Nos 133-134
FÉV.-MARS 1932

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

LE CAIRE

Revue de la Société Royale
d'Économie Politique
de Statistique et de Législation

(XXIIIe ANNÉE)

LE CAIRE
IMPRIMERIE E. & R. SCHINDLER
41, RUE MADABEGH, 41
—
1932

Prix : P.T. 20

Les numéros non réclamés par les Membres et Abonnés dans le délai d'un mois à partir de la date de leur publication, ne leur seront remis que contre payement du prix.

Les opinions émises par les collaborateurs n'engagent pas la responsabilité de la Société

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente Revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit remis à « L'Égypte Contemporaine » devient la propriété de la Société.

SOMMAIRE :

For translation, see corresponding page of back cover.

Pages.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

LÉON MAZEAUD. — L'assurance de responsabilité ..... 121 - 138

ABD EL HAKIM EL RIFAI. — La crise monétaire anglaise (1ère partie) 139 - 177

S. LACKANY BEY. — The currency situation and the choice of a standard for Egypt ..... 178 - 199

Drs L. GADDI et I. G. LÉVI. — Observations générales sur le nouveau Tarif Douanier ..... 200 - 239

CESARE LONGOBARDI. — *Pax Cereris*, A Study on the organization and working of the International Institute of Agriculture in the light of the experience accumulated during its first 25 years of life, avec une préface du Prof. U. Ricci. 240 - 273

CHRONIQUES

L. JULLIEN. — Chronique agricole de l'année 1931-32 ..... 274 - 289

ÉTUDES ÉCONOMIQUES ET JURIDIQUES

L'ASSURANCE DE RESPONSABILITÉ (1)

PAR

LÉON MAZEAUD

PROFESSEUR DE DROIT COMMERCIAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE GRENOBLE ET A LA FACULTÉ ROYALE DE DROIT DU CAIRE

Excellences, Mesdames,

Messieurs,

Lorsque vous avez lu le titre de cette conférence, "L'Assurance de responsabilité", sans doute avez-vous pensé « A quoi bon traiter un tel sujet?... Tous ou presque tous nous sommes assurés contre un certain nombre de fautes que nous risquons de commettre, contre un certain nombre de dommages qui peuvent en résulter, par exemple contre les dommages que nous pouvons causer aux tiers avec nos voitures automobiles. Tous ou presque tous, nous avons assuré notre responsabilité, nous avons contracté des assurances de responsabilité. Il nous suffit alors, pour être renseignés, d'ouvrir nos polices et d'en lire les clauses, si nombreuses qu'elles ne doivent rien laisser dans l'ombre. »

Seulement j'ai pensé que vous n'ouvririez pas vos polices, ou que, si vous les ouvriez, vous ne les liriez pas. Elles contiennent

(1) Conférence prononcée le 26 février 1932 à la Section Juridique de la Société Royale d'Économie Politique, de Statistique et de Législation. Pour les développements et les références, *Cf.* H. et L. MAZEAUD, traité théorique et pratique de la responsabilité civile délictuelle et contractuelle (librairie Sirey 1931), t. II, nos 2646 à 2740.

tant de clauses, ces polices, que, pour éviter sans doute de trop grands frais d'impression, vos assureurs ont écrit vos contrats dans de minuscules caractères. Les assurés, faute de loupe et de patience, ne lisent jamais les clauses de leurs polices. Me suis-je trompé en supposant que les membres de la Société Royale d'économie politique n'avaient pas agi différemment et que je pouvais encore, sans vous faire plus qu'il ne convient bailler d'ennui, vous entretenir quelques instants de l'assurance de responsabilité ?

Tout de même, j'ose à peine définir ici un contrat aussi connu ; vous m'accuseriez de faire un cours au lieu d'une conférence. Laissez-moi pourtant vous rappeler que, par ce contrat, l'assureur s'engage à garantir l'assuré contre les réclamations des personnes à l'égard desquelles la responsabilité de cet assuré peut se trouver engagée. Avant de commettre une faute, et parce qu'il se sait susceptible d'en commettre, l'assuré va trouver l'assureur ; il s'engage à lui payer une prime et l'assureur promet, si l'assuré commet une faute, de prendre la charge qui pourra en résulter. Un contrat d'assurance de responsabilité est conclu.

De tels contrats sont à l'heure actuelle, pour chacun de nous, devenus une nécessité, tant nous risquons à chaque instant d'engager notre responsabilité. Chacun de nos actes est pour nos voisins un danger. Une seconde d'inattention et nous voilà, si nous conduisons une automobile, responsable d'un accident mortel. Jamais les hommes ne se sont mutuellement causé tant de souffrances. Comment pourrait-il en être autrement ? nous usons de forces que nous ne savons pas maîtriser. C'est la rançon du progrès, des découvertes, du machinisme, mais une rançon trop chère pour qu'on ne cherche pas à s'en *garantir* par l'assurance. Car il n'est même pas possible, sachant le danger de ses actes, de se dire : je n'agirai pas. Les nécessités de la vie, la complexité des rapports sociaux nous condamnent à agir chaque jour davantage et partant à multiplier les dangers.

