactory childhood affects the whole of later life. Owing to the fact that for many years the Organisation approached the problem of child welfare from the narrow standpoint of the abolition of child labour in abstracto, its endeavours in that field have never borne their full fruit, and the decisions adopted by the Conference have remained largely ineffective. Even if the Organisation proposed to limit its activities to the first of the duties laid down in Article 41 of its Constitution it would be necessary for it to widen its perspective; in fact, however, the Organisation is now committed to the achievement of a much broader objective.


Article 41 of the Constitution assigned a second urgent responsibility to the Organisation, that of placing on the employment of young workers of both sexes the restrictions necessary to enable them to continue their education and to safeguard their physical development.

Here again the Organisation has achieved creditable results, but its activities have been fragmentary and almost casual. While the measures adopted are useful, they do not conform to a pre-conceived plan; they form an outline which needs filling in.

(a) Prohibition of night work. The prohibition of night work in industry for young persons under 18 years of age was laid down, with specified exceptions, by a Convention adopted at the First Session of the Conference. A Recommendation has also been adopted concerning night work for young persons in agriculture. With regard to what is called "non-industrial" employment, the only restriction on night work for young persons is contained in the Convention concerning the age of admission to non-industrial employment, which prohibits the employment during the night of
the children who are permitted under both the original and the revised Convention to be employed, subject to specified conditions, before reaching the normal age of admission to employment (children of 12 to 14 years of age under the 1932 Convention and of 13 to 15 years of age under the revised Convention of 1937). There is no restriction on night work for young persons in non-industrial employment who have reached the minimum age of admission. There are, however, wide opportunities for night work in this class of employment, and it is especially harmful because the danger of physical fatigue involved in all night work is aggravated by moral dangers in the case of many of the workers covered by the term "non-industrial employment". Some idea of the dangers of night work in such employments may be obtained if it is remembered that they include messengers in hotels, restaurants and bars, assistants in billiard saloons, bowling alleys and similar establishments, telegraph messengers, sweet sellers in theatres and cinemas, newspaper sellers and delivery boys employed by news agencies, and in general young persons engaged in a large number of small trades and occupations in which they are in direct contact with the general public. Employment in these blind alley occupations, which is undesirable enough for children in daytime, should clearly be strictly prohibited during the night. Such jobs should be left for adults who are disabled or otherwise handicapped. It is suggested that the Organisation should now take action in this field.

(b) Protection against occupational risks. The measures necessary to protect the health of young workers against lead poisoning have been laid down in detail in decisions of the International Labour Conference. The Lead Poisoning (Women and Children) Recommendation, 1919, recommends prohibition of the employment of young persons under 18 years of age in processes in which the risk of contracting this occupational disease is greatest and indicates the health precautions which should be taken in respect of young persons employed on processes involving a lesser risk. Similar provisions are laid down in the White Lead (Painting) Convention, 1921.

With regard to other occupational risks the provisions adopted by the Organisation are incidental and incomplete. The protection of young persons themselves as well as of their fellow workers against the risk of accident due to carelessness was recommended by paragraph 19 of the Prevention of Physical Hazards to the Health and Safety of Young Persons Convention, 1937 (Article 13) and the Recommendation on the same subject (Regulation 26 (10)) also contain provisions concerning the minimum age of workers employed in connection with hoisting appliances.

The revised Minimum Age (Industry) Convention, 1937, includes a provision (Article 5) requiring the competent national authority to prescribe a higher age than the normal minimum of 15 years for admission to employments which by their nature or the circumstances in which they are carried on are dangerous to the life, health or morals of the persons employed therein. A similar provision figures in the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, and the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937.

The varying of the age of admission for different occupations according to the degree of risk is not, however, in itself adequate to ensure effective protection for young persons. There are two other important methods the use of which might be further encouraged: physical examination of the individual young person with a view to ascertaining his fitness for the work on which he is employed by means both of a pre-employment medical examination and periodical examinations during employment; and the establishment of health and safety standards for young persons already in employment.

It is somewhat surprising that pre-employment medical examinations to ascertain the young person's fitness for a given employment and periodical re-examination to check whether his physical adjustment to the job is proceeding satisfactorily should have been prescribed nearly 25 years ago for maritime work, whereas there is no similar mandatory provision in respect of employment in industries which involve even greater risks. In this connection, it is regrettable that when the 2nd Conference of American States Members of the Organisation (Havana, 1939) proposed that a pre-employment physical examination and periodical examinations should be introduced in employments of all kinds, while the Twenty-sixth General Session of the Conference also included a similar provision in the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944. It would seem that the question of pre-employment physical examinations and health supervision for young workers might well be dealt with by the Organisation as a permanent measure and in the form of a binding obligation prescribed by a Convention.

With regard to the second method mentioned above, it would be desirable to generalise the practice of laying down special conditions for the employment of young persons to protect them against occupational risks, including accidents. In this connection, it is regrettable that when the question of placing on the agenda of the Conference the employment of young persons underground in mines, as well as that of women, was under consideration, it was decided to restrict the item to the employment of women underground in mines—a problem which has practically been solved in all countries whereas the protection of young persons has hardly been touched—because it appeared to be difficult, for reasons connected with vocational training, to raise the age of employment in underground work substantially. But even without prescribing a higher age of admission than the normal age, it would have been possible even in 1934 to lay down special conditions for the employment of young persons on any work as heavy and dangerous as mining. Similarly, nothing has been done towards the international regulation of the carrying of loads by young persons. The adoption of an industrial safety code might provide the opportunity to fill in some of the gaps described above.

(c) General protection of young workers. It would not be possible, however, to deal in an industrial safety code with all the matters on which international regulation is still lacking. In
addition to the physical protection of young workers against occupational risks, the organisation of their moral protection and their welfare is also required. Not only are young persons exposed to physical and moral dangers at the workplace itself; their employment often takes them away from home, and this means that social welfare measures must be organised to ensure that they are properly housed and have suitable recreational facilities. It might be useful not only to supplement the International Labour Code as circumstances require, but also to encourage co-ordinated action by drawing up a general plan showing the part which should be played by the different types of measures which are necessary to protect children and enable them to develop normally and prepare for their working life, and also to protect young workers in their employment so that they may grow to manhood and womanhood under proper conditions. Such a plan would no doubt promote and guide endeavours to carry out practical measures and would enable progress to be made more efficiently than by the method of trial and error. In every country the outline of the plan could be filled in gradually as dictated by national circumstances. In order to speed up the advance of social policy in this field it would be desirable that the States Members of the International Labour Organisation should undertake at once to set up the special administrative bodies necessary to put such a policy into effect. This would be the primary object of the item which it is proposed should be placed on the agenda of the next general International Labour Conference.

4. Vocational Training.

The attempts of the International Labour Organisation to promote the methodical organisation of vocational training and to make facilities for such training generally available have been much more systematic than its action on the two questions dealt with under Sections 2 and 3 above. In 1939 the Conference adopted two detailed Recommendations on vocational training, the one relating to vocational training in general, and training in technical schools in particular, and the other to apprenticeship. In addition, both in the Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935, and the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944, the Conference included a number of special provisions suggesting measures for the provision of vocational training and for the completion of the general education acquired during the period of compulsory schooling as one means of dealing with fluctuations in employment and readjusting the labour market.

The Recommendations of 1935 and 1944 mentioned above, as well as the Income Security Recommendation, 1944, also propose measures of financial assistance either to the parents or to the young persons themselves which may help to assure the "equality of educational and vocational opportunity" stated by the Philadelphia Declaration to be one of the most urgent social objectives of the International Labour Organisation.

There is, however, still important work to be done in one sector of this field, namely, that of vocational guidance. This problem, in spite of the brief references to it in the Vocational Training Recommendation, 1939, and the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944, is still far from having been dealt with thoroughly by the Organisation. Much still remains to be done in regard to promoting arrangements for vocational guidance and ensuring that such arrangements are adequate to give every person, of whatever income class, race or sex, an equal opportunity to employ the natural talents with which nature has endowed him and the development of which it is the duty of society to further.

III. New Circumstances, Needs and Interests

It is necessary at all times to give careful consideration to the protection of children and young persons, having regard to the purposes in view and to the most effective methods of achieving them. Such protection is more than ever essential, however, at a time when children and young persons have been so cruelly affected by wartime conditions. In some countries the future of the younger generation has been seriously compromised, and in all the countries involved in the war it will be necessary for remedial measures to be taken or at least for the normal measures of protection to be reinforced.

It is superfluous to describe in detail here the tragic fate of the children in countries under Axis occupation, the physical advantages they have undergone, the manifold disturbances which have hampered their general and technical education and the gaps which their ranks have suffered, involving disastrous losses to the future of their countries. A brief description of the European situation in this respect will be found in a recent I.L.O. publication.1

Similarly, information has been published from time to time in the International Labour Review, and need not be repeated here, concerning the effects of the war on children in a number of belligerent countries which have not been invaded but which have experienced a recrudescence of problems that were thought to have been permanently solved. To give an example, there has been an appreciable increase in the employment of young persons at an early age, and even a disquieting return to child labour in the United States, Great Britain, Australia, Canada, New Zealand, the U.S.S.R. and elsewhere. Furthermore, where by force of circumstances, and sometimes with official sanction, children have been employed at too early an age, such employment has not been designed to benefit the worker and his future career, but has been dictated by pressing manpower needs. Children thus enter employment without having had the training necessary to turn them into skilled workers, and very often circumstances rather than individual aptitude determine the choice of an occupation. As a result, they have little chance of promotion. Early employment may also be detrimental to

---

1 The Health of Children in Occupied Europe (Montreal, 1943).
health. There is grave danger that the future of the children themselves as individuals, and therefore the future of the countries to which they belong, may be ruined unless remedial action is taken.

A further factor is that the measures for the protection of employed young persons have been relaxed during the war. As a result, children and young persons are not only employed in shops and workshops at too early an age but the conditions under which they work have deteriorated. Night work permits are often issued to young persons of 16 to 18 years of age, and sometimes even to younger children. The hours of work of young persons, which formerly were strictly limited by law in many countries, have been increased and rest pauses have been cut down or abolished. The structure of labour legislation which had been built up step by step by long and sustained effort has thus been shaken to its foundations. No doubt this protection will be restored at the end of the war, but the harmful effects of its suspension will remain and special action will be necessary to restore the situation.

Lastly, the fate of children and young persons is closely linked to home conditions. The factors which operate in wartime to break up the home or weaken its ties profoundly influence the upbringing of youth and adversely affect the physical and mental condition of the younger members of the family, and handicap their intellectual development and vocational training. The bare minimum of remedial measures usually provided for war orphans and the children of disabled veterans mitigates the damage done but does not entirely eradicate its effects.

The many adverse effects of wartime conditions on children have not failed to arouse attention; they have indeed received more notice from careful observers than during the First World War. In several countries efforts have been made to combat them, but circumstances have proved stronger than good intentions in many cases.

Such efforts have been made by the belligerent nations on both sides. The German authorities have tried at least as hard as those in other countries to compensate for the unavoidable necessity of employing child and youth labour by imposing restrictions on such employment designed to protect the health of the children and to enable them to continue their vocational training. While the Germans were masters of Europe every effort was made to shift the burden of wartime conditions, in respect of rationing as well as of youth employment, from the children of Germany to the children of the occupied countries, and to maintain the German birth rate and standard of child welfare as high as possible in the circumstances. On either side not only present but future forces are being weighed up, and there is an acute awareness of population problems. The present state of opinion would therefore seem to be favourable for the formulation of an effective international child welfare programme, and the opportunity of doing this should not be missed.

Evidence is available of the interest which is being taken in these questions at the present time. At the New York Conference of the International Labour Organisation, in November 1941, a resolution moved by the United States Government delegates was adopted which runs as follows:

Whereas the Conference declared in 1930 at its 14th Session that the workers of every country should have opportunity to develop their intellectual, moral and physical capacities to the fullest extent, in order that they may lead full human lives;

Whereas the child of today will be the worker and the citizen of tomorrow;

Whereas it is a first duty of a democratic country, whose prosperity depends on the free and full development of the talents and aptitudes of its citizens, young and old, and on the application of their abilities to activities useful for the community, to provide for every child such conditions of life as will foster this full and free development;

Whereas this duty calls for help and assistance to every child, through his family and through the resources of the community, that will provide for him the security of an adequate home and of family affection, physical care, health services, a broad general education, and preparation for a satisfying and useful occupational life;

Whereas the war situation and the resulting abnormal conditions of life menace the child's safety and future opportunities and impose on society new and urgent problems and responsibilities for the protection of the child;

Whereas the solution of these problems requires both preliminary study and prompt action;

The Conference requests the Governing Body:

1. To take steps to stimulate in all States that are Members of the Organisation the acceptance of full responsibility by their Governments for assuring, on their own initiative and through appropriate channels of international co-operation, full protection to all children, regardless of the income of their parents, as the best means of developing to the fullest extent the vigour of the workers of the future. This protection should afford:

(a) Freedom from oppressive child labour;
(b) Full access to educational opportunity and vocational preparation;
(c) Health supervision;
(d) Whatever assistance in conserving home life or providing special protection or care their needs may require;
and to the Social Insurance Fund. Education is free at all stages, including vocational and university

sonnel of social welfare workers trained in a newly established school of social work. A draft Child-

social services. The latter arrangements will be facilitated by the building up of a qualified per-

for the extension of general education and vocational training and for the establishment of family

semi-official agency, the National Association for Minors and War Orphans, and outlines its plans

outlines a broad programme of health protection for children and young, people extending from

points on which the existing provision is inadequate for present needs (e.g., facilities for health

supervision of children of pre-school and school age), and on the objectives to be aimed at and the

methods by which they may be achieved. A memorandum by the Commissioner of Public Health

in the State corresponding to the various points in the resolution, together with comments on the

points on which the existing provision is inadequate for present needs (e.g., facilities for health

supervision of children of pre-school and school age), and on the objectives to be aimed at and the

methods by which they may be achieved. A memorandum by the Commissioner of Public Health

outlines a broad programme of health protection for children and young people extending from

pre-natal care to the end of adolescence, and emphasises the measures regarded as of primary im-

importance at each stage: feeding programmes, immunisation and detection of physical defects among

children of pre-school age; regular health and dental supervision of school children; instruction in

hygiene and moral education with a view to establishing public health, individual happiness, and

race and scientific backgrounds. Another memorandum by the Child Welfare Department, Perth, suggests a programme of progressive measures covering the raising of the school-leaving age to 16, measures for family economic security to enable this reform to be applied, extension of educational facilities to all those capable of benefiting from them, provision of cultural and recreational facilities for young persons, arrangements for vocational guidance, social services, etc. An observation with which one of these memoranda concludes is worth quoting:

3

'I Communication of 9 Dec. 1942. Measures to regulate apprenticeship were promulgated in 1944.

The Government of the Argentine Republic states that special attention has always been paid to

career opportunities. The Chilean General Directorate for the Protection of Minors has suggested

The Bolivian Government describes the existing organisations, which include in particular a

semi-official agency, the National Association for Minors and War Orphans, and outlines its plans

for the extension of general education and vocational training and for the establishment of family

social services. The latter arrangements will be facilitated by the building up of a qualified per-

sonnel of social welfare workers trained in a newly established school of social work. A draft Child-

ren's Code is also mentioned, which has since been submitted to Parliament.3

1942.1

The Western Australian authorities have forwarded a full description of the measures in force in

the State corresponding to the various points in the resolution, together with comments on the

points on which the existing provision is inadequate for present needs (e.g., facilities for health

supervision of children of pre-school and school age), and on the objectives to be aimed at and the

methods by which they may be achieved. A memorandum by the Commissioner of Public Health

outlines a broad programme of health protection for children and young people extending from

pre-natal care to the end of adolescence, and emphasises the measures regarded as of primary im-

portance at each stage: feeding programmes, immunisation and detection of physical defects among

children of pre-school age; regular health and dental supervision of school children; instruction in

hygiene and moral education with a view to establishing public health, individual happiness, and

race and scientific backgrounds. Another memorandum by the Child Welfare Department, Perth, suggests a programme of progressive measures covering the raising of the school-leaving age to 16, measures for family economic security to enable this reform to be applied, extension of educational facilities to all those capable of benefiting from them, provision of cultural and recreational facilities for young persons, arrangements for vocational guidance, social services, etc. An observation with which one of these memoranda concludes is worth quoting:

In all these matters no question of lack of community funds should be permitted to enter. Money can be and is always readily available for war and its attendant destruction of human life. It can surely in times of peace be made available for the prevention of misery, ill health and incapacity and for the development of happiness, health and the attainment of a reconstructed world.3

1 Communication of 9 Dec. 1942. Measures to regulate apprenticeship were promulgated in 1944.
2 Communication of 9 Mar. 1943.
3 Communication of 23 Nov. 1942.
that the authorities should take steps to promote the application of a child welfare policy in Chile
in accordance with the New York resolution.

The Colombian Government, after reviewing the development of welfare institutions from
1935 to 1941, concludes that the time has come to amend the existing legislation with a view to
reducing child labour. Nevertheless, it considers that this cannot be done without a simultaneous
extension of educational facilities, which are not at present adequate to provide instruction for all
children of school age. Reference is also made to the economic considerations which have to be
taken into account, especially in a predominantly agricultural country.

The Government of Iraq reports that legislative measures for the protection of children are
scanty and that even the minimum age for admission to employment has generally not been applied.
The difficulties lie in the existence of a large number of handicrafts workshops, making inspec-
tion difficult, coupled with the low income of the working people, which prevents them from send-
ing their children to school and obliges them to place them in employment at the earliest possible
age so as to add to the family income. To meet this situation, the Government in 1941 lowered the
minimum age of employment, which had been fixed at 12 years in 1935, to 10 years. The Minister
of Education is trying to increase the number of vocational training centres so far as technical and
budgetary possibilities allow.

The Government of New Zealand referred the text of the resolution to the various departments
concerned, which examined the child welfare arrangements already in force from the standpoint of
health, education, assistance to parents or children, employment and vocational guidance, children's
courts and moral re-education. The Government states that a careful watch is being kept on the
position and that problems arising out of the war are under consideration with a view to preparing
the measures necessary to meet the post-war situation. Further legislation will be brought in where
it is considered advisable or necessary; steps have already been taken to raise the school-leaving
age from 14 to 15 years.

The Swedish Government reviews the measures in force with special reference to recent child
welfare developments. These include the regulation of child labour under the Labour Act, amended
to that effect in 1931; the extension of the period of compulsory school attendance from 6 to 7 years,
effective from the school year 1942-43; the development of vocational training as a result of measures
passed by the Riksdag in 1941, 1942 and 1943 and the establishment of an independent body to
direct vocational guidance, on which employers' and workers' organisations are represented in
accordance with the Recommendation of 1939. Health centres for maternity and child welfare
exist throughout the country, and free care, originally restricted to children under 3 years of age,
was extended in 1943 to those up to 4 years of age. There is a central child welfare service in the
Ministry of Social Affairs with local child welfare boards, and an extension of this service is planned
in conjunction with a general programme of social welfare which is now in preparation. Children's
allowances of various kinds have been provided for some time under social insurance schemes, and
since 1941 various concessions in respect of taxation, housing and price reductions have been made
to families as a result of the investigations carried out by the Population Commission and its re-
commendations for solution of the population problem.

The South African Government states that the resolution has been referred to the departments
concerned, and that the Department of Labour will inform the Office of any action which it may be
possible under present circumstances to take along the lines of the resolution. Reference is made
to the provision made for the protection of child labour, education, and the general welfare of child-
ren belonging to the white population. With regard to Native children, it is stated that freedom
from oppressive child labour already exists under the legislation in force and that the attainment
of the other aims of child protection forms part of the duties of the Department of Native Affairs.

The Government of Venezuela states that a Children's Council, including representatives of
various Government departments, was set up in 1936 and reorganised on 1 July 1938, with the
object of promoting a nation-wide and effective social policy for the protection of mothers and
children, as the resolution demands.

The information given in the replies received by the Office to its communication in regard to
the New York resolution does not by any means indicate all the recent developments in child welfare
policy. Progressive measures have also been adopted by many other countries and still more are
planned for the post-war period. Much still remains to be done before all needs are met, however

1 Communication of 3 Sept. 1942.
2 Communication of 13 Aug. 1942.
3 Communication of 30 June 1943.
4 Communication of 28 July 1943.
5 Communication of 28 June 1943.
6 Communications of 12 Jan. and 16 Aug. 1943.
7 Communication of 18 Aug. 1942.
and it is because the extent of these needs is realised that a desire has been shown in many quarters for the stimulation of an effective child welfare policy through the adoption of an international programme. A number of international organisations, both official and semi-official, operating in a narrower field than the International Labour Organisation and having different interests, have already taken the initiative in this direction.

One regional official organisation, the Pan American Union, has taken action through a special agency, its Child Congress. The Eighth Pan American Child Congress which met in Washington in May 1942 adopted two resolutions laying down programmes of action, the first relating to services for the welfare of mothers and children under war conditions, and the second proposing a child welfare plan for the post-war world, constituting a permanent programme of child welfare policy on very general lines in view of the broad scope of the interests of the Pan American Child Congress. This programme, however, applies to the countries of only one continent, and that which, thanks to its geographical position, has suffered least from war conditions. As throughout the American continent awareness of the permanent problems of child welfare is very keen, the States which took part in the Congress have already made substantial progress in the social organisation of child welfare services and their experience might be found valuable in developing the world-wide organisation of child welfare.

On the initiative of the International New Education Fellowship, a private association, an Inter-Allied Conference consisting of representatives of the Ministers of Education of the Allied countries was called in London in April 1942 and adopted a Children’s Charter, the provisions of which are of a very general nature and, in consequence of their origin, are restricted to educational aims.

Lastly, an international private organisation, the Save the Children International Union, which adopted a Declaration of the Rights of the Child after the First World War which was endorsed by the Assembly of the League of Nations in 1924, took the opportunity of the twentieth anniversary of the proclamation of the Rights of the Child to reaffirm the original Declaration. This Declaration again, however, expresses a number of enduring principles in general terms, without suggesting the practical methods by which they may be applied.

These various initiatives undoubtedly express a very widespread sense that society and the public authorities must assume responsibility for the welfare of children. They do not preclude the taking of parallel action by the Organisation, which has a duty to make its own contribution towards improving the measures of social protection for children and young persons along the lines of its own specific objectives; that is to say, regarding the child as the worker in process of development.

The Office therefore proposes that the Governing Body should place on the agenda of the next ordinary session of the Conference the question of the formulation of a Youth Charter in the form of a Recommendation laying down systematic principles of international social policy to promote the welfare of children and young persons.

SUGGESTED PLAN OF AN INTERNATIONAL YOUTH CHARTER

The International Youth Charter, the preparation of which it is proposed to include in the agenda of the next general session of the Conference will, of necessity, cover a wide field. It is suggested that the Charter might cover the subjects enumerated in the following plan.

I. Administrative Problems

These problems chiefly concern —

(a) the establishment in each country of a specialised and centralised administration which has the competence to deal with problems concerning the protection of children and youth;

(b) the co-ordination of laws and regulations which have as their object the protection of children and adolescents.

Although these administrative problems are essentially concerned with the framework within which protective measures operate and not with the measures themselves, they are of primary importance because they provide adequate machinery for carrying out the social policy which the Charter seeks to establish: competent administrative services and legislative texts which are systematically co-ordinated.

The organisation of a specialised administration possessing powers extensive enough to deal with child welfare problems as a whole is a method which has been found satisfactory in the countries where it has been adopted with varying degrees of completeness. The co-ordination of services which approach these questions from different angles is the only way of ensuring the appointment of a really competent staff, capable of taking an all-embracing view of the various problems to be solved and possessing the necessary authority to deal with them simultaneously; thus, the proper solution of each problem is not jeopardised by delay in another service which deals with a cognate subject. This method is also economical because it avoids the overlapping of activities which is inevitable when several administrations deal separately with social problems closely connected with one another.

In fact, almost all countries have sooner or later been forced owing to the pressure of circumstances to adopt some such plan; they have specialised certain administrative services in order to enable them to deal with child welfare problems, and co-ordinated existing services or at least some of the administrative activities concerned with these problems. These two processes — specialisa-

---

tion and co-ordination — have rarely been simultaneous. Formerly specialisation was very often carried out within the framework of each ministerial department — Public Health, Social Assistance, Labour, etc., as well as Education. During the last few decades, and especially during the last decade, the trend in administration has been towards the co-ordination of various competent administrations enabling them to deal with the many-sided problems of child and youth protection — the most efficacious method for establishing a truly rational social policy in these matters. The League of Nations Committee on Social Questions was engaged on a study of the administration of child welfare services when its activities were suspended by the war.

Various methods have been used for creating the co-ordination which was felt to be necessary. The most radical method is, of course, the setting-up of an autonomous, or practically autonomous administration as the executive authority controlling all public bodies concerned with the interests of children. This ideal has nowhere been fully attained, but it has provided the inspiration for the establishment, on the American continent, of highly centralised special administrations. Within the limits of the division of authority which exists in a federated country, the Children’s Bureau of the United States Department of Labor is of this type; it was established before the First World War. The Uruguay Children’s Council and a similar body in Costa Rica have existed for ten years or more; Ecuador and Venezuela created similar “Councils” shortly before the outbreak of the present war; Bolivia, Mexico and Peru are studying schemes of the same kind; Chile and Brazil have already achieved a high degree of co-ordination and are striving towards the same goal. In America this movement towards administrative reform has been fostered by the Pan-American Child Congress which has met regularly every four years for nearly forty years under the auspices of the Pan American Union.

In spite of the difficulties inherent in the redistribution of functions in countries where the administrative structure has been in existence for many years, similar co-ordination has been accomplished in some other countries, especially in northern Europe; Children’s Councils in these countries have a wide field of action as regards social measures in each municipality and a central body co-ordinates their activities under the Ministry of Social Affairs. The Union of South Africa and the Canadian provinces have set up administrative bodies of this type.

Other countries have taken steps towards the same goal by co-ordinating the activities of the ministerial departments concerned with child welfare through the establishment of an advisory council co-ordinating the various executive bodies which deal with a certain aspect of the question. That was the object of the Supreme Children’s Council and of the various permanent commissions under which they were organised in France in 1938-39.

The new problems created by the war have given rise to new administrative reforms which tend to the establishment of specialised administrations responsible for the welfare of children and young persons. In addition to the fact mentioned above concerning Australia; it is to be noted that China is planning a scheme which resembles in many ways the Canadian and Scandinavian Children’s Councils.

The Governments of the liberated countries will be obliged to undertake a thorough administrative reorganisation when they resume the management of their affairs and when they begin the work of rehabilitation after the destruction caused by the enemy. These tasks will have to be faced at the very moment when the problems of child and youth protection are particularly acute and pressing, and if success is to be achieved, suitable administrations are indispensable. Thus post-war administrative reorganisation offers a unique opportunity for the establishment of specialised bodies with strictly co-ordinated functions which are best fitted for dealing successfully with these problems. Therefore, the desire for expediency is therefore to be added to the reasons mentioned above for retaining as the first subject dealt with in the Youth Charter the establishment of a specialised and centralised administration.

As regards the co-ordination of legislation, it may be noted that several countries have already promulgated a children’s code to serve as a general scheme for the formulation of their child welfare policy and, as a rule, the carrying out of the provisions of the code has been entrusted at the same time to one of the specialised bodies mentioned above.

However, the network of legal measures for child protection has been constructed piecemeal in most countries and not as a whole. Such measures have been passed in successive stages, often incidentally, when laws on a wider subject offered an opportunity for child welfare legislation. In addition, laws on labour, public health, social assistance, etc. These countries should assemble these scattered texts if they wish to have a definite knowledge of their bearing, to obtain a general view of the work accomplished, to note omissions, to discover discrepancies, to fill gaps and to correct imperfections. Surveys of this kind were made by the authorities of several of the Member States on receipt of the texts mentioned above. It is evident from their communications to the Office that they did not derive from these scrutinies merely the satisfaction of noting the results already obtained; the feeling which far outweighed their satisfaction was their desire to complete and improve their legislation as a whole. It appears, therefore, that the co-ordination by each Member State of the legislation already in force would be more than a formality in the establishment of “a nation-wide and effective social policy relating to the protection of children”; it would, in fact, stimulate progress in this branch of social welfare.

II. Social Problems Connected with Children below the Age of Employment

This section would indicate only the very general objectives which the public authorities must pursue in order to ensure effective enforcement of statutory regulations establishing a suitable high minimum age of employment and to allow children and young people to grow up under conditions which will enable them to become efficient workers.

Certain of the decisions already taken by the Conference include provisions which would contribute towards the solution of some of the problems concerned, in particular, that of assistance to
families to enable them to maintain their children adequately. On matters such as the protection of the health and morals of children and education the Charter need lay down only such general principles as are required to draw the attention of States Members to the necessity for measures of social organisation dovetailing into the legislation establishing a minimum age of employment. It should be left to the international organisations which are specially concerned with these problems to suggest methods of attaining the objectives indicated in the Charter.

III. Social Problems Connected with Vocational Training

The Conference, as mentioned above, has already taken fairly far-reaching decisions in this field, and the section of the Charter relating to vocational training might therefore be confined to something in the nature of a codification of the provisions which have already been adopted.

There are, however, certain gaps which might usefully be filled in connection with the drafting of a Youth Charter. This applies in particular to the question of vocational guidance which the Conference has hitherto dealt with by way of recommendations for further and fuller consideration which owing to circumstances has constantly been postponed.

IV. Problems Connected with the Admission of Children to Employment

In this field it is the duty of the Organisation not only to lay down principles but also to suggest the methods which may best ensure their application.

The first problem is that of the age to be fixed as the minimum age for admission to employment. This has already been dealt with by several Conventions to which reference will naturally be made, bearing in mind however that these Conventions were adopted before the war and took no account of the present tendencies which favour a higher minimum age than has hitherto been adopted. The standards they lay down should therefore be treated as a minimum and proposals should be made for improving and applying them.

This section should also deal with methods of drafting and applying minimum age legislation, with special reference, for instance, to the possibility of its application by stages, and the need for introducing minimum age legislation simultaneously for different types of employment.

Administrative practices for the admission of young persons to employment should be dealt with in the same section; for instance, pre-employment medical examination and periodical examinations during employment, the requirement of employment permits for young persons to allow of the laying down of special conditions of employment and of subsequent supervision, the placing of young persons, and their admission to social insurance.

The requirements contained in this section of the Charter might well be strengthened within the near future by being transformed into the more binding form of a Convention on certain points on which national laws are already sufficiently advanced, for instance in respect of the requirement of a certificate of fitness for employment.

V. Problems Connected with the Protection of Young Workers

Besides reaffirming the provisions of the various Conventions and Recommendations already adopted, this section of the Charter might usefully add a number of new provisions based on existing legislation and taking into account the special welfare needs of growing boys and girls as well as the need to ensure that young persons under 18 are able to retain enough time and energy to complete their mental education and occupational training.

In selecting the legislative provisions which have given the best results in respect of each problem, the Charter might usefully indicate the special employment standards which should apply to young workers in respect of hours of work and night work (not merely in industry, for which a Convention already exists, but also in non-industrial employment), rest pauses, weekly rest, the organisation of part-time work combined with part-time education, payment for beginners, annual holidays (which should be longer than for adults), special industrial safety and health precautions, methods of supervision and inspection of working conditions, living conditions of young workers living away from home and organisation of their leisure time activities, etc.

The object of the provisions included would be to stimulate the organisation of protective measures for the young worker realistically adjusted to the dangers presented by each class of employment, and not merely covering workers in industrial employment, as so often happens under national labour legislation with the result that the far larger number of young workers employed in other types of work are subject to much less favourable, because unregulated, conditions.

Here again, the recommendations in the Charter should aim at laying down not only guiding principles but also the general methods of social organisation to protect the interests of young persons. Detailed provisions on a number of points might be laid down later in a Convention or left to be fixed by national authorities in the light of local conditions.
ANNEX B

HOUSING POLICY WITH SPECIAL REFERENCE TO HOUSING STANDARDS, THE ORGANISATION AND FINANCING OF LOW-COST HOUSING AND THE RELATION OF HOUSE BUILDING TO THE GENERAL LEVEL OF EMPLOYMENT

INTRODUCTION

The present note indicates rather more fully the place of housing in post-war reconstruction, the interest shown by the International Labour Organisation in housing questions during the inter-war period, and the various aspects of housing policy which it is suggested might be considered by the next ordinary session of the Conference.

In view of the fact that housing policy has not so far figured on the agenda of the Conference the Office has thought it desirable also to submit to the Governing Body a detailed Statement of Law and Practice in housing policy, for purposes of reference, summarising and analysing relevant information on the three aspects of housing policy to which the attention of the Conference might be directed.

THE PLACE OF HOUSING IN POST-WAR RECONSTRUCTION

In the note on the date, place and agenda of the next ordinary session of the International Labour Conference reference was made to the magnitude of the post-war housing problem and the need for speedy and effective action, in particular, to increase the supply of low-cost dwellings.

The need for such action is widely realised. Proposals of varying types and undertaking are in many countries and specific plans covering a series of years have in several cases been announced by the Governments concerned. There has, in fact, been a steady enlargement in the degree of responsibility assumed by Governments in relation to housing and, in view of the magnitude of the problems which now call for solution, it is to be expected that this trend will continue.

Housing is, however, of great interest to employers and workers as well as to Governments. In certain industries and occupations it is customary for the employer to provide a lodging for his workers and in these cases the responsibility of the employer is directly engaged. Employers in general are, however, concerned with the deleterious effects of bad housing on the health and productive efficiency of the workers and have much to gain by the improvement of conditions of housing and urban organisation. The interest of the workers in such improvement scarcely needs to be emphasised, but three aspects of it may perhaps be noted: as producers whose real incomes are necessarily related to their productivity, the workers, like their employers and the rest of the community, stand to gain by the contribution of improved housing and urban planning to health and efficiency; as members of the lower income groups, often unable to pay the full commercial cost of adequate housing, they are the principal beneficiaries of housing subsidies and other measures designed to ensure the provision of an adequate supply of low-cost housing; finally, as citizens and consumers they have much to gain in leisure and opportunities for a fuller life from the co-ordination of industrial location, urban planning and house building in such a way as to reduce to a minimum the time lost every day in journeying to and from the workplace.

In addition to the specific benefits which may thus be derived from improvements in housing and urban organisation, the community as a whole has much to gain from the contribution which the proper timing and co-ordination of house building can make to the maintenance of high and stable general levels of employment.

HOUSING AND THE I.L.O.

The note referred to above mentioned the interest taken by the 26th Session of the International Labour Conference (Philadelphia, 1944) in the subject of housing. More than twenty years earlier, at its 3rd Session in 1921, the Conference had adopted a Recommendation concerning living conditions of agricultural workers. This Recommendation set certain simple minimum standards for all accommodation provided by employers for housing agricultural workers. In 1922, at its 4th Session, at a time when many countries were suffering from an acute housing shortage, the Conference adopted a resolution calling for studies of the problem of housing. As a result, the International Labour Office published studies on European Housing Problems Since the War and The Housing Problem in the United States. At its 6th Session in 1924, the Conference included in a Recommendation concerning the development of facilities for the utilisation of workers' spare time a brief statement of a more general character on housing policy, recommending "an increase in number, if necessary in co-operation with the national or local authorities concerned, of healthy dwellings at low rentals in garden cities or urban communities, under proper conditions of health and comfort".

3 Studies and Reports, Series G, No. 1 (Geneva, 1924).
4 Studies and Reports, Series G, No. 2 (Geneva, 1925).
The need for further consideration of housing problems was recognised by the Conference. In 1928, a resolution was adopted requesting the Governing Body "to undertake an investigation of the question of industrial housing and the general living-in conditions of the workers with a view to placing it on the agenda of an early session of the Conference"; and in 1932, a further resolution requested the Governing Body "to consider the possibility of placing the question of workers' housing as an item on the agenda of an early session of the Conference". As a result, the Office published a further survey of Housing Policy in Europe: Cheap Home Building, and submitted to the Governing Body at its 64th Session in October 1953, for consideration in fixing the agenda of the 1935 Session of the Conference, a statement of the law and practice regarding living-in conditions for workers. In submitting this statement, however, the Office observed that "the information which has been collected shows that the number of countries in which the question of living-in conditions is of special importance is comparatively limited, and that although a considerable number of legislative measures on the subject exist, they frequently leave it to the local authorities to issue detailed regulations. Thus all that could be contemplated would be the adoption of a Recommendation of a somewhat general character. Since there are other problems of more immediate interest and greater urgency, it is thought that the Governing Body might wait, before laying the question of living-in conditions before the Conference, until the studies of the question in which the Office will continue show that legislation has progressed to an extent which would fully justify the question being placed on the agenda." The Office's views were evidently shared by the Governing Body, which decided not to include the living-in conditions of workers among the items selected for the agenda of the 1935 Conference. Six years later at Havana, in 1939, the Second Labour Conference of the American Member States requested the Governing Body "to consider the inclusion of the question of working-class housing in the agenda of an early session of the International Labour Conference with a view to the adoption of a draft Convention or Recommendation upon the subject." The three main aspects of housing policy which the International Labour Office has suggested might usefully be considered by the International Labour Conference at the present stage are: housing standards, the organisation and financing of low-cost housing, and the relation of house building to the general level of employment. Following is a brief indication of some of the points which might be considered:

1. Housing Standards

Minimum standards of housing construction and environmental conditions are laid down in most housing laws and regulations for the purpose of safeguarding the physical, mental and social health of the community. Such standards are needed both in order to ensure that new construction complies with fundamental minimum requirements, and in order to provide a criterion for the selection of those existing houses which need to be repaired or replaced. The need is particularly evident in the case of the great urban agglomerations which have developed as a result of the industrial expansion and population increase of the past two centuries. As may be seen from the Statement of Law and Practice given in the accompanying survey, a recognition of this need has led in recent years to a number of attempts by official and other investigators to formulate the "basic principles of healthful housing" and to translate these principles into specific requirements and regulations. The magnitude of the building programmes now being planned in many countries makes the further investigation of this subject and the formulation of standards appropriate to different conditions a matter of special importance at the present time.

An examination of the subject by the Conference, leading to the establishment of certain general principles, might therefore prove a valuable contribution to the formulation of national policies for post-war reconstruction.

2. The Organisation and Financing of Low-Cost Housing

Once the appropriate minimum standards of housing have been defined, the problem arises of how to ensure that an adequate supply of housing complying with these standards shall be available at prices within the means of all families. Fundamentally, the problem is the relation between incomes and the cost of houses. If building costs could be reduced sufficiently to enable houses of the required standard to be built at costs within the means even of unskilled workers the problem would be virtually solved. If, however, as experience suggests, costs cannot in any early future be reduced to this extent, certain sections of the population will be unable to secure adequate housing through
the ordinary commercial channels and will consequently require assistance from public authorities. As is noted in the accompanying survey, such assistance has, in fact, been given in one form or another in many countries and a review of the experience gained with different methods might be expected to yield conclusions of value in planning post-war housing policy.

In considering housing policy, therefore, the Conference might usefully give attention both to the ways in which the efficiency of the house-building industry might be improved and housing costs thereby reduced, and to the ways in which public authorities may assist in bringing houses of adequate standard within the reach of families in the lower-income groups.

3. The Relation of House Building to the General Level of Employment

House building is at all times one of the most important avenues of investment, and fluctuations in the level of activity in the house-building industry are closely related to fluctuations in the general level of economic activity and employment. In the years immediately following the war the exceptional magnitude of building programmes is likely to make this relationship of particular importance. In planning such programmes, therefore, it is desirable that attention be given, not merely to housing needs, but also to the place of house building in a general policy directed to the maintenance of high levels of employment.

This aspect of housing policy is one in which the Conference will no doubt be keenly interested and on which it might usefully make recommendations regarding, for example, the measures which might be taken to offset fluctuations in private demand for houses and to encourage, to the greatest extent compatible with housing needs and with reasonable stability of the building industry, the concentration of: (a) housing repairs and improvements, and (b) large slum clearance and urban development schemes in periods when the general level of economic activity and employment is low or shows a tendency to decline.

In the foregoing indications of points which might be considered by the Conference, as in the accompanying survey, no attempt is made to deal with the special problems of rural housing. In considering the relation of house building to the general level of employment, and in considering ways in which the building industry might be made more stable, both rural and urban housing must of course be taken into account; but in the case of the other two aspects of housing policy suggested for consideration by the Conference—housing standards and the organisation and financing of low-cost housing—rural housing involves so many special problems closely related to the general problems of rural rehabilitation and agricultural policy as a whole, that it would seem preferable to limit the discussion of these aspects at the present stage to housing policy in relation to urban areas.

STATEMENT OF LAW AND PRACTICE

1. Housing Standards

The "housing problem" may be defined in general terms as the problem of achieving and maintaining an adequate minimum standard of housing for all groups of the population. The nature and the dimensions of the problem thus depend on what is regarded as an adequate minimum standard. For both the analysis of existing conditions and the framing of policy the definition of housing standards is therefore of central importance.

Such a definition may be in general terms or it may take the form of detailed technical specifications with which owners or occupiers of existing houses or builders of new houses are required to comply. The range of subjects covered by the definition may include both standards of occupancy (such as the maximum number of persons per room or the minimum amount of space per person) and standards of construction (including specifications concerning both the structure and equipment of the house and its location and other relationship to its environment).

For the purposes of actual application and enforcement specific definition is, of course, essential. Since, however, the specific requirements which need to be met in order to safeguard health and to assure a given standard of comfort or amenity differ greatly in different climates and locations, and since what is regarded as an adequate standard of comfort or amenity varies according to local custom and level of income, there is a wide range of variation both in the ways in which the specific requirements are defined in different national and local housing laws and regulations and in the standards or levels which these definitions represent. In the case of standards of occupancy, for example, the requirements concerning the minimum amount of space per person are expressed in
terms sometimes merely of over-all cubic dimensions for the house as a whole, sometimes of cubic space per occupant in any occupied room, sometimes of minimum area of total floor space, sometimes of maximum number of persons per room of specified size, sometimes of the maximum number or numbers, age and sex of persons per bedroom, and sometimes in terms of a combination of two or more of such factors. Because of these differences in methods of definition, few close comparisons can be made as between different countries. But the rough comparisons which it is possible to make disclose that even as between countries with broadly similar climatic conditions, cultural back-
grounds and income levels—and, indeed, as between different regions within a single country—
there is considerable variation in the standards set. Some idea of the extent of this variation may
be gathered, for example, from the following tabular summary of certain standards applied or re-
commended in Australia, New Zealand, Great Britain and the United States in regard to the mini-
num space requirements for a three-bedroom urban house designed to accommodate a family of
five or six persons (see table 1, pp. 166-167).

A similar range of variation exists in the case of the standards set for other major features of
housing design such as sanitary and toilet facilities, ventilation, the relation of window size to floor
area and the degree of protection to be afforded against the elements. Even greater variety is to be
found in the thousands of local building codes and other regulations which govern the details of
building construction, including the principles of design, the types, quantities and qualities of ma-
terials and equipment and the standards of workmanship.

In view of the differences as between different countries both in the methods of defining specific
standards of occupancy and construction and in the standards themselves, it would, in the opinion
of the International Labour Office, be impracticable at the present time to draft any generally
applicable specific standards for inclusion in an international Recommendation. It has not, there-
fore, been thought necessary to prepare for this Conference any comprehensive survey of the various
standards of the various national and local laws and practices concerning such standards.