La multiplication des dommages a tout naturellement surexcité les victimes. Celles-ci n'entendent plus rien supporter : à force d'être frappées elles sont devenues plus sensibles et cherchent l'auteur des coups. Les dommages s'attribuaient autrefois à la fatalité, à la force majeure ; les victimes s'inclinaient devant le

mauvais sort. On ne croit plus aujourd'hui à la force majeure ; aucun événement ne paraît plus à la fois imprévisible et irrésistible. Quiconque subit un dommage trouve le responsable et exige une réparation.

Les juristes ne sont d'ailleurs pas restés sourds aux plaintes des victimes. Sans doute est-on fidèle dans le monde entier à la vieille règle, qui est de bon sens, d'après laquelle on ne répond que d'une *faute*. Mais on en est venu à découvrir presque partout une faute et à élargir ainsi le domaine juridique de la responsabilité. C'est une faute de ne pas exécuter l'engagement pris par contrat. C'est votre faute si les personnes dont vous répondez vos préposés par exemple, causent un dommage ; vous les avez mal choisis ou mal surveillés. C'est votre faute si les animaux ou les choses inanimées dont vous avez la garde causent un dommage, faute qui consiste à les avoir laissé échapper à votre garde ; vous êtes responsable de votre 16 chevaux comme vous répondez de votre cheval.

Ainsi la moindre de nos actions nous menace-t-elle de ruine, et, si nous n'agissons pas, voilà que des personnes ou des choses peuvent, sans que nous nous en doutions, nous précipiter dans la misère. Il n'est qu'un remède : l'assurance de responsabilité.

Aussi ce contrat s'est-il développé dans tous les domaines, qu'il s'agisse de couvrir une responsabilité délictuelle, légale ou contractuelle. Il garantit par exemple contre les incendies ou les inondations dont on est responsable, ou contre les accidents corporels ou matériels qu'on peut causer en usant notamment d'instruments de locomotion ou d'armes à feu. On rencontre l'assurance de responsabilité *sur tous les éléments* ; il y a des assurances de responsabilité terrestres, fluviales, maritimes et aériennes, car l'homme n'a conquis les éléments que pour créer sur chacun d'eux de nouveaux dangers dont il lui a fallu se garantir par l'assurance. Je me garderai pourtant de vous conduire sur les voies maritimes ou aeriennes ; je veux m'en tenir à la terre ferme, aux seules assurances terrestres. Je risquerais sans cela de vous entraîner dans un trop long voyage ; vous ne m'en sauriez aucun gré.

Plus l'assurance de responsabilité s'est développée plus la responsabilité s'est elle-même étendue. L'assuré, en se sachant garanti, est devenu moins prudent. Et puis, en face d'un responsable assuré,

les victimes n'hésitent pas à exagérer leurs réclamations, que les juges auront peut-être une légère tendance à accueillir plus favorablement; c'est l'assureur qui paie. Le nombre et le chiffre des condamnations épouvantant alors à juste titre le public; et chacun s'empresse de s'assurer. La responsabilité pousse à l'assurance ; l'assurance pousse à la responsabilité.

Les législateurs et les tribunaux ne pouvaient pas hésiter sur la validité d'un contrat dont le développement était aussi nécessaire. Déjà le code de commerce français et, à son exemple, les codes maritimes égyptiens avaient affirmé la validité de l'assurance maritime de responsabilité. Dès 1845, la jurisprudence française a reconnu que l'assurance terrestre de responsabilité était licite et la jurisprudence égyptienne s'est toujours prononcée dans le même sens. Puis les législations, que la plupart des pays ont consacrées aux assurances, ont à leur tour proclamé la validité de l'assurance de responsabilité. C'est le cas par exemple de la loi française du 13 juillet 1930 sur les assurances terrestres. L'Egypte attend encore un texte législatif.

Mais encore faut-il faire des distinctions et apporter des limites au principe de la validité.

Certes on peut valablement s'assurer contre les conséquences de ses fautes légères involontaires. On n'a pas voulu le dommage; on ne l'a causé que par une légère imprudence. Rien ne s'oppose au paiement de l'indemnité par l'assureur. Peu importe d'ailleurs que la faute s'analyse ou non en une infraction pénale. L'assureur répondra des conséquences civiles de l'imprudence légère, même si elle est punie par la loi répressive; c'est le cas par exemple de l'homicide involontaire ou des coups et blessures par imprudence. Seule la peine elle-même, notamment l'amende, restera obligatoirement à la charge de l'assuré, la peine ne pouvant être subie que par le condamné.

Mais l'assurance de responsabilité est-elle valable pour les fautes intentionnelles et pour les fautes lourdes?