What would, however, appear to be both practicable and useful is a statement in general terms
of the broad principles which should underlie any specific definition of housing requirements.

Among the various studies which might be taken as a basis for the formulation of such a state-
ment special reference may be made to the series of report prepared by the Housing Commission
of the Health Organisation of the League of Nations, with the work of which the International
Labour Office was associated. In these reports the Commission reviewed the various problems
connected with the hygiene of buildings and dwellings, and of urban and rural planning. It enunciated
general principles relating to such matters as the construction of walls, partitions, floors, ceilings
and roofs, the space required per person, window design, the orientation of house and rooms, the
equipment of the dwelling in relation to heating and artificial lighting, and also ventilation, air
cooling and air conditioning, water supply, sewage and garbage disposal. The Commission also
defined the requirements which it considered should be taken into account in determining the space
between dwellings and other characteristics of the environment of housing.

The work of the League's Housing Commission on this subject was supplemented by that of
national housing committees established in certain countries to co-operate with the Commission.
Of particular interest for the purposes of the present discussion is a comprehensive and detailed
report on "Basic Principles of Healthful Housing" prepared by the National Committee which
was set up in the United States, the Committee on the Hygiene of Housing of the American Public
Health Association. This report, which may be taken as an indication of the range of subjects which
might be covered by a statement of the kind suggested above, enunciates thirty basic principles,
with specific requirements and suggested methods of attainment for each. The principles and specific
requirements are, the report states, "based on fundamental biological requirements of the human
organism" and "are believed to be fundamental minima required for the promotion of physical,
mental and social health, essential in low-rent as well as high-cost housing, on the farm as well as
in the city dwelling". The principles are as follows:

A. Fundamental Physiological Needs

(1) Maintenance of a thermal environment which will avoid undue heat loss from the human
body;
(2) Maintenance of a thermal environment which will permit adequate heat loss from the
human body;
(3) Provision of an atmosphere of reasonable chemical purity;
(4) Provision of adequate daylight illumination and avoidance of undue daylight glare;

1 See "The Hygiene of Housing: I. Report of the Housing Commission; II. Report on the Hygiene of Environmental
Conditions in the Dwelling: III. Report on Noise and Housing", in LEAGUE OF NATIONS: Bulletin of the Health Organi-
sation, Vol. VI, Nos. 3, 4, June 1936, pp. 355-358; "Insulation and Natural and Artificial Lighting in Relation to Housing
Provision of adequate daylight illumination and avoidance of undue daylight glare;
B. Fundamental Psychological Needs

(9) Provision of adequate privacy for the individual;
(10) Provision of opportunities for normal family life;
(11) Provision of opportunities for normal community life;
(12) Provision of facilities which make possible the performance of the tasks of the household without undue physical and mental fatigue;
(13) Provision of facilities for maintenance of cleanliness of the dwelling and of the person;
(14) Provision of possibilities for aesthetic satisfaction in the home and its surroundings;
(15) Concordance with prevailing social standards of the local community.

C. Protection against Contagion

(16) Provision of a water supply of safe sanitary quality, available to the dwelling;
(17) Protection of the water supply system against pollution within the dwelling;
(18) Provision of toilet facilities of such a character as to minimise the danger of transmitting disease;
(19) Protection against sewage contamination of the interior surfaces of the dwelling;
(20) Avoidance of insanitary conditions in the vicinity of the dwelling;
(21) Exclusion from the dwelling of vermin which may play a part in the transmission of disease;
(22) Provision of facilities for keeping milk and food undecomposed;
(23) Provision of sufficient space in sleeping rooms to minimise the danger of contact infection.

D. Protection against Accidents

(24) Erection of the dwelling with such materials and methods of construction as to minimise danger of accidents due to collapse of any part of the structure;
(25) Control of conditions likely to cause fires or to promote their spread;
(26) Provision of adequate facilities for escape in case of fire;
(27) Protection against danger of electrical shocks and burns;
(28) Protection against gas poisonings;
(29) Protection against falls and other mechanical injuries in the home;
(30) Protection of the neighbourhood against the hazards of automobile traffic.

This list of principles, together with the accompanying statement of specific requirements, represents perhaps the most elaborate and precise formulation of its kind so far attempted. Should it be thought preferable to limit the statement of principles to more brief and general terms consideration might be given to the type of formulation represented by a recent Australian recommendation. As a preface to detailed definitions of standards proposed for Government-sponsored housing the Australian Commonwealth Housing Commission listed the following principles to which the design of a dwelling should conform:

(a) Adequate light and ventilation;
(b) Adequate sleeping accommodation to provide healthy conditions;
(c) Adequate living space so as to avoid the frictions which arise from overcrowding . . .
(d) An allotment of land sufficiently large for general use by the family; and
(e) Adequate and well-designed living space with modern equipment for all functions so as to reduce work and eliminate household drudgery, and thus allow a full social life to be enjoyed.1

2. THE ORGANISATION AND FINANCING OF LOW-COST HOUSING

Once the appropriate minimum standards of housing have been defined, the problem arises of how to ensure that an adequate supply of housing complying with these standards shall be available at prices within the means of all families. The extent to which this problem can be solved through ordinary commercial channels will depend, first, on what people can afford to spend on housing, and second, on the level of building costs.

It is a familiar fact that in most, if not all, countries a substantial proportion of the population cannot afford the present cost of housing measuring up to the minimum standards recommended by official commissions of enquiry and other authorities. Means must therefore be sought to bridge the gap between present housing costs and rent-paying capacity. Two main approaches are possible: measures may be taken to improve the organisation and efficiency of the building industry and thus reduce the cost of housing; and financial assistance may be given or public housing programmes

### TABLE I. MINIMUM SPACE REQUIREMENTS IN AUSTRALIA, NEW ZEALAND, GREAT BRITAIN, AND THE UNITED STATES FOR 3-BEDROOM HOUSE FOR 5-6 PERSONS¹ IN URBAN AREAS

(dimensions in feet and square feet)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Country and authority</th>
<th>Living area</th>
<th>Bathrooms and toilet</th>
<th>Laundry and utility</th>
<th>Total area</th>
<th>Ceiling height</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Australia:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(a) Commonwealth Housing Commission, 1944.</td>
<td>340</td>
<td>156 120 120 Bath 30 W.C. 15</td>
<td>1228-1301</td>
<td>9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(b) New South Wales Rural Bank</td>
<td>390-515</td>
<td>120-135 100-125 80-120 50-70</td>
<td>1520-1750</td>
<td>9</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(c) South Australia Housing Trust</td>
<td>265' 6'' 150' 6''</td>
<td>125 110 139 Bath 45 W.C. 15</td>
<td>1174</td>
<td>9' 6''</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>New Zealand:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Department of Housing Construction, 1943�</td>
<td>180</td>
<td>120 130 100 80</td>
<td>36</td>
<td>40 Storage 40</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Great Britain:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(a) Dudley Committee, 1944�</td>
<td>270</td>
<td>160 110 150 70 (Bathroom 4' 9'' wide)</td>
<td>35�</td>
<td>900</td>
<td>8</td>
</tr>
<tr>
<td>(b) Tudor-Walters Committee, 1918⁵</td>
<td>180</td>
<td>92³ 150 100 65 (Bathroom 4' 3'' wide)</td>
<td>15³</td>
<td>8</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(c) Scotland: Department of Health, 1935</td>
<td>180</td>
<td>150-160 120-130 110</td>
<td>36</td>
<td>40</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(d) Scottish Advisory Committee, 1944</td>
<td>190</td>
<td>120-130³ 150-160 120 120</td>
<td>36</td>
<td>40</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>U.S.A.:</strong></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(a) United States Housing Authority, 1940</td>
<td>270-290</td>
<td>150-210 70-120 120-130 100-110 100-110</td>
<td>20</td>
<td>7' 10''</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>(b) Federal Public Housing Authority: War Housing, 1942-1943³</td>
<td>260</td>
<td>160 50 120 100 70</td>
<td>20</td>
<td>7' 10''</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
Footnotes to Table I

1. The definition of "person" varies to some extent, e.g., the Australian Commonwealth Housing Commission defines a child 8 years of age or over as a person, while the Scottish Housing Advisory Committee and other authorities count a child as one half person up to the age of 10 years. There is a similar variation in the age assumed for separation of the sexes in calculating bedroom accommodation.

2. Provision is also made for a verandah of 80-130 square feet.

3. Including verandah.

4. Standards adopted for the construction of State rental houses since 1937.

5. Accommodation for 5 persons. Higher standards (e.g., 370 square feet of bedroom space and 1000 square feet total area) are recommended where 6 persons are to be accommodated.

6. Provision is also made for an outbuilding of 50 square feet.

7. The standards laid down in the Report of this Committee formed the basis for most municipal housing in Great Britain during the inter-war period.

8. Scullery 80 square feet, plus larder 12 to 16 square feet. Elsewhere in the Report (para. 102) the Committee endorsed an earlier recommendation of a minimum of 24 square feet for larder. In addition to the living room and scullery the Committee recommended that wherever possible a parlour should be provided.

9. Coal store.

10. Including dining space.

11. Accommodation for 5 persons. For 6 persons the minimum total living space was fixed at 270 square feet and the minimum area of the third bedroom at 100 square feet.

Sources

AUSTRALIA, DEPARTMENT OF POST-WAR RECONSTRUCTION, Commonwealth Housing Commission: Second Interim Report, 31st March 1944 (Canberra, 1944), Part IV and Appendix III.

Idem, Technical Bodies Advisory Committee on Housing Standards: First Interim Report (Canberra, 1944; mimeographed), table 2.


UNITED KINGDOM, LOCAL GOVERNMENT BOARDS FOR ENGLAND AND WALES, AND SCOTLAND: Report of the Committee appointed by the President of the Local Government Board and the Secretary for Scotland to consider questions of building construction in connection with the provision of dwellings for the working classes in England and Wales, and Scotland, and report upon methods of securing economy and despatch in the provision of such dwellings (Tudor-Walters Committee) (London, H.M.S.O., 1918, Cmd. 9191), Part VI. The Report has been adopted by the Central Housing Advisory Committee and its recommendations concerning standards of floor space are followed closely in Housing Manual 1944, issued jointly by the Ministry of Health and the Ministry of Works (London, H.M.S.O., 1944, pp. 8 and 19-20).


Gilbert McAllister and Elizabeth Glen McAllister: Town and Country Planning (London, Faber and Faber, 1941), Chapter III.

UNITED STATES OF AMERICA:

(a) U.S.H.A.: UNITED STATES, FEDERAL WORKS AGENCY, United States Housing Authority: Summary of Standards and Requirements for USHA-Aided Projects (Washington, 1 July 1940), pp. 30-34.

(b) WAR HOUSING, UNITED STATES, NATIONAL HOUSING AGENCY, Federal Public Housing Authority; Standards for War Housing Excluding Temporary Housing (Bulletin No. 3, Washington, 10 Mar, 1943), section on "Dwelling Design", dated 15 May 1942, pp. 3-5.
undertaken to provide adequate housing at less than its full commercial cost for those members of the lowest income groups who are unable to afford that cost.

The two approaches are closely related. The more building costs can be reduced the less will be the need for financial assistance or public housing, and the higher the standard which can be supported by any given level of public expenditure. Rent-paying capacity is determined chiefly by income and size of family. Among those who are unable to afford the present cost of adequate housing, rent-paying capacity ranges from zero to amounts just insufficient to cover the rent of adequate accommodation. As building costs are reduced, additional groups of persons with lower incomes will be able to afford satisfactory housing, but even when costs have been reduced as far as possible there will be families whose rent-paying capacity is still inadequate.

Since both the number of such families and the amount of financial assistance required to provide housing of the approved minimum standard for each of them will depend on the level of building costs, the authorities responsible for providing such assistance and the community as a whole which must bear the cost of it are necessarily concerned with these costs. It is appropriate, therefore, before proceeding to any discussion of measures of financial assistance or public housing to consider what action might be taken to improve the organisation and efficiency of the building industry and thus reduce housing costs.

**Measures to Reduce Housing Costs**

While the organisation and operations of the house-building industry differ in many respect in different countries, there are certain common characteristics which make for high costs of production. In the first place, the level of activity in the industry is subject to wide fluctuations. In countries or regions with severe winters there are marked seasonal swings in building, with the result that many building workers can count on no more than 8 or 9 months' employment even in good years; and in some cases there are further seasonal swings due to the existence of fixed dates for the beginning and termination of dwelling leases. In addition to these seasonal variations the industry is subject to wide cyclical swings, the nature and the relationship of which to cyclical fluctuations in the general level of economic activity vary in different countries. In both Great Britain and the United States, as is noted in section 3 below, the volume of residential building at its highest point during the inter-war period was ten times as great as at its lowest; and in Canada, the corresponding ratio was four times.

Employment is consequently highly irregular and hourly wage rates and labour costs are higher in relation to workers' average annual earnings than they would need to be if steady employment were assured.

Secondly, the actual building is done chiefly by small-scale local enterprises—"a fact which limits efficiency and accentuates still further the instability of employment in the industry. The contractor usually employs only a small number of carpenters and other workers and the extent to which he can secure the advantages of division of labour and specialisation is thus severely limited. In some cases each house is built as a separate job, most or all of the workers being discharged when it is completed and a new group assembled when another building contract is secured. Since small enterprises possess little capital, there is little use of mechanical equipment and motive power: today, as in past centuries, the greater part of the work, arduous as it is, must be performed by human agents. There has thus been no reduction in building costs comparable to the cost reductions effected in other industries by the progressive adoption of labour-saving devices. Partly as a consequence of the small scale, the lack of mechanisation and the irregularity of building operations, little has been done to apply modern methods of scientific management. "On the ordinary building job"1, according to an American study, "it has been estimated that more than 25 per cent. of the average craftsman's time is spent in making decisions as to his next move. Each operation offers a new problem to be solved. . . Even upon large-scale housing projects, management consists principally in bringing the various elements together under a brokerage arrangement, permitting each to plan, supervise and perform its own operation. Modern engineering science has only rarely been applied to the production of houses."

Thirdly, the primary contractor is loosely associated with a number of other enterprises which make some contribution to the production process. Usually he farms out to specialised subcontract-
tors such work as the installation of plumbing and electrical fixtures. He secures his materials and equipment in small quantities from a number of wholesalers, jobbers and retailers. To finance the work he may have recourse to one or more financial institutions. The various elements in this complicated industrial organisation function independently and with little co-ordination or even continuity of association. Even where a big construction organisation has been established, bringing together general contractors, sub-contractors and artisans, it has usually been for the purpose of a particular large job and the results have not always been satisfactory. 'A type of organisation and a method of operation that are efficient and flexible so far as large, special-purpose structures are concerned, has proved cumbersome, unwieldy and extravagant when undertaking the production of houses.'

In the fourth place, most of the work of building houses is done on the site and the house itself is built to individual specifications designed to take account of the peculiarities of the site, the special requirements of the local building code and the preferences of the individual occupier.

There is little standardisation of materials or dimensions. Room heights, wall thicknesses, window and door openings, room lengths and widths vary sometimes by fractions of an inch, and almost every item of material used in the production of a house can be purchased in several sizes. The wide variation in sizes and use of fractional dimensions does not add to the individuality of houses, but very seriously limits the possibilities for mass production of materials, requires the carrying of large inventories, results in confusion, and seriously interferes with the introduction of mass production methods in the building industry.

It is true that some progress towards standardisation has been made in recent decades as a result of the work of both private and official agencies in various countries, but as compared with other great industries the house-building industry is still backward in this respect. Because of the limited extent to which standardisation has been carried, and because of the low capitalisation of building enterprises associated with their small size, mechanisation and mass production methods have found little application in house building: only a small proportion of the component parts of the individual house is mass-produced and little progress has been made in the use of mechanical devices on the actual site of building operations. By far the greater part of the work of house building consequently has to be performed by traditional handicraft methods, which, being time-consuming, are necessarily costly. These methods, it has been observed, 'are detrimental to labour, to management, and especially to the consumer in need of housing at a reasonable price. Under these methods bricklayers, carpenters, plasterers, plumbers, and other workers cannot usually afford to live in new houses which they help to build, and many building craftsmen are compelled to occupy substandard dwellings.'

A fifth characteristic of the building industry, in certain countries at least, is the prevalence of monopolistic practices. In the United States, for example, it has been found that retail dealers in building materials and supplies have been able, by boycott or threats of boycott, to prevent direct sales of building materials by manufacturers or wholesalers to consumers, non-recognised dealers, contractors and Government agencies, and to force the routing of all materials through established channels.

Special-trade contractors often practise similar restraints upon distribution by requiring that their contracts include both installation and furnishing of materials. Labour sometimes co-operates by refusing to work for contractors who do not furnish their own materials. Similar opposition to change or improvement persists among almost every group connected with the building industry. Manufacturers often refuse to sell their products to groups representing new methods of sale or new price policies. Sometimes they exercise their patent privileges to control unpatented products also. Contractors combine to keep all work for member contractors, and secure agreements whereby labour refuses to work for contractors who are not members of the association. Contractors also combine to prevent competition from out-of-town contractors, and to prevent the use of prefabricated materials. Legislative bodies,
both State and local, assist in many of these restraints by requiring licences for contractors, by prohibiting the use of out-of-State materials, and by inserting rigid and unnecessary requirements in local building codes.

Monopolistic practices of this kind which have the effect of obstructing technological progress, restricting output and raising costs have their origin in part in a belief that there is only a limited amount of work to be done. This belief, according to a study of the building industry in the United States, prevails throughout the industry.

It serves both to raise money charges in the industry to uneconomic levels and to restrict productivity. Manufacturers of building materials maintain prices at sufficiently high levels to insure a profit at comparatively low rates of operation. Labour sets its rates of wages at high levels upon the assumption that there is only a certain amount of work to be done. Both labour and manufacturers are sufficiently well organised to enforce their demands. These excessive money charges, although they do not yield their recipients a necessarily large return, at least in the case of labour, add to the money cost of each house that is built, restrict demand, reduce employment, and encourage further efforts towards wage and price increases.

Even more serious, it is suggested, than the effects on money charges of this belief in the limited quantity of work available, are its effects upon productivity.

Uncertainty and fear arising from the belief that there is only so much work to be done have resulted in the imposition of a wide variety of harmful restrictions upon efficiency, particularly on the part of labour. Each worker nurses his job, whether he be union man or non-union. In the case of union members, restrictions to spread the work or to maintain traditional methods take tangible form and are written into agreements or working rules of the unions. There are rules which limit the supply of labour by imposing rigid apprenticeship regulations and entrance requirements; rules which require that skilled tradesmen do unskilled work, such as carrying materials from truck to place of use. In Memphis, an agreement between the contractors and painters requires that no contractor shall employ labourers to wipe up paint on any job.

Other union rules prohibit or restrict the installation of shop-fabricated materials. In Butte, Montana, for example, carpenters are not allowed to install door jams that are mortised for locks or hinges at mills or shops, nor to install window or door frames that have been previously assembled, unless the fabrication was done in a local shop. In Baltimore and Pittsburgh, agreements between the plumbers and contractors state that plumbers will not install any fixture on the job if trimmings are already in place until the trammings have been removed and replaced by members of the union. In Houston, the 1938 working rules of the plumbers stated that "no piping which is prefabricated for installation in a particular place in any certain job will be installed by members of Local Union No. 68, unless thread is cut off of one end of pipe and new thread is cut by members of Local Union No. 68."

Rigid jurisdictional distinctions in the building trades are in general also traceable to this belief that there is only a limited amount of work to be done. Each trade regards the right to perform a particular type of work as a property right, and carefully protects the methods and tools of its trade. ..

Unions are almost unanimous in prohibiting piece work, or the introduction into the building industry of any other techniques of scientific management which have greatly increased productivity and lowered costs in many of the leading manufacturing industries. Members are, in many cases, not permitted to make daily reports showing the amount of work done in a day. ..

Whether or not the above and similar rules are rigidly enforced is not known. The fact that such rules exist at all, and that they are in many cases written into contract agreements, indicates that they have considerable significance as restricting factors in the industry. They are expressions of a doctrine which has kept the building industry in an obsolete, disorganised condition.

Trade union opposition to labour-saving devices and other innovations is, as has been noted, in part a reflection of the belief that the quantity of work to be done is limited. It represents also an effort to protect the workers concerned against the consequences of technological change, an attempt to prevent the entire cost of such change from being imposed on a few while the community

---


as a whole reaps the benefit. "Labour unions", it has been said, "do not as a rule arbitrarily resist efforts by management to introduce necessary changes when management, in making the change, carefully considers the effect upon workers—their requirements and standards necessary for decent living. But management does not always do this. Organised labour stands for any improvement in equipment and methods when such improvement is safe and genuine and not mere fiction to disguise speed-up and exploitation and when industry and the country can be protected against the sheer shock of mass technological unemployment."

The outline given in the foregoing paragraphs of certain characteristics of the house-building industry which have stood in the way of cost reduction is sketchy and incomplete and makes no attempt to assess the relative importance in different countries of the various factors involved. It does, however, suggest that the problem of housing costs is one which cannot be ignored in the formulation of housing policy; and by illustrating the complexity of the problem it suggests the desirability of a many-sided attack upon it. Certain of the possible lines of approach which might be considered in any discussion of the subject may be briefly indicated.

(a) Measures to Ensure a High and Stable Level of Activity in the Building Industry.

Since certain of the factors making for high costs are closely related to the instability of the building industry and to the fear that there is only a limited amount of work to be done, measures to ensure a high and stable level of activity in the industry must be regarded as a necessary part of any attack on building costs. Such measures might include, for example—in addition to the more general policies directed to the maintenance of a high and stable level of activity in the economy as a whole—action designed: (a) to reduce seasonal fluctuations by introducing improvements in building techniques, by advance planning designed to permit the concentration of interior work in the winter months, and by the staggering of lease renewal dates; (b) to increase the inducements to private house building when private demand tends to fall off and to restrict any undue expansion in such demand; (c) to vary the rate of public housing construction in such a way as to offset any remaining fluctuations in private demand, or possibly even to promote anti-cyclical fluctuations in the total volume of house building sufficient in extent to absorb readily transferable unemployed resources in other sections of the construction industry; and (d) to subsidise low-cost housing to such extent as may be necessary to maintain the total volume of building activity required to sustain high general levels of employment. Some of the possibilities which might be explored in this connection are discussed below under "3. The Relation of House Building to the General Level of Employment".

(b) Measures to Secure the Economies of Large-Scale Production.

While the maintenance of a high and more stable level of building activity might be expected to remove some of the obstacles to the production of houses on a larger and more economical scale, it will not be possible to secure the full economies of large-scale production until structural dimensions and building materials and equipment have been standardised to an extent sufficient to permit mass production of a substantial proportion of the components of the dwelling. Consideration might be given, therefore, to measures designed specifically to promote such standardisation.

(i) Research. There appears to be an urgent need for laboratory and other investigation directed to the development of materials and methods of construction specifically adapted to the needs of low-cost housing. Public encouragement and support of research of this type might thus yield a substantial return. "Subjects for investigation should", it has been suggested, "include standardisation of materials and dimensions, scientific production management, mechanisation of building operations, and new materials", and also "building operations and the preparation of production standards for each craft and type of work in the residential building field". Public action in this field might include not only laboratory and other research but "the actual construction of sufficient numbers of dwelling units of various kinds to show the industry how to solve the organisational and technical problems involved". Both the organisation of such research and the effective utilisation of its results would appear to be matters in which the organised employers and workers of the building industry might usefully take an active interest.

(ii) Standardisation of building materials and structural dimensions. Consideration might be given to possible ways of bringing about the speedy and widespread application of standards

---

1 Statement by the American Federation of Labor, in Hearings Before the Temporary National Economic Committee Part 31-A (Washington, 1941), p. 18176.
evolved as a result of such research or of the work of the various private and official agencies concerned with standardisation in different countries. Such action might include, in addition to the co-operation of the industrial organisations concerned, preferential treatment or other forms of encouragement by the various public authorities concerned with housing finance or construction and, in the case of certain types of standards, legislation or regulations making their adoption compulsory.

(iii) **Standardisation of building codes.** In many countries the multiplicity and variety of existing local building codes form a serious obstacle to the standardisation of building materials, structural dimensions and other features of building design and practice. A considerable impetus could be given to such standardisation, and consequently to the reduction of building costs, by the revision of antiquated and unnecessarily restrictive building codes, by the formulation of uniform codes and their revision from time to time in order to take account of new materials and processes, and by action designed to secure the widespread adoption of such codes by local authorities.¹

(c) **Other Measures to Reduce Housing Costs.**

Other elements in housing costs to which attention might be given include the cost of financing house construction, the cost of building, land and taxes levied on house property or assessed on the basis of housing space.

**Financial Assistance and Public Housing**

However successful efforts to reduce housing costs may be there will still remain families whose income is insufficient to enable them to pay the full commercial cost of adequate housing. Since the process of cost reduction will inevitably be difficult and gradual it is, in fact, likely that for a long time in the future a substantial proportion of families in the lower-income groups in every country will be in this position. The role of the public authorities in relation to housing is therefore bound to be of great importance.

Public action in this field in the past has taken a great variety of forms, designed both to assist the building of houses for private ownership and to provide publicly owned houses for rental at low rates to low-income families. Measures have been taken in particular to improve the organisation of real-estate credit and to guarantee or insure mortgage loans; to provide such loans on favourable terms through specially created State or other public institutions; to grant reductions in or exemption from property taxes; and to subsidise and in other ways facilitate slum clearance and the provision of low-rent housing by municipalities and specially created housing authorities; and in certain cases the State itself has undertaken large-scale housing programmes, acquiring land, commissioning private firms to build the houses for its account, and letting the houses at low or moderate rentals to selected tenants.

**Organisation of Real-Estate Credit and Guarantee or Insurance of Mortgage Loans.²**

In numerous countries first mortgage loans cover only a relatively small proportion (30-60 per cent.) of building costs, and the construction of housing, either for rental or for ownership, for the low- and middle-income groups is consequently difficult to finance. Rates of interest on second and third mortgages are commonly quite onerous, and the markets for these types of security are seldom well organised, the result being that builders and potential purchasers of houses who possess relatively little capital find great difficulty in entering the housing market. Measures have therefore been taken in various countries to improve the organisation of real-estate credit and both central and municipal Governments have frequently assumed contingent obligations by way of guarantee or insurance of mortgage loans in order to increase the proportion of the marketable value of property on which mortgage institutions may safely grant loans. The guarantee of second mortgages is a common method by which municipalities, with their relatively limited financial resources, can safely participate in encouraging house construction. Under this procedure the cost price of new property may be covered up to 90 per cent. by mortgage loans, and substantial reductions in interest rates may be effected.

¹ For a recent example of a model code, see **New Zealand Standards Institute, Department of Industries and Commerce: New Zealand Standard Code of Building By-Laws, Part VII, Residential Buildings, issued under the authority of the Hon. Ministers of Industry and Commerce, Internal Affairs and Health (Wellington, Government Printer, 1943).** In Canada also there is a National Building Code (**National Research Council of Canada: National Building Code**, prepared under the joint sponsorship of the National Housing Administration, Department of Finance, and the Codes and Specifications Section, National Research Council of Canada, Ottawa, 1942), and the Advisory Committee on Reconstruction has recommended that a standard code "designed to permit more economical and efficient building" be incorporated into new national housing legislation (**Advisory Committee on Reconstruction: IV. Housing and Community Planning, Final Report of the Sub-Committee (Ottawa, 1944), p. 232**). The preparation of such codes has recently been recommended in Australia (**Commonwealth Housing Commission: 2nd Interim Report, 31st March 1944, paras. 59-62**), and the United States (R. Harold Denton, loc. cit., p. 147, and Miles L. Colkan and Others, *op. cit.*, pp. 159-161, 330, and 342).

² In this and the following subsections the examples of national practice that are outlined have been derived, except where otherwise indicated, from the following reports: I.L.O.: *European Housing Problems Since the War* (Geneva, 1924), and *Housing Policy in Europe: Cheap House Building* (Geneva, 1930); and *League of Nations, Economic Intelligence Service: Urban and Rural Housing* (Geneva, 1939).
As examples of the type of measures taken to improve the organisation of real-estate credit, reference may be made to the establishment in France of the Crédit foncier de France, a semi-public institution which mobilises loanable funds by issuing bonds and to a less extent by accepting deposits, and lends money on mortgage at standardised rates of interest; and to the semi-public institutions performing similar functions which have been organised in Sweden and Finland on a co-operative basis. "Owing to the guarantees with which they are provided", it has been stated, "the bonds issued by the above institutions are first-class investments. By means of judicious issue operations, it is usually possible to obtain funds in the best possible circumstances, having regard to the conditions prevailing on the financial market and to fix a rate of interest for mortgage loans which only slightly exceeds the actual yield of State bonds."

In the United Kingdom the Housing Act, 1923, empowered municipalities to guarantee mortgage loans issued by building societies to their members. By 1933 these provisions had been extended to encourage the construction of small houses for rent. The central Government undertook to share equally with municipalities and building societies the risk of advancing mortgage loans up to 90 per cent. of the cost of new houses. This compared with advances of only 70 per cent. or less that would have been available in the absence of governmental assumption of contingent liabilities.

Norwegian municipalities guarantee second mortgage loans, whether obtained from public or private credit institutions, up to 80-90 per cent. of the value of buildings, and in this way have secured substantial reductions of interest rates on this type of security. As a rule the maximum amount of loans covered by such guarantee is reserved for construction of working-class houses. First and second mortgages on middle-class houses barely cover two thirds of building costs under ordinary circumstances, and builders or potential owners of this type of housing must therefore provide a substantial equity on their own account. Mortgage loans made by central Government institutions, including the Mortgage Bank of the Kingdom of Norway and the Norwegian State Small-Holdings and Dwellings Bank, invariably require municipal guarantees. Such loans, however, may amount to 90 per cent. of the assessed value of buildings. Private insurance companies may grant second mortgage loans up to 80 per cent. of the assessed value of houses if municipal guarantees can be obtained.

In the United States the National Housing Act, 1934, as amended, empowered the Federal Housing Administration to insure a wide variety of approved financial institutions against losses that may arise out of the following types of lending activity: long-term first mortgages on houses; first mortgages on large-scale fixed dividend housing projects; and short-term loans made for repair and modernisation of houses and other buildings. To be eligible for governmental insurance such mortgage loans must not exceed 80-90 per cent. of the appraised value of the buildings, and in the case of the higher amount the owner must make a down payment of the residual 10 per cent.

The examples cited are typical of the use of Government credit on a contingent liability basis, and some of these methods for aiding the construction of low-cost housing have been in effect for a considerable period. In some cases these methods were devised to supplement direct housing subsidies, and they have commonly been retained, or new devices have been introduced, when subsidies have been reduced or abandoned. A particularly favourable feature of these devices is that they are suitable to governmental units which have limited or violently fluctuating financial resources, such as municipalities, and to Governments that may periodically encounter short-term borrowing difficulties, such as the Governments of countries which lack well-organised money markets with ample resources, as well as municipalities in all countries. By assuming contingent liabilities through the guarantee or insurance of mortgage loans Governments at all levels can usually safely assume greater responsibilities in connection with the encouragement of house building, given good management and the sound selection of risks, than they might be able to assume if they were to depend entirely or mainly upon such devices as direct housing subsidies.

**Governmental Provision of Mortgage Funds.**

Besides guaranteeing or insuring mortgage loans Governments may make funds directly available in a variety of ways for mortgage lending. In the United States, the federal Government has set up a national reserve fund which is administered by the Federal Home Loan Bank System and designed to perform the same function in the field of home mortgage credit that the Federal Reserve System performs by supplying a credit reserve for commercial banks. In brief, the various credit institutions that supply home mortgage loans continue to cater to the requirements of individuals along accustomed lines, and have recourse to the Home Loan Banks only when they require sup-

---

1 Urban and Rural Housing, loc. cit., p. XXII.
2 In March 1942 all federal housing agencies and their activities were consolidated under the title of the National Housing Agency. For a description of the Federal Housing Administration's activities, particularly its adaptation to wartime conditions, see Tenth Report of the Federal Housing Administration (Washington, 1944), which covers the year ending 31 December 1943.
plimentary short- or long-term advances, which are secured by approved home mortgages. The Home Loan Bank System is organised on the basis of twelve regional banks, and is only one of a complex of agencies administered by the Federal Home Loan Bank Administration, which was created to enable private enterprise to provide an adequate volume of long-term mortgage credit and to improve the conditions of investment of small savings.

To fulfil the latter function the Federal Savings and Loan Insurance Corporation performs a service for approved savings and loan institutions of the same type that the Federal Deposit Insurance Corporation performs for the banking system as a whole. The former agency insures the accounts of individual investors with specified savings and loan institutions up to a maximum of $5,000. The Home Owners’ Loan Corporation indirectly contributed to the amount of available mortgage loan credit in the hands of private lending institutions by refinancing the mortgage debt of individuals faced with foreclosure or tax sales. This refinancing was carried out on an acceptable long-term basis and at interest rates appreciably lower than those formerly paid by the assisted individuals. By exchanging its readily marketable bonds for the frozen mortgages held by credit institutions the Corporation materially helped to secure liquid conditions in the mortgage loan market and thus made loan funds available.¹

In certain countries mortgage funds are made directly available by Governments at interest rates equal to or only slightly in excess of going rates on governmental borrowing, and usually with the advantage of a relatively long redemption period. This procedure varies widely. In some cases the builders (local authorities, public utility societies², individuals, etc.) must secure first mortgages in the normal way from private credit institutions, while the central Government provides funds for second and third mortgages. In other cases central Government funds are made available for first mortgages, which may or may not require municipal guarantees.

In Denmark, public funds have been loaned on second and third mortgages up to 95 per cent. of the value of buildings. This type of assistance has been made available to municipalities, co-operative societies and private individuals. In the case of the last two classes of borrowers municipalities commonly guaranteed the central Government’s loans. Building of small houses has been encouraged in Finland by providing State funds for second mortgage loans. The Netherlands central Government similarly provided a market for second mortgages in special cases where working-class houses were built. The amounts of such loans have varied between 20 per cent. and 30 per cent. of building costs, with the proviso that the total covered by both first and second mortgages should not exceed 85-90 per cent. of cost.

In Norway, the municipality of Oslo not only guarantees second mortgages but also makes third mortgage loans on its own account. Semi-official mortgage credit institutions in Sweden supply both first and second mortgage loans to encourage low-cost housing construction. These institutions are organised on co-operative principles, lending through the agency of associations of borrowers who in turn take part in the management of the mortgage credit institutions themselves. In addition, central Government funds have been made available to municipalities for the purpose of lending on third mortgages, both for new construction and for repairs and renovation that will prevent the growth of new slums.

Under the Canadian National Housing Act, 1944, the Dominion Government may join with approved institutions in making loans to assist in the construction of houses for owner-occupiers. The joint loan must be not less than 50 per cent. of the lending value of the house and may not be more than the aggregate of 95 per cent. of the first $2,000 of the lending value, 85 per cent. of the next $2,000 and 70 per cent. of the remainder. The Government’s share is limited to 25 per cent. of the loan, and the rate of interest on the loan is not to exceed 4½ per cent.

**Tax Reductions and Exemptions.**

To a limited extent tax exemptions or tax reductions have been used by Governments at different levels to encourage house building. This device has sharp limitations, however, and gives rise to considerable difficulties when it is used to any great extent by municipal Governments only. These Governments’ revenue sources are everywhere based almost entirely on different forms of the real property tax, and without alternative revenue sources to exploit, municipalities are obviously severely limited in respect of the amount of tax exemption or reduction which they may accord new property on their sole initiative. These devices are therefore most appropriately used by Governments that enjoy a wide variety of revenue sources. But if higher levels of Government

---

¹ For an account of the activities supervised by the Federal Home Loan Bank Administration, see the Tenth Annual Report of the Federal Home Loan Bank Administration (Washington, 1944), which covers the fiscal year 1941-42.
² The term “public utility societies” refers to organisations such as foundations, philanthropic associations, limited dividend companies, or co-operative societies, which operate for no profit or only a limited profit.
undertake to match the revenue losses sustained by municipalities through the use of tax exemptions and reductions in order to encourage new house building, these devices may prove highly successful.

Even before the War of 1914-1918 tax reductions were accorded in Belgium to individuals with low incomes who bought, built or improved houses for their own occupation, and limited tax exemptions applied to houses built with governmental financial assistance. Since 1928 low-priced houses have been exempt for ten years from land tax. In Denmark new dwellings are exempt for a period of twenty-two years from all taxes payable on the improved value, that is, buildings, fencing, planting, etc., to the national Government and the municipalities. Remodelled houses in which additional dwellings have been provided are exempt for a period of ten years from taxes on the improved value.\(^1\)

Part II\(\text{II}\) of the Canadian National Housing Act of 1938 provided for tax reductions of 100 per cent., 50 per cent., and 25 per cent. over a three-year period for new houses costing less than $4,000. The federal Government undertook to compensate local authorities for any revenue lost in this way, but the provision has been little used.\(^2\) A New York State law of 1920, as amended, permitted cities to grant tax exemption for ten years from the date of passage of the law for new housing begun before April 1925. Since the cumulative tax exemption amounted to from one fifth to one third of total building cost, depending on the year that construction started, this provision helped to encourage a high level of building activity that materially lessened the housing shortage created by the War of 1914-1918.

Throughout the whole of the United States all property owned by the Federal Public Housing Authority\(^3\) is exempt from federal, State and municipal taxation. The Authority is empowered, however, to make payments in lieu of taxes to any States or municipalities in respect of property owned by it, such payments not to exceed the amount of tax payable on comparable non-exempt property. Payments in lieu of taxes to municipalities are in fact limited by the Authority’s own administration rulings to 5 per cent. of the shelter rents received in each project. Since these payments are only a fraction of the full taxes that would be assessed against private owners of comparable property, municipal authorities have frequently expressed strong dissatisfaction with this arrangement. The F.P.H.A. has nevertheless maintained its ruling, pointing out that local tax exemption is necessary if low rents are to be continued, and that in any case the Authority’s activities essentially consist of slum clearance and replacement, thus providing considerable indirect financial relief to the municipalities concerned.

Direct Subsidies for Private and Public House Building.

Tax exemption is itself a form of subsidy to the builders and occupants of low-cost housing, but the term “subsidy” has usually been reserved for more direct forms of governmental contribution to house building. Before the War of 1914-1918, several countries had gained valuable experience from systems of loans on favourable terms to promote construction of cheap housing, and after that war this procedure was frequently combined with varying degrees of subsidy. On occasion the post-war subsidies were granted through the medium of public projects built by central and local Governments, but more frequently they were extended to public utility societies, individual builders or potential home owners themselves.

Maintenance after the War of 1914-1918 of wartime rent restrictions in several countries, in the face of continued high prices and costs, virtually excluded private enterprise from the low-rental housing field, and subsidies were then designed to restore this type of activity. The various forms that subsidies took included, among others, capital grants, contributions to current expenditures on completed houses, very low interest on loans, and rent reductions in favour of needy families. After the worst of the immediate post-war housing shortages had been rectified, however, subsidies were found to create special difficulties of their own, in addition to involving heavy and increasing charges on Government budgets at a time when budget balancing was regarded as a sine qua non of sound fiscal policy. The chief trouble with direct subsidies to individual builders was that only a small proportion of the population, and that not the most needy, was benefited. Subsidies that benefit only, or mainly, families with relatively good incomes do very little to widen the area of house-building activity, since these families can ordinarily afford to finance home ownership without assistance.

---

\(^1\) Provisional Act No. 179 of 9 April 1941, para. 13; Notification No. 298 of 30 June 1941 to promulgate the text of the Act respecting loans for building, para. 38 (a); and Legislative Order No. 163 of 28 March 1943.


\(^3\) Before the March 1942 consolidation of all federal housing agencies the F.P.H.A. was known as the United States Housing Authority.
Direct cash subsidies for house building also frequently served to raise, or at least to maintain, costs in the building industry, with the result that the social benefits from a given amount of expenditure were severely limited. Subsidies of this sort were therefore commonly abandoned as soon as the most pressing difficulties raised by post-war housing shortages had been overcome, and direct aid has since been increasingly concentrated on low-income families who could not otherwise meet the economic rent of houses conforming to minimum requirements of decency. This type of assistance in its most effective form consists of rent reductions in favour of needy families, the amount of subsidy being determined not only on the basis of family income but also by the number of children in the family. In this way some of the requirements of population policy can be met as well as those of housing policy.

Subsidies in France have been divided between central Government loans at very low interest rates to organisations that provide cheap housing, the State itself bearing the burden of part of the interest charges, and direct contributions to cover part of the cost of new house building. In regard to the first method, the Caisse des dépôts et consignations, an organisation which manages certain funds of savings banks and similar institutions, made direct loans to the Treasury, which in turn made available for low-cost housing an annual amount which was determined by an appropriation in the finance law. Since 1928 the Treasury made a differential interest rate applicable to different types of housing activity: 2 per cent. for average cheap houses, 3 per cent. for improved cheap houses, and 4 per cent. for medium-rent houses. Departments and communes were empowered to contribute a maximum of 1.5 per cent. per annum to payment of interest and amortisation charges. For its loans from the Caisse the Treasury paid interest on a quarterly basis equal to the average rates to organisations that provide cheap housing, the State itself bearing the burden of part of the interest charges, and direct contributions to cover part of the cost of new house building. In regard to the first method, the Caisse des dépôts et consignations, an organisation which manages certain funds of savings banks and similar institutions, made direct loans to the Treasury, which in turn made available for low-cost housing an annual amount which was determined by an appropriation in the finance law. Since 1928 the Treasury made a differential interest rate applicable to different types of housing activity: 2 per cent. for average cheap houses, 3 per cent. for improved cheap houses, and 4 per cent. for medium-rent houses. Departments and communes were empowered to contribute a maximum of 1.5 per cent. per annum to payment of interest and amortisation charges. For its loans from the Caisse the Treasury paid interest on a quarterly basis equal to the average

amount to 90 per cent. of the cost of the projects in question, of which one fifth to one quarter re-

crease the rate of subsidy from 30 per cent. to 10 per cent. of economic rents without thereby dis-
turbing the relative uniformity of rents charged for working-class housing.

Subsidies in France have been divided between central Government loans at very low interest rates to organisations that provide cheap housing, the State itself bearing the burden of part of the interest charges, and direct contributions to cover part of the cost of new house building. In regard to the first method, the Caisse des dépôts et consignations, an organisation which manages certain funds of savings banks and similar institutions, made direct loans to the Treasury, which in turn made available for low-cost housing an annual amount which was determined by an appropriation in the finance law. Since 1928 the Treasury made a differential interest rate applicable to different types of housing activity: 2 per cent. for average cheap houses, 3 per cent. for improved cheap houses, and 4 per cent. for medium-rent houses. Departments and communes were empowered to contribute a maximum of 1.5 per cent. per annum to payment of interest and amortisation charges. For its loans from the Caisse the Treasury paid interest on a quarterly basis equal to the average

amount to 90 per cent. of the cost of the projects in question, of which one fifth to one quarter re-

crease the rate of subsidy from 30 per cent. to 10 per cent. of economic rents without thereby dis-
turbing the relative uniformity of rents charged for working-class housing.

The Swedish central Government also provides loans on favourable terms and direct subsidies to enable rent reductions to be made in favour of large and needy families. The loans are made to communes or public utility societies at rates equal to the cost of central Government borrowing. Standard rents for houses built or improved with the proceeds of these loans are based on cost, and abatements of 30 per cent. to 70 per cent. are granted to families with three to eight or more children. The central Government then makes direct contributions equal to the amount of effective rent reduction. In addition, large families have been eligible since 1936 for both loans and direct sub-

since 1934; these central Government subsidies have lapsed, but certain departments and communes have continued with programmes which provide smaller subsidies for selected classes of families.

Since 1901 in the Netherlands, both housing societies recognised as being of public utility and also communes have been eligible for central Government loans and subsidies in order to build and improve working-class houses. The subsidies are designed to provide for a portion of annual expenses after construction has been completed and thus to reduce rents. Between 1916 and 1924, subsidies were advanced in equal portions by the central and local Governments in amounts equal to the total value represented by increased building costs and higher interest rates in the war and im-

mediate post-war period. Subsequent to 1924 the central Government took over part of the local authorities' contribution to subsidies, and this form of aid has been confined chiefly to slum clearance. With the steady fall in building costs and interest rates subsequent to 1920 it was possible to de-

The Swedish central Government also provides loans on favourable terms and direct subsidies to enable rent reductions to be made in favour of large and needy families. The loans are made to communes or public utility societies at rates equal to the cost of central Government borrowing. Standard rents for houses built or improved with the proceeds of these loans are based on cost, and abatements of 30 per cent. to 70 per cent. are granted to families with three to eight or more children. The central Government then makes direct contributions equal to the amount of effective rent reduction. In addition, large families have been eligible since 1936 for both loans and direct sub-

since 1934; these central Government subsidies have lapsed, but certain departments and communes have continued with programmes which provide smaller subsidies for selected classes of families.

In the Union of South Africa, under the Housing Act, 1920, as amended in 1930, local authorities whose finances are sound, and public utility companies in certain areas, are eligible for central governmental loans, which contain a large element of subsidy, in order to provide housing at less than economic rentals to low-income groups. These loans are currently being made at 3½ per cent., which represents a heavy loss to the central Government if its long-term borrowing cost is used as the standard for comparison. Furthermore, in setting the rents of this subsidised housing the local authorities must fix them at such levels that they will themselves incur losses equal to half the loss borne by the central Government. An additional experiment has begun under the pro-

visions of the Housing Act to provide houses for those urban groups who cannot afford even the subeconomic rentals provided by the scheme just outlined. In this case a public utility company in Cape Town has obtained a central Government loan at 1½ per cent. in addition to a limited guarantee of the Department of Social Welfare if it should incur any operating losses. Under the Additional Housing Act, 1937, approved building societies may lend to borrowers whose in-
comes do not exceed £400 per annum, plus £30 for each dependant in excess of three, a maximum of 90 per cent. of the cost of house and site, which compares with the normal maximum loan of 75 per cent. The building societies advance two thirds of these loans themselves and secure the remainder from the central Government at rates that have ranged from 3½ to 4 per cent. The interest rate to the borrower is calculated as two thirds of the normal building society loan rate plus one third of the normal Government contribution.

Under Part II of the Canadian Housing Act, 1938, house building undertaken by approved local housing authorities on the basis of loans extended by the federal Government must satisfy a number of complicated conditions regarding rental. Such housing must be rented only to families whose total individual incomes do not exceed five times the economic rent, which in turn is defined as 9½ per cent. of construction cost plus taxes. On the other hand, the rent charged, apart from service charges, must not exceed one fifth of total individual income, provided that aggregate rental income covers all expenses. If, however, costs have been so unduly excessive that the level of rents required by the Act would be burdensome to low-income families, the provincial or municipal Governments concerned may undertake to grant subsidies to reduce rents.

Direct subsidies from the central Government through the agency of local authorities played a vital part in effecting a rapid increase in house building in Great Britain after the War of 1914-1918. These subsidies were made available not only to municipalities but also to public utility societies and private building firms. In the case of local authorities the Housing and Town Planning, etc., Act, 1919, provided that the central Government would offset all losses connected with their house-building activities after the deduction of a municipal contribution of one penny per pound of assessed valuation. The Housing (Additional Powers) Act, 1919, provided lump-sum subsidies for private builders based on the number of houses built. The scheme for subsidising local authorities proved so costly that it was abandoned in 1921 and replaced by the Housing Act, 1923, which provided for the contribution of a flat annual amount of £6 (reduced in 1927 to £4) per house for 20 years. To encourage the construction of houses for rent the Housing (Financial Provisions) Act, 1924, provided for annual subsidies of £9 per house for 40 years in urban areas (reduced in 1927 to £7 10s.), and £12 10s. in agricultural areas (reduced in 1927 to £11). Rents for such houses were to be maintained as near as possible to the pre-war level, providing the loss to municipal rates on this account did not exceed £4 10s. per house per year for 40 years (reduced in 1927 to £3 15s.). The consideration of these subsidy schemes helped to stimulate a construction boom that was without precedent, and the system remained in force in greater or less degree until 1933. Between then and the outbreak of war private construction, stimulated to a considerable extent by low-interest rates and a large fall in building costs, created an even greater housing boom.

Slum Clearance.

Since private enterprise cannot profitably undertake demolition and reconstruction of slum and blighted areas, central and local Government action is required for a successful approach to the problems of housing obsolescence and overcrowding. This form of activity is usually associated of necessity with a greater or less degree of direct or hidden subsidies, tax reductions or exemptions and the like. In some cases legal provisions for ascertaining and abating overcrowding, coupled with subsidies for the accommodation of displaced families, have successfully cleared up slum conditions. In other cases direct subsidies have been used to demolish and rebuild slum areas. In the latter type of endeavour the division of governmental authority, particularly in federal countries, may inhibit the successful prosecution of slum-clearance schemes because adequate condemnation powers may be lacking to the central Government, which is ordinarily the only one equipped with sufficient fiscal capacity for the undertaking. Usually, however, where central Governments possess adequate condemnation powers as well as fiscal capacity, slum clearance can be accomplished with due regard for safeguarding private interests in the required sites as well as with great benefit to erstwhile slum dwellers.

The United States Housing Act of 1937 provides for the financing by the federal Government, through local housing authorities, of slum clearance and low-rent public housing. Financial aid is given in two forms: (1) federal loans to make up deficiencies in municipal borrowing power, and (2) capital or annual grants or subsidies to make up deficiencies in the family income of tenants. The loans are for a period of 60 years at an interest rate one half per cent. higher than the going long-term Government interest rate and may amount to as much as 90 per cent. of the cost of housing projects. Capital grants are limited to 25 per cent. of cost, and annual grants to a percentage of cost equal to one per cent. more than the going long-term Government interest rate. For every new dwelling unit financed under the Act an equivalent amount of substandard housing must be removed. Occupancy of a dwelling unit by a family with income not exceeding five times the established rental. Legislation authorising the creation of local housing authorities to operate under the Act has been adopted in 39 States and more than 600 local housing authorities...
have been established. By March 1942, the United States Housing Authority\(^1\) provided for in the Act had advanced or contracted for 747 housing projects, representing obligations of $770 million and comprising about 185,000 dwelling units in 548 cities or other political subdivisions. The initiation of new slum clearance and low-rent projects was suspended for the duration of the war and the funds provided for in the Act were made available for the construction of housing for war workers and members of the armed forces. At the end of the war this war housing is to become part of the low-rent housing programme. By the end of 1943, 105,000 dwelling units had been completed under the original low-rent housing plan and were in use. In the case of those for which permanent financing had been completed (about 60 per cent. of the total), the proportion of total cost financed by local authorities amounted to 34 per cent., as compared with the required minimum of 10 per cent. In the case of projects financed during 1943 the non-federal share was over 69 per cent. at an average interest rate of 2.06 per cent., for loans with maturities of up to 43 years—a striking indication of the increasing acceptability of local housing authority obligations in the financial markets.\(^2\)

In Belgium, the *Caisse générale d'épargne et de retraite* is empowered to apply a portion of its funds for the purpose of slum clearance through the agency of local credit and housing societies. Loans to such institutions are made at rates only slightly higher than the *Caisse* pays its depositors. Slum houses are closed by decree of local authorities after fifteen months' notice, during which period the housing societies provide alternative shelter for the displaced inhabitants. The housing societies may also purchase or expropriate slum houses for conversion or rebuilding, but this has proved to be considerably more expensive than the process of demolition coupled with new building.

Under the Housing Act, 1930, in Great Britain, local authorities are obliged to provide housing for families displaced from slum areas marked for demolition. Such rehousing may be carried out by the local authorities themselves or by voluntary societies, but in either case the plans to construct new working-class houses, or to recondition old ones, must be passed by the Minister of Health as being reasonably adequate. In order to rent the alternative housing space that is provided as a result of slum-clearance activities, at rates which low-income families can afford, the central Government grants £2 5s. (in Scotland, £2 10s.) per year for 40 years for each displaced person, whether adult or child. The local authorities concerned must also provide from the general rates £3 15s. (in Scotland, £4 10s., subject to reduction in cases of special need) per house per year for a similar period. In cases where rehousing takes place on particularly expensive land (£3,000 per acre, or more) the central Government contribution may be increased to £3 10s. per person. This system persisted until the passage of the Housing (Financial Provisions) Act, 1938, which set the central Government subsidy at £5 10s. per house for 40 years, subject to an increase to £6 10s., depending upon the financial position of the local Government in question in relation to past and contemplated expenditures on housing.

When blocks of flats are built on expensive sites, the central Government subsidy ranges from £11 per flat (where the cost of the developed site is between £1,500 and £4,000 per acre) to £26 (where development cost exceeds £28,000 per acre), the subsidy period being 40 years in any case. The contribution of local authorities is in most instances one half the central Government subsidy, but is provided over a 60-year period. In order to abate overcrowding, the Housing Act, 1935, provided other forms of subsidy to help accommodate displaced families. Either a central Government grant could be obtained automatically in order to build flats on expensive sites, or the Minister of Health could grant a discretionary subsidy to local authorities whose financial circumstances demonstrate their exceptional need. These subsidies were discontinued in 1939 and assimilated with the automatic subsidies for slum clearance provided by the Housing (Financial Provisions) Act, 1938.

Local authorities in the Netherlands have been empowered since 1901 to order compulsory reconditioning of insanitary houses, or to require their evacuation. Whole districts may be purchased or expropriated by local authorities and rebuilt, and in all cases where expenses thus incurred are not fully recoverable the central Government takes over one half the annual deficit from the commune. To accommodate families evicted from individual condemned dwellings a very inexpensive type of housing is supplied, but if the economic rent for even this type of accommodation is too high for large and needy families the central Government will in certain circumstances share with the commune the burden of meeting deficits incurred by renting at suitable rates. In 1938, further subsidies were made available for reconditioning and modernising working-class houses, two thirds

---

\(^1\) The functions of this Authority were transferred in 1942 to the Federal Public Housing Authority, a part of the National Housing Agency.

of these grants being paid by the central Government and the remainder by local authorities.

As the examples cited illustrate, slum clearance is usually associated with the provision of low-rental housing. The need for an adequate supply of low-rent housing presents, however, a problem that is broader than, and cannot be wholly solved by even the widest measure of slum clearance; and the problem of providing an adequate supply of all the types of rental housing required by the community is, of course, broader than that of supplying the needs of the lower-income groups alone. A large proportion of families in the middle-income groups require rental housing of an adequate standard at a price within their means, but so far this requirement has been only indifferently met.

The trouble is that a large part of the housing which is currently for rent (only part of which can properly be included in the slum or low-rent categories) is both inadequate and inappropriate for any kind of tenancy. This state of affairs has arisen partly because houses which have depreciated to such an extent that they can find no market among owner-occupiers are often offered for rent, and partly because in many countries a substantial part of the housing now for rent was originally built for owner-occupancy by families in the higher-income groups. Even when it has not suffered depreciation in quality, housing of this sort is often unsuitable for rental purposes, whether it is any kind of tenancy. This state of affairs has arisen partly because houses which have depreciated of the State Advances Corporation, was opened with the Reserve Bank of New Zealand on 1 July 1935. In 1936, therefore, a Ministry of Housing (since April 1943 the Ministry of Works) and a Department of Housing Construction were set up to operate under the provisions of the Housing Act, 1919, as liberalised by amendment. The new Department then undertook housing construction on a national scale for rental purposes only. In a unique experiment the finance for this operation was provided from Reserve Bank credit, the object avowedly being "to create assets in Canada in low-or moderate-cost housing for rent with a guarantee of a net return amounting to 2½ per cent. for 50 years after the completion of any project."

This type of guarantee, it may be noted, would seem capable of being extended to other financial institutions such as savings banks and trust companies. Experience has shown that the returns that may be legitimately expected in the United States from large-scale medium-cost rental housing projects, even when they entail relatively heavy slum-clearance costs, substantially exceed the annual return specified in the Canadian legislation.

State Housing for Rental.

An alternative to the encouragement of large-scale housing construction by strong financial institutions would consist in making the provision of rental housing, at least as regards low and moderate-cost dwellings for rent, in whole or in part a governmental responsibility. In New Zealand, for example, the central Government undertook in 1936 to provide adequate housing for the people on a national scale. Earlier efforts to stimulate private building activity through the medium of loans administered by the State Advances Corporation had not prevented the development of a serious housing shortage that was thoroughly canvassed under the provisions of the Housing Survey Act, 1935. In 1936, therefore, a Ministry of Housing (since April 1943 the Ministry of Works) and a Department of Housing Construction were set up to operate under the provisions of the Housing Act, 1919, as liberalised by amendment. The new Department then undertook housing construction on a national scale for rental purposes only. In a unique experiment the finance for this operation was provided from Reserve Bank credit, the object avowedly being "to create assets against Reserve Bank credit". A Housing Account, quite apart from the usual lending operations of the State Advances Corporation, was opened with the Reserve Bank of New Zealand on 1 July 1936 by transfer of credit held in the State Advances Account at that time.
In its use of new money from the Reserve Bank for its operations the Housing Department was able to secure the progressive issue of Treasury bills in anticipation of revenue. The Department thus secured the lowest possible rate on capital funds invested, or 1 to 1/3 per cent. Furthermore, standardisation of fittings and construction was adopted in conjunction with the widest possible use of local materials in order to reduce costs to the minimum without at the same time necessitating the use of monotonous house plans. The result has been that by 31 March 1943 the number of houses completed and rented amounted to 14,892 against an estimated shortage of some 20,000 in 1936. In addition, sufficient building sites to accommodate 35,784 house units have been purchased by the Department of Housing Construction.³

Conclusion.

The whole question of post-war governmental financial assistance for house building turns on the prior solution of a number of intricate problems. The choice of minimum housing standards will be vital, and so too will be the types of rental and ownership policies that may be adopted. Above all, available resources must be properly marshalled, particularly in the immediate post-war transition period, to ensure that the maximum possible benefit is secured for the financial outlays and real effort involved in seeking a solution to the housing problem. In other words, care must be taken to see that the right sorts of houses are built in the right places.

Post-war housing policy will be intimately bound up, in particular, with wider problems concerning the location and shifting of industry and population, and the planning of urban areas in order to relieve current conditions of strain, discomfort and waste. In particular, the problem of providing large-scale rental housing must be solved if housing policy is to be successful. The demand for rental housing arises out of necessity, which is not invariably financial but is rather related to the requirement of being able to move on short notice in response to shifting opportunities for employment. And since wartime developments suggest that the need for mobility of labour is likely to become greater in the future rather than less, this cause of a high demand for rental housing is likely to become increasingly important.

3. The Relation of House Building to the General Level of Employment

House Building and Full Employment

Construction occupies a strategic place in total business activity and particularly in total capital investment in all countries. In the United States, for example, total construction activity during the eighteen years from 1919 to 1936 amounted on the average to approximately 11 per cent. of gross national income and 35 per cent. of gross capital formation.² Of this total, residential construction accounted for more than one third, or approximately 4 per cent. of gross national income and 20 per cent. of gross capital formation. During this period, moreover, construction activity had declined from its peak in 1925 to particularly deeply depressed levels during the 1930's. This decline, and especially the decline in house building, was an important factor in the failure to achieve full employment in the United States before the war. On the other hand, the strong upturn of residential construction in Great Britain in the early 1930's provided a powerful impetus to the recovery of total business activity that took place before the rearmament boom began on a large scale.

Although house building has been in almost total eclipse for the duration of the war in all belligerent countries, it will resume its important place in peacetime as one of the major factors that determine employment levels. In fact, if the general level of economic activity after the war is to be high enough to give employment to substantially all of those who are able and willing to work, residential construction in a number of countries must be expanded to record levels. This point has been clearly brought out by calculations relating to post-war high-level employment requirements in the United States which have been published by the Board of Governors of the Federal Reserve System.³ In that country, the authors of this study point out, "a high level of employment will require a volume of production unprecedented in peacetime"; and the same will no doubt be true of all countries in which population is expanding and full employment was not achieved before the war. Housing construction at the rate of some $7,000 million a year (at 1943 price levels) may, it is estimated, be required in the United States if the total volume of investment is to be adequate to maintain "gross national product" at a level of $170,000 million a year and keep unemployment down to the 2 million which is thought to be "probably as low a figure as can be achieved in peacetime". The figure of $7,000 million is, of course, no more than a rough estimate, since other types of expenditure may amount to more or less than the totals assumed in the study; but it may be

taken as indicating the order of magnitude of the construction programme that is likely to be required. The figure thus suggested represents a much greater volume of housing construction than has been reached at any time in the past. $7,000 million would provide 1.4 million housing units at an average construction cost of $5,000. Construction at this rate would constitute a housing boom far exceeding that of any year in the 1920's, when less than one million units were built in the peak year, and annual outlays exceeded $4,000 million only in the years 1923-1928 inclusive, with a peak of $5,200 million in 1925.1

Though corresponding estimates are not available, there is every reason to believe that in other countries also a large volume of house building will be a necessary condition of high general levels of employment in the post-war period. In those countries which have been bombed or fought over, housing repairs and construction will, of course, absorb a particularly large share of available resources in the period immediately following hostilities; and the extent to which the building industry will be expanded for this purpose will make the continuation of house building on a large scale for a considerable time, even after such reconstruction work has been completed, particularly essential to the maintenance of high levels of employment.

**House Building and Industrial Fluctuations**

Two features of the building industry give it a place of particular importance in the trade cycle. The first is its very large size; in most countries the construction industry is second in size only to agriculture, and in many of the less industrialised countries it constitutes the only non-agricultural capital investment outlet worth mention. Certainly the building industry commands a vital position in relation to the production and employment of virtually all other industries, including transporta-

The following estimates made by Simon Kuznets2 show very clearly the relative amplitude of cyclical variations in building activity and other economic series in the United States during the inter-war period:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Table II. Fluctuations in Building Activity and Other Economic Series in the United States During the Inter-War Period</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>High (000,000,000)</td>
</tr>
<tr>
<td>Consumers' outlay</td>
</tr>
<tr>
<td>Gross capital formation</td>
</tr>
<tr>
<td>Total construction</td>
</tr>
<tr>
<td>Total private construction</td>
</tr>
<tr>
<td>Residential construction</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Since total construction includes governmental building activity, it might be expected to hold up better than total private construction. The remarkable feature of this table is, however, the extremely wide variation in residential construction, for which the peak, in dollar value, was twelve times the low point. Since prices had fallen greatly between 1925 and 1933, the high in house building in terms of units built was only ten times the low.

In Great Britain and Canada during the period 1922-1939, residential construction at its low point was approximately one fourth, in real terms, of the highest rates registered.3 If, however, the period is extended to 1921, it will be seen that the high in residential construction for Great Britain was, in real terms, ten times the low, as in the United States.

The fluctuations thus registered in building activity are greater than those noted in any other major industry. Of 99 industrial series studied in the United States, building activity, as measured by building permits issued, showed fluctuations at least twice as wide as those of 70 other series, and at least three times as wide as those of 40. The only series that fluctuated more widely than building activity were beet sugar and raisins in the agricultural group; sulphur, asphalt, cement, natural gas, fluorospar and mercury in the mining group; and ships, aluminium, cigarettes and locomotives in the manufacturing group.4 Of these series, two, asphalt and cement, are directly affected by the level of building activity itself and none can be considered a major industry in any sense.

---

1 Derived from S. Kuznets, op. cit., p. 40. Other estimates of the amount of residential construction required have ranged up to $8,000 million (cf. "Transition to Peace" in Fortune, Jan. 1944, p. 85, and Guy Gries: "Housing: The Why of Planning", in idem, Nov. 1944, p. 146).


of the term in the United States. Thus, any action taken to reduce the amplitude of fluctuations in house-building activity, at least in the United States, is bound to have a powerful effect in mitigating the swings of the trade cycle.

Observers of fluctuations in residential construction in Europe tend to the view that house building tends to vary in such a way as to reduce the amplitude of the general trade cycle. The fact that rents fall less than most other prices acts, they consider, as a distinct stimulus in time of depression to speculative house building, which then yields relatively high profits. In addition, capital becomes more easily available as a depression deepens, thus facilitating residential construction ventures. Considerable stress is laid upon the influence of variations in interest rates as an automatic corrective of housing booms when general business activity expands, and a strong stimulus to the expansion of house building during depressions. Changes in interest rates, it is thought, have more effect than changes in wages or in prices of building materials, since "the combined share of these factors in the total cost is much smaller, so that their effect on the volume of building activity is far from being as great as that of the rate of interest".2

Fluctuations in residential construction in Great Britain do not lend themselves readily to simple analysis. On the one hand, opinions can be found to support those just cited. Thus, it is claimed that, unless rents fluctuate rapidly, house-building activity tends in the long run to vary inversely with the trade cycle. House building therefore constitutes one of the anti-cyclical factors that help explain the turning points of trade cycles. On the other hand, it has been claimed that "there has been little causal connection between the trade cycle and the house-building activity" both since and before the War of 1914-1918.4 When the fluctuations in British residential construction are examined on a regional basis, however, there is said to be "the strongest possible evidence that in all regions building activity was closely connected with the general trade cycle. No causal connection between building and the trade cycle or conversely can in the strict sense be proved from these results. What has been shown is that the building trade's cyclical fluctuations have in fact varied with general fluctuations very closely; the connection, in this limited sense, has been proved."3

Whether or not such a connection exists, it is certain that the British housing boom of the 1930's differed from previous booms in at least one important respect. Whereas previous housing booms had been choked off by rising interest rates that followed the upturn of general business, in the 1930's money rates remained cheap or advanced only slightly.6 Partly as a result of this factor the latest housing boom departed from the "normal" anti-cyclical pattern of house-building fluctuations that have been remarked by some observers of the European and British situations.

From studies of American experience it appears that building construction for over 100 years has followed a fairly regular cyclical pattern, and the period between the high and low points of building fluctuations has averaged approximately 18 years, or almost precisely twice the average duration of the major trade cycle in the United States.7 Furthermore, there is a fairly close conformity between building fluctuations and the cycle of general business activity. The result is that every other major upturn in the general trade cycle regularly coincides more or less closely with a building boom, while the intervening recoveries in general business activity coincide with low levels of building activity. In the former case the high point in construction activity generally precedes the peak of the general trade cycle. It is therefore impossible to describe general business cycles in the United States without taking into account the effects of the longer period of fluctuation in building construction, which is one of the most important influences that cause one major business cycle to differ from another. Thus, the downturn in general business activity that appeared in 1929 coincided with a pronounced trough in building activity, which had been receding from a high point in 1925. This combination partially accounted for the extreme severity of the depression which started in 1929. Furthermore, the relatively incomplete recovery in general business activity during the 1930's (because recovery in building activity lagged far behind) is a good illustration of the depressive effects of the prolonged saturation of the construction market following a pronounced boom, which is the basic factor in the long building cycle in the United States.8

The great amplitude of the swings in American building activity has been ascribed to a variety of factors, including wars, which also affect the timing of the fluctuations; the facts that building is undertaken for sale in a future, uncertain market, that it contains a large element of direct and rigid costs and that houses are particularly durable goods the replacement of which can be almost indefinitely deferred; and to the wide variations in the confidence with which investors estimate the future rate of profits relative to the rate of interest. The greater fluctuations in residential construction are laid primarily to the more profound influence that war has on residential building, and to the greater amount of speculative activity in this type of construction. The latter factor is also a probable cause of the greater amplitude of more recent building fluctuations as compared with those of the 19th century. Finally, the decline of building activity before general business activity turns downward to depression is attributed to the fact that the production of any durable goods may be expected to vary with the rate of increase in incomes and in consumers' demand.

In contrast to American experience, Canadian building activity exhibits no long periods between peaks and troughs, and it follows more or less closely the pattern of the general trade cycle. Fluctuations in building in Canada vary from seven to twelve years between highs and lows, the average being ten years. "Thus . . . a striking similarity of the Canadian trade cycle . . . to the major trade cycle, which is commonly taken to last between seven and ten years, is clearly indicated." Since no causes peculiar to Canadian conditions have been adduced to explain the duration and intensity of Canadian building fluctuations, it seems legitimate to assume that some of the factors at work are similar to certain of those observed in the United States which might be expected to be common to relatively new countries, and that the rest are the general causes—variations in interest rates and in the rates of increase in income and consumer demand—that seem to be common to all countries.

**Governing Factors in Housing Demand**

In the long run, demographic factors are the chief determinants of house-building activity. Thus in Great Britain, according to an estimate made shortly before the present war, if population should decline to the extent indicated by the more pessimistic of recent forecasts, the decrease in the number of families would, other things being equal, lead to a marked drop in residential building construction. Such a decrease would necessitate a permanently lower scale of house building and marked reductions in the size of the construction industry. Other demographic factors which influence housing demand include changes in the average size of families and in the age and sex distribution of the population. Changes in population size and composition are not, however, the only determining factors even in peacetime, since internal migrations and large-scale demolition schemes can exert, at least temporarily, influences that far outweigh the influence exerted by changes in numbers and types of families.

Other factors, sometimes overlooked, which exert an appreciable influence on housing demand include improvements in transportation, which speed the migration from cities to suburban areas. Technical developments that improve the quality of houses tend to raise housing demand, and increasing costs of domestic service increase the relative desirability of houses equipped with labour-saving devices. Such factors as these, together with changes in taste and the demographic factors discussed above, may vary independently of the fluctuations in demand for housing which arise out of changes in business conditions.

Any marked reduction in the inequality of incomes is likely to lead to a short-run increase in the demand for new houses, since it will bring into the market sections of the population that could not formerly afford improved housing accommodation. Nevertheless, there is evidence that demand for housing (in terms of units of accommodation) as a function of income is highly inelastic in the long run, though there is a presumption that a given percentage increase in income will in the long run cause a larger than proportional rise in aggregate outlay on all buildings. General increases in income, like more equal distribution of income, would, however, speed up the obsolescence rate of existing houses, and new building would be required to meet the new demand.

In the short run, demand for housing tends to fluctuate, not with movements in total income or total consumption demand, but rather with the movements in the rates of increase of these factors. Therefore, since a decline in the rate of increase usually, though not necessarily, precedes the absolute decline of total income payments in a depression, building demand and the volume of building generally slacken off before general business activity does. On occasion, however, it has been noted that a slight business recession, which develops before a large previous demand for housing has been filled, may affect housing demand only slightly, if at all. It is not so clear that housing demand will recover when a decline in total income has been retarded or arrested. Demand for housing usually lags behind the recovery of general business activity from a depression until some or all of the

the following conditions are satisfied: the excess supply of housing created in response to prior boom demand must first be absorbed; a decline in construction costs must take place, or the going rate of interest must decrease; or public confidence must improve.

Hitherto, fluctuations in demand for housing have had only minor effects on building costs, which are uncommonly rigid. When it is believed that future price and demand will be higher than current price and demand, it pays dealers in land and long-term mortgages to let their land and money lie idle until the market situation improves. Such confidence in the future is particularly strong when there has been a long-term rise in land values or a long period of relatively high interest rates. The price of land and mortgage rates therefore remain relatively constant in the face of periodic reductions of demand. But a more important factor is the knowledge of workers, material producers, and landowners that house building constitutes joint demand for the various agents of production that provide the supply. Each industry or class of labour supplies so small a part of the end product that a reduction in its price would be only a slight stimulus to building construction and would therefore increase sales or work only slightly. Little additional business is likely to be gained by price cutting, and little lost by price maintenance. Therefore no one industry or class of labour is likely to cut prices at a time of falling demand for housing unless it can be sure that the other industries and classes of labour will do likewise.1

Finally, demand for housing on the part of speculative builders is influenced strongly by movements of the rate of interest in relation to the rate of current or prospective profits. Whenever the rate of profit exceeds the rate of interest, housing demand turns up sharply; and whenever it is less, demand is deeply depressed. Moreover, these diverse movements are greatly influenced by the state of general confidence. All the factors in profit computations, except the original investment outlay, involve an assessment of future prospects. The depreciation charge, reserve for obsolescence, rental income, and tax rate, are all sensitive in greater or less degree to variations created by inventions, population movements, changes in taste, wars, and political and social upheavals. With durable goods such as houses, past and current experience provide only indifferent clues to the future. And the farther into the future judgment must be projected, the more it must be based on criteria which are not capable of precise evaluation.2

Post-War Housing Needs and Programmes

Estimates of post-war housing needs and proposals for post-war building programmes have been put forward in a number of countries. Since the methods followed in the various estimates of needs differ greatly the results are only very roughly comparable; but both they and the proposed building programmes are of interest as indicating the large dimensions of the housing problem in


Professor Tinbergen further considers the factor of "profitability" in connection with individual decisions to build and own houses. In a perfect market the profitability of owning houses would depend chiefly on the following four factors: the rent level, the cost of maintenance, interest payments, and amortisation. The amount of amortisation will tend to be a fixed percentage of building costs. Interest outlay will be a product of three factors: building costs, the percentage of building costs which on the average will be covered by mortgages, and the interest rate for mortgages. Maintenance costs will tend to move parallel to building costs, since the former include many items also included in the latter.

The calculus of profitability of owning houses, given the conditions of a perfect market, would therefore be based on the following factors: the rent level, the cost of construction, and the rate of interest on mortgages. Owing to imperfections of the housing market, however, further variables must be considered in order to account for the actual course of house building, or, to put it another way, to account for the actual shifts in demand for residential housing. One factor is the number of unoccupied houses, or the total number of houses currently outstanding. If the vacancy rate is high, for example, this factor alone may directly discourage house building even if rents, building costs and interest rates are in a favourable relation to each other. The other important variable is income, which represents a demand factor in so far as 50-75 per cent. of houses in most countries are not built for renting, but are intended for owner-occupancy.

Professor Tinbergen's investigations led him to conclude that the movement of building activity in the United States, more especially after the War of 1914-1918, was dominated by the available stock of houses, with a lag of at least three and one half years before this factor strongly influenced private demand for housing. The influence both of the rate of interest and of income he found to be almost negligible (p. 98). In Great Britain and Sweden, on the other hand, his investigations suggested that the greatest importance attaches to the interest rate and real income (p. 101).

It is evident, however, that the criterion of prospective "profitability" as defined above, which may or may not enter into the calculations of potential house owners, is as much dependent upon the state of general confidence as are the profit calculations of speculative house builders.
all the countries concerned. For convenience of reference a number of these estimates are brought together in the following table:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Country</th>
<th>Year of estimate</th>
<th>Population ('000) 1939</th>
<th>Number of dwellings needed at end of war</th>
<th>During post-war decade</th>
<th>Suggested building programme</th>
<th>Sources</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>United States of America</td>
<td>1943</td>
<td>131,416</td>
<td>12,600,000</td>
<td>10-20</td>
<td>1,000,000-1,500,000</td>
<td>Total 76-115</td>
</tr>
<tr>
<td>Argentina</td>
<td>1944</td>
<td>13,132</td>
<td>—</td>
<td>20</td>
<td>17,500</td>
<td>113</td>
</tr>
<tr>
<td>Australia</td>
<td>1943</td>
<td>6,997</td>
<td>—</td>
<td>10</td>
<td>80,000</td>
<td>114</td>
</tr>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>1944</td>
<td>11,368</td>
<td>700,000</td>
<td>10</td>
<td>70,000</td>
<td>62</td>
</tr>
<tr>
<td>Chile</td>
<td>1942</td>
<td>4,960</td>
<td>300,000(^\text{a})</td>
<td>10</td>
<td>20,000</td>
<td>56</td>
</tr>
<tr>
<td>Finland</td>
<td>1941</td>
<td>3,684</td>
<td>110,000(^\text{a})</td>
<td>—</td>
<td>—</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Great Britain: England and Wales</td>
<td>1943</td>
<td>41,460</td>
<td>3,000,000</td>
<td>—</td>
<td>—</td>
<td>89</td>
</tr>
<tr>
<td>Scotland</td>
<td>1944</td>
<td>5,018</td>
<td>500,000(^\text{a})</td>
<td>3</td>
<td>14,000</td>
<td>59</td>
</tr>
<tr>
<td>New Zealand</td>
<td>1943</td>
<td>1,642</td>
<td>—</td>
<td>15</td>
<td>9,400</td>
<td>71</td>
</tr>
<tr>
<td>South Africa</td>
<td>1944</td>
<td>10,251</td>
<td>150,000(^\text{a})</td>
<td>—</td>
<td>—</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Sweden</td>
<td>1944</td>
<td>6,341</td>
<td>—</td>
<td>5</td>
<td>45,000</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

1 The Australian programme is calculated as follows: "We consider that the building rate of 80,000 dwelling units per annum to be reached within three years of the end of the war . . . should be maintained until the greatest part of the housing shortage has been removed, substandard dwellings either modernised or replaced, and slum clearance in hand. The aim should be to reach this position within ten years of the cessation of hostilities, and then to taper off the programme until it covers only normal increase in demand and the replacement of obsolete dwellings."

2 This estimate of the probable housing need during the first 10 to 12 years of the peace is calculated as follows: 1,500,000-2,500,000 dwellings needed to replace slum dwellings and dwellings grossly deficient in modern amenities, and 1,500,000 needed to give each family a separate dwelling. (Commonwealth Housing Commission: First Interim Report, 21 Oct. 1943, p. 8.)

3 The estimate is for 1944.

4 Number needed Dec. 1943.

5 Number needed in 1944; urban only.

Sources

What is involved in the various proposed post-war building programmes may be illustrated by a fuller summary of the estimates and proposals put forward in Canada and Great Britain and by a comparison of the building programmes suggested for these countries and the United States figures quoted earlier with pre-war rates of construction.

The Canadian Advisory Committee on Reconstruction computed post-war building needs on the basis of determining accumulated and annual requirements for 1946, which was assumed to be the first full post-war year. The accumulated building need comprises the following: current shortages which have arisen because of lowered wartime building activity, abnormal population growth of major industrial centres, and the disappearance of the minimum vacancy rate needed to assure the necessary flexibility to provide for population shifts; building requirements to abolish overcrowding; and replacement of substandard and slum dwellings. Annual building needs comprise the following: housing needed to accommodate normal population growth, which may be regarded as equivalent to the new dwellings required to prevent an increase in overcrowding; and replacement for wear and tear, which is the annual equivalent of the accumulated need for replacement of substandard and obsolete dwellings listed above.

Total accumulated building need in the arbitrary base year, 1946, was roundly estimated at 500,000 dwellings for all Canadian urban centres, which compares with the actual total of 1,437,000 urban units in 1941.1 Obviously, a programme to replace substandard and slum dwellings, to abolish
overcrowding and to make up wartime deficits on such a scale would have to be spread over a number of years. The Committee further recognised the likelihood of difficulties arising in connection with organising public housing projects, which would necessarily be an important factor in a large-scale housing programme. Therefore, the liquidation in twenty years of an accumulated building need of 320,000 units, or about two thirds of actual requirements, was recommended. This immediate programme includes full replacement of all substandard and slum dwellings, but would not wholly abolish overcrowding or provide a desirable vacancy rate. Annual building need would be met by provision of 37,000 units annually, which would take care of all population growth but would cover only one half the requirements for replacement of houses becoming obsolete in the future. Thus, the over-all building programme recommended for Canadian urban areas for the decade 1946-1955 totalled 335,000 housing units—one half of minimum accumulated building need, or 160,000 units, and ten times the minimum annual building need, or 375,000 units. The recommended minimum annual programme for non-incorporated areas amounted to 71,000 units, and the total annual non-farm programme was therefore 606,000 units. If a total of 94,000 housing units should be built in farm areas during the first post-war decade, the grand annual average would thus be 70,000 units. In order that the proposed building programme should be utilised to help maintain full employment after the war it might be staggered as follows in order to coincide with the probable course of business activity:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Post-war years</th>
<th>Urban and non-farm areas</th>
<th>Farm areas</th>
<th>Total</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1 (1946)</td>
<td>60,000</td>
<td>10,000</td>
<td>70,000</td>
</tr>
<tr>
<td>2 (1947)</td>
<td>68,000</td>
<td>12,000</td>
<td>80,000</td>
</tr>
<tr>
<td>3 (1948)</td>
<td>52,000</td>
<td>8,000</td>
<td>60,000</td>
</tr>
<tr>
<td>4 (1949)</td>
<td>44,000</td>
<td>6,000</td>
<td>50,000</td>
</tr>
<tr>
<td>5 (1950)</td>
<td>40,000</td>
<td>5,000</td>
<td>45,000</td>
</tr>
<tr>
<td>6 (1951)</td>
<td>48,000</td>
<td>7,000</td>
<td>55,000</td>
</tr>
<tr>
<td>7 (1952)</td>
<td>73,000</td>
<td>12,000</td>
<td>85,000</td>
</tr>
<tr>
<td>8 (1953)</td>
<td>85,000</td>
<td>15,000</td>
<td>100,000</td>
</tr>
<tr>
<td>9 (1954)</td>
<td>74,000</td>
<td>11,000</td>
<td>85,000</td>
</tr>
<tr>
<td>10 (1955)</td>
<td>62,000</td>
<td>8,000</td>
<td>70,000</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Totals</strong></td>
<td><strong>606,000</strong></td>
<td><strong>94,000</strong></td>
<td><strong>700,000</strong></td>
</tr>
</tbody>
</table>

In Great Britain, though no long-term housing programme has yet been announced, legislation has been enacted to provide for the erection of temporary houses which are expected to have a life of about ten years. About half a million of these were to be built as soon as possible after the European war ended, in order to provide shelter for families whose houses have been destroyed by air raids. The first 100,000 will, it is hoped, be ready by the end of the first year of production. The choice of the materials of which they are to be built—including steel plate, steel frames with external walls of asbestos, cement or prefabricated units of wood covered with asbestos sheeting, and concrete on wooden slabs—was determined by such factors as the existence in the steel-plate industry of the large fabricating capacity needed for speedy production and by a desire to divert to the building of temporary houses as little as possible of the labour and materials required for the construction of permanent accommodation. The Government's policy "is to mobilise another form of industrial capacity; in other words, to make use of factory labour to relieve the strain on building labour. By these means the maximum amount of building labour is released to build permanent houses." This consideration is of particular importance in view of the magnitude of estimated post-war housing needs.

Apart altogether from war damage, a large number of existing houses are obsolete by modern standards and since the outbreak of the war there has been practically no building to meet the needs created by the normal increase in the number of families. According to an estimate made by the Minister of Health in December 1943 the number of dwellings which would be needed in England and Wales during the first 10 to 12 years after the war to replace slum dwellings and dwellings in a poor condition or grossly deficient in modern amenities was from 1½ to 2½ million; while an additional 1½ million were required to give each family a separate dwelling and so eliminate overcrowding. Compared with these figures the number of houses destroyed or damaged beyond repair

---

1 Advisory Committee on Reconstruction: I V. Housing and Community Planning, Final Report of the Sub-Committee (Ottawa, 1944), p. 151.
2 The Housing (Temporary Accommodation) Act, 1944. For the second reading debates, see Parliamentary Debates, House of Commons, 1 Aug. 1944, and House of Lords, 5 Oct. 1944.
3 Parliamentary Debates, House of Lords, 5 Oct. 1944, col. 373; statement by the Minister of Works (Lord Portal).
by enemy action was, at that time, "not material"; but it has since become much greater.1 For Scotland, the number of new houses required in December 1943 to replace unfit houses (other than those destroyed by bombing) and to end overcrowding was about 400,000.2

Recent unofficial estimates3 of the number of obsolete or obsolescent dwellings in Great Britain have ranged as high as four million, and some 125,000 more are expected to enter this class each year. Total housing needs will include, in addition to the replacement of such dwellings, the construction of large numbers of new dwellings to eliminate overcrowding, to accommodate expected increases in the number of families, and to meet miscellaneous requirements such as the replacement of houses converted to other uses. According to one such estimate4 a building programme designed to meet all needs by the end of a period of 25 years would have to provide for the construction of 7,575,000 dwellings, the great majority of which would be for working-class families. If such a building programme were begun in 1946, virtually all families in Great Britain would be living in 1971 in houses built since 1919, or within the preceding fifty years. After 1971, moreover, if pre-war trends in birth- and death-rates persist, only half the dwellings becoming obsolete would need to be replaced. A gradual tapering off of the building industry would therefore, it was considered, be appropriate, and the author suggested the following rates of construction for the successive stages of the 25-year programme:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Years ending June</th>
<th>Units</th>
<th>Years ending June</th>
<th>Units</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1946</td>
<td>385,000</td>
<td>1966</td>
<td>225,000</td>
</tr>
<tr>
<td>1947-1950</td>
<td>400,000</td>
<td>1967</td>
<td>200,000</td>
</tr>
<tr>
<td>1951-1954</td>
<td>350,000</td>
<td>1968</td>
<td>175,000</td>
</tr>
<tr>
<td>1955-1964</td>
<td>300,000</td>
<td>1969</td>
<td>150,000</td>
</tr>
<tr>
<td>1965</td>
<td>250,000</td>
<td>1970</td>
<td>120,000</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>1971</td>
<td>70,000</td>
</tr>
<tr>
<td>Total: 7,575,000</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

The timing of the building programmes thus suggested for Canada and Great Britain, and their relative magnitudes as compared with pre-war rates of construction, may be briefly noted.

The post-war housing programme proposed by the Canadian Advisory Committee on Reconstruction, provided rather generously for clearing up the worst features of housing shortages and obsolescence, but was not offered as an ideal solution of Canadian housing problems. The suggested ten-year minimum programme, which was expected to be expanded in the second post-war decade, called for annual construction ranging from 45,000 to 100,000 units, timed according to expected business fluctuations. This programme compares with a high point in annual residential construction since 1922 of 50,200 units and a low of 14,400 units. The building programme for Great Britain suggested by the author quoted above provided for an almost ideal solution of the problems of overcrowding and obsolescence in the space of 23 years, but the suggested timing of house-building activity had no relation to any forecast of general business fluctuations. The author assumed a considerable contraction of the construction industry after completion of the rehousing programme. In the first 10 years after the war this programme called for annual construction ranging from 300,000 to 400,000 units, which compares with a peak since 1922 of 346,000 units and a low of 86,000 units.

The estimate of post-war building requirements in the United States to which reference was made earlier in this survey was based not on an appraisal of housing needs in the ordinary sense of the term but on an estimate of the level of investment required to sustain full employment in the economy as a whole. It is, however, of interest at this point to compare the rate of house building contemplated in this estimate with pre-war experience. The level of expenditure on housing considered desirable was of the order of $7,000 million a year. Assuming $5,000 as the average construction cost of a post-war house this would mean a total of 1,400,000 dwellings a year; assuming $4,000—perhaps a more likely figure—the number would be 1,750,000. Other estimates based partly on similar considerations and partly on housing needs have been of a similar order of magnitude.5 Since 1922, however, housing construction in the United States has never risen above 937,000 units in any one year and has fallen as low as 93,000 units.