L'assurance des fautes intentionnelles est universellement prohibée. Elle se heurte à l'ordre public. L'auteur d'une faute intentionnelle doit en supporter personnellement toutes les conséquences. Celui qui, volontairement, a causé le mal ne peut se décharger de sa responsabilité. L'assurance n'est pas faite pour permettre aux assurés de causer exprès des dommages. Il faut

seulement remarquer que, si l'on ne peut se garantir contre ses propres fautes intentionnelles, on peut au contraire s'assurer contre les fautes intentionnelles des personnes dont on répond. C'est que le dol du préposé n'implique pas le dol du responsable.

A la faute intentionnelle la jurisprudence assimile la faute lourde involontaire. Certes, du point de vue moral, la faute involontaire, même lourde, reste tout à fait distincte de la faute intentionnelle; l'imprudence, même grossière, reste toujours involontaire. Mais, en pratique, il est facile pour l'auteur d'une faute intentionnelle, de la présenter comme une faute lourde, de simuler l'erreur grossière; bien des gens ont les plus grandes dispositions naturelles à jouer l'imbécile. En assimilant la faute lourde au dol on évite cette manœuvre; les assureurs sont dégagés dès que la faute est lourde, même si elle est involontaire. Les législations nouvelles abandonnent cependant cette assimilation traditionnelle de la faute lourde au dol, encore faite par la jurisprudence égyptienne. La loi française, la loi suisse et la loi allemande par exemple autorisent l'assurance de la faute lourde. Innovation critiquable; l'assureur ne peut plus pratiquement se dégager en cas de faute intentionnelle de l'assuré qui prétendra toujours avoir commis involontairement une faute lourde. Et puis l'impossibilité de se garantir contre ses fautes lourdes personnelles était une raison pour l'assuré d'éviter les trop graves négligences; il peut maintenant ne reculer devant aucune imprudence.

En faveur de la validité, ainsi limitée, de l'assurance de responsabilité, il n'est pas de meilleur argument que son *utilité* : — non seulement l'utilité que j'ai déjà montrée: son utilité pour l'assuré, — mais son utilité sociale, son utilité pour la victime. Grâce à l'assurance de responsabilité, grâce à l'indemnité que versera l'assureur, la victime a plus de chances d'obtenir une réparation. C'est que, dans ce contrat, bien qu'elle n'y soit pas partie, la victime doit jouer un rôle prépondérant.

Sans doute le contrat d'assurance de responsabilité a-t-il pour premier effet de faire naître des droits et des obligations entre l'assureur et l'assuré, qui sont les parties contractantes.

Mais il faut également qu'il crée des rapports entre l'assuré et la victime, qu'il donne à la victime des droits contre l'assureur du responsable.

Ce contrat est enfin susceptible de créer des rapports entre l'assureur et l'auteur de la faute génératrice du dommage, lorsque l'auteur de cette faute n'est pas l'assuré responsable, lorsqu'il est par exemple le préposé, mettons le chauffeur de l'assuré, l'assureur, qui a payé pour son assuré, peut vouloir se faire rembourser par l'auteur de la faute.

Voilà donc trois séries de rapports distincts engendrés par le contrat d'assurance de responsabilité ; rapports de l'assureur avec l'assuré, avec la victime et avec l'auteur de la faute. Examinons-les successivement.

I. LES DROITS ET OBLIGATIONS DE L'ASSURÉ VIS-A-VIS DE L'ASSUREUR.

Et d'abord les rapports essentiels, ceux qui naissent entre le deux contractants : les droits et les obligations de l'assuré vis-à-vis de l'assureur.

Le droit de l'assuré, c'est d'obliger l'assureur à payer l'indemnité prévue au cas de réalisation du risque.

Le risque se réalise lorsqu'une personne réclame à l'assuré la réparation d'un préjudice qu'elle prétend lui avoir été causé par cet assuré, à condition, bien entendu, qu'il s'agisse de l'un des dommages énumérés par la police. Dès cet instant l'assureur est tenu.

Mais comment fixer le chiffre de l'indemnité due par l'assureur?

D'abord l'assureur n'est tenu à rien au delà de ce que doit l'assuré. L'assuré a voulu pouvoir être mis, grâce à son contrat, dans la même situation que s'il n'avait pas à supporter le préjudice ; l'assureur n'est pas tenu à plus. Le contrat d'assurance de responsabilité ne doit, en effet, laisser à l'assuré aucune espèce de bénéfice lorsque se réalise le risque prévu. On aurait à craindre, sans cela, que l'assuré, pour percevoir le bénéfice, provoque le sinistre, sinistre d'autant plus facile à réaliser pour l'assuré que celui-ci ne cause pas le dommage à lui-même, mais à des tiers. L'ordre public s'oppose à ce qu'un contrat stipule un bénéfice pour une faute commise, pour un dommage causé.

L'obligation de l'assureur trouve très souvent une deuxième limite dans un maximum prévu au contrat. Si la police, par

exemple, stipule une garantie jusqu'à 2.000 livres, l'assureur, en aucun cas, quelle que soit l'importance du dommage causé par l'assuré, ne doit plus de 2.000 livres.