The comparisons of proposed post-war rates of building in Canada, Great Britain and the United States with pre-war experience may be summarised in the following table:

---

1 By 22 Sept. 1944, the total number of houses lost through air attack in the London region alone was 109,000, and the number in that region which "needed repair of some kind to make them reasonably comfortable" was 800,000. The latter figure did not include all the houses that had been damaged but not reinstated, nor those which needed only minor repairs to make them reasonably comfortable, nor those which were too seriously damaged to be repaired during the coming winter. (Statement by the Minister of Health in Parliamentary Debates, House of Commons, 27 Oct. 1944, col. 591.)

2 Parliamentary Debates, House of Commons, 1 Dec. 1943, col. 391; statement by the Secretary of State for Scotland.


4 M. A. Abrams, loc. cit.

5 Cf. above, p. 170 (footnote 3) and p. 185 (table III).
Implementation of the suggested Canadian plan would clearly lead to housing activity on a scale hitherto unprecedented over any extended period of time. The comparison between American housing outlays that will probably be required to maintain high-level employment and past experience of residential construction activity emphasizes the magnitude of the problem of stabilising business activity in the United States at satisfactorily high levels. On the other hand, the suggested housing programme for Great Britain is not far removed from past experiences with a sustained housing boom. Thus, in the eight years 1932-1939 a total of 2.3 million houses were built, which exceeded by nearly 40 per cent. the housing activity of the decade 1921-1931. If the average building rate of 1932-1939 were to be sustained for 25 years, therefore, the total of houses built would fall short of the grand total for the suggested programme by only 675,000 housing units, or thereabouts.

**Possibilities of Stabilisation**

From the preceding short review it is clear that, unless special measures are taken to promote greater stability, the demand for housing is likely to be subject in the future as in the past to wide fluctuations and also, in countries with declining populations or prospects of such decline, to secular decrease once the backlog created by wartime destruction, obsolescence and overcrowding is worked off. The situation is one which appears to call for governmental action designed: (a) to create conditions conducive to greater stability in private demand for housing; (b) to offset, by public housing construction, such fluctuations in private demand as may remain; and (c) to promote the replacement of obsolescent housing and carry forward the campaign against overcrowding at a rate sufficient to ensure that the construction industry will contribute its full share to the maintenance of high general levels of employment. Unless such action is taken there is a serious risk that fluctuations in house building will accentuate the swings of the trade cycle and that the total volume of investment will be inadequate to sustain anything approaching full employment.

It is, moreover, a matter for consideration whether governmental policy should not attempt to go further than this. Instead of seeking merely to reduce or offset those cyclical fluctuations in house building which contribute to general swings in economic activity, it might be desirable actually to promote fluctuations in house building of a counter-cyclical character, to the extent that such fluctuations can be achieved by the movement of readily transferable resources from other sections of the construction industry into and out of house building. While it is not possible in the present survey to explore fully the various types of action which might be taken to achieve these purposes, a brief reference may be made to some of the methods to which consideration might be given in any discussion of the subject.

Greater stability in private demand for housing might be promoted by Government assistance in the financing of house building and home ownership, and possibly by variations in the terms of such assistance designed to offset fluctuations in private demand. As an example of one of the forms which such assistance might take reference may be made to the governmental insurance of private mortgages on houses in the United States through the Federal Housing Administration and the Federal Home Loan Bank Administration. Other types of liberalisation of credit terms

---


2 A proposal which goes somewhat further than this has been put forward by The Economist, which presents the following argument for using house building as a "stabiliser" of the general level of employment:

... Quite apart from the fact that the improvement in housing standards is in itself desirable, investment in housing has two advantages as an economic stabiliser. First, the rate of building can be expanded more rapidly than the production of most other things; since many of its operations can be performed by workers without special skill, the building industry can rapidly absorb unemployed workers from other industries, without a prolonged period of training. There are, of course, limits to the dilution of the labour force of the building industry as there are to the rate at which the ancillary industries can expand their output. But these limits are probably wide enough to permit a substantial expansion in investment in housing at comparatively short notice. Secondly, investment in houses, unlike investment in most other industries, can be widely diffused geographically, or, if need be, can be diverted to given areas threatened by unemployment. The case for using the building industry as a stabiliser of employment is a strong one. It should be possible to fix a minimum rate of building over a long period, providing stable employment for a moderately-sized building industry which, in war-time parlance, might be termed the "garrison". This "garrison" industry should be large enough to handle the average volume of spontaneous demand for houses plus the long-term induced programme on a minimum, or at least low, basis. Whenever cyclical unemployment threatens in other industries, this garrison should be temporarily expanded, as the regular army is increased by the calling-up of the reserve of "territorials" in time of war. Replacement at a rate above the minimum should thus be regarded as one of the things the community can do when, and if, it is threatened with idleness of resources. (The Economist, 19 Feb. 1944, p. 246.)

---

**TABLE VI. PRE-WAR AND SUGGESTED POST-WAR RATES OF HOUSE BUILDING IN CANADA, GREAT BRITAIN AND THE UNITED STATES**

<table>
<thead>
<tr>
<th></th>
<th>High and low points, 1922-1939</th>
<th>High and low points in suggested post-war programmes</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Canada</td>
<td>14,400 (1933) - 50,200 (1928)</td>
<td>45,000 - 100,000 (1946-1955)</td>
</tr>
<tr>
<td>United Kingdom</td>
<td>86,000 (1924) - 346,000 (1937)</td>
<td>300,000 - 400,000 (</td>
</tr>
<tr>
<td>United States America</td>
<td>93,000 (1933) - 937,000 (1925)</td>
<td>1,400,000 - 1,750,000 (1947)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

---

*Feb.*
would serve to stimulate private demand for housing on a long-term basis by bringing lower-income groups into the class of potential home owners. In general, when the base of demand is widened, the subsequent fluctuations in demand are likely to be moderated. Whatever action Governments can take to reduce house-building costs will also tend to stabilise private demand for housing by bringing lower-income groups into the class of potential home owners. In addition to such measures designed to widen the base of demand, it may be desirable to give consideration to possible methods of stimulating private demand when it tends to fall off and restraining it when boom conditions develop. This point is discussed further below.

The other two types of governmental action can conveniently be discussed together. Public housing construction designed to offset residual fluctuations in private demand will usually also be designed to remove obsolescence and overcrowding, and the level of public housing activity should be set at any time with reference to the need for ensuring that the construction industry will contribute its full share to the maintenance of high general levels of employment. In other words, public housing activity should be timed so far as possible to offset variations in private housing demand, and should also be designed as a permanent and substantial part of general anti-cyclical policy. Similarly, a flexible programme of housing subsidies, designed primarily as one of several remedial factors in governmental business cycle policy, would offer special inducements to building for private account when the general level of economic activity showed signs of falling off and would remove such inducements when a recovery was established.

The underlying principle of such a policy is simple, and will presumably be regarded as unexceptionable. Nevertheless, a sternly anti-cyclical public housing policy might clash with the social objective of removing substandard housing conditions with the greatest possible speed. A complete programme for removal of obsolescence and overcrowding is essentially a long-term proposition. Slum clearance and the provision of a desirable vacancy rate cannot be conceived simply in terms of correcting within a short time the unsatisfactory conditions of the present. The process of urban blight is a continuing one, and, therefore, if subsidised housing is accepted in principle as a means to improved social conditions, it must be conceived on a long-term basis. It should therefore be possible to plan public housing and urban rehabilitation, at any rate to a large extent, on an anti-cyclical pattern in order to produce the greatest benefits for the economy as a whole.

The proper timing of a subsidised housing programme should accordingly form an important element in general economic policy. In effect, the attack on obsolescence and overcrowding should become an integral part of a larger public investment programme which can be accelerated or diminished according to the state of economic conditions as a whole. Such a programme might entail some subordination of the social objective of improved housing conditions to the larger social objective of maintaining an effective high level of employment. But the postponement of some slum clearance and other desirable developments in the housing field at times when the general level of economic activity is high would be a price worth paying if such timing would greatly aid a general stabilisation policy.

The question of inducing a counter-cyclical movement in the building of houses for private account raises issues of greater complexity. It was suggested above that financial inducements to potential home owners, in conjunction with measures to reduce building costs, might serve to stabilise private demand for housing to a considerable extent. As a recovery measure, however, if reasonable equity insurance and amortisation periods are maintained, cheaper credits may provide only a temporary stimulus to private housing demand, and therefore governmental financial aids in the form of progressively cheaper credit terms are likely to prove progressively weaker if they are relied on as recurrent stimulants. If, however, Government loan terms to private house buyers were varied both upward and downward, according to the stage reached in general business conditions, some measure of contraction or expansion in private housing demand could be expected to follow and to exert an offsetting effect on the movement of general business activity. Such variations in mortgage finance would be similar in effect to control of consumer instalment purchase credits. Controls of this type can operate through variations in down payments, amortisation periods, interest rates, or any combination of these three. While instalment purchase controls would ordinarily use a combination of the first two, a combination of the last two would be better suited to control of the volume of mortgage finance. Liberalisation of amortisation terms and a pronounced easing of interest rates should serve to encourage private housing demand at low and declining levels of general business activity (when private demand for buildings other than housing is also at low ebb), even though individual incomes in general are also declining at the same time;

---

and the discontinuance of such special inducements when the general level of activity (including construction other than housing) is high and rising should help prevent any excessive boom in private house building, even though at such times individual ability to pay for housing will be high. Measures of this type designed to influence the level of private housing demand could not be expected to work with any high degree of precision. On the one hand, potential home owners may not be deterred by higher costs of mortgage finance when general business activity is good if they feel they can refinance later on more favourable terms. On the other hand, lower financing costs will exert no appeal to individuals whose incomes have declined with general business activity and show the prospect of further decline. But this factor may be offset to a considerable extent by the fact that incomes of salaried workers remain relatively stable in depressions and that large numbers in this class, who had been deterred from purchasing homes in the previous boom by higher financing costs, would be encouraged to take action by the lower depression costs.

To place any considerable reliance upon variations in the cost of mortgage financing as a regulator of private housing demand would be to give undue emphasis to the efficacy of cheap money policies. Nevertheless, to the extent that financing costs directly affect the volume of housing construction, appropriate variations in these costs should serve to influence individual willingness to enter the housing market. Such a policy might, it is true, be opposed by the various interests that stand to reap short-term gains from any boom in house building; but against their loss of boom-time business and the temporary inconvenience involved to some potential purchasers of homes, the community might weigh the social gains to be achieved by securing greater stability both in the construction industry as a whole and in the general level of economic activity.

It should be noted that governmental action along the lines suggested here would create a greater degree of stability in the construction industry as a whole than has ever been accomplished hitherto. Promotion of greater stability in private housing demand would, of course, work to this end; so too would public housing timed to offset residual fluctuations in private demand and designed to remove conditions of obsolescence and overcrowding in so far as speed in this undertaking is consonant with the maintenance of relatively steady employment in the construction industry as a whole. As argued above, however, it may be thought desirable to go even farther, and to try to encourage private demand for housing to conform to an anti-cyclical pattern.

If the variation of financial inducements to potential home owners did in fact cause private demand for housing to take an anti-cyclical pattern, it should be easier to ensure relative stability of employment in the construction industry as a whole. To the extent that factors of production can be shifted out of house building into other forms of construction activity, employment in the construction industry would be more stable if private demand for housing were curtailed during booms than if it were allowed or encouraged to rise along with all other building demand. On the other hand, to the extent that factors of production can be shifted from other lines of building activity into housing, stability of construction employment as a whole will be improved if governmental financial inducements to potential home owners expand private housing demand when demand for other types of buildings slackens off.

In other words, controlled fluctuations in house-building activity would act as an offset to fluctuations in other lines of construction, thus imparting a greater measure of stability to the construction industry as a whole than has been experienced hitherto. The offset would not, of course, be perfect, since geographical and other factors hinder complete mobility of productive resources between house building and other forms of construction activity. Nevertheless, some gains to stability in the construction industry would surely result if private housing demand were induced to conform to an anti-cyclical pattern. Such control of the volume of house building for private account is, of course, only one among numerous measures which might be taken to keep economic activity on a steady plane and to utilise resources at consistently high levels.

Finally, it should be pointed out that governmental action in depressions to stimulate private demand for housing, and to increase the volume of public housing, constitutes one of the most important elements in achieving sound social progress.

Few works are more suited to counteract a depression than are building construction projects. They can be commenced relatively quickly, they can be spread over the whole country, they can employ a relatively large amount of labour, they can preponderantly utilise material produced domestically, and they can thus indirectly bring about production within the country. . . House building, which represents between one third and one half of all real investment, has with justice been described as a key industry with respect to economic conditions. As it
also supplies a social need, the urgency of which is not subject to major political differences, it is natural for attention to be specially directed to housing production and housing improvements when it is necessary to find suitable objects for the policy of creating employment, which should be the weapon against the depression.¹

To be effective, housing policy should be administered on a permanent basis rather than on the basis of sporadic legislation and appropriations. The problems connected with such a procedure may be intricate and will vary widely with different forms of government, but they will be no different from the broader problems of setting up long-range public investment programmes and developing fiscal policies that can be adjusted to rapidly changing economic conditions. In fact, the development of fiscal organisation sufficiently flexible to cope with the over-all problem of providing general economic stability should provide, almost as a by-product, the administrative apparatus required to implement an anti-cyclical housing policy.

It may be noted in conclusion that in many countries policies designed to supply existing and prospective needs for housing will raise special problems in connection with the recruitment and training of sufficient numbers of building workers, and particularly of skilled workers. If, in addition, house building is to be timed in such a way as to reduce the amplitude of fluctuations in the general level of economic activity, or even the level of activity in the construction industry as a whole, further problems will arise in connection with labour supply.

To consider only the more general problem, it may be noted that in many countries drastic reorganisation and expansion of the construction industry is likely to be no less necessary in the immediate post-war period than comprehensive planning of housing projects. The war has scattered many construction workers to other industries, and has seriously interfered with recruitment of new workers and training of apprentices. Thus, the age distribution of workers remaining in construction trades has been concentrated at an accelerating pace in the higher age groups. In Great Britain, for example, the personnel of the building industry in 1939 totalled about 1,008,000 men; by 1944 the total had dwindled to a mere 380,000, of whom all but 50,000 were over 41 years of age.² The British Government's post-war construction programme, however, "will require the labour force of the building industry to be built up over a period to about 1,250,000 men"; and plans have accordingly been made for a special intensive training scheme, to provide for "up to 200,000 men during the first three or four years of the programme", in order to fill the anticipated gap in the supply of skilled workers in the immediate post-war years.³

The Canadian Advisory Committee on Reconstruction has similarly suggested for the first two or three years after the war a short-term training programme involving 40,000 men, of whom one third to one half might be required to meet shortages specifically in the field of housing. The programme, it is suggested, should provide not only for the upgrading and retraining of adults, but also for the training of a steady stream of young workers for the future. As sources for recruitment of the needed construction workers, the Canadian plan suggests the apprentices now under military age and in the process of training, those who interrupted their apprenticeship to enter the armed forces, men who have learned construction or allied techniques in the armed forces and war industry, and the unskilled or semi-skilled workers now engaged in construction who are fit for upgrading. If these sources prove insufficient, the remainder might be made up by selective immigration of skilled building workers. In addition to an immediate programme of this type, there would also need to be a long-term training programme for at least ten years after the war to handle an estimated annual minimum of 6,000 young men as apprentices.⁴

² House of Commons Debates, Vol. 402, No. 117, 1 Aug. 1944, col. 1305; statement by Mr. Hicks, Parliamentary Secretary to the Ministry of Works and Buildings.
⁴ Advisory Committee on Reconstruction, loc. cit., pp. 153-155.
LABOUR CLAUSES IN PUBLIC CONTRACTS

1. Historical Foreword

For a number of years it has been considered normal, in democratic countries at least, that the public authorities, in contracting for the execution of constructional work or for the supply of goods or services, should concern themselves with the working conditions under which the operations in question are to be carried out.

The practice of requiring the observance of certain conditions of work for labour engaged on public contracts began in several countries some forty or fifty years ago, and in France the earliest relevant regulations date back to 1811. The information available does not permit the Office to trace the origins of the practice in all the countries where it is known to exist, but the following details for a certain number of countries may be of interest.

In Australia at the beginning of the century minimum rates of daily wages were fixed for labourers on Government contracts in Victoria and New South Wales. Since then the use of the "fair wages" clause has been widely extended throughout the Commonwealth, though the fact that the great bulk of employed persons are now covered by awards and determinations issued by various competent authorities has inevitably reduced its social importance.

The Canadian Fair Wages Policy originated in a resolution adopted in the House of Commons in 1900 and was later expressed in an Order in Council of 7 June 1922. It has been amended several times since then.

French regulations, originally issued in 1811 with respect to working conditions required by the Department of Roads and Bridges, were supplemented by later instructions culminating in the Decree of 10 August 1899 which forms the basis of regulations now in force and which was revised by three Decrees of 10 April 1937, applying to contracts for public works and materials.

In Great Britain a fair wages resolution was adopted in 1891 as a protest against the awarding of contracts to employers of sweated labour; the clause now in use is part of a resolution passed in 1909 replacing the earlier one. A new clause, however, has been drafted to take the place of the present one and will be submitted to Parliament for approval after the war.

In India labour conditions were specified for building workers on Government contracts in January 1944. The working conditions were not laid down in a fair wages clause, but were specified in an agreement between the Building Workers' Union and the Chief Engineer of the Central Public Works Department of India.

In New Zealand conditions of work are regulated by the Public Contracts and Local Bodies' Contractors Act, 1908, as amended in 1921-22. The act represents a consolidation of two earlier texts, the Local Bodies Contractors Act, 1883, and the Public Contracts Act, 1900. Since 1936 and 1937, however, legislation extending the effective coverage of the Arbitration Court's awards has meant that contractors are in practice covered by awards of the Arbitration Court.

In the United States hours of work on public works are regulated by the "eight-hour day" laws, the first of which dates back to 1892. Other laws prescribing conditions of work on Government contracts came into force in the 1930's; they are the Anti-Kick-Back Law (13 June 1934, c. 482), which penalises persons who induce employees on works financed by federal funds to give up any part of their compensation; the Prevailing Wage Law (Davis-Bacon Act, 3 March 1931, c. 411); and the Public Contracts (Walsh-Healey) Act (30 June 1936, c. 881).

The public financial control which provides the essential basis for a "fair wages" policy is not exercised solely through contracts for the execution of construction works or for the supply of goods or services; it is also frequently exercised through the granting of subsidies, and even of privileges (e.g., exemption from taxation, minimum prices, a protective tariff, or reduction of import duties on raw materials). The frequent cases in which the authorities make the granting of such subsidies or privileges conditional upon the maintenance of satisfactory labour standards may be regarded as

---

5 Communication to the I.L.O. (Vanguard, 26 Jan. 1944).
6 The Public Contracts and Local Bodies' Contractors Act, 1908 (1908, No. 154).
strictly analogous to the cases where standards are protected or improved through the insertion of a labour or "fair wages" clause in a public contract. The "labour" or "fair wages" clause is no doubt most effective in cases where ordinary labour legislation and/or its application fail to reach a thoroughly satisfactory standard. Thus the British House of Commons adopted its first Fair Wages Resolution some two decades before the Trade Boards Act supplied an efficient legislative basis for the suppression of the "sweatshop"; and the Walsh-Healey Act in the United States enabled the federal Government to by-pass the constitutional difficulties that stood in the way of its endeavours to intervene effectively in the fixing of labour standards. But even in the best-regulated countries labour legislation must inevitably fall somewhere short of one hundred per cent. efficiency in the maintenance of satisfactory conditions of work and employment, and the "fair wages" clause may still play a useful part in the attainment and maintenance of a high level of social protection. Great Britain, for instance, is justly proud of its advanced social legislation and practices; yet the British trade union movement warmly supports the "fair wages" clause, and is even now seeking to improve and extend its scope and operation. "An understanding of the Fair Wages Clause and a vigilance in regard to its operation can assist in preserving standards of wages and working conditions", says Sir Walter Citrine, in a foreword to a pamphlet entitled "The Fair Wages Clause — an explanatory statement" issued by the Trades Union Congress in 1935.

Since resort was first had to the labour clause, the subjects covered by such clauses in practice have undergone an interesting extension. In allotting contracts and in exercising financial control through other channels, the authorities (as will be seen below) now often lay down stipulations concerning conditions of employment in a very general sense, and not merely in respect of wages. The welfare provisions imposed on Government contractors in wartime in various countries are particularly interesting in this connection. Moreover, in recent years, the labour clause policy has been applied in "labour" instances for purposes related only indirectly, if at all, to actual conditions of work: for example, for the promotion of economy and efficiency, by requiring undertakings to adopt specified methods of training workers, to operate a specified system of shifts, or to employ different age and sex groups in specified proportions; and for the furtherance of particular social policies, by requiring undertakings to hire only registered unemployed, or to bargain collectively with trade unions.

2. Scope of Regulations

(a) Scope in Respect of Contractors.

Labour clauses generally apply to both contractors and subcontractors.

The fair wages policy in the Argentine Republic, Canada, Great Britain, Ireland, and the eight-hour day laws, the Anti-Kick-Back Law and the Prevailing Wage Law in the United States, apply to both contractors and subcontractors.

In the Argentine Provinces of Entre Rios and Santa Fe, primary contractors are held responsible for contraventions committed by subcontractors. The Public Contracts Act in the United States, however, applies to contractors and "substitute manufacturers" which differ technically from subcontractors. The New Zealand Public Contracts Act and the Uruguayan legislation refer only to contractors. The French Decree of 1937 requires the permission of the administrative authorities before subcontracting is undertaken.

(b) Cases Analogous to the Granting of a Contract.

Acceptance of a labour or "fair wages" clause is often coupled with the granting of a subsidy. Thus, in Sweden and the United States special conditions are laid down for workers in sugar-beet or sugar-cane cultivation. In Sweden in 1935, for example, an agreement between the Government and the sugar factories stipulated that factories were only to make contracts with farmers agreeing to pay certain minimum wages to the workers they employed. In the United States, the Sugar Act...
of 1937 provides for payment to sugar-beet and sugar-cane growers only if labour provisions and other conditions imposed by the Act or the Secretary of Agriculture are carried out. The fair wages policy in Great Britain moreover has been extended by the incorporation of the requirements of the fair wages clause in a number of Acts of Parliament; e.g., Housing Act, 1936, British Sugar (Subsidy) Act, 1925, Road Traffic Act, 1930, Railways (Agreement) Act, 1935, etc. Some of these Acts make the payment of fair wages a condition for the receipt of Government subsidies and others a condition of the *holding of a licence to operate* in the industry concerned. A closer examination of the rate-fixing procedure in various industries (especially in transport) subject to Government control would no doubt reveal a number of cases in which the *approval of a tariff or rates* is made conditional upon the maintenance of specified labour standards. Mention may also be made of the Corn Production Act, 1917, under which the establishment of *minimum prices* for certain classes of agricultural produce was coupled with the setting up of minimum-wage-fixing machinery for agricultural workers. The granting, by the Argentine Finance Act of 1937, of a *drawback on import duties* levied on raw materials to undertakings complying with certain labour standards may also be considered an analogous case.

(c) **Contracting Authorities Covered.**

All the labour clauses herein described apply to work on *national* (or State) Government contracts; in some cases however they apply, or have been applied to work performed on behalf of *local* authorities.

In the Argentine, the national Act of 5 October 1942 applies to the execution of certain public works projects, to be undertaken by the national Government in agreement with the provincial Governments. In Great Britain the Local Government Boards of England and Wales and of Scotland recommended in 1911 that the policy adopted by the Government in the letting of contracts should be followed by local authorities; it is accordingly assumed that the standing orders of the majority of local authorities provide for the inclusion in their contracts of a fair wages clause, which may or may not be identical with the one used in Government contracts. In France the different decrees of 1937 cover contracts let by the State, departments and communes and public welfare institutions. In New Zealand the labour clause applies to contracts let by the Government and by any Education Board, Harbour Board or local authority. The United States federal legislation applies, generally speaking, to work undertaken for the federal Government. The Uruguayan Decree of 28 January 1944 covers contracts concluded by the Ministry of Public Works.

While the fair wages resolution of the House of Commons in Great Britain originally related solely to Government contracts, since 1910 the principle laid down in the resolution has been extended to other contracts which involve the expenditure of public money or other consideration granted by a department or which require the approval of a department.

(d) **Types of Work Covered by Contracts.**

The kind of contracts concluded between public authorities in which labour or "fair wage" clauses are liable to be found, fall, roughly speaking, into three groups:

(i) Contracts for construction work;
(ii) Contracts for supplies (materials and equipment);
(iii) Contracts for services.

The categories of contracts in which labour clauses must be, or are in practice, inserted, vary from country to country. In Great Britain and also in Ireland, the fair wages resolution applies to all types of contracts. Construction work is specifically covered in the Argentine Republic (national legislation, and Provinces of Entre Ríos and Santa Fe), Canada, India, New Zealand, the United States (Anti-Kick-Back and Prevailing Wage Laws) and Uruguay. The Santa Fe legislation also covers contracts for printing. Contracts for supplies are covered in the United States by the Public Contracts Act. The French regulations cover public works and the supply of materials (*fournitures*). The New Zealand Public Contracts Act does not cover supplies but applies to the supply or performance of any service.

In many cases contracts involving amounts below a certain value are specifically exempted. Thus in New Zealand the contracts must involve amounts exceeding £20. In the United States the prevailing wage law applies to all contracts in excess of $2,000, and the Public Contracts Act to all contracts over $10,000; on the other hand, the Anti-Kick-Back Law applies to all contracts whatever their value, provided that the expenditure of public funds is involved.

(e) **Categories of Workers Covered.**

Different types of labour are covered by labour clauses or other regulations prescribing con-

---

1 Sugar Act of 1 Sept. 1937, c. 898.
ditions of work on Government contracts. The Canadian, British and Irish fair wages policy apparently applies to all types of workers. In Australia the early conditions laid down were applicable to labourers. The New Zealand regulations apply to skilled and unskilled manual labour, as do those of the Argentine Republic and Uruguay. Two of the laws in the United States regulating labour conditions apply only to labourers and mechanics, viz., the eight-hour day laws and the Prevailing Wage Law. The Public Contracts Act has been held to apply to all employees working on the contract or on operations preparatory or necessary to the contract except office, supervisory, custodial and maintenance employees. The Anti-Kick-Back Law applies to any employee.

(f) Extension of Coverage to Workers Other than Those Working under the Contract.

In some cases it is specifically laid down that the labour or "fair wage" clause in public contracts is to apply to all the workers of the plant or undertaking concerned, and not merely to those actually working to fulfil the contract. This is the case in Canada and Great Britain.

In practice, even though such an extension of coverage is not formally exacted by the contracting authority, the favourable conditions laid down by the labour clause tend to be extended to all workers in the plant or undertaking without distinction. Thus, it was reported in the United States in 1940 that in a number of plants the standards set for workers on Government work had been applied to all workers in the plant "because of the importance of Government business and the impossibility of maintaining two wage scales simultaneously".

(g) Labour Conditions Covered.

The original concern of most regulations regarding labour clauses in public contracts was primarily with wages; but their scope has tended to become more general and to extend to conditions of work as a whole, and even to other matters of social importance that could not strictly be considered as falling within the meaning of the term "conditions of work".

In the first place, the contract may insist upon the hiring of workers through the public employment exchanges. Thus, the French Decree requires that the public employment exchanges in the district concerned must be notified eight days before public works are begun, of the number of workers required together with qualifications and conditions of work, including wages, which will be offered to them. In Ireland, labour for works financed wholly or in part from State funds must be recruited through local employment exchanges. In the United States, the labour policy adopted by the National Defense Advisory Commission and announced by the President in a message to Congress on 13 September 1940 includes the provision that "as far as possible, the local employment or other agencies designated by the United States Employment Service should be utilised".

Apart from containing stipulations as to the channels to be used for hiring, contracts may contain clauses concerning the categories of workers to be employed, or not to be employed. Thus, they may insist on the granting of preference in employment to ex-servicemen ("veterans") (Reconstruction Finance Corporation loans in the U.S.A., Public Works Department contracts in the Australian State of Victoria); local workers (Reconstruction Finance Corporation loans in the U.S.A.); workers of a specified racial origin (certain Australian States); trade unionists (certain Australian States). It is sometimes stipulated that no convict labour may be used (U.S.A. Public Contracts Act). In some of the Australian States the authorities reserve to themselves in a general way the right to order the dismissal of any worker to whose employment they may object. Conversely, the statement of labour policy adopted by the U.S. National Defense Advisory Commission (see above) lays down that "workers should not be discriminated against because of age, sex, race or colour".

Wages are referred to in the great majority of regulations (e.g., in the Argentine Republic, Australia, Canada, France, Great Britain, Ireland, New Zealand and the United States). In certain Australian States stipulations are made for the protection of the workers' wages: prohibition of pay by truck, prohibition of payment in an hotel or building where intoxicating liquors are sold.

Many of the regulations also refer to hours of work (e.g., Canada, France, Great Britain, India, New Zealand and the United States). Stipulations prohibiting Sunday work are inserted in public contracts in a number of Australian States.

In addition to hours and wages, the proposed new Fair Wages Resolution in Great Britain refers to conditions of labour generally. Other regulations refer specifically to certain conditions.

3 This particular recommendation has since been strengthened by Executive Order 9346, of 27 May 1943, which requires the insertion of a clause in all Government contracts obliging contractors not to discriminate in the employment of workers on account of race, creed, colour or national origin. Moreover, seven States of the Union (Illinois, Indiana, Kansas, Massachusetts, Minnesota, New Jersey, New York) have laws forbidding discrimination by employers during the performance of a public works or war contract for a State administrative or political authority (15 LRR 110).
Thus, health and/or safety are referred to in regulations of the Argentine Provinces of Entre Ríos and Santa Fe, Canada, France, Great Britain (wartime regulations) and the United States. In Great Britain the proposed new fair wages clause lays down that “the contractor shall recognise the freedom of his workpeople to be members of trade unions”. The policy outlined in legislation covering construction contracts in the Province of Santa Fe, Argentina, is to encourage the establishment of standards through collective bargaining procedures. It is accordingly provided that contracting authorities, in awarding contracts, will give preference to firms which have concluded agreements with their employees. (One of the motives mentioned in the preamble to the Entre Ríos Act is that employers who have signed collective agreements with their workers “are unfavourably situated as compared with others who, not being bound by any such agreements, can pay lower wages and disregard other conditions so as to reduce their labour costs”. The Australian provision for the granting of preference in employment to trade unionists, mentioned above, may be recalled in this connection.) In the United States the Public Contracts Act lays down that young persons under 16 years of age may not be employed. Housing is mentioned in the statement of labour policy adopted by the U.S. National Defense Advisory Commission, and is also covered by the Argentine and Uruguayan regulations, and in the British wartime regulations. Transportation facilities are referred to in the British wartime regulations and in the Uruguayan decree. Nutrition is mentioned in the Canadian and British wartime regulations. In certain trades in Great Britain the contracts prohibit home work; and in the United States home work is in general prohibited under an administrative ruling in contracts covered by the Public Contracts Act. In Costa Rica if the work covered by contract is liable to compulsory workmen’s compensation insurance, the contractor must furnish evidence in advance that he has taken out the necessary policy with the National Insurance Bank. Similarly in Australia the contracts require a contractor to insure all his workmen in respect of workmen’s compensation. Lastly, certain wartime regulations in Canada and Great Britain refer to the inclusion in contracts of provisions concerning the training of workers.

3. Types of Standards Fixed in Labour Clauses

There are various possible ways of defining the standards that must be observed by contractors, and instances of these different methods are found in the various regulations.

In the first place, the precise standard (maximum working day or week, rates of wages, etc.) may be specifically stated. Instances of such specification are found under the regulations of the Argentine Republic, Canada, France, India, New Zealand, United States and Uruguay.

On the other hand, the regulations may fix a standard defined in quite general terms, leaving to the competent authority the responsibility for interpreting those terms in practice. Thus, a number of the regulations refer to “fair”, “normal” or “reasonable” conditions of work. Instances of this type of provision are found in the regulations of the Argentine Republic, Australia, Canada and France.

Sometimes the wording employed conveys a hint as to the criteria to be applied in deciding whether conditions are “fair” or “reasonable”. For instance, the regulations may lay down that conditions of work should not be inferior to those “usual in the same district” or “prevalent among good employers”. Such forms of wording occur in the regulations of Great Britain and the United States.

Thirdly, the regulations may require compliance with the conditions laid down by collective agreement or arbitral award. Thus in France, the Decree of 6 January 1937 lays down that public works contracts should contain a clause requiring the contractor to abide by the terms of the collective agreement, if any, which is binding on him in the locality. Where a collective agreement exists but the contractor is not a party to it, the Minister of Labour may, under the Act of 24 June 1936, render it applicable to him. In New Zealand, it is laid down that hours may not be longer nor wage rates lower “than those fixed for the same description of labour by or under any award or order of the Court of Arbitration existing at the time the contract was entered into, whether the contractor was or was not a party thereto or bound thereby”.

Similarly in Great Britain the proposed new Fair Wages Resolution lays down that hours, wages and conditions of labour shall be “not less favourable than those established for the trade or industry in the district where the work is carried out by machinery of negotiation or arbitration to which the parties are organisations of employers and trade unions respectively of substantial proportions of the employers and workers engaged in the trade or industry in the district”. In the Santa Fe Province of Argentina, the wage fixed in legally registered collective agreements is used as the prevailing standard. In the absence of such agreements, the Provincial Department of Labour fixes wage rates.

Lastly, there are cases where the standard exacted is that fixed by general labour legislation. Such an instance is found in Costa Rica, where the contractor must furnish evidence in advance that he has complied with the legal requirements as regards the taking out of an insurance policy with the National Insurance Bank in respect of his workmen’s compensation risk. In the United States the Public Contracts Act requires, by implication, compliance with “the safety, sanitary and factory inspection laws of the State in which the work is performed”.

196
4. Methods of Enforcement

(a) Authorities Responsible.

The authority responsible for enforcement of the provisions of compulsory labour clauses in public contracts may be either the contracting authority or some other authority — usually the Department of Labour. There are obvious advantages in entrusting enforcement to the authority which is responsible for the enforcement of labour protective provisions in general, and which has at its disposal a qualified and experienced labour inspectorate. However, whether this solution is possible or not will depend largely on the legal nature of the instrument by which the labour clause is made obligatory in public contracts.

Responsibility for enforcement lies with the contracting authority in France, Great Britain (Fair Wages Resolution of 1909), the United States (the eight-hour day laws, the Anti-Kick-Back Law and the Prevailing Wage Law) and Uruguay. In Great Britain an important part in enforcement is played by the Fair Wages Advisory Committee, composed of representatives of the contracting departments, the Treasury and the Ministry of Labour, the function of which, as originally laid down, were to advise the contracting departments as to the form of clauses in contracts by which the Fair Wages Resolution could best be carried into effect, and as to the methods of securing observance of such clauses, and generally to make such recommendations as might be deemed advisable to promote uniformity of administration and co-operation between departments in dealing with the question of the payment of fair wages by Government contractors. In India, it is understood that the Central Government is appointing a labour welfare officer to protect the interests of workers employed by Government contractors and has in this connection, is to be directly responsible to the Chief Engineer of the Public Works Department.

Responsibility for enforcement is entrusted to the ordinary labour ministry or department in Canada, Great Britain (as regards certain wartime regulations) and the United States (as regards the Public Contracts Act).

(b) Procedures.

One of the most important provisions for the purpose of securing enforcement of labour clauses in public contracts consists in the requirement that the text of the clause or clauses concerned must be publicly displayed at the workplace. Thus, in Canada contractors are required to post in a conspicuous place "on the premises where the contract is being executed, occupied or frequented by the workpeople" the fair wages clauses or schedule inserted in the contract. In Great Britain, as a matter of practice, Government contracts contain a clause to the effect that the contractor must exhibit the fair wages clause at the works. In the United States, under the Public Contracts Act, the contractor must post at the workplace in a prominent and easily accessible spot, a copy of the stipulations under which the work is being done. In the Argentine Republic the text of the minimum-wage article of the 1942 Act must be displayed in workplaces.

The posting of the text of fair wages clauses is a considerable aid to the workers themselves in securing enforcement. For purposes of inspection it is no less important that adequate records and registers should be kept. Thus in Canada, contractors must keep proper books and records which are to be open for inspection by fair wages officers of the Government. In Great Britain, Government contracts require contractors to keep wage books and time sheets, which shall be open to inspection by an officer of the contracting department. In the United States, under the Public Contracts Act, the contractor must keep employment records and must make them available for inspection by authorised representatives of the Secretary of Labor. The records must give the name, address, sex and occupation of each employee working under the contract, and the date of birth of any such employee who is under 21 years of age. The records must show, for each employee on Government contract work, his rate of wages, the amount of wages for each pay period, the hours worked each day and each week, and the time employed on a Government contract.

In France a record of both the pay-roll and the names of employees must be kept; and moreover the workers must be provided with a register in which they may make observations on the manner of compliance with the prescribed conditions of work. Their observations must be brought to the attention of the labour inspector when he visits the establishment.

In Canada, as well as in the United States, the principal source of information available to the contracting authorities is the employment records kept by the contractors. In cases where enforcement is entrusted to the contracting departments, the information available to the Office does not suffice to show the extent to which special inspection services are employed in this connection. In the United States the special inspectorate that was originally constituted for the purpose of securing compliance with the provisions of the Public Contracts Act has now been merged with the inspection services set up under the Federal Fair Labor Standards Act (Wage and Hour Act).

In a number of Australian States it is laid down that the contracting authority may require a statutory declaration that all wages due have been paid, combined in some cases with a condition that the authority may deduct from the payment to the contractor any wages due to the employees and pay those employees directly.

Before concluding this section, it appears advisable to draw attention to an interesting feature of the French system. Current rates of wages for the purpose of fixing the conditions to be observed in public contracts are established in each department by the prefect. In the absence of collective agreements, the prefect determines the current rates of wages, either in accordance with the advice
obtained from a joint committee of employers and employees, or on the basis of information obtained from trade unions, labour courts, engineers and architects in the employment of the public authorities, and labour inspectors or other competent persons. Moreover, in the case of public works current rates of wages are to be fixed by a joint committee of employers and employees with representatives of the public authorities concerned.

(c) Penalties for Non-Observance.

The penalty for non-observance of the regulations concerning labour clauses in public contracts may be a fine or the withholding of contracts or both. Fines may be imposed in the Argentine Republic, Canada, New Zealand and the United States, and also in Ireland (under the Beet Sugar (Subsidy) Act). In France repeated non-compliance with the stipulated conditions of work may result in the removal of the contractor from the approved list of contractors. In Great Britain firms which fail to observe the requirements of the fair wages clause are struck off the approved lists. In the United States possible penalties for violation of the Public Contracts Act include cancellation of the contract and refusal to award any contract to the person or firm concerned, or to any firm in which the person or firm has a controlling interest, within three years of the breach of contract; and under the Prevailing Wage Law the Comptroller-General is authorised to circulate among Government agencies a list of those contractors who have failed to live up to their contracts.

It need hardly be added that many of the regulations provide for the compensation of the workers concerned for an employer's failure to respect the terms of the labour clauses in public contracts.
APPENDIX IX

NINTH ITEM ON THE AGENDA

QUESTIONS ARISING OUT OF THE RESOLUTIONS CONCERNING ECONOMIC POLICY ADOPTED BY THE CONFERENCE AT ITS 26TH SESSION

The resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session\(^1\) outlines a wide range of both international and national economic policies necessary to ensure full employment, social security and rising standards of living.

The adoption of this resolution by the Conference is of special significance in view of the terms of the Declaration of Philadelphia which affirms the principles that:

(a) All human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity;

(b) The attainment of the conditions in which this shall be possible must constitute the central aim of national and international policy;

(c) All national and international policies and measures, in particular those of an economic and financial character, should be judged in this light and accepted only in so far as they may be held to promote and not to hinder the achievement of this fundamental objective;

(d) It is a responsibility of the International Labour Organisation to examine and consider all international economic and financial policies and measures in the light of this fundamental objective;

(e) In discharging the tasks entrusted to it the International Labour Organisation, having considered all relevant economic and financial factors, may include in its decisions and recommendations any provisions which it considers appropriate.

The resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives should be regarded as the first step towards the discharge by the International Labour Organisation of the responsibility which has now been entrusted to it by its Members to examine and consider all international economic and financial policies and measures in the light of fundamental social objectives. As was pointed out by the Committee on Items I and II on the Agenda in its Report to the Philadelphia Conference, "the responsibility to examine and consider the social implications of economic policy involves more than a process of giving out to the world recommendations with respect to economic policies as they affect social well-being". It also affords "an opportunity to utilise the representation of the groups in the International Labour Organisation as a means of increasing understanding of the difficult economic and social problems which it is the obligation of this generation to solve".

In reporting the resolution to the Conference the Committee on Items I and II also pointed out that "despite the excellence of the Office Report more intensive preparatory work in the social implications of economic policy will be necessary in the future to enable the Organisation to discharge its responsibilities under the Declaration of Philadelphia", and therefore "recommended that the Governing Body should consider the question of how the Conference may express its interest effectively on these and other economic questions" and "suggested that this may require additional resources for technical staff in the Office, the creation of technical advisory committees to report to small representative commissions, and a report by such commissions to the Conference". In putting forward these suggestions the Committee noted "that the procedures devised should be such as to make it possible for the Organisation to offer prompt advice".

A substantial step in the direction suggested has already been taken by the Governing Body by the creation of the Employment Committee. The resolution on economic policies for the attainment of social objectives rightly lays great stress on full employment as a central objective of economic policy, and the development of the Employment Committee into an effective body is therefore the first step to be taken to equip the International Labour Organisation to express more effectively its interest in economic questions. A meeting of the Employment Committee is to be held in connection with the present session of the Governing Body and the report to be made by the Committee constitutes the fifth item on the agenda of the session.

There are, however, a number of points arising out of the resolution and the Report relating thereto which was submitted to the Conference by the Committee on Items I and II which fall outside the scope of the pending discussions of the Employment Committee and which it is therefore necessary to bring directly to the attention of the Governing Body.

**U.N.R.R.A., the Food and Agriculture Organisation, and the Bretton Woods Conference**

The provisions of the resolution concerning U.N.R.R.A. and the proposed Food and Agriculture Organisation have been drawn to the attention of the Director-General of U.N.R.R.A. and of the Chairman of the United Nations Interim Commission for Food and Agriculture and call for no further action. As has been pointed out in the note submitted to the Governing Body in connection with the fourteenth item on the agenda, the decisions of the Bretton Woods Conference go a long way towards giving effect to the proposals concerning international exchange arrangements contained in paragraph 4 of the resolution and to those concerning international capital movements contained in clauses (a) and (b) of paragraph 5; the Office proposes to bring clauses (c) and (d) of paragraph 5 of the resolution to the attention of the International Bank for Reconstruction and Development when it is established, but no further immediate action would appear to be called for in regard to either paragraph 4 or paragraph 5.