Tenu d'indemniser l'assuré jusqu'au maximum prévu, l'assureur est obligé de rembourser les frais causés à l'assuré par le sinistre, frais judiciaires, frais de déplacement, etc. Sans doute ces frais ne font-ils pas partie de la somme nécessaire à l'indemnisation de la victime. Mais le contrat n'oblige pas seulement l'assureur à réparer le dommage causé à la victime. Il le contraint à mettre l'assuré dans la même situation que si le préjudice ne s'était pas réalisé. Si le préjudice ne s'était pas réalisé, les frais n'auraient pas été engagés. L'assureur doit donc le remboursement de ces frais. Il n'en est toutefois tenu que dans la limite du maximum prévu par la police. L'indemnité due à la victime est-elle de 2.000 livres et les frais de 100 livres, alors que le maximum est de 2.000 livres ? L'assureur ne doit pas les frais. L'article 74 de la loi roumaine du 4 Juillet 1930 sur le contrat d'assurance prend soin de le stipuler expressément.

Voilà les droits de l'assuré. Quelles sont maintenant ses obligations ?

L'obligation de l'assuré, c'est de payer aux époques fixées les primes convenues. Mais l'assureur ne s'en contente pas. Par les clauses de la police, il met toujours d'autres obligations à la charge de l'assuré. C'est que l'assureur est d'un naturel méfiant. Il connaît la tendance de tout assuré : qui paie des primes en veut voir la compensation ; on veut que l'assureur paie à son tour. De là à travestir légèrement les faits pour engager l'assureur ou augmenter son obligation, il n'y a qu'un pas. Bien des gens, qui ne prendraient pas un millième dans la poche du voisin, n'ont pas de scrupules à faire injustement sortir de grosses sommes de la caisse de leur assureur. On trompe l'assureur comme on trompe le fisc ; péché véniel, pensent la plupart. Aussi ne faut-il pas trop en vouloir aux assureurs d'avoir multiplié les précautions, d'avoir dans les contrats organisé leur défense, d'avoir conçu les clauses des polices comme des armes dirigées contre les assurés.

Il est pourtant permis d'affirmer que les assureurs sont allés trop loin dans leur désir de défense. Eux aussi sont entraînés

par un penchant tout naturel à encaisser des primes et ne pas payer d'indemnités. Et les polices ont été semées de clauses qui multiplient les obligations de l'assuré et déclarent déchu l'assuré qui ne s'y soumet pas strictement; une heure de retard par exemple dans l'accomplissement d'une formalité mise à la charge de l'assuré et celui-ci aura bien pu payer des primes pendant vingt ou trente années; n'importe: l'assureur n'aura pas à le garantir.

Mais, me direz-vous, pourquoi les assurés acceptent-ils de telles clauses? Libre à eux de faire modifier les polices avant de les signer.

Ne savez-vous donc pas par expérience que, quand on signe une police, on ne demande pas et, en tout cas, on n'obtient pas de modification des clauses ? Celles-ci sont imprimées en caractères si réduits et si serrés que leur seule lecture paraît au-dessus des forces humaines. Et puis, elles sont si bien rédigées que leurs dangers pour l'assuré sont soigneusement dissimulés sous d'heureuses formules; aussi l'assuré qui a le courage de lire se trouve-t-il le plus souvent satisfait. Un assuré averti a-t-il enfin l'audace de demander la modification d'une clause qui lui semble suspecte? il se heurte à un refus et, s'il s'adresse à un autre assureur, il retrouve la même clause, toutes les compagnies de tous les pays du monde s'entendant pour l'insérer dans toutes leurs polices.

Les assurés se trouvent ainsi contraints d'accepter des conditions qui sont pour eux des plus défavorables. On comprend alors que dans la plupart des pays — et il faut espérer que l'Egypte sera bientôt du nombre — le législateur soit intervenu pour protéger l'assuré en réglementant de façon impérative le contrat d'assurance de responsabilité.

Parmi ces clauses des polices, les unes imposent ou interdisent à l'assuré certaines déclarations, d'autres réservent à l'assureur le droit de transiger avec la victime et la direction du procès en responsabilité.

L'assuré est, en premier lieu, obligé à certaines déclarations. Il doit notamment déclarer le sinistre à l'assureur. L'obligation est en elle-même fort légitime. Mais les assureurs en sont venus à exiger cette déclaration, sous peine de déchéance dans un délai très bref généralement, de 48 heures après l'accident. Les lois sur les assurances prohibent d'ordinaire les délais aussi

courts; c'est ainsi que l'article 15 de la loi française donne à l'assuré cinq jours pour faire sa déclaration. Les tribunaux de leur côté tempèrent la rigueur de la clause en décidant que le délai ne commence à courir que du jour où la déclaration a été possible. Supposez le propriétaire d'une automobile absent lorsqu'un accident est causé par son chauffeur ; celui-ci, ignorant le nom de l'assureur, ne peut faire lui-même la déclaration: il doit avertir son commettant ou attendre son retour, et le délai est expiré. A juste titre les tribunaux refusent de prononcer la déchéance. Ils s'y refusent également dans le cas où le dommage causé avait paru de si peu de gravité que l'assuré avait pu croire ne pas être actionné; le délai de déclaration ne court alors que du jour ou le dommage est apparu suffisamment sérieux. Sans doute l'assuré connaissait-il antérieurement ce dommage, mais il ignorait qu'il fût de nature à entraîner la garantie de l'assureur et, dans ce cas seulement, le dommage doit être déclaré.