**Continuation of Wartime Controls**

The resolution urges that the Governments of the United Nations should arrange to continue in operation, for such period as any serious shortages may persist, the existing machinery of international co-ordination and control of essential commodities and transport facilities, subject to such modifications, and in particular to such enlargement of the membership of the authorities concerned, as may contribute to the equitable and efficient operation of such machinery in the transition from war to peace.

Since the resolution was adopted there have been two developments along the lines envisaged in it.

An international agreement on the principles having reference to the continuance of co-ordinated control of merchant shipping has been concluded and is being brought to the attention of the Joint Maritime Commission.

The second annual report of the Combined Raw Materials Board which, though relating to a period prior to the adoption of the resolution, has only become available since it was adopted, indicates that while the arrangements concerning the relationship of the Board with associated countries hitherto in force "have been closely attuned to the realities of a situation in which it has been necessary to organise, in the most effective manner and through the simplest working machinery, the most rapid flow of raw materials to the war industries of the two major industrial countries, the United States and Great Britain", this situation "will undoubtedly alter somewhat as victory approaches". The Board accordingly points out that "the problems of raw materials supply during the twilight period — between the close of war and the full emergence of peace — will involve broader and more complex considerations and necessitate close direct contacts with the principally interested third countries. The Board, while stressing the importance, in the interests of efficiency, of maintaining the administrative simplicity of its machine, notes with approval the steps that are already being taken in this direction."

**Commercial Policy**

Paragraph 6 of the resolution relates to commercial policy and suggests that "all countries, creditor as well as debtor, should adapt their commercial policy in such a way as to enable them to settle all obligations arising out of international transactions", that "the United Nations should initiate measures to facilitate the co-ordination through appropriate international machinery of the commercial policies of all countries for the purpose of promoting a steady expansion in world trade on a multilateral basis", and that "in such co-ordination special consideration should be given to the need of countries which are highly dependent on returns from exports to take measures to ensure a high degree of stability in the level of their economic activity" and "special account should be taken of the dislocation and the accumulated needs resulting from the devastation caused by war operations and from the prolonged diversion from peacetime production in countries which have been engaged for a long period in a sustained and total war effort". *Some appropriate form of permanent liaison between the I.L.O. and any international agency for questions of commercial policy which may be established will clearly be desirable, primarily for the purpose of mobilising employer and worker opinion in support of a steady expansion in world trade on a multilateral basis.*

**Commodity Control Arrangements**

Paragraph 7 of the resolution suggests two general principles which should be followed in international commodity control arrangements, namely, that such arrangements—

"(a) should provide for adequate representation of consumers as well as producers, representing both importing and exporting countries, in all authorities responsible for the determination and application of policy; and
(b) should aim to assure to all workers, including the self-employed, engaged in the production of the commodities concerned, fair remuneration, satisfactory working conditions and adequate social security protection, having regard to the general standards in the countries concerned."

It would seem desirable that the proposed consultative committee on social provisions in the peace settlement should consider in greater detail the methods which might be adopted to give effect to the principle that commodity arrangements should aim to assure to all workers, including the self-employed, engaged in the production of the commodities concerned, fair remuneration, satisfactory working conditions and adequate social security protection, having regard to the general standards in the countries concerned.

**Migration**

The action necessary to give effect to the paragraph of the resolution concerning migration was taken by the Governing Body at its 93rd Session when it decided to convene the Permanent Migration Committee as soon as circumstances permit in order to exchange views on post-war migration prospects, to study the forms of international co-operation capable of facilitating an organised resumption of migration movements after the war, and to consider the problem of racial discrimination in connection with migration.

* * *

The Report on the resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives which was submitted to the Conference by its Committee on Items I and II on the Agenda also contained special recommendations in regard to two questions not dealt with in the resolution as adopted: cartels and oil.

**Cartels**

The Committee had before it a proposal contained in the Office Report to include in the resolution the following paragraph concerning cartels:

10. Noting that marked differences of opinion exist with regard to the advantages and disadvantages of international industrial agreements concerning such matters as patent rights, the control of production and the allocation of markets, but believing that such agreements may have wide-spread repercussions on production, prices and standards of living,

The Conference:

(a) Considers that the full searchlight of publicity should be directed on the existence and operation of such agreements; and

(b) Urges the United Nations, as a first step in this direction, to initiate arrangements for the registration of all such agreements by, and the submission of full information concerning their operation to, an appropriate international authority and for the making and publication of periodical reports on the basis of this information.

On the motion of the United States Government member the Committee decided to recommend that the Conference refer this question to the Governing Body. In taking this action it recognised that the International Labour Organisation has no direct responsibility with respect to national legislation or international treaties governing private industrial agreements, but that "the Organisation has a direct interest both in the expansion of production and the encouragement of efficient production, whereby living standards may be raised, and in the protection of workers against loss of income because of excessive cyclical fluctuations, both problems which are affected by private industrial agreement." The Committee accordingly recommended that the Governing Body should consider how the Organisation can effectively express its interest in this question.

Though a fair amount of information of varying quality and reliability concerning cartels has been published in recent years, especially in the United States, the Office still does not have in its possession sufficient reliable information for the preparation of a report which could serve as a basis for the consideration by the Conference of the social effects of cartels. It was for this reason that the proposal contained in the Office Report emphasised the desirability of the full searchlight of publicity being directed on the existence and operation of international industrial agreements and envisaged the registration of all such agreements by, and the submission of full information concerning their operation to, an appropriate international authority and the making and publication of periodical reports on the basis of such information. It would therefore seem desirable that the Governing Body should place on record the interest of the I.L.O. in being accorded the fullest access to any information in regard to cartels which may be registered in pursuance of the terms of any international agreement on the subject which may be concluded.

It would also seem desirable to give fuller consideration to the question whether there are any social clauses which ought to be included in international industrial agreements on either a voluntary or a compulsory basis. It is suggested that this question might be referred to the proposed consultative committee on labour provisions in the peace settlement.
In regard to the question of oil the Committee had before it a proposal contained in the Office Report to include in the resolution the following paragraph:

In view of the important role that oil is destined to play in post-war reconstruction, and in view of the fact that the world's oil resources are distributed unequally among the different countries,

The Conference considers that the United Nations should institute international arrangements for the development, conservation and equitable distribution of the world's oil resources in the interests of all peoples on a basis designed to avoid international friction, to permit an optimum rate of production, and to ensure that the oil so produced is made available to all purchasers on terms which, while safeguarding fully the interests of consumers, will afford fair compensation to producing countries for the loss of a wasting asset and will facilitate the attainment by the peoples of those countries of standards of social and economic well-being having a reasonable relation to the value of their contribution to the world's economy.

The Committee decided to mention this matter in its Report as another question in which the Organisation has a direct interest, though not a direct responsibility, of which more intensive preparatory study is necessary. Since the Philadelphia Conference the Governments of the United Kingdom and the United States have made an agreement on petroleum which is designed to prepare the way for an international petroleum agreement and the establishment of an international petroleum council. This agreement sets forth certain principles designed to govern the future utilisation of petroleum supplies. These principles cover a number of the points mentioned in the paragraph which was under consideration in Philadelphia but, while indicating that the development of petroleum resources and the benefits received therefrom by producing countries should be such as to encourage the sound economic advancement of those countries, they include no reference to the desirability that international arrangements concerning petroleum should include provisions to facilitate the attainment by the peoples of oil-producing countries of standards of social and economic well-being having a reasonable relation to the value of their contribution to the world's economy. Further consideration of this aspect of the question therefore continues to be necessary and it is accordingly suggested that the Office should make a special study of three aspects of the problem, namely, safety provisions in the petroleum industry, the provision of social services in oil fields, and collective bargaining in oil fields. A number of articles on the first of these questions have already appeared in the Industrial Safety Survey and it would seem desirable to envisage as soon as circumstances allow the preparation of a model safety code for the petroleum industry analogous to the codes now being prepared for factories and for civil engineering work. The conditions of life and work in oil fields are in most countries of such a character as to place on the employer a special degree of responsibility for the provision of social services, and a comparative survey of the practice followed in different parts of the world would seem likely to be of great value. It would also seem desirable to collect fuller information than is at present available in regard to the status of collective bargaining in oil fields.

It is probable that international conferences will be held to consider some of the questions dealt with in the resolution on economic policies for the attainment of social objectives before the consultative committee on social provisions in the peace settlement has completed its work or the studies being undertaken by the Office have been completed. It would seem desirable that the International Labour Organisation should be represented at such conferences, though the form of its representation and part played by its representatives may vary considerably with the circumstances of different cases. Such representation would seem particularly desirable in the case of any international conference on commercial policy which may be convened. It will be remembered that the I.L.O. participated in the Geneva Economic Conference of 1922, the World Economic Conference of 1927, and the London Monetary and Economic Conference of 1933. The principal object of the representation of the Organisation at a conference on commercial policy would be to afford an opportunity of keeping the non-Government groups represented in the Governing Body in close touch with the proceedings of the conference with a view to securing the widest possible understanding and support of the agreements in regard to commercial policy adopted. For other conferences the Acting Director might be left to make such arrangements as are possible and appropriate in the circumstances of individual cases as they arise.

In conclusion it is suggested that the Office should report to the next session of the Conference on the measures taken by Governments since the Philadelphia Conference in respect of the matters dealt with in the resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives. This would give the Conference an opportunity to judge how far action has been taken on the basis of its suggestions and how far it is desirable that it should give further consideration to the matters covered by the resolution or related questions.
APPENDIX X

TENTH ITEM ON THE AGENDA

SOCIAL INSURANCE AND RELATED QUESTIONS IN THE PEACE SETTLEMENT

The Governing Body will remember that the Philadelphia Conference adopted on 11 May 1944 a resolution inviting the Governing Body to appoint, within six months, a special committee to draft solutions for a series of problems connected with social insurance and related branches of social legislation which it would seem desirable to deal with in the peace settlement.

The problems, as enumerated in the resolution¹, are as follows:

(a) The protection of the social insurance rights of displaced persons;
(b) Indemnities for loss and damage suffered, in consequence of the war and occupation, by the social security institutions of members of the United Nations and by their nationals;
(c) The settlement of the social problems resulting from the transfer of territories and the exchange of populations;
(d) The revival of bilateral social treaties and the judicial status under social legislation of nationals of members of the United Nations in the Axis and associated countries.

The countries which are concerned to see that an early and adequate solution is found for these problems are primarily those European Members whose citizens have been obliged to work for Germany and the States associated with it during the war, and whose social insurance institutions have been impoverished and disorganised by enemy occupants. In the Far East there exist analogous problems arising out of Japanese occupation, but it would seem that, in the first instance, the Governing Body's action might be confined to setting up a committee to elaborate detailed texts on these problems as they affect Europe, since it is the European aspect of the problem which, at the moment, requires urgent consideration. The Office therefore suggests that the Governing Body should establish such a committee in the course of its present session.

Composition of Committee

The resolution proposes that the committee should comprise ten experts on social insurance and the international regulation of social questions, appointed in particular by the countries directly concerned, a tripartite delegation from the Governing Body, consisting of nationals of other countries, and lastly, representatives of any international bodies which are competent for related questions.

The Governing Body will certainly wish to invite the European Members of the Organisation whose territories have been occupied by the enemy to appoint experts to the committee. The countries concerned are:

Belgium
Czechoslovakia
France
Greece
Luxembourg
Netherlands
Norway
Poland
Yugoslavia

With a view to expediting the work of the committee, it is suggested that each of these Governments should, if they have not already done so, designate without delay the expert who will represent it on the committee, and should arrange for the expert to collect material on the subject and to investigate the adequacy and implications of the various parts of the resolution for his country. Such preparatory action by the Governments concerned would make it possible for the committee to meet immediately after the Governing Body has decided to establish it and for it to proceed with its work.

In order to make this possible, it would also be necessary for the Governing Body to appoint, at its present session, the tripartite delegation contemplated by the resolution. In view of the importance of the questions to be considered by the committee, a Governing Body delegation of only three members would not appear to be sufficiently widely representative, and it is therefore suggested that the Governing Body delegation might consist of two representatives from each group.

The Governing Body may also wish to consider whether any other Governments should be invited to be represented on the committee.

The resolution contemplates the inclusion in the committee of representatives of international bodies which are competent for related questions. The Office suggests that it would be appropriate

¹ The text of this resolution will be found in Official Bulletin, Vol. XXVI, No. 1, 1 June 1944, pp. 104-111.
to invite the United Nations Relief and Rehabilitation Administration and the Intergovernmental Committee for Refugees to be represented in this manner.

Order of Business of Committee

The committee itself will have to decide its programme. The four problems dealt with in the resolution do not all have the same degree of urgency and are not all equally ready for detailed solution at this stage. The Office, for its part, has the following suggestions to make as regards the order and the manner in which the problems should be taken up.

(a) Social Insurance Rights of Displaced Persons.

It would appear that the problem of the protection of the social insurance rights of displaced persons is the one most ripe for discussion. A relatively elaborate draft set of principles covering this problem, which is included in the Conference resolution1, can serve as the basis for the work of the committee. Moreover, this is perhaps the problem for which a solution is most urgent, by reason of the indefiniteness and insecurity of the insurance status of workers returning from Germany, of the need to pay pensions to some of their number immediately, and of the advantage which an expeditious discharge of Axis obligations would represent to the social insurance institutions in the way of reinforcing their working capital.

(b) Indemnification of Social Insurance Institutions.

It is suggested that the committee should then give consideration to claims for losses or increased liabilities attributable to the usurpation by the occupying Power of the social insurance institutions of occupied countries (e.g., in Czechoslovakia, France, Luxembourg and Poland).

The essence of the problem here is to restore the financial position of the institutions in such a way that they are enabled to discharge their liabilities to their members, including liabilities which have accrued, or are deemed to have accrued, during the occupation.

As regards liabilities which existed at the date of occupation, the claim would relate to any depreciation of reserves existing at that date, and any destruction or theft of property then existing, which have occurred during the occupation.

As regards liabilities which accrued while the occupying Power was in control of the social insurance scheme of the occupied country or during the application of the social insurance scheme of the occupying Power in that country, the claim could be settled by the transfer, to the country resuming control over its territory, of the reserves necessary to guarantee the discharge of liabilities having accrued in these periods. Where the occupying Power, through its control of the social insurance scheme of the occupied country or the introduction of its own scheme, has caused substantial loss of benefits to any group of insured persons, the question of indemnifying such persons will arise.

It would seem wise for the committee to begin its consideration of the question of indemnities for losses suffered by social insurance institutions by receiving statements from each expert on the problem as it presents itself for his country, with suggestions for solution, though it may well be that the necessary data for a full statement will, in many cases, be lacking. After considering these statements, the committee should be in a position to decide whether it can make immediate recommendations or further investigation of the problem is necessary. If the committee should consider that further investigation is necessary, it might decide that a questionnaire should be circulated to the Governments concerned before definite texts are prepared.

(c) Transfer of Territories and Populations.

The social insurance questions involved in the transfer of territories and populations can hardly be taken up in detail until the transfers themselves have been determined, and it would therefore seem premature to refer this question to the committee at the present stage. It would, however, seem desirable that the Office should draw the attention of the Governments concerned to the principles contained in Annex III of the resolution2, and suggest that appropriate steps be taken to give effect to these principles in the framing of any arrangements in regard to the transfer of territory or the exchange of populations. When fuller information is available in regard to probable transfers of territory or exchanges of population, it will, of course, be desirable for the proposed committee to consider the question in greater detail.

(d) Revival of Bilateral Treaties.

The Office has in preparation a collection of bilateral treaties, and the question of the revival of those which have been suspended during the war may well await the issue of this collection, which will shortly be ready for the press.


2 The text of this Annex is printed in ibid., p. 110.
Supplementary Note

In the note relating to this item on the agenda, the Office suggested that in order to expedite the work of the Committee which it was proposed to set up it would be desirable that each of the Governments concerned should designate without delay the expert who would represent it on the committee.

The Office has received from some of these Governments nominations which will be laid before the Governing Body for approval when a decision has been taken on the appointment of the committee itself.

These nominations are as follows:

- **Belgium**: Mr. Henri Fuss, Director-General, Ministry of Labour and Social Welfare.
- **Czechoslovakia**: Professor Emil Schoenbaum, regular member; Dr. Victor Haas, deputy member.
- **France**: Mr. Lucien Guibert, Assistant Director for Social Insurance, Ministry of Labour and Social Welfare.
- **Netherlands**: Mrs. N. C. Clegg Riedel, Secretary of the Netherlands Study Committee on the Future Development of Social Legislation.
- **Norway**: Mr. O. C. Gunderson, Director of the Norwegian Social Insurance Office in London.
- **Poland**: Mr. Stanislaw Fischlowitz, Ministry of Labour and Social Welfare.

With regard to the Governments which have not yet submitted nominations to the Office, Greece and Yugoslavia are represented on the Governing Body, and their representatives will no doubt be in a position to nominate an expert to represent each of these countries on the committee.

In the event of nominations being submitted to the Office after the Governing Body has considered this report, it is suggested that the experts nominated should be allowed to take part in the meeting of the committee which will begin on 1 February 1945, and that their appointment should be ratified by the Governing Body at its next session.
APPENDIX XI

ELEVENTH ITEM ON THE AGENDA

Effect to be Given to the Resolutions Adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session other than Those Included in Items 4, 6, 9 and 10 on the Agenda

A number of the resolutions adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session constitute separate items on the agenda of the present session of the Governing Body (e.g., item 2: Report of the Constitutional Committee; 3: Industrial Committees; 4: Social Provisions in the Peace Settlement; and 10: Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement), or are included in such items (e.g., items 6: Regional Activities of the International Labour Organisation; and 9: Questions Arising out of the Economic Resolutions Adopted by the Conference at its Twenty-sixth Session).

The present note contains proposals concerning the action to be taken on those of the Conference resolutions which are not dealt with under other items on the agenda.¹

I. Resolution concerning Social Provisions in the Peace Settlement

This question constitutes a separate item on the agenda of the present session of the Governing Body (item 4).²

II. Resolution concerning the Declaration Made to the Conference by the Delegations of the Occupied Countries of Europe

This question is dealt with in the note on item 6 on the agenda of the present session of the Governing Body (Regional Activities of the Organisation).³

III. Resolution concerning the Constitution and Constitutional Practice of the International Labour Organisation and Its Relationship with Other International Bodies

The Governing Body took action on paragraph 1 of this resolution at its 93rd Session. Proposals in regard to paragraph 2 (problems common to a region or to a particular industry) are being submitted to the present session of the Governing Body in connection with items 3 and 6 on the agenda of the Governing Body (Industrial Committees, and Regional Activities of the Organisation).⁴

The Governing Body took preliminary action on paragraph 3 of this resolution at its 93rd Session. Further proposals on the subject are being submitted to the present session in connection with item 14 on the agenda (Relations of the Organisation with Other International Bodies).⁵

The report of the Committee on Constitutional Questions provided for in paragraph 4 of the resolution constitutes a separate item on the agenda of the present session (item 2).⁶

The Negotiating Delegation provided for in paragraph 5 of the resolution was appointed by the Governing Body at its 93rd Session. A report by the Delegation will be submitted to the present session of the Governing Body if there is anything to report.

The authority to decide the place of meeting of forthcoming sessions of the Conference conferred on the Governing Body by paragraph 6 of the resolution will be drawn to its attention when the arrangements for such sessions of the Conference are under consideration.

IV. Resolution concerning the International Character of the Responsibilities of the Director and Staff of the International Labour Office

Paragraph 1 of this resolution, which relates to the declaration of loyalty to be made by the Director, calls for no action until such time as the Governing Body appoints a Director.

¹ The text of all the resolutions adopted by the Conference are printed in Official Bulletin, Vol. XXVI, No. 1, 1 June 1944, pp. 78-117.
² See above, Appendix IV, p. 131.
³ See above, Appendix VI, p. 136.
⁴ See above, Appendix III, p. 124.
⁵ See below, Appendix XIV, p. 215.
⁶ See above, Appendix II, p. 120.
In regard to paragraph 2, which relates to the declaration to be made by members of the staff, it would appear to suffice for the Governing Body to confirm the existing arrangements.

The Governing Body will note with satisfaction that by paragraph 3 of the resolution the Conference affirms it to be the duty of the Members of the Organisation to respect fully the international character of the responsibilities of the Director and staff of the International Labour Office and not to seek to influence any of their nationals in the discharge of such responsibilities, and thus creates a counterpart for the obligation resting on members of the staff.

V. Resolution concerning Industrial Committees

This question constitutes a separate item on the agenda of the present session of the Governing Body (item 3).1

VI. Resolution concerning Economic Policies for the Attainment of Social Objectives

This question is dealt with in the note on item 9 on the agenda of the present session of the Governing Body.2

VII. Resolution Requesting the Governing Body to Examine Problems Involved in Labour Provisions for Internationally Financed Development Works

It would appear that the problems to which this resolution relates might usefully be referred for examination to the consultative committee contemplated in Part IV of the resolution concerning social provisions in the peace settlement. The action to be taken on this latter resolution in discussed in the note on the fourth item on the agenda of the present session of the Governing Body. It is suggested, in particular, that the proposed consultative committee might co-opt experts specially qualified to deal with specific problems. The committee would thus be competent to give responsible advice on the problems to which the above resolution refers.

VIII. Resolution concerning Measures for the Protection of Transferred Foreign Workers and of Foreign Workers' and Employers' Organisations

This resolution has been communicated to the Members of the Organisation and specially drawn to the attention of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration. No further action would appear to be called for in regard to paragraphs 1 to 4.

It is suggested that the Office might submit a fuller report on paragraph 5 to the next session of the Governing Body.

IX. Resolution concerning the Holding of a Regional Conference of the Countries of the Near and Middle East

This question is dealt with in the note on item 6 on the agenda on the present session of the Governing Body (Regional Activities of the Organisation).4

X. Resolution concerning the Conventions and Recommendations Adopted at Earlier Sessions of the Conference Bearing upon the Problem of the Organisation of Employment in the Transition from War to Peace

This resolution has been communicated to the Members of the Organisation and calls for no further action by the Governing Body.

XI. Resolution concerning Co-operation in regard to the Preparation of Plans for Public Works in Countries at Present in Enemy Occupation

The Governing Body decided at its 93rd Session to place the question to which this resolution relates on the agenda of the next meeting of the International Development Works Committee.

XII. Resolution concerning Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement

This question constitutes a separate item on the agenda of the present session of the Governing Body (item 10).5

1 See above, Appendix III, p. 124.
2 See above, Appendix IX, p. 199.
3 The text of this paragraph is as follows:
   Arrangements should be made, within the framework of general restitution arrangements, for the restitution of funds or property that may have been confiscated in Germany or elsewhere from international and foreign trade union organisations, co-operatives, and employers' organisations by Axis agents.
4 See above, Appendix VI, p. 136.
5 See above, Appendix X, p. 203.
XIII. Resolution concerning International Administrative Co-operation to Promote Social Security

The Office seeks the authorisation of the Governing Body to act upon this resolution as opportunity arises. This resolution serves in reality simply to strengthen the hands of the Office by formally endorsing policies which the Office had already begun experimentally to implement or which, in concert with the Inter-American Social Security Conference, it will be expected to develop for the American Members of the Organisation.

XIV. Resolution concerning the Definition of Terms Used in Conventions and Recommendations concerning Social Security

The Office proposes to initiate action to give effect to this resolution when the more urgent claims on the time of the Social Insurance Service have been disposed of.

XV. Resolution concerning Social Security in Asiatic Countries

It is suggested that the Office might draw this resolution to the attention of the Governing Body when the agenda for the proposed Asiatic Conference is under consideration.

XVI. Resolution including the Question of Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories (Supplementary Provisions) in the Agenda of the Next General Session of the Conference

This resolution is self-executory and calls for no further action by the Governing Body. The questionnaire on the subject contemplated in the report adopted by the Conference when it decided to include this question on the agenda of the next general session was despatched to Governments on 18 October 1944.

XVII. Resolution Requesting the Governing Body to Set up a Committee to Advise the International Labour Office on Standards of Social Policy in Dependent Territories

One of the considerations which led to this proposal was the valuable help given in the past to the Office and Conference by the Committee of Experts on Native Labour which was set up by the Governing Body in May 1926. The first three sessions of this Committee, which were held in 1927, 1928 and 1930, were mainly concerned with the problems of forced labour, and the principles approved by the Committee formed the basis of the Conference discussions which led in 1930 to the adoption of the Forced Labour Convention; the Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation and the Forced Labour (Regulation) Recommendation.

The fourth and fifth sessions of the Committee, held in 1932 and 1934, were chiefly occupied with the group of problems arising in connection with the recruiting of Native labour and its employment under long-term contracts, sometimes involving penal sanctions. Once again the Committee approved a number of principles which, through the same process, assisted the Conference in its adoption in 1936 of the Recruiting of Indigenous Workers Convention and the Elimination of Recruiting Recommendation, and in 1939 of the Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention and the Contracts of Employment (Indigenous Workers) Recommendation, the Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention and the Labour Inspectorates (Indigenous Workers) Recommendation.

In addition, the work of the Committee of Experts led to a stimulation of the consideration of labour problems in dependent and similar territories by the administrations most directly concerned. From the first nominations made by the Governing Body in 1926, the Committee's authoritative character in the realm of social policy was established. The principles adopted by it were in certain cases circulated by the Governments concerned to their dependent territories even in advance of the Conference discussions, with the result that, by the time the Conference was arriving at decisions, the considerations which it had in mind were receiving wide attention by the authorities with direct responsibility for the regulation of labour conditions in dependent territories.

With the conclusion, however, of its examination of forced labour, recruiting and contracts of employment, the main tasks for which the Committee was appointed were completed. No further meeting of the Committee was called after 1934 and with the years of crisis and war further meetings became impossible.

In 1944 the International Labour Conference was thus without the advantages of the formulated opinion of an international committee of experts on the questions under consideration in respect of social conditions in dependent territories. On several occasions during the meetings of the Conference Committee on Social Policy in Dependent Territories, the advisability was stressed of the examination by an expert body of this kind of such questions as the protection and placing of workers in circumstances which at present involve large, and often uncontrolled, migratory movements to and from employment centres, housing policy, and the employment and status of women in dependent territories.

Moreover, it is possible that the next general session of the International Labour Conference, which will consider supplementary standards of social policy in dependent territories, may have
other suggestions and the fact that the creation of an expert committee has been decided upon will facilitate the drawing of a distinction between matters for the immediate decision of the Conference and matters for further study.

There are considerations of a more general character. The 1944 Recommendation, if supplemented by a later Conference decision on dependent territories, will constitute a comprehensive code of social policy. Under the terms of the 1944 text, information may be received by the Office meriting expert examination. Secondly, in the regional developments with which the Organisation may be concerned, the situation in dependent territories may in some cases loom largely. The support, technical and moral, which the Office might receive from a committee of an authoritative character would be of advantage in assessing the results of its code of social policy in dependent territories and in co-operating in any regional questions affecting dependent territories.

The Governing Body is therefore asked to consider the following proposals for decision at its present session:

1. The creation of a Committee on Social Policy in Dependent Territories, to advise the Office on guiding principles to be observed in the treatment of the special problems of social policy arising in dependent territories.
2. The Committee to consist of not more than twelve members, plus three members of the Governing Body.
3. The members of the Committee to be appointed at the next session of the Governing Body.
4. The three members of the Governing Body, however, to be appointed at the present session, so that they would be available for consultation. If any urgent need for the constitution of the Committee before the next session of the Governing Body should arise, the Office to be authorised to consult the Governing Body by correspondence.
5. Of the problems suggested by the Conference as appropriate for consideration by the Committee, that of migratory labour and its protection, which raises the clearest and most immediate issues, to be studied by the Office in the first place, with particular reference to those aspects which affect social welfare in Africa and the West Pacific, with a view to the submission of a report to the Committee.
6. As information is received from the Governments on action taken under the Social Policy in Dependent Territories Recommendation, 1944, summaries to be prepared by the Office for the information of the Committee.

XVIII. Resolution to Confirm the Readmission of Costa Rica to the International Labour Organisation
This resolution calls for no further action by the Governing Body.

XIX. Resolution concerning the Membership of Austria in the International Labour Organisation
This resolution calls for no further action at the present time.

XX. Resolution concerning the Membership of Certain American States in the International Labour Organisation
It is suggested that the Governing Body might instruct the International Labour Office to communicate the text of this resolution to the various States concerned, requesting them to inform the Office of their intentions with regard to the hope expressed by the Conference and of any steps which might be taken in order to give it practical effect.

XXI. Resolution concerning Complete Delegations to the Conference
It is suggested that the Governing Body should authorise the Office to call special attention to this matter in the letters of convocation of future sessions of the Conference.

XXII. Resolution concerning the Use of Spanish and Portuguese as Official Languages
It is suggested that the Governing Body should refer this question for consideration to the Standing Orders Committee.

XXIII. Resolution concerning Atrocities in the Occupied Countries of Europe
This resolution has been drawn to the attention of the Members of the Organisation and does not call for further action by the Governing Body.

* * *

The Conference also decided, on the proposal of its Committee on Items I and II on the Agenda, to refer to the Governing Body for consideration a draft resolution concerning cultural exchanges
which had been submitted to the Committee by the Colombian Government delegate as a supplement to the Office proposals.

The text of the draft resolution is as follows:

Whereas the International Labour Conference in 1935 recommended the Governments of States Members to conclude agreements to facilitate exchanges of teachers, students and skilled workers, with a view to improving their knowledge, and

Whereas the Conference in 1939 recommended regional, national and international exchanges of teachers, students and skilled workers;

The Conference decides that the International Labour Office should prepare and submit to the United Nations bases for an international Convention on cultural exchanges, encouragement of vocational and technical education and occupational education for employment, in terms analogous to those of the Pan American Convention of 1936.

The resolution refers to Recommendations made by the International Labour Conference in 1935 and 1939.

In 1935 the Conference adopted the Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935, paragraph 42 of which is as follows:

42. Governments should conclude agreements for the purpose of facilitating the international exchange of student employees, that is to say, of young persons desirous of improving their occupational qualifications by a knowledge of the customs of other countries.

In 1939 the Conference adopted the Vocational Training Recommendation, paragraph 17 of which is as follows:

1. Regional, national and international exchanges of students who have completed their training would be desirable so as to enable them to acquire wider knowledge and experience.

2. The occupational organisations of employers and workers should, as far as possible, collaborate in organising these exchanges.

Paragraph 19 of the same Recommendation says:

The following methods should be taken into consideration with a view to improving the qualifications of teachers and keeping their knowledge up to date:

(c) The granting, in special cases, of travelling or research scholarships or special leave with or without pay.

The Inter-American Conference for the Maintenance of Peace which met at Buenos Aires in December 1936 adopted a Convention providing that each Government should every year award to each of two graduate students or teachers of each other country, selected in accordance with a prescribed procedure, a fellowship for the ensuing year.

The resolution of the Colombian Government member at the Twenty-sixth Session of the Conference was submitted for consideration in connection with the discussion of the social provisions in the peace settlement. It would therefore seem appropriate that it should be referred to the Consultative Committee on Labour Provisions in the Peace Settlement which the Conference proposed should be set up by the Governing Body.

The question of cultural exchanges, including exchanges of graduate students and teachers of higher educational institutions, seems however to go beyond the scope of the International Labour Organisation and it is suggested that on this aspect of the question the resolution should be transmitted to the Chairman of the Conference of Ministers of Education in London for the consideration of that Conference.
APPENDIX XII

TWELFTH ITEM ON THE AGENDA

REPORT OF THE FINANCE COMMITTEE

The papers relating to this item, which was considered by the Governing Body in private sitting, have been printed separately as an appendix to the minutes of the tenth sitting.
THIRTEENTH ITEM ON THE AGENDA

QUESTIONS RELATING TO ANNUAL REPORTS ON THE APPLICATION OF CONVENTIONS
(Article 22 of the Constitution)

Effect to be Given to the Suggestions Adopted by the Conference
at its Twenty-sixth Session (Philadelphia, 1944)

The Conference, when it met at its Twenty-sixth Session (Philadelphia, April-May 1944) after an interval of five years, had on its agenda for consideration the question of the Annual Reports on the Application of Conventions (Article 22 of the Constitution). The Conference referred this question to a committee for examination and report. The findings of the committee were adopted by the Conference.

A number of matters which arise out of the examination of the above question by the Conference are hereby submitted to the Governing Body in accordance with the usual procedure.

The Conference noted that during the interval (1939-1943), the full operation of the normal procedure for the supply and examination of annual reports on the application of Conventions required by Article 22 of the Constitution was rendered impracticable by the preoccupations and difficulties caused by the war. That procedure is as follows:

1. Supply of annual reports by Governments on forms prescribed by the Governing Body.
2. Preliminary technical examination of the reports by the Committee of Experts on the Application of Conventions set up by the Governing Body (Report of the Committee submitted to the Governing Body).
3. Preparation by the Office of a summary of the Annual Reports.
4. Communication of the Office’s summary and the Experts’ Report to the Conference to serve as the basis of the deliberations of the Conference’s Committee on the Application of Conventions.

In spite of the obstacles mentioned above and in order to maintain the continuity of the system of annual reports, as far as circumstances permitted, the Office requested Governments in circular letters dispatched on 9 July 1941, 30 March 1942 and 24 September 1943, to supply annual reports wherever possible in as complete a form as in previous years, but in cases where a full report was impracticable, to adopt a simplified form of report. The reports received in response to this request were summarised by the Office in skeleton form and submitted to the Conference. The Conference considered that the response to the Office’s request by the Governments was gratifying, and drew from it the conclusion that Governments are prepared to maintain unimpaired the system of mutual supervision of the application of Conventions, the value of which had been proved before the war.

The Committee on the Application of Conventions set up by the Conference at Philadelphia nevertheless considered it impossible to undertake an adequate examination of the application of Conventions at that session. In the first place, the information available covered a period of four years and the Office with its greatly depleted staff had been unable to undertake anything more than a brief outline of the position as regards the supply of annual reports. Secondly, no reports by the Committee of Experts had been made since 1939, and although the Conference Committee and the Conference itself had the right at all times to examine the application of Conventions in detail, such examination could not be carried out adequately without the preliminary technical examination previously carried out by the Committee of Experts. The Committee of Experts must first examine (in conjunction with the Office) the numerous laws, regulations and orders implementing Conventions and make a report, before the delegates to the Conference, who represent Governments and occupational interests, could properly appreciate the degree of application which the Conventions are receiving in various countries. Although therefore the reports that had been received were themselves available for examination, the Conference considered that nothing would be gained by an examination of these reports until such time as adequate preparatory work had been carried out by the Committee of Experts.

In these circumstances, the Conference considered that the normal procedure should be re-established as early as possible. The Conference made the following recommendations:

1. The Committee of Experts to be reappointed at the earliest possible date;
2. The Office to be sufficiently reinforced in personnel to enable it, in particular, to compile a summary of the annual reports for submission to the Conference;
3. The Governing Body to consider the possibility of placing the question of labour inspection on the agenda of an early session of the Conference with a view to the adoption of a draft Convention;
4. As soon as circumstances permitted, the Office to submit a report on the action taken by Governments to give effect to the provisions of Recommendations.
It is now for the Governing Body to decide how best and to what extent to give effect to the recommendations made by the Conference.

1. Reconstruction of the Committee of Experts.

It was in pursuance of a resolution passed by the Conference in 1926 that the Governing Body took decisions which led to the setting up of the Committee of Experts in 1927 as part of the machinery designed to make the fullest possible use of the information contained in the annual reports supplied by the Governments under Article 22 of the Constitution. The members of the Committee were to be experts of independent standing, i.e., independent of Governments, employers and workers, and their work was to be of a preliminary technical character in preparation for the examination of the annual reports by the Conference itself subsequently. The members of the Committee were appointed for a period of three years in the first instance, but were eligible for reappointment. In 1936 the Governing Body further defined the qualifications of the experts to include "practical experience in social administration".

The policy of the Governing Body was to select suitable experts from various countries, in order that their experience of industrial and social conditions in different parts of the world might be brought to bear upon the examination by the Committee on the application of Conventions; thus in 1940 the authorised strength of the Committee was thirteen members (nine seats for experts from European countries and four seats for extra-European countries).

The last meeting of the Committee of Experts took place in April-May 1940, but in view of the critical military situation which had developed in Europe, the report of the Committee was not communicated to Governments nor submitted to the Conference.

During the 17 years of its existence, the prestige and authority of the Committee steadily increased until its report became the pivot of the whole system of supervision of the application of Conventions and served year after year as the basis of the Conference's examination of the measures taken to implement ratified Conventions.

In these circumstances the Governing Body will no doubt wish to authorise the Director to take the necessary steps to reconstitute the Committee of Experts on its existing terms of reference without delay. Detailed particulars towards this end, including names of candidates as well as date, place, etc., of the next meeting, will be submitted to the Governing Body in the course of the session.

2. Summary of Annual Reports.

The recommendation of the Conference under this heading is in the following terms:

The Office itself be sufficiently reinforced in personnel to enable it to undertake the statutory duty imposed upon the Director by Article 22 of the Constitution to compile a summary of the annual reports for submission to the Conference. The Committee considered that the summary to be submitted to the next ordinary session of the Conference should be as complete as possible, covering the whole period from 1939; should also include as complete information as possible upon the application of the ratified Conventions with or without modifications in colonies, possessions and protectorates; should deal specifically with improvements that may or may not have taken place in respect of countries whose implementation of ratifications had been found defective by previous Committees; and should include a chart of ratifications.

The carrying out of this programme in its entirety this year may not be possible under present conditions in view of the limited resources in personnel at the disposal of the Office. Provision for additional staff has been included in the estimates for 1945 but no immediate increase of personnel is practicable. The Director will, however, do everything in his power to meet the request of the Conference to the maximum extent. Every effort will be made to make the summary of the latest annual reports (1943-44) for submission to the next Conference as complete as possible. An effort will also be made to provide a survey of the reports for the period from 1939, calling attention in particular to cases in which the provisions of the ratified Conventions have been suspended or modified owing to war conditions. Wherever possible, attention will also be called to any improvements in legislation or practice which have been made as a result of observations made in previous years by the Committee of Experts or by the Conference Committee on the Application of Conventions. The information about the application of Conventions in colonial areas will be furnished in as complete a form as possible. As regards the chart of ratifications, the Conference Committee's preoccupation was that it should be submitted to the Conference as an appendix to one of the Conference documents rather than as a loose sheet as in recent years. The Office considers that as a matter of practical convenience the most appropriate way of meeting this request would perhaps be to append the chart of ratifications to the report of the Committee of Experts.

3. Proposal to Place Labour Inspection on the Agenda of an Early Session of the Conference.

The Conference at its 26th Session expressed the hope, on a recommendation made by its Committee on the Application of Conventions, that "the Governing Body will regard the question of inspection as of urgency and will place the question of labour inspection on the agenda of an early session of the Conference with a view to the adoption of a draft Convention".

Proposals on this question are contained in the Office's note on item 8 on the agenda of the
present session (Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference).1


In 1932 the Office submitted to the Conference an analysis of information which had been received from various Governments on the action taken to give effect to the Recommendations which they had accepted. The Office had intended in 1939 to submit a similar report to an early session of the Conference, but this was rendered impracticable by the outbreak of war. The Office has a certain amount of information at its disposal on Recommendations, but owing to the interruption caused by the war, a great part of this information is possibly out of date. In view of the proposal now pending before the special committee of the Governing Body providing for the communication periodically by Governments of information on the application of Recommendations, it is suggested that the question of preparing a report on Recommendations should be adjourned for the time being, pending a decision on the constitutional issue now under consideration. In the meantime the Office will endeavour to analyse the information at its disposal, and wherever possible bring it up to date, so that as soon as a decision on the constitutional issue is taken, the Office can proceed with the preparation of a complete report on Recommendations for submission to the Conference.

Approval of Annual Report Forms

Under Article 22 of the Constitution the annual reports which the Governments of States Members are required to furnish on the measures taken to implement the provisions of ratified Conventions "shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request".

The following six Conventions came into force on the date indicated against each of them, and although reports upon the application of these Conventions were due from the Governments concerned for the ensuing year (1 October-30 September) or part of that period, the forms of such reports have not so far been prescribed by the Governing Body as provided by Article 22:

- No. 50. Recruiting of Indigenous Workers Convention, 1936 (8 September 1939).
- No. 52. Holidays with Pay Convention, 1936 (22 September 1939).
- No. 55. Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936 (29 October 1939).
- No. 59. Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937 (21 February 1941).
- No. 63. Statistics of Wages and Hours of Work Convention, 1938 (22 June 1940).

For obvious reasons no attempt was made at earlier stages of the war to obtain the approval of the Governing Body for report forms relating to the above-named Conventions. For the purpose of the reports due for the years 1941-42 and 1942-43, the Office requested Governments that, in the case of Conventions which had newly come into force and for which no report forms had been prescribed by the Governing Body, they should give the minimum information necessary to describe the way in which the Conventions had been applied, in reports prepared on the same general lines as those for other Conventions. This procedure has also been adopted for the reports due for the year 1943-44.

Since, however, the Conference recommended at its Twenty-sixth Session (Philadelphia, April-May 1944) that the normal procedure for the supervision of the application of Conventions should be restored at the earliest practicable moment, it has become necessary, subject of course to the exigencies of the war, to place the whole question of the supply of annual reports, which is the foundation of this procedure, on a more regular footing wherever possible. The Office has accordingly felt justified in taking advantage of the present meeting of the Governing Body to submit for approval report forms for the Conventions mentioned above.

Forms for Conventions Nos. 50, 52, 55, 59 and 63 have been prepared in draft on the usual lines, but Convention No. 62 (Safety Provisions (Building)) presents a novel feature in so far as it provides in Article 1 for a triennial report from the Governments of countries which have ratified it, indicating the extent to which effect has been given to the Model Code annexed to the Safety Provisions (Building) Recommendation (1937) or to any revised model code subsequently recommended by the Conference. The draft of a proposed form for these triennial reports on the above-mentioned Recommendation is accordingly submitted as an appendix to the report form for Convention No. 62. It is suggested that this form, suitably modified, might also be utilised by the Governments of States which have not ratified Convention No. 62 for the voluntary triennial report indicating the extent to which effect has been given to the Model Code recommended in paragraph 2 of the Safety Provisions (Building) Recommendation.

In accordance with Article 22 of the Constitution, the Governing Body is required to approve the draft forms of reports relating to Conventions Nos. 50, 52, 55, 59, 62 and 63.2

1 See above, Appendix VIII, p. 149.
3 These forms will be found in the Summary of Annual Reports on the Application of Conventions submitted to the International Labour Conference and are not printed here.
APPENDIX XIV

FOURTEENTH ITEM ON THE AGENDA

RELATIONS WITH OTHER INTERNATIONAL BODIES

Preliminary Note

A full account of the development of the relations between the International Labour Organisation and other international bodies since the Philadelphia Conference will be circulated later. Meanwhile members of the Governing Body will no doubt be interested to have a brief report of the results of the United Nations Monetary and Financial Conference at Bretton Woods in so far as they are of direct interest to the International Labour Organisation.

The International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development

By a communication of 12 June 1944, addressed to the Acting Director, the Assistant Secretary of State of the United States extended on behalf of the Government of the United States "an invitation for the Office to send one observer to attend the inaugural plenary meeting" of the United Nations Monetary and Financial Conference, "and to be present until the Conference itself has determined its policy regarding observers". This invitation was subsequently confirmed by the Conference itself when adopting the report of its Committee on Credentials. The Acting Director accordingly attended as observer during the earlier part of the Conference and was subsequently replaced successively by the Legal Adviser and the Acting Chief of the Economic and Statistical Section.