Les assureurs ne se contentent pas d'obliger les assurés à les avertir du sinistre. Ils veulent encore être immédiatement avisés de toutes les réclamations de la victime; ils veulent que toutes les pièces reçues par l'assuré leur soient sans retard communiquées: légitime souci d'être complètement tenus au courant. Mais que l'assuré soit déchu parce qu'il aura oublié de communiquer à l'assureur une lettre de la victime, voilà qui paraît excessif! Le législateur français décide que l'assuré ne peut, pour une aussi légère négligence, perdre le bénéfice de son contrat.

Il adopte la même solution pour le cas où l'assuré ne déclare pas l'accident aux autorités administratives dans les délais qui lui sont fixés par la police.

Si les polices contraignent l'assuré à parler, elles le contraignent aussi à se taire. Garde-t-il le silence? on vient de le voir, il est déchu. Mais est-il trop bavard? ne sait-il pas tenir sa langue? il est aussi déchu.

Les polices d'assurances de responsabilité contiennent toutes, une clause de ce genre: "L'assureur sera déchargé de toute garantie en cas de reconnaissance ou acceptation de responsabilité", ou encore: "L'assuré s'interdit formellement, à peine de déchéance, toute reconnaissance de responsabilité". Supposez qu'après avoir causé un accident d'automobile, vous disiez: "L'ac-

cident est dû à ma faute ; j'ai commis une imprudence ou j'ai eu un instant d'inattention ; je suis responsable". Vous êtes déchu ; votre assureur ne payera pas.

Je sais bien que les assureurs invoquent, en faveur de cette clause, la nécessité de se protéger contre les aveux erronés ou frauduleux de leurs assurés. Mais si l'aveu est erroné, il est sans valeur ; et si la fraude est démontrée, l'assureur se trouve dégagé.

En réalité, la clause ne tend à rien moins qu'à tromper la justice. Qu'interdit-elle en effet? La clause interdit toute reconnaissance de responsabilité ; elle prohibe donc même les aveux sincères fait par un assuré réfléchi. L'assuré n'a plus le droit de dire la vérité. Interrogé par la victime au moment de l'accident, sommé de répondre par un agent de la force publique, un magistrat ou un tribunal, il doit garder un prudent silence. Aussi les tribunaux, devant lesquels les assureurs ont soutenu cette déchéance, ont-ils presque tous, en l'absence d'un texte contraire, frappé d'une nullité d'ordre public cette clause qui, susceptible d'entraîner des erreurs judiciaires, entrave l'exercice de la justice.

Les législateurs se sont montrés moins difficiles. L'article 52 de la loi française, par exemple, valide en principe la clause. Il se contente d'affirmer que « l'aveu de la matérialité d'un fait ne peut être assimilé à la reconnaissance de responsabilité, « l'aveu de la matérialité d'un fait restant toujours possible. Impraticable et unique distinction. L'assuré qui a dit : «Je suis responsable de l'accident parce que je tenais ma gauche» va être déchu : il s'est reconnu responsable. Il ne sera pas déchu au contraire s'il a dit «Je reconnais que je tenais ma gauche», car il a simplement avoué la matérialité d'un fait. Le législateur français tend ici un piège à l'assuré ; ce n'est pas le rôle du législateur.

Quoiqu'il en soit, il est évident que la clause ne peut atteindre que de véritables aveux. Ce ne serait pas, par exemple, reconnaître sa responsabilité que de mener la victime dans une pharmacie ou à l'hôpital et de remettre ici ou là une certaine somme pour les premiers soins ; quand bien même la police ne le préciserait pas, la déchéance ne pourrait jouer.

L'assureur se réserve encore dans la police la direction du procès et le droit de transiger seul avec la victime.

Quant aux transactions, rien de plus légitime. Il ne faut pas

que l'assuré puisse,par sa seule volonté, fixer l'étendue de l'obligation de l'assureur; or, s'il transige, il détermine le chiffre de sa dette et partant, nécessairement, le chiffre de l'indemnité que devra verser l'assureur. Il est juste qu'il soit déchu.

La clause réservant à l'assureur la direction du procès qu'intente à l'assuré la victime, si elle est, elle aussi, légitime dans son principe, présente dans son application plus d'inconvénients. L'assuré et l'assureur n'ont pas toujours le même intérêt au procès, surtout si l'assuré a formé contre la victime une demande reconventionnelle ; l'espèce est fréquente en cas de collision de véhicules. En pareille hypothèse, l'assuré peut avoir intérêt par exemple à interjeter appel alors que l'assureur préférera s'en tenir à la décision des premiers juges ; et la situation inverse peut aussi bien se présenter. La police va obliger l'assuré, sous peine de déchéance, à suivre l'avis de l'assureur.