The Articles of Agreement of the International Monetary Fund lay down in Article I as one of the purposes of the Fund "to facilitate the expansion and balanced growth of international trade, and to contribute thereby to the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and to the development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy", and provide that the Fund shall be guided in all its decisions by these and the other purposes set forth in the Articles. These provisions give a large measure of satisfaction to the desire expressed by the Philadelphia Conference in its resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives that "any agreement establishing machinery for settling international balances and maintaining stability in rates of exchange should include a provision requiring the authorities responsible for its application to have regard in framing and applying their policies to the effect of their decisions on employment and living standards".

The Articles also lay down (Article IV, Section 5) the important principle that the Fund shall not object to a proposed change in the par value of a currency "because of the domestic social or political policies of the member proposing the change".

Co-operation between the International Labour Organisation and the Fund will be possible in virtue of a provision of the Articles that "the Fund shall co-operate within the terms of this Agreement with any general international organisation and with public international organisations having specialised responsibilities in related fields. Any arrangements for such co-operation which would involve a modification of any provision of this Agreement may be effected only after amendment to this Agreement under Article XVII."

The Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development lay down in Article I as one of the purposes of the Bank "to promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members, thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labour in their territories", and provide that the Bank shall be guided in all its decisions by the purposes set forth in the Articles. These provisions give a large measure of satisfaction to the desire expressed by the Philadelphia Conference, in its resolution concerning economic policies for the attainment of social objectives,
that the promotion of full employment and higher living standards should be regarded as a primary objective of international machinery designed to promote the international movement of capital.

In addition to a general provision for co-operation between the Bank and other international bodies (Article V, Section 8 (a)), which is substantially identical with the corresponding provision of the Fund Agreement, the Articles of Agreement of the Bank also contain two further provisions which have a bearing on the future development of satisfactory relationships between the Bank and the International Labour Organisation. One of these provisions stipulates that in making decisions on applications for loans or guarantees relating to matters directly within the competence of any public international organisation with related responsibilities participated in primarily by members of the Bank, the Bank shall give consideration to the views and recommendations of such organisation. The Philadelphia resolution expressed the view that the authorities responsible for the operation of international machinery for promoting the international movement of capital should consult the International Labour Organisation as to the appropriateness of including in the terms under which development works financed in whole or in part through such machinery are to be carried out provisions regarding the welfare and working conditions of the labour employed and that such provisions should be framed in consultation with the International Labour Organisation. The provision under reference would appear to be calculated to promote the development of mutual cooperation in regard to such matters.

The Bank Agreement also provides that there shall be an Advisory Council of not less than seven persons selected by the Board of Governors, including representatives of banking, commercial, industrial, labour and agricultural interests, and with as wide a national representation as possible, and that in those fields where specialised international organisations exist, the members of the Council representative of those fields shall be selected in agreement with such organisations. The Council is to advise the Bank on matters of general policy and is to meet annually and on such other occasions as the Bank may request. Councillors are to serve for two years and may be reappointed and are to be paid their reasonable expenses incurred on behalf of the Bank.

This report to the Governing Body is not the place for any attempt to give a considered evaluation of the results achieved by the United Nations Monetary and Financial Conference, but in brief it may be said that taken together, the Fund and the Bank, if they come into existence, should make an important contribution to the re-establishment of a functioning international economy after the war.

Some of the further steps necessary for this purpose are indicated in the resolution on international economic problems adopted by the Bretton Woods Conference which recommends to the participating Governments "that, in addition to implementing the specific monetary and financial measures which were the subject of this Conference, they seek, with a view to creating in the field of international economic relations conditions necessary for the attainment of the purposes of the Fund and of the broader primary objectives of economic policy, to reach agreement as soon as possible on ways and means whereby they may best:

1. reduce obstacles to international trade and in other ways promote mutually advantageous international commercial relations;
2. bring about the orderly marketing of staple commodities at prices fair to the producer and consumer alike;
3. deal with the special problems of international concern which will arise from the cessation of production for war purposes; and
4. facilitate by co-operative effort the harmonisation of national policies of member States designed to promote and maintain high levels of employment and progressively rising standards of living."

These recommendations in large measure coincide with those of the Philadelphia Conference.

* * *

The questions of policy involved in the establishment of close working relationships between the International Labour Organisation and other international bodies have been referred for consideration to the Constitutional Committee which is holding a meeting in connection with the present session of the Governing Body. The present note is accordingly confined to a summary of the developments which have occurred since the last session of the Governing Body. The only suggestion for action which it contains is that the Governing Body should decide to extend to two further bodies the reciprocal arrangements in regard to representation at meetings and the exchange of documents approved by the Governing Body at its last session. Such arrangements have already been made with U.N.R.R.A., the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, and the Conference of Allied Ministers of Education. Since the last session of the Governing Body the Intergovernmental Committee on Refugees has been reorganised and has made provision for the representation of the International Labour Office at its meetings. The Officers of the Governing Body agreed that in these circumstances it was desirable that the Intergovernmental Committee should be invited to designate a representative to attend the present session of the Governing Body on the same footing as the representatives of the other organisations; it is suggested that the Governing Body should now formally approve the addition of the Intergovernmental Committee on Refugees
the list of organisations to which the decision of principle taken at its last session applies. The International Civil Aviation Conference at Chicago has established a Provisional International Civil Aviation Organisation which is designed to be replaced on the coming into force of the International Civil Aviation Convention approved at Chicago by a permanent organisation. It is suggested that the Office should approach the Provisional International Civil Aviation Organisation with a view to the establishment of reciprocal relations equivalent to those which have been established with other bodies.

1. Proposed General International Organisation

The following correspondence concerning the proposals for the establishment of a general international organisation framed by the Dumbarton Oaks Conference has been exchanged between the Government of the United States and the Office:

Letter from the Secretary of Labor of the United States to the Acting Director.

Washington, D.C., 28 October 1944.

My dear Mr. Phelan,

Attached is a copy of the document on the Dumbarton Oaks Conference which Mr. Stettinius, Under-Secretary of State, has suggested that I forward to you.

Sincerely yours,

(Signed) Frances V. Perkins.

Letter from the Acting Director to the Secretary of Labor of the United States.

Montreal, 9 November 1944.

My dear Miss Perkins,

Thank you for the copy of the Dumbarton Oaks Documents on international organisation which you were good enough to forward to me on behalf of Mr. Stettinius, Under-Secretary of State.

I note that the Governments which participated in the Dumbarton Oaks conversations have agreed that after further study of these proposals they will as soon as possible take the necessary steps with a view to the preparation of complete proposals which could then serve as a basis of discussion at a full United Nations Conference. The International Labour Office would much appreciate receiving the complete proposals as soon as these are available.

When these complete proposals are being put into final form by the United Nations Conference, a number of questions concerning the relationship between the International Labour Organisation and the new Organisation and its various organs will undoubtedly arise, and I venture therefore to hope that the Government of the United States, which presumably will make the arrangements for this United Nations Conference, will be good enough to make provision for the representation of the International Labour Organisation on that occasion. As you are aware, the Governing Body has appointed a Negotiating Delegation which, together with the Acting Director, has been given full authority to represent the International Labour Organisation in any such discussions.

Yours very sincerely,

(Signed) E. J. Phelan.

Copies of the Dumbarton Oaks proposals supplied by the courtesy of the Government of the United States are being made available to the members of the Governing Body at its present session.

2. Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations

The Delegation on Economic Depressions, of which the Chairman of the Governing Body is a member in his capacity as Chairman of the International Development Works Committee, has held three meetings since the last meeting of the Governing Body. The Chief of the Employment and Migration Section has attended these meetings on behalf of the Office.

The Delegation is preparing a report on Economic Stability in the Post-War World: The Conditions of Prosperity after the Transition from War to Peace, which will be a companion volume to the report on The Transition from War to Peace Economy, copies of which have already been communicated to the members of the Governing Body. This new report is expected to become available early in 1945.

3. The United Nations Relief and Rehabilitation Administration

In pursuance of the decision of principle taken by the Governing Body at its last session, reci-
procal arrangements for representation at meetings and the exchange of documents have been made with the United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

The Second Session of the U.N.R.R.A. Council was held in Montreal in September 1944. The Office was represented at the session by the Acting Director, with Mr. Lindsay Rogers, the Legal Adviser, and the Chief of the Employment and Migration Section as alternates.

Copies of the Director-General’s Report and Supplementary Report to the Second Session of the Council and of the resolutions on policy adopted in the course of the session, which have been supplied by the courtesy of U.N.R.R.A. are being made available to members of the Governing Body at the present session.

The special attention of members of the Governing Body is drawn to Resolution 61, concerning measures for continued rehabilitation, the text of which is as follows:

Resolution Relating to Measures for Continued Rehabilitation.

Whereas the limited functions of the Administration in connection with rehabilitation make it all the more necessary to provide at the earliest possible moment measures for such rehabilitation and reconstruction as the Administration cannot itself undertake, particularly in the fields of industrial production and inland transport;

It is therefore resolved,

1. That the attention of the member Governments is called to the fact that on the basis of the Agreement and the resolutions of the Council, the activities of the Administration in and by themselves alone are not sufficient for the tasks of continued rehabilitation and cannot prevent lack of supplies and services or large scale unemployment covering great parts of essential industrial and other production.

2. That in accordance with Article 1, paragraph 2c of the Agreement, the attention of the member Governments is drawn to the importance and urgency of the need to provide means whereby the problems of continued rehabilitation may be jointly considered and through the co-operation of the nations successfully resolved.

Further reference is made to this resolution in the note on the eighth item on the agenda of the present session of the Governing Body (Date, Place and Agenda of the Next Ordinary Session of the International Labour Conference).1

During the Second Session of the Council the Technical Standing Committee on Displaced Persons invited the Office to participate in its proceedings, and the Acting Director nominated the Chief of the Employment and Migration Section to represent the Office for this purpose.

Since the close of the Second Session of the Council the following correspondence has been exchanged with reference to the representation of the International Labour Office at meetings of the Committee of the Council for the Far East.

Letter from the Deputy Director-General of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration to the Acting Director.


Dear Mr. Phelan,

I enclose herewith a copy of a letter which I have received from the Chairman of the Committee of the Council for the Far East with regard to attendance at its future meetings of a representative from your Office.

I would appreciate receiving from you the name and address of the representative to whom we should send invitations to future meetings when the character of the agenda makes it appropriate for him to attend.

In this connection, I enclose also copy of a resolution passed by the Committee at its sixth meeting held on 12 October which outlines the Committee’s plans regarding its future place of meeting; this may affect your decision with regard to the selection of your representative.

Sincerely yours,

(Signed) P. W. Kuo.

This letter contained the following enclosures:

(a) Letter from the Chairman of the Committee of the Council for the Far East to Dr. P. W. Kuo, Deputy Director-General of U.N.R.R.A.

Dear Dr. Kuo,

I have been informed that the International Labour Organisation would like to have a representative present as observer at meetings of U.N.R.R.A’s Committee of the Council for the

1 See above, Appendix VIII, p. 146.
Far East. On 14 January 1944 the Committee (acting in accordance with Resolution No. 5, adopted at the First Session of the Council) authorised the Chairman to invite representatives of official international organisations to attend meetings of the Committee, or parts thereof, such invitation to be issued in the light of the character of the agenda for each meeting.

I would appreciate it if you would inform the International Labour Organisation that I am authorising the Secretary of the Committee for the Far East to notify a representative designated by the International Labour Organisation of future meetings of the Committee when the character of the agenda does not require limitation of attendance, and to issue an invitation to this representative in the light of the character of the agenda of each meeting.

Sincerely yours,
(Signed) Tingfu F. TSIANG,
Chairman.

(b) Resolution by the Committee of the Council for the Far East relating to Meetings of that Committee and of the Far Eastern Subcommittees of the Technical Standing Committees.

Resolved,

1. That when military and administrative considerations permit the normal meeting place of the Committee will be at some convenient location in liberated China.

2. That the Committee of the Council for the Far East shall, during the month of February 1945, at the call of the Chairman, hold a series of meetings in Sydney to receive and consider reports and recommendations of the officers of the Administration at the Sydney office and the Far Eastern Subcommittees of the Technical Standing Committees, and to consider problems and policies which may properly come before it, and to take such action as may seem appropriate.

3. That the meeting of the Committee of the Council for the Far East next succeeding the meetings in Sydney shall be held at the same place as and during or immediately preceding the next meeting of the Council. At such meeting, the Committee shall determine where, in the light of the then prevailing military and administrative considerations, the following meeting of the Committee can most conveniently and effectively be held.

4. That the Committee of the Council for the Far East hereby requests the Technical Committees of the Council to arrange for the Far Eastern Subcommittees of such Technical Standing Committees to meet forthwith in Sydney so as to consult with and advise the officers of the Administration at the Sydney office and so as to be ready to report to and advise the Committee of the Council for the Far East on all pertinent matters at the meetings of the Committee to be held in Sydney as provided in paragraph 2 of this resolution.

Letter from the Acting Director to the Deputy Director-General of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

Montreal, 3 November 1944.

Dear Dr. Kuo,

Thank you for your letter of 25 October informing me that the Chairman of the Committee of the Council for the Far East has authorised the Secretary of that Committee to notify a representative designated by the International Labour Organisation of future meetings of the Committee when the character of the agenda does not require limitation of the attendance and to issue an invitation to this representative in the light of the character of the agenda of each meeting.

I should be glad if you would convey to the Chairman of the Committee for the Far East my appreciation of the action which he has taken in the matter and inform him that the Office will be glad to accept invitations to future meetings of the Committee which may be addressed to it.

The titular representative of the International Labour Office at meetings of the Committee of the Council for the Far East will be Mr. Hai-fong Cheng, Director of the China Branch of the International Labour Office, but at certain meetings the Office will be represented by an alternate who will be designated according to the place of meeting. In these circumstances the most convenient arrangement for the time being will be for invitations to future meetings to be addressed to me at this Office.

Yours sincerely,
(Signed) E. J. PHELAN.

4. The United Nations Interim Commission on Food and Agriculture

In pursuance of the decision of principle taken by the Governing Body at its last session reciprocal arrangements for representation at meetings and the exchange of documents have been made with the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture.
The Office has received from the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture the text of the proposed Constitution of the Food and Agriculture Organisation of the United Nations which the Commission has submitted to Governments for their approval. Copies of this report, supplied by the courtesy of the Interim Commission, are being made available to members of the Governing Body at the present session.

The Preamble to this Constitution states the object of the proposed Organisation as being “to promote the common welfare by furthering separate and collective action” on the part of the member nations for the purposes of “raising levels of nutrition and standards of living of the peoples under their respective jurisdiction, securing improvements in the efficiency of the production and distribution of all food and agricultural products, bettering the condition of rural populations, and thus contributing towards an expanding world economy”.

The functions of the proposed Organisation are indicated in greater detail in Article 1 of the Constitution which is in the following terms:

1. The Organisation shall collect, analyse, interpret, and disseminate information relating to nutrition, food and agriculture.
2. The Organisation shall promote and, where appropriate, shall recommend national and international action with respect to:
   (a) Scientific, technological, social, and economic research relating to nutrition, food and agriculture;
   (b) The improvement of education and administration relating to nutrition, food and agriculture, and the spread of public knowledge of nutritional and agricultural science and practice;
   (c) The conservation of natural resources and the adoption of improved methods of agricultural production;
   (d) The improvement of the processing, marketing, and distribution of food and agricultural products;
   (e) The adoption of policies for the provision of adequate agricultural credit, national and international;
   (f) The adoption of international policies with respect to agricultural commodity arrangements.
3. It shall also be the function of the Organisation:
   (a) To furnish such technical assistance as Governments may request;
   (b) To organise, in co-operation with the Governments concerned, such missions as may be needed to assist them to fulfil the obligations arising from their acceptance of the recommendations of the United Nations Conference on Food and Agriculture; and
   (c) Generally to take all necessary and appropriate action to implement the purposes of the Organisation as set forth in the Preamble.

Article III, paragraph 5 of the Constitution provides that:

The Conference may invite any public international organisation which has responsibilities related to those of the Organisation to appoint a representative who shall participate in its meetings on the conditions prescribed by the Conference. No such representative shall have the right to vote.

Articles XII and XIII of the Constitution are in the following terms:

**ARTICLE XII**

1. In order to provide for close co-operation between the Organisation and other public international organisations with related responsibilities, the Conference may, subject to the provisions of Article XIII, enter into agreements with the competent authorities of such organisations defining the distribution of responsibilities and methods of co-operation.
2. The Director-General may, subject to any decisions of the Conference, enter into agreements with other public international organisations for the maintenance of common services, for common arrangements in regard to recruitment, training, conditions of service, and other related matters, and for interchanges of staff.

**ARTICLE XIII**

1. The Organisation shall, in accordance with the procedure provided for in the following paragraph, constitute a part of any general international organisation to which may be entrusted the co-ordination of the activities of international organisations with specialised responsibilities.
2. Arrangements for defining the relations between the Organisation and any such general organisation shall be subject to the approval of the Conference. Notwithstanding the provisions of Article XX, such arrangements may, if approved by the Conference by a two-thirds majority of the votes cast, involve modification of the provisions of this Constitution: Provided that no such arrangements shall modify the purposes and limitations of the Organisation as set forth in this Constitution.
The report concerning the Constitution submitted to the Governments of the United Nations by the Interim Commission includes the following discussion of the relations which the proposed Food and Agriculture Organisation should maintain with the International Labour Organisation:

110. It is important that international agencies should pursue related courses, and that their activities should not conflict. The nature and degree of closeness of association required among international authorities will differ in different stages. Even when the general structure of future international organisation is agreed upon and the basic relationships among authorities determined, scope must still be allowed for relationships to develop. Accordingly, the Constitution enables the Organisation to enter into agreements with other public international organisations, defining the distribution of responsibilities and methods of co-operation (Article XII).

111. The Constitution permits the Organisation to fit into any future general framework of international authorities that may be agreed upon; assures freedom for it to work with other international authorities, present or future; and in particular enables it to invite representatives of other international authorities to participate, without the right to vote, in the meetings of the Conference (Articles III, XII, XIII).

112. There are certain international authorities which now exist and with which the Organisation should agree on provisional working relationships. Some of these are wartime agencies while the activities of others will extend into the post-war period.

119. There are a number of subjects in which the Organisation, following the recommendations of the Hot Springs Conference, will have an interest in common with that of the International Labour Organisation, and others in which their interests will be closely related. Conditions of agricultural labour and work in the field of co-operative organisations are cases in point.

120. The International Labour Organisation has adopted a number of Conventions and Recommendations concerning agriculture, and has appointed a committee concerned specifically with agriculture. Labour conferences of American States and the first Inter-American Social Security Conference dealt with the extension of social services to farm families; and a permanent committee on migration for settlement has been proposed under the auspices of the International Labour Organisation. The Food and Agriculture Organisation should agree with the appropriate authorities of the International Labour Organisation on arrangements for co-operation (Article XII).

Since the last session of the Governing Body the Office has participated on the invitation of the Interim Commission in the meetings of its Technical Committees on Agricultural Production and on Statistics, and has supplied information for the use of the Organisation Planning Committee of the Commission and its Subcommittees on Personnel Questions and Financial Regulations. In these circumstances it would appear to suffice for the Governing Body to authorise the Acting Director to continue to maintain close relations with the Interim Commission. Any further developments concerning the relations between the I.L.O. and the proposed Food and Agriculture Organisation will of course be reported to the Governing Body as circumstances may require.

5. The Conference of Allied Ministers of Education

In pursuance of the decision taken by the Governing Body at its last session reciprocal arrangements for representation at meetings and the exchange of documents have been made with the Conference of Allied Ministers of Education.

Since the last session of the Governing Body the Office has received from the Secretariat of the Conference of Allied Ministers the text of a proposed Constitution for a United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction, and the following correspondence on the subject has been exchanged:

Letter from the Acting Director to the President of the Conference of Allied Ministers of Education.

Montreal, 30 May 1944.

Sir,

I have the honour to thank you for the text of the proposed constitution for the United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction which has been received by the International Labour Office through its observer at meetings of the Conference of Allied Ministers of Education.

I am venturing to enclose herewith for your consideration a brief memorandum containing certain suggestions of a technical character concerning this proposed constitution which arise out of the experience of the International Labour Organisation. These suggestions may perhaps be of interest during the further consideration of the text of the proposed Constitution. If the International Labour Office can be of any assistance to the Conference of Allied Ministers in
connection with any consideration which it may be thought appropriate to give to these suggestions, the Office will be glad to co-operate in every possible way.

I may add that the International Labour Office has observed with great satisfaction that the proposed constitution includes a provision empowering the Assembly of the proposed Organisation to maintain such joint committees with other organisations as may be necessary to assure effective co-operation. The establishment at the appropriate time of a joint committee through which the International Labour Organisation and the United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction could review matters of common interest would seem likely to be of great value. The arrangements which have already been made for the representation of the International Labour Office by an observer at meetings of the Conference of Allied Ministers of Education ensure a measure of liaison which can contribute in an important degree to the successful operation of such a joint committee when established. The desirability of providing in some appropriate manner for the continuation by the new Organisation, when established, of the liaison arrangements already agreed upon between the International Labour Organisation and the Conference of Allied Ministers of Education will therefore, I presume, receive favourable consideration by the Conference at the appropriate stage.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) E. J. PHELAN.

Letter from the Secretary of the Conference of Allied Ministers of Education to the Acting Director.

London, 19 June 1944.

Sir,

I have the honour to thank you in the name of the Conference of Allied Ministers of Education, for your letter of 30 May and for the very valuable memorandum enclosed with that letter.

The Conference would wish me to express their very sincere gratitude for the most helpful suggestions which you have given with such care on the Tentative Draft Constitution for a United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction. I need hardly stress that comments from yourself, with your great experience of the International Labour Organisation, are particularly appreciated by the Conference. The suggestions you make will be considered in detail when comments have been received from the forty-four United Nations and authorities to whom the tentative draft constitution has been submitted, and the Conference will doubtless wish to write you further on this subject after these considerations have taken place.

When the time comes for the establishment of a United Nations Organisation for Educational and Cultural Reconstruction, the Organisation will, without doubt, wish to consider at an early date appropriate methods for liaison arrangements between the International Labour Organisation and the new Organisation.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) L. PARKINSON.

6. The Intergovernmental Committee on Refugees

The Intergovernmental Committee on Refugees held its Fourth Plenary Session in London from 15 to 17 August 1944. The International Labour Office was represented at the session by Mr. Clifton Robbins.

In the course of the session new rules for the Constitution and procedure of the Intergovernmental Committee were adopted. These rules define the mandate and functions of the Committee in the following terms:

ARTICLE II

Mandate and Functions of the Committee

1. The mandate of the Committee extends to all persons, wherever they may be, who, as a result of events in Europe, have had to leave, or may have to leave, their countries of residence because of the danger to their lives or liberties on account of their race, religion or political beliefs.

2. The functions of the Committee are to preserve, maintain and transport persons within this mandate, so far as this may be necessary and practicable.

3. For the purpose of carrying out its functions, the Committee may:

(a) Undertake negotiations with Governments, whether members of the Committee or not, co-operate with the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, the High
Commissioner for Refugees under the League of Nations, the International Labour Office and other international organisations as well as with voluntary organisations concerned with the interests and welfare of refugees;

(b) Receive funds both from Governments and from private sources and disburse such funds in accordance with its financial regulations; and

(c) Appoint a Director and engage such staff and secure such offices as may be required and conclude such contracts as are necessary for this purpose.

(4) The Committee shall carry out its functions through an Executive Committee which, subject to the control of the Committee, shall be empowered to perform all the functions of the Committee.

(5) The Executive Committee may invite non-member Governments to become members of the Committee.

The Committee also adopted in the course of the session a resolution affirming the principle of co-operation with other organisations, including the International Labour Office, which is in part as follows:

(1) That the Committee reaffirms the principle adopted at the Evian Conference of co-operation with the refugee services of the League of Nations and with the International Labour Office.

(4) That the Committee invite representatives of the above-mentioned organisations to attend as observers and to participate in the meetings of the Intergovernmental Committee, its committees and subcommittees in accordance with the Rules of Constitution and of Procedure.

(5) That the Committee instructs the Director to collaborate with the above-mentioned organisations and with all intergovernmental agencies whose assistance and co-operation may be of value in the furtherance of the policies and purposes of the Intergovernmental Committee.

Since the session of the Committee the following correspondence has been exchanged between the Director of the Committee and the Office:

Letter from the Director of the Intergovernmental Committee to the Acting Director of the International Labour Office.

London, 7 September 1944.

Sir,

I have the honour to enclose a copy of a resolution adopted at the Fourth Plenary Session of the Intergovernmental Committee on Refugees, held in London from 15 to 17 August 1944, which affirms the principle of co-operation with the International Labour Office. I am to say, on behalf of the Executive Committee, that it looks forward to the continuation of the close co-operation that already exists between the International Labour Office and the Intergovernmental Committee.

I am, Sir, etc.,

(Signed) H. W. Emerson.

Letter from the Acting Director to the Director of the Intergovernmental Committee.

Montreal, 19 October 1944.

Sir,

I have the honour to thank you for your letter of 7 September 1944 enclosing a copy of a resolution adopted at the Fourth Plenary Session of the Intergovernmental Committee on Refugees, held in London from 15 to 17 August 1944, which affirms the principle of co-operation with the International Labour Office and states on behalf of the Executive Committee that it looks forward to the continuation of the close co-operation that already exists between the International Labour Office and the Intergovernmental Committee.

I shall have great pleasure in bringing your letter to the attention of the Governing Body at its next session. I am certain that the Governing Body will learn with the greatest satisfaction of the resolution which has been adopted by the Intergovernmental Committee and would wish me to reciprocate fully the assurance contained in your letter in regard to the continuation of the close co-operation that already exists between the Intergovernmental Committee and the International Labour Office.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) E. J. Phelan.
In view of these developments the Acting Director, with the approval of the Officers of the Governing Body, invited the Intergovernmental Committee to designate a representative to attend the present session of the Governing Body. It has already been suggested above that the Intergovernmental Committee should be added to the list of organisations covered by the decision of principle taken by the Governing Body at its last session concerning reciprocal arrangements in regard to representation at meetings and the exchange of documents.

7. The International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development

A brief account of the United Nations Monetary and Financial Conference, and of the Articles of Agreement which it adopted for the establishment of an International Monetary Fund and an International Bank for Reconstruction and Development, has already been submitted to the Governing Body in the preliminary note circulated on 31 August.

Since the preliminary note was circulated, certified copies of the final Act of the Conference have been received by the Office from the Secretary of State of the United States; copies of the Final Act supplied by the courtesy of the Government of the United States are being made available to the members of the Governing Body at the present session.

8. The International Civil Aviation Conference

The following correspondence concerning the International Civil Aviation Conference at Chicago has been exchanged between the Office and the Government of the United States:

Letter from the Acting Director to the Secretary of State of the United States.

Montreal, 25 September 1944.

Sir,

The International Labour Office has learned with great interest that the Government of the United States has invited the Governments and authorities of fifty-five countries to participate in an international conference on civil aviation to take place in the United States beginning 1 November 1944.

The International Labour Office understands that the objectives of this conference will include agreement upon the principles to be followed in the setting up of a permanent international aeronautical body and a multilateral aviation convention dealing with the fields of air transport, air navigation and aviation technical subjects, and that it is intended to make provision at the conference for the establishment of working committees under the supervision of an Interim Council for the purpose of developing the details and making proposals for carrying into effect the principles so agreed.

The International Labour Office has had occasion in the past to co-operate with the International Commission for Air Navigation and with the International Technical Committee of Legal Experts on Air Law in regard to matters of common interest and, in pursuance of the general policy laid down by the International Labour Conference of acting in the closest cooperation with other international organisations, will be glad to co-operate in an appropriate manner with any new international aeronautical body which may be established.

The resolution concerning social provisions in the peace settlement adopted by the International Labour Conference at Philadelphia in the course of its Twenty-sixth Session, on 12 May 1944, recommends to the Governments of the United Nations that in making international arrangements concerning transport by air they should have due regard to the repercussions of such arrangements on the working and living conditions of persons employed in such transport and should consult the International Labour Organisation in regard to such repercussions and more particularly in regard to the working and living conditions of persons who, in operating such transport, work in or under the jurisdiction of more than one country. The resolution also provides that the International Labour Organisation should make available to the United Nations any information or assistance calculated to facilitate the implementation of the proposals embodied therein and should be prepared to participate in any international conference which may be considering such proposals.

I appreciate that the International Conference on Civil Aviation which has now been convened will be concerned in large measure with such immediate objectives as the establishment of provisional world route arrangements and the grant of landing and transit rights, but in view of the wider questions included in the agenda of the Conference I venture to think that it would be appropriate to make provision for the International Labour Organisation to be kept in touch with its proceedings through the presence of observers as was done recently in the case of the United Nations Monetary and Financial Conference at Bretton Woods, N.H.

I therefore have the honour to suggest that the Government of the United States should give consideration to the possibility of inviting the International Labour Organisation to be represented at the forthcoming Conference. The Governing Body of the International Labour Office would certainly greatly appreciate it if the Government of the United States were prepared to extend such an invitation.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) E. J. Phelan.
Letter from the Acting Secretary of State of the United States to the Acting Director.

Washington, D.C., 28 October 1944.

My dear Mr. Phelan,

I have received through Miss Perkins your letter of 25 September suggesting that this Government give consideration to the possibility of inviting the International Labour Organisation to be represented at the International Civil Aviation Conference which is scheduled to convene at the Stevens Hotel in Chicago, Illinois, on 1 November 1944.

You will realise that there are several international bodies or groups, official and unofficial which have been active for some years in the field of aviation or whose programmes relate in one way or another to this particular activity. Careful consideration has been given to the practicability of arranging for the attendance of representatives of all of these groups at the forthcoming conference. However, as now envisaged, the meeting will be strictly technical in character and the delegates representing the participating Governments will direct their efforts to the specific objective of fostering the development of international air transport. Accordingly, it has been deemed desirable to confine participation in the meeting to the delegations of the invited Governments. I am sure that you will agree that this Government as the host to the Conference must pursue a consistent course with respect to the disposition of invitations and cannot afford to single out any particular international organisation or group for special consideration which cannot, by the nature of the meeting, be extended to all.

With regard to the resolution concerning social provisions in the peace settlement adopted by the Twenty-sixth Session of the International Labour Conference at Philadelphia and particularly with regard to that portion of the resolution which provides that the International Labour Organisation shall make available to the United Nations any information or assistance calculated to facilitate the implementation of the proposals embodied therein, I do not believe that the above outlined policy with respect to actual participation in the Conference need present any serious impediment to the maintenance of effective liaison with the Conference by established bodies or groups currently active in the various specialised fields covered by the agenda. In fact, I feel very strongly that those participating in the Conference could take profitable advantage in one way or another of the counsel of such recognised groups and would find it mutually helpful to have available and to utilise the results of the experience and research of such organisations. Consequently, should you deem it practicable, I should be very glad to transmit to the United States delegation to the Conference any suggestions or material which you may wish to offer on behalf of the International Labour Organisation. I am confident that our delegation will be very glad to receive such matter from you and to give it every appropriate consideration in preparing for its participation in the forthcoming session.

I have taken particular note of your statement that the International Labour Office will be glad to co-operate in an appropriate manner with any new international aeronautical body which may be established. It is obvious that continuing consideration will have to be given to many aspects of the broad problem of international civil aviation which are not appropriate for inclusion in the agenda of a technical conference. This applies particularly to the proper integration of activity in allied or subsidiary fields. I have every reason to believe that any permanent international aeronautical body which may be established as a result of the forthcoming Conference will heartily welcome all appropriate collaboration of the International Labour Office.

Sincerely yours,
(Signed) E. R. Stettinius, Jr.

Letter from the Acting Director to the Acting Secretary of State of the United States.

Montreal, 1 November 1944.

My dear Mr. Stettinius,

I have received your letter of 25 September suggesting that this Government give consideration to the possibility of inviting the International Labour Organisation to be represented at the International Civil Aviation Conference at Chicago and to thank you for the consideration which you have given to the suggestion made in my letter of 25 September.

While the position of the International Labour Organisation in relation to this Conference is similar to that of other public international organisations for which no comparable recent declaration has been made with such widespread governmental approval, your explanation that the Chicago meeting will be strictly technical in character and will therefore presumably not deal with the questions referred to in the recent resolution of the International Labour Conference, makes it unnecessary for me to pursue further my suggestion that the International Labour Organisation should be invited to be represented at the forthcoming Conference.
I should like to express appreciation of your courteous offer to transmit to the United States delegation to the Conference any suggestions or material which the International Labour Office might deem it practicable to submit for consideration. It would, however, seem more appropriate to wait until the stage is reached at which the questions referred to in the Philadelphia resolution can usefully be considered. At that stage the Office will be glad to submit information on the subject to any appropriate international body.

The International Labour Office has learned with great satisfaction that you have every reason to believe that any permanent international aeronautical body which may be established as a result of the forthcoming Conference will heartily welcome all appropriate collaboration of the International Labour Office. I am confident that the Office can rely on the full support of the Government of the United States when the question of the most appropriate arrangements for such collaboration comes under consideration.

I venture to suggest that the present correspondence, which will be communicated in due course to the Governing Body of the International Labour Office, might also be communicated to the International Civil Aviation Conference for its information and that it would be appropriate for the Conference to refer this correspondence for further consideration to any interim aeronautical body which may be established.

I should like to take this opportunity of expressing the sincere hope of the International Labour Office that the International Civil Aviation Conference will be successful in reaching agreement on the important questions referred to it.

Yours sincerely,
(Signed) E. J. Phelan.

The Chicago Conference framed a convention on International Civil Aviation which provides for the establishment of an International Civil Aviation Organisation which is to foster the planning and development of international air services so as to:

(a) Offer to users of international air transport the highest quality of service at the lowest possible price, to offer free choice among alternative services, and generally to meet the needs of the peoples of the world for safe, regular, efficient and economical air transport;
(b) Prevent economic waste caused by unreasonable competition;
(c) Ensure that the rights of member States are fully respected and that every member State has a fair chance to operate international airlines;
(d) Avoid as far as possible discrimination between member States;
(e) Encourage the peaceful arts of aircraft design and operation.

The Conference also adopted an agreement establishing a Provisional International Civil Aviation Organisation which is to operate pending the ratification of the convention. The seat of the provisional organisation is to be located in Canada.

It has already been suggested above that the Office should approach the Provisional International Civil Aviation Organisation with a view to the establishment of reciprocal relations equivalent to those which have been established with other bodies.

9. European Inland Transport

The Office has continued to be represented at meetings of the Technical Advisory Committee on Inland Transport which was originally established in connection with the Inter-Allied Post-War Requirements Bureau. Mr. Clifton Robbins and Mr. John Price have served as members of the Subcommittee on Personnel appointed by this Committee.

The Report of the Subcommittee on Personnel includes the following paragraphs which would appear likely to be of interest to the Governing Body:

I. Introduction

(3) In order that distribution should be a success it will be most necessary that transport, and railways in particular, are properly re-equipped. But equipment alone is not sufficient. Unless transport services are restored and operated by skilled and fit personnel working under desirable conditions the efforts now being taken to provide relief goods and the equipment for their distribution will be of no avail. A body of workers skilled in their profession, physically fit, sufficiently nourished and suitably housed is a first essential.

(4) The urgency and difficulties of the work to be undertaken may, in many instances, tax heavily the working capacity of transport personnel. In order to enable the workers to meet requirements, it is necessary to give special consideration to their physical well-being.

(5) It is essential that the transport workers be stimulated to further great efforts and the prospect of improvement in social standards is capable of supplying this stimulus. It would
therefore be desirable to make it clear at the outset that such improvements would be introduced at the earliest possible moment.

The social aspect of the problem involves points which the appropriate authorities may be prepared to consider only as part of a long-term policy. It is important that such points should be declared as part of the ultimate goal.

(6) The part which E.C.I.T.O. can play in bringing about improvements cannot be great since this organisation is unlikely to be a large-scale employer of labour.

(7) Bearing in mind the steps now being taken to bring relief to Europe, the following considerations will require the close study of transport operators and the Governments concerned with a view to their immediate or early adoption as part of the established working conditions of transport personnel.

II. Recommendations, General

2. It is believed that standards of health and fitness of transport personnel in occupied countries have deteriorated considerably in the last five years. It is generally recognised that an efficient transport system is an essential element in the economy of a country and that the success of relief measures and the early restoration of the general economy in liberated countries must depend on the immediate restoration and subsequent maintenance of the physical fitness of those workers engaged in transport work involving heavy strain. With these considerations in mind it is urged that every effort should be made by the Governments concerned, with the assistance of the appropriate authorities, progressively to raise the standards of health and fitness by the introduction of improvements relating to the following:

(a) Increased food rations, together with means to distribute these;
(b) Suitable accommodation for transport workers and their families;
(c) Canteens and rest houses;
(d) Clothing and footwear, including uniforms and accessories;
(e) Special medical care and supplies.

With regard to (b) it is recommended that a schedule of requirements be submitted to U.N.R.R.A. on the special but temporary housing needs of transport workers during the relief period. It is also urged that the fullest support should at all times be given to those authorities working for improvements in the types of permanent accommodation available for transport workers and calculated to introduce a better and more appropriate standard of living. It is recommended that E.C.I.T.O. should stand at the disposal of the various national Governments for advice and assistance on all the above matters.

3. Concerning regulations and statutes governing workers' hours, rest periods, spread-overs, free days, night work, and Sunday duty, it is considered that every endeavour must be made for the establishment at the earliest practicable date of standards not less favourable than those applicable at the outbreak of war.

The Subcommittee took note of a suggestion that the regulations relating to hours of work, etc., should be based on a working week of 40 hours and five days. While the Subcommittee recognise that it would be desirable to reduce progressively and as soon as possible the burden of the long hours imposed during the war on the transport workers in occupied territories, they consider that this is a matter to be settled between the appropriate organisations of employers and workers.

4. As to how far national and international safety regulations and statutes can be restored during the transition period, it is considered that reinstatement of the safety regulations must have a high priority. The introduction of additional regulations and devices to improve further the safety of the working conditions of railway employees is considered most important.

5. The Subcommittee considers that machinery for negotiation and consultation between employers' organisations and workers' representatives should be introduced, restored or amplified without delay. In this connection attention is drawn to the proposal to establish an Industrial Committee for Inland Transport within the framework of the International Labour Organisation. It is recommended that E.C.I.T.O. should be represented on such a Committee if established. Every facility should be made available to enable officials of employers' and workers' organisations to travel from country to country with the least possible formality. (See agenda of the January 1945 meeting of the Governing Body of the International Labour Office.)

6. The Subcommittee suggests that on all questions relating to the international regulation of conditions of work of transport personnel, appropriate arrangements for consultation should be made between E.C.I.T.O. and the International Labour Office.
A Conference for the consideration of a proposed constitution for a European Inland Transport Organisation was held in London in October 1944 but adjourned without reaching agreement.

10. Anglo-American Caribbean Commission

The Office has continued to maintain informal contact with the Anglo-American Caribbean Commission in regard to matters of common interest and both the British and the American Sections of the Commission have been generous in affording the Office information which has been of great value in connection with its work. The Office would welcome any appropriate opportunity of developing further its relations with the Commission and placing these relations in due course upon some generally acceptable formal basis.

11. Standing Committee of the Middle East Statistical Conference

The following correspondence has been exchanged between the Office and the Secretariat of the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference:

Letter from the International Labour Office to the Secretary of the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference.

Montreal, 7 August 1944

Sir,

The International Labour Office has learned with great interest, through Mr. H. Jawad, its correspondent in Baghdad, of the work which is being undertaken by the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference as a preliminary to the establishment of a Middle East Statistical Bureau. This work should give a most valuable stimulus to the amplification and improvement of Middle East social and economic statistics, and its future development will be followed with the keenest interest by the International Labour Office.

The International Labour Office has observed with particular satisfaction that the Middle East Statistical Conference recognised the importance of ensuring that Middle East statistical work should be designed to conform, to the greatest possible extent, with wider international statistics, and recommended that the relevant international Conventions and Recommendations should be regarded as a guide to future work.

The International Labour Office will be happy to do everything in its power to co-operate with the authorities responsible for Middle East statistical work with this end in view.

As a first step towards the establishment of such co-operation, the International Labour Office will have great pleasure in making regularly available to the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference, and to the Middle East Statistical Bureau when created, all I.L.O. publications having a statistical interest. As complete a set as possible of existing publications will be despatched to you forthwith, and future publications will be communicated to you as they are issued. Particulars of the publications in question are given in a note which is enclosed herewith. It would be of great assistance to the International Labour Office if any Middle East Statistical publications which may be issued could be communicated to the Office regularly as they appear.

I also venture to suggest that consideration might be given to the possibility of communicating to the International Labour Office any unpublished statistical information relating to matters of interest to the International Labour Office which may be exchanged between Governments in pursuance of the resolutions of the Middle East Statistical Conference. The Office would of course take the necessary steps to preserve the confidential character of any such information which might be communicated to it although not available for general publication. I should be glad to explore further with you at the appropriate stage in the development of the Middle East statistical work any detailed arrangements which may be necessary for the purpose.

The International Labour Office will be glad to co-operate in any appropriate manner in the further development of the plans which are being made for the establishment of a Middle East Statistical Bureau and would welcome an opportunity of making, at the proper stage in the discussions on the subject which are understood to be in progress, any observations in regard to the arrangements best calculated to secure close co-operation between the Bureau and the Office which may seem likely to be of assistance.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) C.W.H. WEAVER,
for the Acting Director
Letter from the Secretary of the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference to the Acting Director.

Cairo, 17 October 1944.

Sir,

I am directed by the Standing Committee of the Middle East Statistical Conference to refer to your letter of 7 August 1944, and to thank you for your generous offer of assistance to the proposed Middle East Statistical Bureau.

One of the major tasks at present before the Committee is that of building up a library of works on statistical methods, and the publications of the International Labour Office are obviously essential for that purpose. The Committee is most grateful for your offer to supply both a complete set of those already published on statistics and also copies of those to be published in the future.

The institution of the Bureau is unfortunately delayed by the difficulty of finding a suitable Director, and in consequence there is very little that the Committee can at present offer in return. I am, however, enclosing a copy of a memorandum on Statistics of Employment and Pay Rolls in Palestine, which may interest you if you have not already received it through other channels.

I have the honour to be, etc.,

(Signed) F.J. FISHER,
Secretary.
APPENDIX XV

FIFTEENTH ITEM ON THE AGENDA

REPORT OF THE ACTING DIRECTOR

First Part

Obituary: Pierre Waelbroeck

Once again the Acting Director’s report to the Governing Body has to begin with an obituary. After the premature death of Osvald Stein, the Office has now suffered another grievous blow in the loss of one of its oldest, most devoted, and, in the present period of renewed activity, most essential servants. Pierre Waelbroeck, who had succeeded Osvald Stein as Assistant Director of the Office, was accidentally drowned while on holiday on 22 July 1944.

New members of the Governing Body, some of whom may not have had the opportunity of knowing Pierre Waelbroeck, will find a detailed biography of him in the International Labour Review for September 1944. Most of the members, however, have long been acquainted with the high qualities of mind and heart of the distinguished international civil servant who for nearly 25 years had steadily devoted his broad intelligence, his cheerful energy and his tireless activity to the service of the Organisation. It may be briefly recalled that, born in Ghent, Belgium, in 1891, Pierre Waelbroeck studied law in his native city and, after serving with distinction in the Belgian Army during the First World War, was released from military service as a result of serious wounds. At the beginning of 1920 he was a member of the nucleus of staff which Albert Thomas was building up in London.

After being Chief of the Editorial Section of the Office, he was put in charge of the Unemployment and Migration Section at the end of 1936. The strikingly short time in which he mastered his new tasks, very different from his former duties, is measured by the important results achieved in the various fields which were within his competence. His was the driving force behind the preparation of the Public Works Recommendation which the Conference adopted in 1937, and the Convention and Recommendation on migrant workers and the Recommendations on vocational training and apprenticeship adopted in 1939.

As one of the small team of officials transferred from Geneva to Montreal Pierre Waelbroeck took on even heavier duties; in addition to his former work he was assigned the Conditions of Work Section also. During the war years he carried out a large number of missions on the most varied subjects: problems concerned with migration, post-war reconstruction, refugees, labour problems and so forth. He represented the Office at several important international gatherings. Just over a year ago he attended the 91st Session of the Governing Body in London. On his return to Montreal he was appointed Assistant Director, and bent his tireless efforts to the preparation of the reports for submission to the Philadelphia Conference. At that Conference, to which he was Assistant Secretary-General, he played an outstanding part in the work of the committees, sparing no effort of his lively intelligence and clear-sighted energy to contribute to their success. It was just at the time when he hoped at last to enjoy a well-earned rest that he met, in tragic circumstances, his premature death.

His loss at the very time when his outstanding gifts and his 25 years of experience were about to find a still wider field of action is a bitter blow to the International Labour Organisation. His sound judgment, his capacity for hard work, his acute political instinct and his gifts as a negotiator and organiser would have been more valuable than ever to the Office in the reconstruction period to which Pierre Waelbroeck had devoted so much thought. Others must now take up the task on which he has left his mark, but his memory will be cherished by all those who knew him.

The Governing Body will no doubt wish to pay a solemn tribute to the memory of Pierre Waelbroeck and to request the Office to convey its heartfelt sympathy to the whole of his exceptionally united family, to whom his tragic death has meant so bitter a loss.

* * *

Introduction

Since the Philadelphia Conference the Office has devoted its activities mainly to giving effect to the Conference decisions and to preparing for the present session of the Governing Body and of the committee meetings to be held in connection with it. The authentic text of the Declaration of Philadelphia and of the Recommendations adopted at the Twenty-sixth Session of the Conference have been officially communicated to the Secretary-
General of the League of Nations, and certified true copies have been sent to the Governments of States Members. A special communication has been addressed to Governments, forwarding the resolutions adopted at Philadelphia.

The Questionnaire concerning Minimum Standards of Social Policy in Dependent Territories (Supplementary Provisions), the first item on the agenda of the next ordinary session of the International Labour Conference, was addressed to Governments at the end of September 1944.

Every effort has been made to distribute to members as early as possible the documents on which the discussions of the Governing Body and the various committees will be based. There are, as usual, a number of matters to be submitted to the Governing Body which do not relate to any of the items on the agenda, and the Governing Body will be asked in the present report of the Acting Director to take decisions on these matters as well as on various other points of detail which have appeared in previous reports but with which the Governing Body had no time to deal at its 92nd and 93rd Sessions.

Composition of the Governing Body

After the renewal of the Governing Body effected at the Twenty-sixth Session of the Conference (May 1944), a communication was addressed to the newly elected Governments and to those the method of whose representation on the Governing Body gave rise to uncertainty, giving particulars of the operation of the Governing Body and pointing out the desirability of their appointing a person to represent them regularly on the Governing Body, as has been the practice for most Governments in the past.

In response to this communication the Office was informed of the following appointments:

The Canadian Government has appointed as its regular representative on the Governing Body Mr. A. MacNamara, Deputy Minister of Labour, to replace Mr. V.C. MacDonald.

The Greek Government has appointed as its regular representative on the Governing Body Mr. J. Zarras, Director-General of Labour.

The Mexican Government has appointed as its regular representative Mr. Francisco del Rio y Cárdeno, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary at Ottawa, and as deputy representative Mr. Ernesto Martínez Trejo, Consul-General in Montreal, to replace Mr. Carlos A. Calderón.

The Peruvian Government has appointed as its regular representative Mr. Luis Álvareno, Minister and Counsellor of Embassy in Ottawa.

The Yugoslav Government has appointed as its regular representative Mr. Nikola Kovacevitch to replace Mr. Soubbotitch.

At the time when he took up his duties as Assistant Director of the Office, as described in another part of this Report, Mr. Jef Rens, who was a regular member of the Governing Body, handed in his resignation to the Chairman. In accordance with paragraph 2 of Article 5 of the Standing Orders of the Governing Body, it will be for the Workers' group to arrange for the replacement of Mr. Rens as member of the Governing Body.

Internal Administration

Appointment of Mr. Rens as Assistant Director. After the tragic death of Pierre Waelbroeck, the higher ranks of the Office staff were dangerously depleted at a time when sustained effort was needed to deal with its urgent and ever-growing tasks. It was therefore necessary to fill the vacant post of Assistant Director without delay.

Members of the Governing Body will doubtless be glad to learn of the decision taken to fill this post by the appointment of one of their former colleagues, Mr. Jef Rens, who took up his duties on 1 November 1944.

Mr. Jef Rens is well enough known to most of the members of the Governing Body to need no lengthy introduction. Born in Boom, Belgium, on 1 August 1905, Mr. Rens has had wide and varied experience both in the trade union movement and in the Government circles of his country. His whole previous career has therefore made him particularly well fitted for the duties which have now been entrusted to him. He received his early education in Antwerp and, while working successively in the automobile, metal and diamond industries, continued his studies at the University of Brussels and graduated in social and economic science. Subsequently he was awarded a fellowship for one year's study at the University of Frankfurt-on-Main and gained a Doctorate in Social Science from the University of Brussels for a thesis on the social foundations of national socialism in Germany.

Early in 1933 he became editor of the monthly publication of the Belgian General Confederation of Labour and in 1936 he was appointed Secretary to the Confederation.

While continuing his trade union work, he became one of the assistants of the Prime Minister, Mr. Janson, in 1937, and later of Prime Minister P. H. Spaak. In 1938 he became Deputy General Secretary of the Belgian General Confederation of Labour.

In January 1941 he joined the Belgian Government in London and was appointed adviser to the Government and Secretary-General of the Belgian Commission for the Study of Post-War Problems. In 1942 he was made a member of the Government's Advisory Council.

Mr. Rens has been closely associated with the activities of the International Labour Organisation ever since 1938. He attended the Twenty-fourth Session of the Conference as principal adviser to the Belgian Workers' delegate, and the New York Conference in 1941 and the Twenty-sixth Session of the Conference as Belgian Workers' delegate. In 1941 he became a member of the Emergency Committee of the Governing Body and was elected as Workers' member of the Governing
Body at the Philadelphia Conference. He also attended the first session of the Council of U.N.R.R.A. at Atlantic City in 1943 as Belgian Government delegate.

His direct knowledge of labour problems, his administrative experience, and the authoritative position he has gained at international gatherings all make him eminently fitted to carry out his responsible duties as one of the higher officers of the International Labour Office.

During the present session of the Governing Body Mr. Rens will be required to make the Declaration of Loyalty provided for in the Staff Regulations.

Membership of Committees

Replacement of Mr. Rens.

Mr. Rens, who resigned as member of the Governing Body on his appointment as Assistant Director of the Office, was a regular member of the following Committees:

- Committee on Constitutional Questions,
- Employment Committee,
- Standing Orders Committee,
- Delegation to negotiate with international authorities on behalf of the Organisation.

The Workers' group will be called upon to fill the vacancy thus created on these Committees.

Permanent Migration Committee.

The Governing Body at its 93rd Session decided to broaden the scope of the former Permanent Committee on Migration for Settlement so as to cover all forms of migration, including the migration of industrial workers, and it authorised the Office to convene a first session of the Committee as soon as circumstances permitted. The composition of the Committee was not changed. It includes:

- (a) Representatives of all countries which declare themselves interested in the question and decide to join the Committee;
- (b) Experts representing the Economic and Financial Organisation of the League of Nations;
- (c) Experts chosen by the Governing Body for their special competence with regard to items on the agenda; and
- (d) A delegation from the Governing Body consisting of one member from each group.

The decisions of the Governing Body were communicated to the Members of the Organisation on 10 August 1944. Replies have so far been received from only a few Governments. The list of countries which are members of the Committee is now as follows: Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Czechoslovakia, Ecuador, Greece, Netherlands, New Zealand, Poland, Switzerland and the United States of America. Hungary also expressed a desire in 1940 to become a member of the Committee.

In addition to the Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations, which is the successor of the Economic and Financial Organisation, consideration might be given to the inclusion of representatives of other international organisations which have an interest in the problem of migration, namely, the Intergovernmental Committee for Refugees, U.N.R.R.A, and the Food and Agriculture Organisation. The Intergovernmental Committee, U.N.R.R.A, and the Interim Commission on Food and Agriculture have invited the Office to send representatives to their meetings and it is desirable that these Organisations should be associated with the work of the Permanent Migration Committee. It would however seem inappropriate to invite them merely to send experts. The Governing Body may prefer to follow the precedent set in the case of the International Development Works Committee, the statute of which, as amended at its 93rd Session, provides that "the Governing Body may invite any public international organisation to be represented on the Committee by an advisory member". It is therefore suggested that the Governing Body should invite the Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations, the Intergovernmental Committee for Refugees, U.N.R.R.A., and the Food and Agriculture Organisation to be represented on the Permanent Migration Committee by advisory members.

The Governing Body, when deciding on 5 February 1940 to convene the first meeting of the Permanent Committee on Migration for Settlement, authorised the Director to appoint experts for that meeting having special competence in regard to items on the agenda. These experts were appointed, namely, Mr. Doria de Vasconcellos, Director of Immigration and Settlement in Brazil, Mr. George Warren, who is now Adviser to the United States of America State Department on Refugees and Displaced Persons, and Mr. van Zeeland, Belgian High Commissioner for Repatriation. The Office proposes that these three appointments be confirmed for the forthcoming session.

The Governing Body at its 93rd Session appointed a delegation consisting of one member of each group to attend the meeting of the Committee. In the case of both the Employers' and Workers' members, two substitutes were also appointed, but for the Government group Belgium was appointed as the member and no substitutes were provided for. It is suggested that two substitutes for the Government member of the delegation should be appointed at the present session.

Permanent Agricultural Committee.

At the April 1942 Session of the Emergency Committee, it was decided that the Office should consider what amendments governing the composition, functions and procedures of the Permanent
Agricultural Committee are likely to be necessary in order to enable it to contribute most usefully
to the consideration of agricultural problems in the post-war period.

The Permanent Agricultural Committee was set up by a decision of the Governing Body at its
75th Session in April 1936, giving effect to a resolution adopted by the 19th Session of the Interna-
tional Labour Conference. This resolution suggested that the Committee should comprise repre-
sentatives of the Governing Body and of the competent international institutions and organisations
as well as persons qualified to represent all classes engaged in agriculture, that it should act as the
body responsible for collaboration and consultation with a view to facilitating the decisions of the
Governing Body and developing the work of the Conference in connection with agricultural labour.

The composition of the Committee, as provided for by the regulations relating to the Committee
adopted by the Governing Body in February 1938, was as follows:

A. Regular members nominated by the Governing Body:

(a) Two persons nominated by the members of the Governing Body representing Governments,
two persons nominated by the members of the Governing Body representing employers, and two
persons nominated by the members of the Governing Body representing the workers;
(b) Six representatives of employers' agricultural organisations and six representatives of
workers' agricultural organisations;
(c) Fifteen agricultural experts selected so as to include nationals of countries no national of
which is a member of the Committee as a representative of an employers' or workers' agricultura
organisation.

B. Representatives of international bodies dealing with social problems in agriculture:

(a) Six representatives of the International Institute of Agriculture:
(b) One representative of each of the following:
   (i) The International Confederation of Agriculture;
   (ii) The International Organisation of Industrial Employers;
   (iii) The International Landworkers' Federation; and
   (iv) The International Federation of Agricultural Technicians.

C. Members ad hoc invited by the Officers of the Governing Body to attend particular meetings
of the Committee.

The Permanent Agricultural Committee met in regular session for the first time in February
1938 and considered the standard of living and economic conditions of the agricultural workers,
notably hours of work, holidays with pay, the protection of child labour, and wage-fixing machinery.
The second session of the Committee, scheduled for 1939, had to be postponed owing to the outbreak
of war. In lieu thereof, a meeting of its members living on the American continent, together with
other agricultural experts, was held at Havana in November 1939, and adopted reports concerning
the effect of the Second World War on the welfare and standard of living of the agricultural popula-
tion of the Americas and concerning the extension of social insurance to the rural population. Under
the circumstances prevailing so far, it has unfortunately not been possible to hold any further regular
or partial session of the Committee.

The representatives appointed by the Governing Body were appointed for a period of three
years in 1938 and are eligible for reappointment. The virtual suspension of the activities of the private
international bodies dealing with social problems in agriculture, and of many of the employers' and
workers' agricultural organisations, makes the present time an inappropriate one at which to take
any long-range decisions concerning the future composition of the Committee.

The reconstitution of the Committee in an amended form has, however, become urgently
necessary, not only in relation to the proper activity of the International Labour Organisation, but
also in order to equip the Organisation to co-operate effectively in respect of agricultural questions
with the Food and Agriculture Organisation of the United Nations now in process of being established.
In these circumstances, the Office suggests that the Governing Body should, as a provisional measure,
reconstitute the Committee with a more limited membership and make new appointments to the Committee
for a period of two years. If the Governing Body approves this proposal, the Committee might consist
 provisionally of:

(a) Two persons nominated by each of the three groups in the Governing Body;
(b) Three representatives of employers' agricultural organisations and three representatives of
workers' agricultural organisations;
(c) Twelve agricultural experts selected so as to include nationals of countries no national of
which is a member of the Committee as a representative of an employers' or workers' agricultural
organisation.

1 At its 93rd Session (Philadelphia, May 1944), the Governing Body approved the following nominations for the
representatives of the Governing Body on the Permanent Agricultural Committee:

Government group: India, Poland; substitutes: Greece, Brazil.
Employers' group: (Nominations not yet submitted).
Workers' group: Mr. Laurent, Mr. Bengough; substitute: Mr. Kosina.
organisation, and to make possible the participation of qualified persons belonging to national admin-
istrations, universities and to the agricultural co-operative movement;
(d) Three representatives of the Food and Agriculture Organisation of the United Nations, or pending its establishment, of the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, if these bodies are prepared to accept an invitation to be so represented;
(e) One representative of each of the following, if and as such representatives become available:

(i) The International Confederation of Agriculture;
(ii) The International Landworkers' Federation;
(iii) The International Federation of Agricultural Technicians;

(f) Members ad hoc invited by the Officers of the Governing Body to attend particular meetings of the Committee.

The adoption of these proposals would maintain the representative character of the Committee as fully as is possible in present circumstances, while reducing the size of its regular membership, together with representatives of international institutions, from 37 to a maximum of 27.

If these proposals are approved, the Office will shortly submit to the Governing Body, if necessary by telegram, the names of the persons suggested for appointment to the Committee by the Governing Body.

Proposals concerning the agenda and date of the next session of the Committee will be submitted to the Governing Body at its 95th Session.

Correspondence Committee on Accident Prevention.

With a view to reconstituting the Correspondence Committee on Accident Prevention, the Office proposes to the Governing Body to renew, for a further period of three years, the appointment of the following members of this Committee:

Mr. Cyril AINSWORTH (United States), Assistant Secretary to the American Standards Association, New York.
Lieut. Col. Arthur GABOURY (Canadian), General Manager of the Quebec Association for the Prevention of Industrial Accidents, Montreal.
Mr. Erik V. GABRIELSON (Swedish), Chief of the Labour Protection Division, State Insurance Institute, Stockholm.
Mr. Max HELFENSTEIN (Swiss), Chief of the Safety Service, Swiss National Accident Insurance Institute, Lucerne.
Mr. R. B. MORLEY (Canadian), General Manager, Industrial Accident Prevention Associations, Toronto.
Mr. Edmund STEINBERG (South African), Secretary to the Prevention of Accidents Committee of the Rand Mutual Assurance Co. Ltd., Johannesburg.
Mr. Henry Grant WINBOLT (British), Assistant Secretary, Royal Society for the Prevention of Accidents, London.

After consultation with the interested Governments, the Office proposes the appointment of the following persons as new members of the Committee:

Mr. L. N. DUGUID (British), Senior Engineering Inspector of Factories, London.
Mr. Roland P. BLAKE (United States), Principal Safety Engineer, Division of Labor Standards, U.S. Department of Labor, Washington, D.C.
Mr. Carl H. FRY (United States), Chief of the Industrial Accident Prevention Bureau, California Department of Industrial Relations, San Francisco, Cal.
Mr. Manuel BARRERA VERGARA (Chilean), Engineer in the Section of Industrial Health and Safety, General Directorate of Labour, Santiago de Chile.
Mr. Jorge MEDELLIN (Mexican), Architect, Chief of the Workers' Protection Division, Ministry of Labour, Mexico, D.F.
Mr. H. STARLAND (Swedish), Factory Inspector and Secretary of the Royal Commission for the Revision of the Workers' Protection Act, Stockholm.
Mr. Decio PARREIRAS (Brazilian), Divisional Director of the Inspectorate of Labour Legislation, National Labour Department, Rio de Janeiro.

Messrs. DUGUID, BLAKE, and FRY will replace Messrs. G. Stevenson Taylor, London, Swen Kjaer, Washington, and George C. Daniels, New York, as members of the Correspondence Committee.

In view of the excellent services they have rendered the Organisation both as members of the Correspondence Committee on Accident Prevention and in other capacities, the Office suggests that Mr. Swen Kjaer, Washington, D.C., and Mr. Stevenson Taylor, London, be appointed honorary members of the Correspondence Committee on Accident Prevention and retained for service in such capacity as may be found most suitable.
Committee of Statistical Experts.

It will be recalled that at the 5th Session of the Emergency Committee (April 1942) it was understood that nominations for membership of the Committee of Statistical Experts might be submitted to the members of the Governing Body by cable for approval. It has not been possible to complete negotiations for the full list of names, but it is suggested that for the present the Governing Body approve the following nominations for appointment to the Committee for a term of three years:

Mr. J. W. BUTCHER, Government Statistician, New Zealand.
Dr. O. G. da COSTA MIRANDA, Director of the Service of Statistics, Ministry of Labour, Industry and Commerce, Brazil.
Mr. S. A. CUDMORE, Dominion Statistician, Canada.
Mr. S. R. DESHPANDE, Department of Labour, India.
Mr. Isador LUBIN, Commissioner of Labor Statistics, United States of America.
Mr. Wang LUNG, Chief of the Bureau of Statistics of the Ministry of Social Affairs, China.
Mr. E. C. RAMSBOTTOM, Ministry of Labour and National Service, Great Britain.
Mr. Roland Wilson, Commonwealth Statistician, Australia.

Correspondence Committee on Industrial Hygiene.

Since the outbreak of the war a very rapid development has taken place in the field of industrial hygiene, and it is of great importance for the Office to be able to follow this development as closely as possible.

One of the first steps to be taken in order to enable the Office to compile, keep up to date and make available to its Member States useful information on various problems in this field would seem to be the reconstitution of the Correspondence Committee on Industrial Hygiene.

To this end the Office proposes that the appointment of the following members of the Correspondence Committee be renewed for a further period of three years:

Dr. Grant CUNNINGHAM (Canadian).
Dr. Cecil K. DRINKER (United States).
Dr. Leroy U. GARDNER (United States).
Dr. Alice HAMILTON (United States).
Dr. Henryk HUMMEL (Polish).
Dr. L. IRVINE (South African).
Dr. Earl J. KING (British).
Dr. E. L. MIDDLETON (British).
Dr. Novakowski (Polish).
Dr. A. J. ORENSTEIN (South African).
Dr. R. R. SAYERS (United States).
Dr. Ismail URBANDT (Argentine).

After consultation with the interested Governments, the Office proposes the appointment of the following persons as new members of this Committee:

Dr. A. J. AMER (British), Chief Medical Officer, Ministry of Supply, London.
Dr. Enrique ARREGUIN (Mexican), Chief of the Division of Industrial Hygiene, Department of Labour, Mexico.
Dr. C. F. BLACKLER (Canadian), Acting Chief of the Division of Industrial Hygiene, Department of Pensions and National Health, Ottawa.
Mr. J. J. BLOOMFIELD (United States), U.S. Public Health Service, National Institute of Health, Bethesda, Md.
Mr. Hugo de Brito FIRMESA (Brazilian), Chief of Section in the Division of Industrial Hygiene and Safety, Ministry of Labour, Industry and Commerce, Rio de Janeiro.
Dr. J. H. L. CUMPSTON, (Australian), Director-General of Public Health, Prof. Philip DRINKER (United States), Department of Industrial Hygiene, School of Public Health, Harvard University, Cambridge, Mass.
Dr. Karl EVANG (Norwegian), Director-General, Norwegian Public Health Service, Washington, D.C.
Dr. S. W. FISHER (British), Senior Medical Inspector of Mines, Ministry of Fuel and Power, London.
Prof. Sven FORSSMAN (Swedish), National Health Institute, Stockholm.
Dr. Trygve GJESTLAND (Norwegian), Chief of the Norwegian Public Health Office, New York.
Dr. M. W. GOLDBLATT, M.D., Ph.D. (British), Member of Industrial Health Advisory Committee, Chairman of the Association of Industrial Medical Officers, London.
Dr. Leonard GREENBURG (United States), Executive Director, Division of Industrial Hygiene, New York Department of Labor, New York.
Dr. Sybil HORNER (British), M.B.E.P.H., London.
Dr. V. KRUTA (Czechoslovak), Medical Officer, Czechoslovak Government Services, London.
Dr. K. MACHAČEK (Czechoslovak), Medical Officer, Czechoslovak Government Services, London.
In the note on item 13 on the agenda (Questions relating to Annual Reports on the Application of Conventions (Article 22 of the Constitution)), the authority of the Governing Body is requested for implementing the Philadelphia Conference's recommendation that the Committee of Experts on the Application of Conventions should be reconstituted on its existing terms of reference without delay.

The Office recommends that the Governing Body should approve the appointment of the following persons for a period of three years:

Sir Arnold D. McNair, C.B.E., L.L.D. (British), Vice-Chancellor of the University of Liverpool since 1937; Bencher of Gray's Inn; Associate of the Institute of International Law; former Whewell Professor of International Law in the University of Cambridge; Secretary of the Coal Industry (Sankey) Commission, 1919.

Sir Atul Chatterjee, G.C.I.E. (Indian), Member of the Secretary of State for India's Council; former Secretary to the Government of India in the Department of Labour (Indian Civil Service); former Member of the Viceroy's Executive Council; former High Commissioner for India in London; former Chairman of the Governing Body of the I.L.O. and President of the International Labour Conference in 1927.

Mr. William Rappard (Swiss), Professor in the University of Geneva; Director of the Graduate Institute of International Studies; Member of the Mandates Commission of the League of Nations; Director of the Mandates Section of the League Secretariat, 1920-1927.

Mr. Paul Tschoffen (Belgian), Doyen of the Bar at the Appeal Court of Liége; Senator; former Minister of Justice, of Labour, and for the Colonies.


Dr. S. F. Tan (Chinese), Former Professor of International Law at the National Central University, China; former Chinese Minister to Mexico and Brazil.

The Office is particularly happy that Sir Arnold McNair, Sir Atul Chatterjee, Mr. Paul Tschoffen and Professor Rappard, who were members of the Committee of Experts in 1940, are available for a further period. Their presence would ensure the maintenance of a certain element of continuity in the personnel and traditions of the Committee. The great value of such continuity, especially at a time of transition such as the present, need not be emphasised.

Judge Wyzanski has represented his Government on the Governing Body and at the Conference, and has thereby acquired first-hand experience of the working of the Organisation. His independent standing as a judge, coupled with his intimate knowledge of conditions in the United States of America and his administrative experience, should prove a most valuable asset to the Committee of Experts.

It would be the first time that the Committee would have the benefit of the services of a Chinese member. Dr. Tan's presence in the Committee will widen its representative character and authority and will be of great assistance to the Committee in the discharge of the important task of supervising the application of international labour Conventions with which it is entrusted.

Out of an authorised strength of thirteen members for the Committee of Experts, the above proposals provide for the filling of six seats. The Office is pursuing consultations with a view to submitting nominations for the remaining seats. It will be recalled that although the experts serve in a personal capacity based upon their individual qualifications and standing, the Governing Body has always sought to select suitable members for the Committee from as many different countries as possible in order that their varied experience and technical knowledge may be available to the Committee in the discharge of its delicate functions. The problem of making the Committee as widely representative as possible in this sense has proved to be a very difficult one in present circumstances. It seems important, however, that a meeting of the Committee should take place some months before the 1945 Session of the Conference, in preparation for that session, and if the Governing Body should not have an opportunity of approving nominations before then, it is suggested that the Acting Director should be authorised to select members for at least four of the remaining
seats with a view to the next meeting of the Committee, such selections to be confirmed by the Governing Body at a subsequent session.

Progress of International Labour Legislation

The ratification by Great Britain of the draft Convention (No. 56) concerning sickness insurance for seamen which was adopted by the Conference at its Twenty-first Session (1936) was registered by the Secretary-General of the League of Nations on 30 September 1944.

On the same date the Secretary-General also registered Declarations by Great Britain in virtue of which the application without modification of the Convention (No. 50) concerning the regulation of certain special systems of recruiting workers adopted by the Conference at its Twentieth Session (1936) (ratification registered 22.5.39) has been extended to the Bahamas and Bermuda; and that the Convention (No. 65) concerning penal sanctions for breaches of contracts of employment by indigenous workers adopted by the Conference at its Twenty-fifth Session (1939) (ratification registered 24.8.43) has been extended to the Bahamas and Bermuda.

On 20 November 1944, the Secretary-General of the League of Nations registered the ratification by Venezuela of the following draft Conventions:

No. 1. Hours of Work (Industry);
No. 2. Unemployment;
No. 3. Childbirth;
No. 5. Minimum Age (Industry);
No. 7. Minimum Age (Sea);
No. 11. Right of Association (Agriculture);
No. 14. Weekly Rest (Industry);
No. 19. Equality of Treatment (Accident Compensation);
No. 21. Inspection of Emigrants;
No. 22. Seamen’s Articles of Agreement;
No. 26. Minimum Wage-Fixing Machinery;
No. 29. Forced Labour;
No. 41. Night Work (Women) (Revised) Convention;
No. 45. Underground Work (Women).

On the same date the Secretary-General also registered the denunciation by Venezuela of the Convention (No. 4) concerning employment of women during the night, adopted by the Conference in 1919, the ratification of which by Venezuela has been registered on 7.3.1933.

This brings to 902 the total number of ratifications registered up to date.

Legal Effect of the War on Obligations under International Labour Conventions

In the second report of the Acting Director submitted to the 91st Session of the Governing Body (London, December 1943), and in the report submitted to the 92nd Session (Philadelphia, April-May 1944), it was suggested that the time was approaching when the Governing Body should review the legal effect of the war on obligations under international labour Conventions. It was not possible for the Governing Body then to take any decision, and the relevant passage of the report submitted to that session is accordingly reproduced as an appendix to this report (Annex A). The conclusions then submitted to the Governing Body were as follows:

In view of the importance of the question, it would seem desirable that it should be thoroughly reviewed by the Governing Body. It is therefore suggested that the Office should submit at the next session of the Governing Body a full study of the legal position and, so far as may be possible on the basis of the information available to the Office, the practical aspects of the problem. It would seem desirable that the Standing Orders Committee should meet to consider this study immediately prior to the next session of the Governing Body. It is also suggested that the desirability of associating the International Labour Organisation with any international consideration which may be given to the question of the effect of the war on the obligations resulting from the multipartite international Conventions which were so characteristic a feature of the international life of the inter-war period should be drawn to the attention of the Governments of the Members of the Organisation.

Famine in India

Resolution Submitted by Mr. Erulkar to the 91st Session of the Governing Body.

As stated in the note on this subject submitted to the 92nd Session of the Governing Body, the Office has been in communication with the Government of India in regard to this matter. Information has also since been received by the Office to the effect that, on 24 June 1944, the Governor-General promulgated an Ordinance (Ordinance No. XXVIII of 1944) providing for the constitution of a commission to enquire into the food situation. The commission has been set up and it has commenced its investigations. It is required to report to the Governor-General in Council upon the causes of the food shortage and subsequent epidemics in India, and in particular in Bengal, in the year 1943, and to make recommendations as to the prevention of their recurrence, with special reference to the possibility of improving the diet of the people and the quality and the yield of food
crops and the possibility of improving the system of administration in respect of the supply and distribution of food, provision of emergency medical relief and emergency arrangements for the control of epidemics in famine conditions. The commission will, in the first instance, direct its enquiries to the case of Bengal, and in advance of its final report, make recommendations in relation to that province.

The Chairman of the commission is Sir John Woodhead, a former Finance Member of the Bengal Government who had acted for a time as Governor of Bengal. The other members are Mr. R.S.V. Ramamurti, formerly Director of Agriculture, Madras, and at present Adviser to the Governor of Madras; Dr. W.R. Aykroyd, a former member of the Health Section of the League of Nations Secretariat, who is at present Director of the Nutritional Research Laboratory at Coonoor; Khan Bahadur Mien Afzal Hussein, formerly principal of an agricultural college, Vice-Chancellor of the University of the Punjab and member of the Permanent Agricultural Committee of the International Labour Organisation; Sir Manibai B. Nanavati, a former Deputy-Governor of the Reserve Bank of India, now President of the Indian Society of Agricultural Economics.

It will be seen from the terms of reference of the commission, mentioned above, that they cover very much the same field as the terms of the resolution adopted by the Governing Body. The composition of the commission justifies the expectation that it will put forward practical proposals. The machinery to give effect to such of these proposals as are accepted by the Government of India has already been brought into being. The Government set up in 1924 an advisory council for the formulation of food policy, consisting of representatives of the Central, provincial and State Governments and of non-officials, and a central Department of Food. Since then several conferences have been held to consider the food situation and, as a consequence of these and other measures, a national food policy is gradually being evolved.

Material so far published concerning plans drawn up by various agencies, under the auspices of the Government of India, for reconstruction after the war shows that rural rehabilitation and the extension of social services generally will form an important part of the Governments' development policy.

It may also be recalled in this connection that the proposed United Nations Food and Agriculture Organisation, the constitution of which has been prepared by a committee presided over by a representative of the Government of India, will be chiefly concerned with the intensification of national action in respect of the production and distribution of food supplies and the co-ordination of such action on the international plane. It is to be hoped that the efforts of the new Organisation will be successful and that, as far as is humanly possible, the recurrence of famine and distress of the kind experienced in certain parts of India and other areas elsewhere, mainly as a consequence of wartime scarcity of food supplies, will be effectively prevented.

Finally, it may be remarked that the study of social policy in agriculture and in industry, including, in particular, the consideration of measures necessary to safeguard the well-being of the workers, will perform an essential feature of the documentation which will be prepared by the Office for the proposed southeastern Asia regional conference.

Members of the Governing Body will remember that the resolution in question asked for detailed findings about the social and economic causes and consequences of the occurrence of famine conditions in India, to be submitted to the Governing Body at the earliest opportunity. The enquiries made by the Office have shown that the national authorities have taken steps to determine the causes of past insufficiency and the course of future action. Ways and means of promoting social welfare and improving the standard of living in India and in other countries are at present the subject of intensive study by a number of agencies, both national and international. It would, therefore, seem that any independent action by the Office would lead to duplication and would accordingly be unlikely to produce any effective result. The Office proposes, however, to follow the work of the commission referred to above and also any action taken by the Food and Agriculture Organisation, and will report further to the Governing Body on the matter at a subsequent session.

ANNEX A

THE LEGAL EFFECT OF THE WAR ON OBLIGATIONS UNDER INTERNATIONAL LABOUR CONVENTIONS

One of the main functions and achievements of the International Labour Conference during the twenty years between the First and Second World Wars was the building up of an international labour code consisting of 67 Conventions and 66 Recommendations. On 1 December 1943, 52 of the 67 Conventions were in force for a number of States varying from 2 to 36, and 886 ratifications distributed over 50 States and 63 Conventions had been registered.

The time is now rapidly approaching when it will be necessary to consider the effect upon this network of obligations of the political upheaval preceding and involved by the war. Some of the
cases which arise involve highly complex elements, including: the withdrawal of certain States from the Organisation; the temporary or permanent absorption of other States, in some cases apparently recognised and in others not recognised by most of the Members of the Organisation; and the military occupation of the territory of certain Members and of parts of the territory of others. Even where such complications are absent, the mere fact of belligerency may have certain effects on the obligations resulting from Conventions. The effect of war on the obligations inter se under the Conventions of opposing belligerents falls to be determined according to general rules of international law. It must also be noted that some of the Conventions permit the suspension of the national application of their provisions in time of war and that the application of others may be, and in certain cases has been and continues to be, prevented by circumstances constituting force majeure. The resulting situation clearly requires consideration by the Governing Body at the end of the present war.

The matter was raised in general terms at the 89th Session of the Governing Body when the Office expressed the view that Conventions containing no clause providing for suspension remain applicable in principle in time of war, subject to practical exigencies which might prevent practical effect being given to them. During a brief discussion of the matter in the Governing Body, Mr. Justin Godart, representative of the French Government, emphasised the need for greater elasticity in the application of Conventions created by circumstances constituting force majeure, while Mr. Jouhaux said that it should be understood that such suspensions should only be put into effect after they had been discussed with the employers' and workers' organisations concerned, and urged that Governments should not refuse to explain the reasons for any suspension of certain clauses of Conventions ratified by them. The matter was also raised in the 1940 report of the Committee of Experts on the Application of Conventions which pointed out that certain annual reports mentioned cases in which Governments had taken advantage of the suspension clauses contained in Conventions and that others mentioned cases in which Governments had taken similar action in the absence of suspension clauses. The only comment made by the Committee was that the legal questions involved would doubtless be considered by the Governing Body at an appropriate time.

The time at which the whole position should be reviewed by the Governing Body now appears to be approaching.

The question of the effect of war on treaty obligations is the subject of a large number of judicial decisions and an extensive literature, and in 1919 the matter was dealt with by express provisions of the Treaty of Versailles and other treaties of peace. As there is still room for doubt as to the exact application in concrete cases of the general principles of international law relating to the effect of war on the treaty obligations which may be, and in certain cases has been and continues to be, suspended, it is important that the Governing Body should consider the question at an early date in cases in which a treaty was clearly intended to operate in time of war or to create cutaneous treaty obligations between opposing belligerents. Exceptions to this principle were admitted in the 1939 report of the Committee of Experts and in the 1940 report of the Committee of Experts, and in the 1940 report of the Committee of Experts. The Committee of Experts has also taken similar action in the absence of suspension clauses. The only comment made by the Committee was that the legal questions involved would doubtless be considered by the Governing Body at an appropriate time.

The general principles which international lawyers regard as governing the effect of war upon treaty obligations are, however, reasonably clear. These principles have evolved considerably in the last century and a half. The starting point was the conception that a state of war abrogates all executory treaty obligations between opposing belligerents. Exceptions to this principle were admitted at an early date in cases in which a treaty was clearly intended to operate in time of war or to create obligations of a permanent character. More recently, the ever-growing importance of multipartite instruments the parties to which frequently include belligerents on both sides and neutrals has placed the whole problem in a new perspective. In modern times the intention of the parties is generally regarded as the criterion which determines whether treaty obligations between opposing belligerents survive a state of war. In the case of multipartite instruments laying down rules which are legislative in character, there is a strong presumption that war between certain parties is not intended to abrogate the obligations under the instrument of any of the parties, but the obligations resulting from the instrument will in certain cases be in suspense as between opposing belligerents for the duration of the war, and in relation to cobelligerents and neutrals as is incompatible with its position as a belligerent or as it is prevented from performing by force majeure. These general principles would appear to be fully applicable to the special case of international labour Conventions. There would not appear to be any ground for regarding the obligations resulting from the Conventions as being abrogated, even as between opposing belligerents, by the existence of a state of war, but many of these obligations must no doubt be regarded as being in a state of suspense as between the opposing belligerents for the duration of the war.

In relation to cobelligerents, neutrals and the Organisation, belligerent parties to Conventions would appear to be excused from such of their obligations as they are prevented from performing by force majeure. This is clear in the case of the Conventions which contain clauses expressly authorising the suspension of their provisions in case of war or other national emergency; as regards the other Conventions the application of general principles would appear to give a similar result in case of war.

It would appear therefore that although as a matter of law the nexus of obligations created during the period 1919-1939 has not been destroyed by the war, the de facto position as regards the application of these obligations is liable to be highly unsatisfactory after the war unless appropriate action is taken at the end of the war to ensure that the obligations which survive in law again become practically effective. Admittedly the termination of a state of war can be regarded as terminating automatically the suspension of obligations as between opposing belligerents, but in 1919 it was
thought prudent to specify in the peace treaties the multipartite instruments of an economic or technical character which remained in force as between the States which had been opposing belligerents and there may be a tendency to follow the same practice at the end of the present war. In any case this aspect of the problem will, in view of the fact that few international labour Conventions create obligations between particular parties which can be distinguished from the general obligation of each party to apply the provisions of the Conventions, be overshadowed by the necessity for securing the renewed application of provisions the national application of which has been suspended. In these circumstances it would seem desirable that appropriate arrangements should be made at the earliest possible date for the resumption of the normal application of the obligations resulting from ratified Conventions on the part of Members of the Organisation which have been belligerent or have invoked the clauses contained in certain Conventions permitting suspension in the event of a national emergency. In view of the importance of the question, it would seem desirable that it should be thoroughly reviewed by the Governing Body. It is therefore suggested that the Office should submit at the next session of the Governing Body a full study of the legal position and, so far as may be possible on the basis of the information available to the Office, the practical aspects of the problem. It would seem desirable that the Standing Orders Committee should meet to consider this study immediately prior to the next session of the Governing Body. It is also suggested that the desirability of associating the International Labour Organisation with any international consideration which may be given to the question of the effect of the war on the obligations resulting from the multipartite international Conventions which were so characteristic a feature of the international life of the inter-war period should be drawn to the attention of the Governments of the Members of the Organisation.

Second Part

Membership of Committees

Correspondence Committee on Women’s Work

At the present time the term of office of all the members of this Committee has expired. The Office accordingly submits a provisional list of former members for reappointment. This list is incomplete, since it has not been possible to maintain or re-establish contact with all the countries in which there were members of the Committee, and in many cases it is not known whether the former members are still in a position to carry out the duties required of the experts on the Committee. It is hoped that as a result of correspondence now in progress further proposals for the reappointment of former members may be submitted to the Governing Body in a supplementary report. The Office also reserves the possibility of submitting to the Governing Body at a later session, if necessary, proposals for the reappointment of various other members concerning whom information is at present being sought or is still unavailable.

Following is a list of former members of the Committee whom it is suggested that the Governing Body should reappoint immediately for a term of three years:

Miss Maria Baers (Belgian).
Dr. F. Baumgarten-Tramer (Swiss).
Mrs. Lily Becker-Krier (Luxembourg).
Miss Louie Bennett (Irish).
Miss E. I. Black (British).
Mrs. Isabelle Blume-Gregoire (Belgian).
Miss Lina Bresette (United States).
Miss Elizabeth Christman (United States).
Mrs. E. G. Currimbhoy (Indian).
Prof. Winifred C. Cullis (British).
Miss Cora Deng (Chinese).
Mrs. E. B. Fox (United States).
Miss Emilie Gourd (Swiss).
Miss Caroline Haslett (British).
Miss Therese Havaut (Belgian).
Miss Kerstin Hesselgren (Swedish).
Dr. Nelly Jaussi (Swiss).
Mrs. Bella Jobson (British).
Mrs. Anazuyabai Kale (Indian).
The Rajkumari Amrit Kaur (Indian).
Miss Mary van Kleck (United States).
Miss Liu Hen-ching (Chinese).
Dame Anne Loughlin (British).
Dr. Bertha Lutz (Brazilian).
Miss Margaret Mackintosh (Canadian).
Mrs. S. C. Mazumdar (Indian).
Dr. Alicia Moreau de Justo (Argentine).
Mrs Olga de Paiva Meira (Brazilian).
Miss Joan Pearce (New Zealand).
Miss Hanai P. Pollak (South African).
Shrimati Anasuya Sarabhai (Indian).
Dr. Dora Schmidt (Swiss).
Miss B. Stafford (Irish).
Dr. Emma Steiger (Swiss).
Mrs. Signe Vessman (Swedish).
Mrs. Krishnabhai Wagh (Indian).

The Office further suggests that a number of new members should be appointed. This is desirable on the one hand in order to take into account the changes which have taken place in the Government departments dealing with women's work so that the Committee may have the benefit of the advice of women holding key posts at a time when, owing to the importance of problems of women's work, the Office needs to follow them with special attention; and on the other hand, in order to widen the membership of the Committee in respect of certain countries in which the study of the problems of women's work has progressed within recent years.

The Office is already in a position to submit the following nominations to the Governing Body for approval:

Miss Paula Alegria (Mexican), Head of the Research Bureau for Women and Young Workers in the Department of Labour and Social Welfare.
Miss Florence Hancock (British), member of the General Council of the British Trades Union Congress; member of the Women's Consultative Committee to advise the Minister of Labour.
Mrs. Teresa Schmidt de Armstrong (Chilean), Head of the Women and Young Persons and Homework Section of the General Directorate of Labour.
Miss M. G. Smierton (British), Principal Assistant Secretary, Ministry of Labour and National Service.
Miss F. I. Taylor (British), Senior Deputy Chief Inspector of Factories.

Proposed Meetings of Committees

Correspondence Committee on Accident Prevention

A special note concerning the convening of the Correspondence Committee on Accident Prevention was submitted to the Governing Body at its 92nd Session. Owing to lack of time this note was not discussed, however, and the Governing Body is now required to take a decision on the general procedure to be followed for the adoption of a model code of safety provisions in factories, the first stage in which is the convening of the Correspondence Committee on Accident Prevention. Because of the importance and urgency of this question, it seems desirable to explain the proposed procedure in some detail.

Among the various problems taken up by the International Labour Office in connection with its work on post-war reconstruction planning is the preparation, for submission to the International Labour Conference, of a draft model code of safety regulations for factories.

It will be remembered that a resolution requesting the Governing Body to instruct the Office to undertake the preparation of such a code was adopted by the 2nd Conference of American States Members of the International Labour Organisation, held in Havana in November-December 1939. This resolution was considered by the Governing Body at its 90th Session (New York, October-November 1941), and the Governing Body decided:

(a) That the Office be instructed to begin without delay the collection of all the preparatory material necessary for the framing of an international model code of safety regulations for factories and be authorised to consult members of the Correspondence Committee on Accident Prevention on the subject by correspondence as occasion might require;
(b) That the Director should be authorised to convene, at the appropriate time, any meeting of members of the Correspondence Committee on Accident Prevention which might seem desirable when the preparatory work has reached a sufficiently advanced stage.