Il suffit de l'examen de ces quelques clauses, extraites un peu au hasard des polices d'assurance de responsabilité, pour montrer la nécessité de l'intervention législative. Le contrat manque son but s'il ne garantit pas l'assuré ; et ce n'est pas garantir l'assuré que de lui dresser des embûches, de le pousser dans les multiples pièges de la déchéance. Au législateur de prohiber ou réglementer les clauses dangereuses.

II. LES DROITS DE LA VICTIME A L'ENCONTRE DE L'ASSUREUR.

Mais, dans une saine législation, le contrat d'assurance ne doit pas servir seulement à garantir l'assuré. Il doit aussi garantir la victime, en donnant à celle-ci des droits contre l'assureur du responsable. Le contrat d'assurance de responsabilité doit être plus qu'un acte égoïste de prévoyance fait par l'assuré ; il faut qu'il soit en même temps un acte de prévoyance fait en faveur de la victime. Alors l'assurance de responsabilité présente une incontestable utilité sociale.

Cette indemnité que l'assureur s'est engagé à verser, à qui est-elle en définitive destinée ? A la victime ; c'est elle qui a subi le dommage ; et c'est la réparation de ce dommage qui est due par l'assureur. Il y a ainsi entre l'indemnité due par l'assureur à

l'assuré et l'indemnité due par l'assuré à la victime une étroite corrélation. Sans doute juridiquement n'est-ce pas la même; l'une et l'autre procèdent de sources différentes, la première naissant du contrat d'assurance, la seconde d'un autre contrat ou d'un délit ou quasi-délit. Elles n'en sont pas moins en fait étroitement liées. Pourquoi l'assureur verse-t-il l'indemnité à l'assuré? Pour que l'assuré indemnise la victime.

Il paraît alors choquant que la victime ne puisse pas demander directement à l'assureur de lui payer l'indemnité. Il paraît choquant que l'indemnité versée par l'assureur à l'assuré ne soit pas réservée à la victime et que celle-ci, au cas d'insolvabilité de l'assuré, se voit contrainte de *partager* l'indemnité avec les autres créanciers. Comment? C'est parce que la victime a souffert un dommage que l'assureur a grossi le patrimoine de l'assuré du montant de l'indemnité, et cette indemnité ne serait pas exclusivement réservée à la réparation du dommage, elle servirait à rembourser d'autres créanciers! Le bon sens proteste là contre.

Il faut pourtant adopter cette inéquitable solution dans tous les pays—et c'est le cas de l'Egypte (1) et de l'Angleterre où le législateur n'est pas intervenu pour donner à la victime un privilège sur l'indemnité due par l'assureur et une action directe contre l'assureur en paiement de cette indemnité. En l'absence d'un texte particulier, le contrat d'assurance de responsabilité est en effet étranger à la victime. Celle-ci n'y a pas été partie. Elle est donc sans droit personnel contre l'assureur.

En France au contraire — la réforme date de 1889 pour l'assurance-incendie et de 1913 pour l'assurance-accidents, et elle a été étendue à toutes les assurances de responsabilité par l'article 53 de la loi du 13 Juillet 1930—la victime a sur l'indemnité due par l'assureur un privilège; elle sera payée la première sur les sommes versées par l'assureur à l'assuré; elle exclut sur ces sommes les autres créanciers de l'assuré. Peu lui importe alors que l'assuré soit ou non solvable; elle est toujours sûre d'être

(1) Un jugement du tribunal civil mixte du Caire du 23 mai 1929 (Gaz. Trib. mixtes 1929-1930, p. 189, n° 176) reconnaît pourtant à la victime une action directe. Mais la cour mixte d'Alexandrie, dans un arrêt du 27 mars 1930 (Gaz. Trib. mixtes 1929-1930, p. 188, n° 175) a nettement refusé à la victime tout privilège et toute action directe.

indemnisée par l'assureur ; le contrat d'assurance de responsabilité procure ainsi à la victime la certitude d'obtenir une réparation.

La victime a en outre contre l'assureur une action directe ; au lieu de poursuivre l'assuré, elle peut directement et en son nom personnel s'adresser à l'assureur et l'obliger à lui payer l'indemnité prévue à la police.

L'assuré y trouve l'avantage d'éviter les ennuis d'une poursuite dirigée contre lui par la victime ; celle-ci, laissant l'assuré de côté, va s'adresser à l'assureur.

La victime y trouve à son tour l'immense avantage de devenir personnellement créancière de l'assureur et d'obtenir ainsi un droit définitif sur l'indemnité d'assurance dès la réalisation du dommage. Sans doute la victime n'est-elle créancière de l'assureur que si, au moment du dommage, l'assureur est tenu envers l'assuré. Supposons qu'un assuré n'ait pas payé ses primes; l'assureur est dégagé ; l'assuré cause-t-il dans la suite un dommage ? la victime ne peut rien réclamer à l'assureur, puisque lorsque le dommage s'est produit, l'assureur n'était plus tenu. Mais il n'en va pas de même si l'assureur ne se trouve dégagé envers l'assuré qu'après la réalisation du dommage. Voilà un assuré qui encourt une déchéance après l'accident qu'il a causé ; par exemple, il reconnaît sa responsabilité ou il ne déclare par à l'assureur le dommage dans le délai fixé. Cette déchéance postérieure que l'assureur peut opposer à l'assuré, il ne peut pas l'opposer à la victime. Dès l'instant de la réalisation du dommage, la victime en effet a droit à l'indemnité due par l'assureur ; dès ce moment, elle est personnellement créancière et il ne peut plus dépendre que d'elle de modifier l'étendue de son droit. Quoiqu'il fasse, l'assuré ne peut enlever à la victime le droit qui appartient à celle-ci d'une façon définitive. La déchéance qu'il encourt après la réalisation du dommage est donc nécessairement inopposable à la victime ; la victime a le droit de se faire payer par l'assureur qui pourra seulement se retourner contre l'assuré déchu. Ainsi — la règle a été dégagée par la jurisprudence française — la victime n'a pas à souffrir des déchéances encourues par l'assuré après le dommage. Dès qu'elle a supporté le dommage, elle a droit d'une façon définitive à l'indemnité d'assurance. N'est-ce pas l'un des grands avantages de l'action directe ?

Souhaitons donc que le privilège et l'action directe passent de la législation française dans la législation égyptienne. Il faut donner à la victime contre l'assureur du responsable les droits nécessaires à la sauvegarde de ses intérêts.

Droits et obligations de l'assuré vis-à-vis de l'assureur, droits de la victime à l'encontre de l'assureur, ce ne sont pas là les seuls rapports susceptibles de naître du contrat d'assurance de responsabilité. De ce contrat peuvent encore résulter des droits pour l'assureur contre l'auteur de la faute.

III. LES DROITS DE L'ASSUREUR CONTRE L'AUTEUR DE LA FAUTE.

Il faut supposer que le dommage, dont l'assuré est responsable, a son origine dans la faute d'un tiers. Un automobiliste par exemple, brusquement aveuglé par les phares d'une autre automobile venant en sens inverse, écrase un passant ; il est condamné à verser des dommages-intérêts, que son assureur va payer à sa place. Mais l'assureur va-t-il pouvoir demander à l'autre automobiliste, celui qui a inopportunément allumé ses phares, le remboursement de l'indemnité versée ? L'assureur a-t-il un recours contre l'auteur de la faute qui a entraîné la responsabilité de l'assuré ?

Certes il existe un recours contre le tiers auteur de la faute. Celui-ci a commis une faute qui a causé un dommage en entraînant la responsabilité de l'assuré. Mais ce recours appartient-il à l'assuré ou à l'assureur ?

Si le recours appartenait à l'assuré, il serait pour lui la source d'un bénéfice. L'assuré n'a en effet rien perdu ; c'est l'assureur qui a, en définitive, payé l'indemnité. L'assuré, en exerçant un recours contre le tiers auteur de la faute, obtiendrait ainsi le remboursement d'une indemnité qu'il n'a pas payée ; il s'enrichirait d'autant.

C'est pourquoi les polices contiennent toujours une clause aux termes de laquelle l'assuré cède à l'assureur son recours contre le tiers auteur de la faute. Et les lois, qui ont réglementé le contrat, confirment cette disposition, par exemple l'article 36 de la loi française du 13 Juillet 1930, et l'article 78 de la loi roumaine

du 4 Juillet 1930. Le recours contre le tiers auteur de la faute appartient donc à l'assureur. L'assureur a le droit d'exiger du tiers auteur de la faute le remboursement de ce qu'il a payé pour le compte de l'assuré.

Ce droit de l'assureur, parfaitement justifié dans son principe, présente cependant de graves inconvénients dans certaines situations particulièrement délicates, toutes celles où l'auteur de la faute est une personne contre laquelle l'assuré n'aurait certainement pas recouru lui-même. Si le tiers auteur de la faute est pour l'assuré un inconnu, peu importe à l'assuré qu'il soit poursuivi par l'assureur. Il n'en va pas de même si le tiers auteur de la faute — et c'est en pratique l'espèce la plus fréquente — est un parent, un ami ou un domestique.

Le propriétaire d'une automobile en confie par exemple la conduite à un chauffeur, ou à un parent (mettons à son fils) ou à un ami. Ce chauffeur, ce parent, cet ami, cause un accident. Le propriétaire de la voiture est responsable en tant que commettant: il a préposé son chauffeur, son fils ou son ami à la conduite de sa voiture. La victime s'adresse au propriétaire, responsable du fait de son préposé; l'assureur du propriétaire paie l'indemnité. Mais, après avoir payé, l'assureur va prétendre exercer son recours contre l'auteur de la faute : contre le chauffeur, le parent ou l'ami ; il demandera par exemple au fils de l'assuré, dont l'imprudence a causé l'accident, de lui rembourser ce qu'il a payé à la victime pour le compte de l'assuré.