It is important, for two reasons, that a model code of safety provisions for factories should be prepared and adopted as soon as possible.

In the first place, the war and the ensuing cutting off from usual sources of supply have had a very strong stimulating influence on industrial development in a large number of American countries and in China, thus giving the problems of industrial safety and health a new and increased importance in these countries and making it highly desirable that there should be internationally recognised standards which could be used as a basis of new or improved national regulations on the subject.

On the other hand, the large-scale destruction of industrial plants and equipment taking place in the war zones must necessarily be followed, when the war is over, by very extensive and far-reaching rebuilding programmes. This reconstruction of factories and other workplaces will undoubtedly afford a unique opportunity of embodying new features, taking into account the results of such research work as may have been carried out and the progress made in different respects in factories all over the world; and it would evidently be of the greatest value if international health and safety standards based upon the most recent developments in these fields could be formulated before such rebuilding programmes are put into effect.
It will be easily recognised that if the proposed code is to be of full value for the purposes outlined above, it cannot be limited to safety provisions for work in factories only, but must deal also with certain aspects of the planning, design and construction of factory premises, such as the installation and equipment of plants, the lighting, heating and ventilation of workplaces, etc., in short, with all aspects of safety in manufacturing industries.

A preliminary draft of the model safety code for factories based on the principles outlined above is now in preparation. This draft, which will be based mainly on the laws, codes, regulations, etc., in force in Canada, Chile, Germany, Great Britain, Mexico, Sweden and the United States, is being prepared by Mr. Swen Kjaer, formerly Chief of the Industrial Accident Division, Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.

The plan on which this draft model code is based was discussed and approved at a meeting of the Canadian and United States members of the Correspondence Committee on Accident Prevention held in New York on 15-16 December 1942; it has also been submitted for observations and comment to the British, Swedish and Swiss members of the Committee.

A considerable part of the preliminary draft is now ready. In the note laid before the 92nd Session of the Governing Body the Office proposed to submit the draft to a number of the members of the Correspondence Committee on Accident Prevention at a meeting to be held probably in September 1944, in order to give them the opportunity of amending or supplementing it.

Although the Governing Body has not yet had an opportunity of giving its decision on the procedure as a whole, it has been thought essential to proceed with the first stage without further delay, namely, the consultation of the Correspondence Committee on Accident Prevention, in order that the considerable work already done in this field may be made available and the machinery set in motion which will enable a final result to be obtained. In these circumstances the Office has thought it desirable to convene some 15 experts from the Correspondence Committee on Accident Prevention to a meeting to be held in London from 1 to 15 February 1945, that is, immediately after the present session of the Governing Body.

As regards the method to be followed in the further preparation and the subsequent adoption of this model code, it would seem that the most suitable method would be that followed for similar items in the past (and which, incidentally, was adopted also for the Model Safety Code for Underground Work in Coal Mines), namely, to submit the draft code to a preparatory technical conference, and then, for final adoption, to a session of the International Labour Conference.

It will undoubtedly be the preparatory technical conference that will shape the final text of the detailed technical provisions of the model safety code; the text as adopted by the preparatory conference could in all probability be adopted without any more important technical modifications by the International Labour Conference; the latter would presumably concern itself with the form to be given to its decision in the matter (i.e., draft Convention or Recommendation) rather than with a detailed revision of the technical provisions adopted by the preparatory conference.

If this assumption holds good, there should be no objection to the code being released, if needed, in the form given it by the preparatory technical conference, and hence the Office would be in a position, soon after the preparatory technical conference, to make available to all the States Members of the Organisation a well-considered, up-to-date model code of safety provisions for factories based upon the most recent legislation in the matter; and it is hardly necessary to point out that this would be of considerable value and assistance to all national authorities and organisations concerned with, or responsible for, the construction or rebuilding of factories or the framing of safety standards for industrial premises and plants.

It is of great importance, therefore, that the preparatory technical conference be convened at the earliest possible moment, and with this point in mind the Office suggests that it be authorised to convene, in the autumn of 1945, a preparatory technical conference to discuss a draft model code of safety provisions for factories, with a view to placing such a code on the agenda of the next following session of the International Labour Conference.

If this method is adopted the programme might be fixed tentatively as follows:

1. February 1945: Discussion of the draft model code by the Correspondence Committee on Accident Prevention. A second meeting of the Committee to discuss the second part of the draft might be held during the summer of 1945.
2. Autumn 1945: Meeting of a preparatory technical conference to discuss the draft model code as adopted by the Correspondence Committee.
3. 1946: Inclusion of the draft model safety code for factories, together with a draft Recommendation on the subject, on the agenda of the International Labour Conference, for final adoption.

* * *

1 See the report on the meeting of Canadian and United States members of the Correspondence Committee on Accident Prevention, in the Minutes of the Ninety-first Session of the Governing Body (London, 16-20 December 1943), p. 91.
The procedure to be followed in the preparation and adoption of the model safety code for factories is important also, in so far as it will probably have to be followed in the case of other model safety codes.

In this connection it may be mentioned that a model code of safety provisions for civil engineering works is in preparation; this code, which will complete the Model Safety Code for the Building Industry adopted by the International Labour Conference in 1937, is now so far advanced that the preliminary draft can be submitted to the Correspondence Committee on Accident Prevention in 1945 for a first discussion.

Preparations are also made for the drafting of a model safety code for electrical installations and equipment. At the present moment, however, this work has not advanced beyond the collection of information on the law and practice in the more important countries.

The Office believes that the adoption of internationally approved standards in these fields is of particular importance for the work of reconstruction which will have to be undertaken after the present war and that the introduction of such standards will not only contribute to greater safety but also lead to better working conditions generally in post-war industry.

Committee of Experts on the Application of Conventions

In another part of the Report of the Acting Director proposals are laid before the Governing Body concerning the reconstitution of the Committee of Experts on the Application of Conventions. A decision is now required concerning the next meeting of this Committee.

Date. It has been the custom of the Committee of Experts to meet as a rule in the spring each year, which gave sufficient time for the Committee's report to be communicated to Governments in order that the observations of the Governments on the report of the Committee might be available for the Conference, which in pre-war days used to meet as a rule in June. Assuming that the next ordinary session of the Conference would not meet before October 1945, it is suggested that the next meeting of the Committee of Experts might be convened for the beginning of June 1945. The Office has however not yet ascertained the convenience of the members themselves about a possible date of meeting.

It is therefore suggested that the Acting Director might be authorised to select a date some two or three months before the date finally fixed for the Conference, after taking due account of the personal preferences indicated by the members of the Committee.

Place. Since its creation in 1927 and up to its last meeting held in 1940, the Committee of Experts always met in the premises of the Office at Geneva. If circumstances permitted, a meeting at Geneva would still be the most satisfactory solution from the point of view of the Office, because of the availability of archives, stationery, etc. Since most of the members of the Committee are resident in Great Britain, however, and travelling may still be difficult at the time when the meeting is held, the Office suggests that the next meeting might take place in London.

Committee to Study the Provisions on Social Insurance and Related Questions to be Included in the Peace Settlement

Proposals concerning the composition of this Committee are laid before the Governing Body in the note on the tenth item on the agenda, in which it is suggested that, in order to expedite the work of the Committee, each of the Governments concerned should, if it has not already done so, appoint at once an expert to represent it on the Committee.

By a letter dated 1 December 1944 the Acting Director proposed that the attention of the Governments concerned, most of which are represented on the Governing Body, was drawn to the urgency of these appointments and that each Government was invited to communicate to the Office as soon as possible the name and address of the expert whose nomination might be submitted to the Governing Body.

The letter also stated that in order to enable the Committee to proceed with its important work with a minimum of delay it would be desirable to arrange for its first meeting to be held immediately after the 94th Session of the Governing Body, which would be called upon to take a decision on the effect to be given to the Conference resolution. In these circumstances, the first meeting of the Committee, which will be attended by the experts whose appointment has been approved by the Governing Body meanwhile, will be held in London from 1 to 6 February 1945.

The meeting will also be attended by the tripartite delegation from the Governing Body, and the appointment of which is proposed in the note on the tenth item on the agenda, and by any representatives of international organisations concerned whom the Governing Body may decide to invite. It will be understood that this first meeting will be of a preliminary character, since many of the Governments concerned will not yet be in possession of the factual information necessary to enable decisions to be taken.

Publications

The International Labour Review (English, French and Spanish) and the Legislative Series (English and French) continued to appear in 1944. The completion of the fiftieth volume of the Review may be noted as marking the vitality of this periodical. The Industrial Safety Survey, in addition to appearing in English, was published for the first time in a Spanish edition.

1 See above, Appendix X, p. 203.
The Official Bulletin, which had not been issued since 1939, was revived, and two numbers have already appeared in English and French; the first of these, containing the decisions of the Twenty-sixth Session of the Conference, was also published in Spanish. It is intended to issue a volume of the Bulletin covering the years 1940-1943 as soon as circumstances permit. Another periodical which had been in suspense since 1939 — the Bibliography of Industrial Hygiene — also resumed publication. Two issues, bringing the Bibliography up to the end of 1940, were printed in Geneva, and arrangements are being made to produce further numbers as rapidly as possible. Another supplement to Occupation and Health was issued in 1944, and more are in preparation. Work is well advanced on a new issue of the Year Book of Labour Statistics, to be dated 1943-44.

The following Studies and Reports were published in 1944:

- Co-operative Organisations and Post-War Relief
- British Joint Production Machinery
- World Economic Development, by Eugene Staley
- The T.V.A.: Lessons for International Application, by Herman Finer
- The Safe Installation and Use of Abrasive Wheels
- Social Policy in Dependent Territories

These have so far been published only in English, but French editions of most of them are in preparation. A Spanish edition of the study on The Displacement of Population in Europe was published in 1944, and several other studies are being translated into Spanish.

A volume of speeches and extracts from speeches on the future of the Organisation made during the Twenty-sixth Session of the Conference has been published in English under the title A New Era. French and Spanish editions are in preparation.

**Collective Agreements and International Labour Conventions**

It will be remembered that the agenda of the 91st Session of the Governing Body (London, December 1943) included an item concerning collective agreements and international labour Conventions.

The Office note submitted to the Governing Body on this item contained the following introductory passage:

In a letter of 7 August 1943 addressed to the Acting Director the representative on the Governing Body of the Government of the United Kingdom requested that the question of the relationship of collective agreements to international labour Conventions "should be placed on the agenda of the next meeting of the Governing Body with a view to determining a method by which the effective operation of a collective agreement relating to the subject of a Convention can satisfy the requirement for ratification of the Convention by the Government concerned". The same question was raised in the course of the discussions of the Consultative Subcommittee of the Joint Maritime Commission which met in London in May 1943.

The note concluded with the following suggestions:

There has thus been a tendency in recent years to regard the question of the extent to which it may be possible to apply the provisions of a Convention on the basis of collective agreements as being one of the questions which should be brought to the attention of the Conference and considered by it, in all cases in which the matter is likely to be of substantial practical importance. The Governing Body may perhaps wish to request the Office to raise the matter in the reports prepared in accordance with the Standing Orders of the Conference with a view to the preparation of draft Conventions in all cases in which it appears to be relevant.

The Office could also, if the Governing Body should so desire, prepare for consideration at a future session of the Governing Body a fuller analysis of the problem which would afford a basis for an exchange of views on the subject designed to promote a clarification of the general principles in the light of which decisions adapted to the circumstances of particular cases should be taken. In this analysis consideration might be given to the possibility of the negotiation of international collective agreements under the auspices of the International Labour Organisation in appropriate cases as well as to the possibility of applying Conventions on the basis of collective agreements.

Owing to lack of time the Governing Body adjourned the discussion of this whole problem. It is for the Governing Body to decide whether it wishes to take up the discussion of this question, and in particular whether it considers it desirable to request the Office to undertake the two tasks mentioned in the suggestions reproduced above.

**First Supplementary Report of the Acting Director**

---

1 This paper, which relates to a question considered by the Governing Body in private sitting, has been printed separately as an appendix to the minutes of the tenth sitting.
SECOND SUPPLEMENTARY REPORT OF THE ACTING DIRECTOR

Composition of the Governing Body

In addition to the information given in the first part of the Report of the Acting Director, the Office has been notified of the following appointments made by Governments:

The Brazilian Government has appointed as its regular representative on the Governing Body Mr. L. A. de REGO MONTEIRO, Director-General of the National Labour Department, to replace Mr. Lourival Fontes.

The Provisional Government of the French Republic, by a Decree dated 8 January 1945, has appointed as its regular representative on the Governing Body Mr. Alexandre PARODI, Minister of Labour and Social Security, and as its Deputy Representative Mr. Henry HAUCK, Director of Industrial Relations and Social Affairs, Ministry of Labour and Social Security.

Membership of Committees

Correspondence Committee on Accident Prevention.

In addition to the nominations put forward in the first part of this Report, the Office proposes that the Governing Body should renew, for a period of three years, the appointment of the following member of this Committee:

Mr. Yvon VERWILST (Belgian), Director-General of the Belgian Manufacturers' Accident Prevention Association.

It is also proposed that the following new appointment should be made to the Committee:

Mr. Jacques VERVAECK (Belgian), Acting Secretary-General and Director-General for Workers' Protection, Ministry of Labour and Social Welfare.

Correspondence Committee on Industrial Hygiene.

In addition to the nominations put forward in the first part of this Report, the Office suggests that the Governing Body should renew, for a further period of three years, the appointment of the following member of the Committee:

Professor Agasse LAPONT (French), Chief of the Industrial Pathology Service of the Paris Faculty of Medicine.

It is also proposed that the following new appointments should be made:

Dr. DuvoIR (French), Professor of Legal Medicine at the Paris Faculty of Medicine.

Professor LECLERCQ (French), Dean of the Lille Faculty of Medicine, Labour Inspector.

Correspondence Committee on Women's Work.

In addition to the proposals made in the second part of the Report of the Acting Director concerning the renewal of the appointment of members of this Committee, it is proposed that the Governing Body should also renew, for a period of three years, the appointment of the following members:

Miss Mary ANDERSON (United States of America).

Miss Aaslaug AASLAND (Norwegian).

Mrs. Marcelle DELABIT (French).

The following nominations for new members of the Committee are also submitted to the Governing Body:

Mrs. Rex EATON (Canadian), Associate Director, National Selective Service, in charge of the Division of Women's Work and Welfare.

Mrs. Elvira WEBBERG LARSSON (Swedish), Deputy Secretary of the Tobacco Workers' Unions.

Mrs. Karin KOCK (Swedish), Professor of Economics, Member of the Swedish Commission on Post-War Planning.

Miss Frieda MILLER (United States), Director of the Women's Bureau, Federal Department of Labor.

Miss ROUSSET (French), Labour Inspector.

Miss Marie-Louise CAVALIER (French), Secretary of the National Association of Men and Women Teachers.

Miss Ingrid OSVALD (Swedish), Inspector of Schools of Domestic Economy.

Committee of Experts on the Application of Conventions.

In addition to the nominations put forward in the first part of the Acting Director's Report, the Office proposes that the Governing Body should renew for a period of three years, the appointment of the following member of this Committee:

Professor Georges SCELLE (French).
APPENDIX XVI

SIXTEENTH ITEM ON THE AGENDA

DATE AND PLACE OF THE 95TH SESSION OF THE GOVERNING BODY

The Governing Body has already recorded its intention of resuming the normal periodicity of its sessions as far as possible. There is no doubt that since the Philadelphia Conference, and with the growing activities which the Office is required to undertake in order to carry out the duties which have been laid upon it, it has become necessary for the Governing Body to play the regular part assigned to it by the Constitution. The new questions which are bound to arise, the supplementary action which will doubtless have to be taken in respect of the items on the agenda of the 94th Session, and the preparation of the budget of the International Labour Organisation for 1946 form a large enough programme to justify convening the next session of the Governing Body within a period approximating to the interval which normally elapsed between two sessions before the war. In particular, it is highly desirable that the normal timing should be resumed for the preparation of the budget, thus enabling decisions to be taken in time to put States Members in possession of the full facts necessary for them to consider the inclusion of their contribution to the Organisation in their national budgets for the following financial year.

Bearing these considerations in mind, the Office suggests that the Governing Body should decide to hold its 95th Session in May; it is suggested that the exact date should be fixed during the present session and the Office proposes as a basis of discussion that group meetings might be held on Monday, 14 May and the Governing Body on Tuesday, 15 May and following days. Any meetings of committees which may be desirable might be held in the week preceding the Governing Body.

With regard to the place of the meeting, it would seem appropriate, since the 94th Session is being held in London, and the 96th Session will presumably be held on the European side of the Atlantic in connection with the next ordinary session of the Conference, that the 95th Session should be held in North America.

It should be remembered in this connection that when the Governing Body decided in Philadelphia on the date and place of its 94th Session it was agreed that the next meeting to be held on the American side of the Atlantic should be convened in Canada if circumstances so permitted. For various reasons, the Governing Body has not hitherto been able to accept the invitation extended to it to meet in Canada, the country whose generous hospitality has enabled the Office to carry on its work effectively during the war.
APPENDIX XVII

ALPHABETICAL LIST OF PERSONS ATTENDING THE SESSION

ACKER, Achille van (Belgian), Government representative, Minister of Labour and Social Welfare.
AGNIDES, T. (Greek), Government representative, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (London).
ANTOINE, Aristide (French), Employers' representative, Provisional Commissioner, Oil and Liquid Fuel Industry Board.
BELLINGHAM-SMITH, C. (United Kingdom), British Employers' Confederation, accompanying Sir John Forbes Watson, Employers' representative.
BENGUGH, Percy R. (Canadian), Workers' representative, President, Trades and Labor Congress of Canada.
BERGER, Samuel D. (United States), accompanying Mr. Carter Goodrich, Government representative.
BEVIN, Ernest (United Kingdom), Minister of Labour and National Service.
BIANCHI, Manuel (Chilean), Government representative, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (London).
CAMPBELL, R. M. (New Zealand), Government observer, Office of the High Commissioner for New Zealand (London).
CARRILLO, Alejandro (Mexican), Member of the Executive Committee of the Confederation of Mexican Workers, accompanying Mr. V. Lombardo Toledano, Workers' representative.
CHAPA, Pedro A. (Mexican), Employers' representative, Adviser to the Confederation of Chambers of Industry.
CHU Hsueh-fan (Chinese), Workers' representative, President, Chinese Association of Labour.
CLEGG RIEDEL, Mrs. N.C. (Netherlands), Government representative, Secretary of the Committee to Study the Future Development of Social Legislation in the Netherlands.
DAHL, Finn (Norwegian), Employers' representative, Managing Director of the Norwegian Employers' Federation.
DJIANG, Tien-kai (Chinese), Chief of the Bureau of Factory and Mining Inspection, Ministry of Social Welfare, accompanying Mr. Li Ping-heng, Government representative.
DOWNES, Albert (South African), Workers' deputy member, President, South African Trades and Labour Council.
DUPRIEZ, L. H. (Belgian), Professor of Economics, University of Louvain, accompanying Mr. A. van Acker, Government representative.
EMERSON, Sir Herbert (United Kingdom), Director of the Intergovernmental Committee on Refugees, observer.
ENGELAND, Walter Braxton (United Kingdom), Office of the High Commissioner for India, London, substitute for Mr. David Meek, Government representative.
ERULKAR, David S. (Indian), Employers' representative, Chairman of the Indian Chamber of Commerce in Great Britain, Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry, New Delhi.
FISCHLOWITZ, Stanislaw (Polish), Social Insurance Department, Ministry of Labour and Social Welfare in London, substitute for Mr. J. Stanczyk, Government representative.
FORBES WATSON, Sir John (United Kingdom), Employers' representative, Director of the British Employers' Confederation.
FUSS, Henri (Belgian), Director-General, Ministry of Labour and Social Welfare, substitute for Mr. A van Acker, Government representative.
GEMMILL, W. (South African), Employers' representative, Witwatersrand Native Labour Association Ltd.
GOODRICH, Carter (United States), Government representative, United States Labor Commissioner, Chairman of the Governing Body.
GOUTIER, Hugo (Brazilian), Government representative, First Secretary of Embassy (London).
HALLSWORTH, Joseph (United Kingdom), Workers' representative, General Secretary, National Union of Distributive and Allied Workers.
HAMRDO, E. (Norwegian), First Secretary, Ministry of Foreign Affairs, accompanying Mr. N. Hjelmtveit, Government representative.
HAUCK, Henry (French), Director, Ministry of Labour and Social Security, substitute for Mr. A. Parodi, Government representative.
HARPS, A. A. (Canadian), Unemployment Insurance Commission, accompanying Mr. Paul Martin, Government representative.
HJELMTVEIT, N. (Norwegian), Government representative, Minister of Education, temporarily in charge of the Ministry of Social Affairs.
HOLMES, J.W. (Canadian), Department of External Affairs, accompanying Mr. Paul Martin, Government representative.

INCE, Sir Godfrey (United Kingdom), Permanent Secretary, Ministry of Labor and National Service, accompanying Mr. Ernest Bevin, Minister of Labour and National Service.

JACKLIN, Seymour (South African), Treasurer of the League of Nations.

JOHNSTON, George Alexander (United Kingdom), Assistant Secretary, Ministry of Labour and National Service, substitute for Sir Frederick Leggett, Government representative.

KIRKALDY, Harold Stewart (United Kingdom), General Secretary, Iron and Steel Trades Employers' Association, accompanying Sir John Forbes Watson, Employers' representative.

KOSINA, Joseph (Czechoslovak), Workers' representative, General Secretary of the Czechoslovak Trade Unions in Great Britain.

KOVAČEVIĆ, N. (Yugoslav), Government representative, Permanent Representative of the Yugoslav Government to the International Labour Organisation.

LAURENT, Charles (French), Workers' representative, Treasurer of the French Confederation of Labour.

LECOQ, Jules (Belgian), Employers' representative, Secretary-General of the International Organisation of Industrial Employers.

LEGGETT, Sir Frederick (United Kingdom), Government representative, Deputy Secretary, Ministry of Labour and National Service.

LESTER, Shaun (Irish), Acting Secretary-General of the League of Nations, observer.

Li Ping-heng (Chinese), Government representative, Permanent Representative of the Chinese Government on the Governing Body.

LIU Hsuan-tsu (Chinese), international representative of the Chinese Association of Labour, accompanying Mr. Chu Hseuh-fan, Workers' representative.

LOMBARDO TOLEDO, Vicente (Mexican), Workers' representative, President of the Confederation of Latin American Workers.

LUBLIN, Isador (United States), Commissioner of Labor Statistics, Department of Labor, substitute for Mr. Carter Goodrich, Government representative.

LUBOMIRSKI, S. (Polish), Ministry of Foreign Affairs, President of the Confederation of Latin American Workers.

LUMBERG, S. (Polish), Ministry of Foreign Affairs, substitute for Mr. Jan Stanczyk, Government representative.

MALIN, Patrick (United States), substitute for Sir Herbert Emerson, Director of the Intergovernmental Committee on Refugees, observer.

McCORMOODE, M.S. (United Kingdom), Joint Parliamentary Secretary of the Ministry of Labour and National Service, accompanying Mr. Ernest Bevin, Minister of Labour and National Service.

McDAVITT, Clarence G. (United States), Employers' representative, former Vice-President, New England Telephone and Telegraph Company.

MARTIN, Paul (Canadian), Government representative, Parliamentary Assistant to the Minister of Labour.

MARX, H.A. (Netherlands), Department of Social Affairs, accompanying Mrs. N.C. Clegg Riedel, Government representative.

MEER, Sir David (United Kingdom), Government representative, Acting High Commissioner for India, London.

MIDDLETON, J.R. (New Zealand), Secretary for National Development, Prime Minister's Department, substitute for Mr. R.M. Campbell, Government observer.

MOSTRAS, B. (Greek), Consul-General (London), accompanying Mr. T. Aghnides, Government representative.

MYKKIN-EVANS, Guildhaume (United Kingdom), Under-Secretary, Ministry of Labour and National Service, substitute for Sir Frederick Leggett, Government representative.

NIEDUSZINSKI, T. (Polish), Chief of the Social Reconstruction Department of the Ministry of Labour and Social Welfare, substitute for Mr. J. Stanczyk, Government representative.

NORDGAARD, Konrad (Norwegian), Workers' deputy member, President of the Norwegian Federation of Trade Unions.

ÖKSNES, K.J. (Norwegian), Chief of Section, Ministry of Social Affairs, accompanying Mr. N. Hjelmveit, Government representative.

OLDENBROEK, Jacobus Hendrik (Netherlands), Workers' representative, Acting General Secretary, International Transport Workers Federation.

PARODI, Alexandre (French), Government representative, Minister of Labour and Social Security.

PHILLIPS, H.M. (United Kingdom), Assistant Secretary, Ministry of Labour and National Service, substitute for Sir Frederick Leggett, Government representative.

RAE, Robert (United Kingdom), representative of the United Nations Interim Commission on Food and Agriculture, observer.

RIO y CAÑEDO, Francisco del (Mexican), Government representative, Permanent Representative of the Mexican Government on the Governing Body.

ROBERTSON, R. H. (United Kingdom), substitute for Mr. Dudley Ward, observer.

ROMANOS, J. (Greek), Envoy Extraordinary and Minister Plenipotentiary (London), accompanying Mr. T. Aghnides, Government representative.

ROSTOWSKI, R. (Polish), Social Reconstruction Department, Ministry of Labour and Social Welfare, substitute for Mr. J. Stanczyk, Government representative.

ROY, E. (French), Director-General of the Longwy Steel Works, accompanying Mr. A. Antoine, Employers' representative.

RUNGANADIAN, Sir Samuel (Indian), Government representative, High Commissioner for India in London.

SOLE, D.B. (South African), Political Secretary of the Office of the High Commissioner for South Africa, Government observer.
Dr. Sommerfeldt, A. (Norwegian), Director-General of the Ministry of Education, representative of the Conference of Allied Ministers of Education, observer.

Stanczyk, Jan (Polish), Government representative, Permanent Representative of the Polish Government on the Governing Body.

Stangroom, Eric (Canadian), Department of Labour, accompanying Mr. P. Martin, Government representative.

Stuwe, J. R. (Netherlands), substitute for Dr. Sommerfeldt, observer.

Subercaseaux, L. (Chilean), Counsellor of Embassy (London), accompanying Mr. Bianchi, Government representative.

Waline, Pierre (French), substitute for Mr. A. Antoine, Employers' representative.

Ward, Dudley (United Kingdom), Assistant Deputy Director-General for Administration, European Regional Office, representative of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration.

Warning, J.H. (Netherlands), Employers' representative, Managing Director, Java-China-Japan Company.

Watt, Robert J. (United States), Workers' representative, international representative of the American Federation of Labor.

Wellington, Beatrice M. (Canadian), substitute for Mr. Dudley Ward, observer.
## INDEX TO MINUTES AND APPENDICES

<table>
<thead>
<tr>
<th>ACCIDENT PREVENTION</th>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Correspondence Committee on Accident Prevention</td>
<td>105-106, 234, 241-243, 245</td>
</tr>
<tr>
<td>Model Code of Safety Provisions for Factories</td>
<td>150</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>ACTING DIRECTOR</th>
<th>See: REPORT</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>AGRICULTURE</th>
<th>See: FOOD AND AGRICULTURE</th>
</tr>
</thead>
</table>

| AMERICAN CONTINENT           | Regional activities of International Labour Organisation | 137-138 |
|------------------------------|----------------------------------------------------------|

| AMERICAN FEDERATION OF LABOUR | Report regarding the International Labour Organisation | 29-31 |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------|

| AVIATION                      | International Conference of Civil Aviation (Chicago) | 16, 224-226 |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------|

| BEVIN, M.P. (RT. HON. ERNEST)  | Address to 94th Session of the Governing Body | 7-11 |
|-------------------------------|----------------------------------------------------------|

| BUILDING, CIVIL ENGINEERING AND PUBLIC WORKS | Building, Civil Engineering and Public Works Committee | 82, 83, 87 |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|

| BURMA                                        | Proposed as member of Petroleum Committee | 87 |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------|

| CARIBBEAN                                    | Anglo-American Caribbean Commission | 16,228 |
|----------------------------------------------|---------------------------------------|

| CHILE                                        | Invitation to attend preparatory technical maritime meeting | 55 |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------|

| COAL MINING                                  | Coal Mining Committee | 77, 82, 83, 84 |
|----------------------------------------------|-----------------------|

| COMMISSIONS AND COMMITTEES                  | Resolution of National Union of Mineworkers of Great Britain | 129-130 |
|---------------------------------------------|----------------------------------------------------------|

<table>
<thead>
<tr>
<th>Accident Prevention, Correspondence Committee on</th>
<th>105-106, 234, 241-243, 245</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Agricultural Committee; Permanent</th>
<th>232-234</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>American Federation, Labour, Committee of</th>
<th>29-31</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Application of Conventions, Committee of Experts on</th>
<th>99, 107-108, 109, 213, 236-237, 243, 245</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Building, Civil Engineering and Public Works, Committee for</th>
<th>82, 83, 87</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Caribbean Commission, Anglo-American</th>
<th>16, 228</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Coal Mining, Committee on</th>
<th>77, 82, 83, 84</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Constitutional Questions, Committee on</th>
<th>19-51, 52, 86, 110, 120-121</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Continuous Employment and Entry, Training and Promotion, Committee on</th>
<th>142</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Employment Committee</th>
<th>17-18, 134-135</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Finance Committee</th>
<th>86, 211</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Food and Agriculture, United Nations Interim Commission on</th>
<th>15</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Industrial Committees</th>
<th>59-85, 87-90</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Industrial Hygiene, Correspondence Committee on</th>
<th>106-107, 235-236, 243</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Inland Transport Committee</th>
<th>63, 77, 81, 83, 84, 85, 87</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Iron and Steel Production, Committee for</th>
<th>77, 83</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Joint Maritime Commission</th>
<th>52-58, 143</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Metal Trades Committee</th>
<th>83</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Middle East Statistical Conference, Standing Committee of the</th>
<th>228-229</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Migration Committee, Permanent</th>
<th>232</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Petroleum Production and Refining, Committee for</th>
<th>78, 82, 83, 87-88</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Refugees, Intergovernmental Committee on</th>
<th>14, 16, 17, 112, 222-224</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Shipbuilding Committee</th>
<th>63, 67</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Social Insurance, Committee on</th>
<th>142</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement, Committee on</th>
<th>111-113, 132-133, 203-205, 243</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Social Policy in Dependent Territories, Committee on</th>
<th>113-114</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Statistical Experts, Committee of</th>
<th>106, 235</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Textiles Committee</th>
<th>63, 77, 83, 84</th>
</tr>
</thead>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Women's Work, Correspondence Committee on</th>
<th>108-109, 240-241, 245</th>
</tr>
</thead>
</table>
CONFEDERATION OF LATIN-AMERICAN WORKERS

Second General Congress

CONFERENCE

See: CONFERENCE OF ALLIED MINISTERS OF EDUCATION; CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS OF AMERICAN STATES; INTERNATIONAL CONFERENCE OF CIVIL AVIATION; INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE; MIDDLE EAST STATISTICAL CONFERENCE

CONFERENCE OF ALLIED MINISTERS OF EDUCATION

Relations with International Labour Organisation

CONFERENCE OF FOREIGN MINISTERS OF AMERICAN STATES

Representation of International Labour Office

CONSTITUTIONAL QUESTIONS

Adoption of resolution in paragraph 3 of Committee's Report

Appointment of workers' substitute members on the Committee

First report of Committee on Constitutional Questions

Second report of Committees on Constitutional Questions

CONVENTIONS AND RECOMMENDATIONS

Annual reports on Application of Conventions

Collective agreements and International Labour Conventions

Committee of Experts on Application of Conventions

Conventions concerning Indigenous Workers

Effect of Recommendations

Legal effect of the war on obligations

Position of federal States regarding Conventions

Proposed revision of Convention on Safety of Life at Sea

Table of ratifications

DEPENDENT TERRITORIES

Committee on Social Policy in Dependent Territories

ECONOMIC, FINANCIAL AND TRANSIT DEPARTMENT OF LEAGUE OF NATIONS

Invitation to attend meetings of Employment Committee

Relations with International Labour Organisation

EMPLOYMENT

Employment Committee

Invitation to Economic, Financial and Transit Department to attend meetings

Invitation to U.N.R.R.A. to attend meetings

EUROPE

Regional activities of International Labour Organisation

FINANCE

Report of Finance Committee

FINLAND

Discussed in connection with preparatory technical maritime meeting

FOOD AND AGRICULTURE

Permanent Agricultural Committee

Relations of United Nations Food and Agriculture Organisation with I.L.O.

FRANCE

Membership of Committee for Petroleum Production and Refining

GOVERNING BODY

Appointment of Mr. Oldenbroek as regular member

Composition

Delegation to Committee on Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement

Delegation to Industrial Committees

Delegation to preparatory technical maritime meeting

Resolution on request of Italy for readmission to the Organisation

94th Session:

Address by the Rt. Hon. Ernest Bevin, M.P.

Agenda

Closing speeches

List of persons attending the session

Opening of the session

95th Session:

Date and place

95th Session:

Housing policy

INDIA

Famine in India

Indian seamen
### Industrial Committees

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Composition</td>
<td>59-77, 126-127</td>
</tr>
<tr>
<td>Decision to make them tripartite</td>
<td>77</td>
</tr>
<tr>
<td>Discussion as to bipartite or tripartite character</td>
<td>75-77</td>
</tr>
<tr>
<td>Financial arrangements for 1945 meetings</td>
<td>89, 128</td>
</tr>
<tr>
<td>List of committees decided on by Governing Body</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Method of appointing Employers' and Workers' members</td>
<td>72-75</td>
</tr>
<tr>
<td>Nature of decisions</td>
<td>89, 128</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning committees</td>
<td>59-85, 87-90, 124-130</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposals concerning countries to be represented</td>
<td>128-129</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation of committees on Governing Body when under review</td>
<td>89, 128</td>
</tr>
<tr>
<td>Resolution of National Union of Mineworkers of Great Britain</td>
<td>129-130</td>
</tr>
<tr>
<td>Selection of Industries</td>
<td>77-83, 124-126</td>
</tr>
<tr>
<td>Time, place and agenda of first meetings</td>
<td>88-89, 127</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Industrial Hygiene

**Correspondence Committee on Industrial Hygiene**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>106-107, 235-236, 245</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### International Conference on Civil Aviation

**Meeting in Chicago**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Page</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>16</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### International Labour Conference

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Codification of Standing Orders</td>
<td>82</td>
</tr>
<tr>
<td>Date, place and agenda of 27th Session</td>
<td>90-93, 93-104, 145-148</td>
</tr>
<tr>
<td>Agenda</td>
<td>92-93, 93-104, 146-148</td>
</tr>
<tr>
<td>Date</td>
<td>91-92, 93-104, 145-149</td>
</tr>
<tr>
<td>Place</td>
<td>90-91, 145</td>
</tr>
<tr>
<td>Effect to be given to resolutions adopted at the 26th Session</td>
<td>113-114, 206-210</td>
</tr>
<tr>
<td>Financial arrangements</td>
<td>142</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposed Maritime Session</td>
<td>53-54, 58, 140-141</td>
</tr>
<tr>
<td>Questions Arising out of the Resolutions concerning Economic Policy</td>
<td>199-202</td>
</tr>
<tr>
<td>Adopted by the Conference at its 26th Session</td>
<td>110, 231-232</td>
</tr>
<tr>
<td>Appointment of Mr. Rens as Assistant Director</td>
<td>109-110, 230</td>
</tr>
<tr>
<td>Obituary: Mr. Waelbroeck</td>
<td>36, 39</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposal regarding tripartite staff</td>
<td>109</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation at Conference of Foreign Ministers of American States</td>
<td>14-17, 20-32, 215-229</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### International Labour Organisation

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Discussion on possibilities of membership of the U.S.S.R.</td>
<td>23, 26-27, 31</td>
</tr>
<tr>
<td>Re-equipment and remodelling of the Organisation</td>
<td>32-31</td>
</tr>
<tr>
<td>Regional activities</td>
<td>126-138</td>
</tr>
<tr>
<td>American continent</td>
<td>137-138</td>
</tr>
<tr>
<td>Europe</td>
<td>136</td>
</tr>
<tr>
<td>Near and Middle East</td>
<td>136-137</td>
</tr>
<tr>
<td>Southeastern Asia</td>
<td>137</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with other international bodies</td>
<td>14-17, 20-32, 215-229</td>
</tr>
<tr>
<td>Anglo-American Caribbean Commission</td>
<td>16, 228</td>
</tr>
<tr>
<td>Conference of Allied Ministers of Education</td>
<td>221-222</td>
</tr>
<tr>
<td>Economic, Financial and Transit Department of the League of Nations</td>
<td>28</td>
</tr>
<tr>
<td>European Inland Transport Organisation</td>
<td>16</td>
</tr>
<tr>
<td>Intergovernmental Committee on Refugees</td>
<td>14, 16, 17, 19, 222-224</td>
</tr>
<tr>
<td>International Bank for Reconstruction and Development</td>
<td>14, 15</td>
</tr>
<tr>
<td>Provisional International Civil Aviation Organisation</td>
<td>14, 17</td>
</tr>
<tr>
<td>Standing Committee of the Middle East Statistical Conference</td>
<td>228-229</td>
</tr>
<tr>
<td>United Nations Food and Agriculture Organisation</td>
<td>15-16</td>
</tr>
<tr>
<td>United Nations Interim Commission for Food and Agriculture</td>
<td>15, 219-221</td>
</tr>
<tr>
<td>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</td>
<td>15, 217-219</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with the American Federation of Labour</td>
<td>29-31</td>
</tr>
<tr>
<td>Resolution regarding request of Italy for readmission</td>
<td>93</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Italy

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Request for readmission to International Labour Organisation</td>
<td>93</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Iron and Steel

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Addition of Mexico to Committee for Iron and Steel Production</td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee for Iron and Steel Production</td>
<td>77, 83</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Labour Clauses

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Labour clauses in public contracts</td>
<td>148-149, 192-198</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Labour Inspection

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Inspection in industrial and commercial undertakings</td>
<td>149-150</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Manchester Guardian

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Article on the “new League of Nations”</td>
<td>20-21</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Maritime

<table>
<thead>
<tr>
<th>Topic</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Committee on Continuous Employment and Entry, Training and Promotion</td>
<td>142</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee on Social Insurance</td>
<td>142</td>
</tr>
<tr>
<td>Composition of Joint Maritime Commission</td>
<td>143</td>
</tr>
<tr>
<td>Discussion on Finland’s position regarding the preparatory technical maritime meeting</td>
<td>143, 144</td>
</tr>
<tr>
<td>Indian seamen</td>
<td>143</td>
</tr>
<tr>
<td>International standards and collective agreements</td>
<td>143</td>
</tr>
<tr>
<td>Invitation to Chile to attend the preparatory technical maritime meeting</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>Topic</td>
<td>Page</td>
</tr>
<tr>
<td>----------------------------------------------------------------------</td>
<td>------</td>
</tr>
<tr>
<td>Maritime questions (report of Joint Maritime Commission, etc.)</td>
<td>52-58, 139-144</td>
</tr>
<tr>
<td>Preparatory technical maritime meeting</td>
<td>53-55, 139-140, 144</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposed International Handbook on Accommodation on Board Ship</td>
<td>142</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposed Maritime Session of the International Labour Conference</td>
<td>53-54, 58, 140-141</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposed Revision of Convention on the Safety of Life at Sea</td>
<td>54, 142-143, 144</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Metal Trades</strong></td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee for the Metal Trades</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Mexico</strong></td>
<td>83</td>
</tr>
<tr>
<td>Added as Member of Committee for Iron and Steel Production</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Middle East Statistical Conference</strong></td>
<td>228-229</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations of Standing Committee with the International Labour Organisation</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Migration</strong></td>
<td>232</td>
</tr>
<tr>
<td>Permanent Migration Committee</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Near and Middle East</strong></td>
<td>136-137</td>
</tr>
<tr>
<td>Regional Activities of the International Labour Organisation</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Norway</strong></td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>Proposed as Member of the European Inland Transport Committee</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Request for membership of Textiles Committee</td>
<td>63, 79</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Oldenbroek</strong></td>
<td>110</td>
</tr>
<tr>
<td>Appointment of Mr. Oldenbroek as regular member of the Governing Body</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Peace Settlement</strong></td>
<td>111-113, 131-133, 203-205</td>
</tr>
<tr>
<td>Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Committee of Experts</td>
<td>111-113, 132-133, 203-205</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation of Inter-Governmental Committee on Refugees on the Committee</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td>Representation of U.N.R.R.A. on the Committee</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Petroleum</strong></td>
<td>78, 82, 83, 87-88</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee on Petroleum Production and Refining</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>PheLAN (E.J.)</strong></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>See: REPORT</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Publications</strong></td>
<td>243-244</td>
</tr>
<tr>
<td>International Labour Office Publications</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Quebec</strong></td>
<td>51, 105</td>
</tr>
<tr>
<td>Invitation to hold 95th Session of the Governing Body in Quebec</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Refugees</strong></td>
<td>14, 16, 17, 112, 222-224</td>
</tr>
<tr>
<td>Intergovernmental Committee on Refugees</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td>Invited to be represented on Committee on Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Relief and Rehabilitation</strong></td>
<td>15, 18, 112, 217-219</td>
</tr>
<tr>
<td>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</td>
<td>18</td>
</tr>
<tr>
<td>Invitation to attend meetings of the Employment Committee</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Representation on the Committee on Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement</td>
<td>112</td>
</tr>
<tr>
<td>Relations with International Labour Organisation</td>
<td>15, 217-219</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Rens (Jef)</strong></td>
<td>110, 231-232</td>
</tr>
<tr>
<td>Appointment of Mr. Rens as Assistant Director</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Report</strong></td>
<td>105-111, 114-116</td>
</tr>
<tr>
<td>Acting Director's Report</td>
<td>230-244</td>
</tr>
<tr>
<td>Main Report: Discussion Text</td>
<td>93</td>
</tr>
<tr>
<td>First Supplementary Report: Discussion Text</td>
<td>245</td>
</tr>
<tr>
<td>Second Supplementary Report: Text</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Shipbuilding</strong></td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td>Norway proposed as member of Shipbuilding Committee</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Southeastern Asia</strong></td>
<td>137</td>
</tr>
<tr>
<td>Regional activities of International Labour Organisation</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Statistics</strong></td>
<td>106, 235</td>
</tr>
<tr>
<td>Committee of Statistical Experts</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Standing Committee of the Middle East Statistical Conference</td>
<td>228-229</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### SOCIAL INSURANCE AND RELATED QUESTIONS IN THE PEACE SETTLEMENT

See: PEACE SETTLEMENT

<table>
<thead>
<tr>
<th>Textiles</th>
<th>Textiles Committee</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Transport</td>
<td>Addition of various countries to the Inland Transport Committee</td>
<td>87</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Inland Transport Committee</td>
<td>63, 77, 81, 83, 84, 85, 87, 226-228</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Norway added to Inland Transport Committee</td>
<td>63</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>Relations of European Inland Transport Organisation with the I.L.O.</td>
<td>16</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Waelsbroeck (Pierre)</th>
<th>Obituary</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Welfare</td>
<td>Welfare of Children and Young Workers</td>
<td>147, 151-160</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>Women's Work</th>
<th>Correspondence Committee on Women's Work</th>
<th>Pages</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>108-109, 240-241, 245</td>
</tr>
</tbody>
</table>