Cette demande causera quelque surprise à l'assuré et à son fils, son ami ou son chauffeur. Ils liront la police et constateront que l'assuré a bien cédé à l'assureur les actions qu'il pourrait posséder contre tout auteur d'une faute engageant sa responsabilité. Mais, diront-ils, il était entendu que l'assureur garantissait les accidents causés par l'automobile, quel que soit le conducteur, il garantit donc tout conducteur de l'automobile et ne peut alors se retourner contre lui. Non pas ; c'est mal lire la police. L'assureur ne garantit que la responsabilité de l'assuré : du seul assuré. Sans doute garantit-il cette responsabilité de l'assuré toutes les fois où elle est engagée par le fait de l'automobile et quel que soit le conducteur ; mais il ne s'agit que de la responsabilité encourue par l'assuré. En un mot, l'assureur garantit l'assuré seul quel que soit le conducteur, et non pas l'assuré et tous les con-

ducteurs. (1) Rien ne l'empêche alors de recourir contre le conducteur qui, par sa faute, a engagé la responsabilité de l'assuré. On voit ainsi combien il est dangereux, avec les polices telles qu'elles sont rédigées, de conduire une automobile qui n'est pas à soi. Qu'on ne se fasse aucune illusion ! Le propriétaire de l'automobile a beau être assuré ; il n'est assuré que pour lui et non pour son conducteur. Le conducteur n'est pas garanti par l'assurance du propriétaire.

La loi française a apporté un remède ; son article 36 décide que «l'assureur n'a aucun recours contre les enfants, descendants, ascendants, alliés en ligne directe, préposés, employés, ouvriers ou domestiques, et généralement toute personne vivant habituellement au foyer de l'assuré, sauf le cas de malveillance commise par une de ces personnes.»

Eh bien ! cette disposition n'est même pas suffisante. Il faudrait, pour éviter tout danger, décider que l'assureur garantit obligatoirement, outre l'assuré, toutes les personnes conduisant la voiture avec le consentement de l'assuré. Car, si on se contente comme la loi française, d'interdire à l'assureur d'exercer son recours contre le conducteur, celui-ci restera tenu au cas où la victime l'actionnera directement au lieu de poursuivre le propriétaire de l'automobile. (2) La victime a, en effet, le droit de demander réparation au conducteur dont la faute a causé l'accident. Le conducteur, condammé à réparer, n'a aucun moyen de se faire rembourser par l'assureur. L'assureur n'est tenu que de garantir l'assuré. Il ne s'est pas engagé à garantir les parents, amis ou chauffeurs de l'assuré. Certes, s'il avait payé pour l'assuré, responsable du fait de son préposé, il ne pourrait, d'après la loi française, recourir contre le conducteur. Mais la victime n'a rien demandé à l'assuré, celui-ci n'a pas été déclaré responsable ; l'assureur n'est

(1) Cependant les plus récentes polices des compagnies anglaises étendent la garantie aux parents et amis de l'assuré par une clause de ce genre : «il est entendu que le mot «assuré» comprend tout parent ou ami de l'assuré pendant que le dit parent ou ami conduit la dite voiture automobile privée, au su de l'assuré et avec son plein consentement, pourvu que le dit parent ou ami soit muni d'un permis régulier de conduire et ne soit pas autrement assuré.» — Remarquons que le chauffeur reste exclu de la garantie.

(2) Ce danger n'est pas à craindre si la police contient une clause analogue à celle reproduite à la note précédente.

alors tenu à rien. Supposez, par exemple, que la victime poursuive le fils du propriétaire de l'automobile qui conduisait la voiture au moment de l'accident; le fils, condamné à des dommages-intérêts, ne peut se faire rembourser par l'assureur de son père.

CONCLUSION :

Je pourrais, je crois, me dispenser de conclure. J'ai parlé devant une grande majorité d'assurés et peut-être ai-je parlé avec une mentalité d'assuré. Ce sera mon excuse auprès des assureurs s'il en est parmi vous. Ils m'ont du reste déjà pardonné. Le cœur d'un assureur est fatalement divisé; il n'est pas un assureur qui ne soit en même temps assuré.

Je pourrais me dispenser de conclure parce que ma conclusion s'impose. Le contrat d'assurance de responsabilité doit être impérativement réglementé par le législateur. Tel que les assureurs l'ont rédigé, — dans un esprit, légitime, je le reconnais, de méfiance à l'égard des assurés, — ce contrat tend trop d'embûches à l'assuré qui, trop souvent, paie des primes et ne peut obtenir la garantie promise; le législateur doit y remédier. Et puis ce contrat ne doit pas servir qu'aux assurés; il faut qu'il profite également aux victimes; la loi doit armer la victime d'un privilège sur l'indemnité d'assurance et d'une action directe contre l'assureur.

Le législateur doit faire plus encore en faveur des victimes. Trop souvent le responsable n'est pas assuré et se trouve incapable de payer l'indemnité à laquelle il est condamné; la victime ne peut obtenir la réparation qui lui est due. Pourquoi ne pas rendre obligatoire l'assurance de responsabilité dans certains domaines où l'homme crée des dangers particulièrement redoutables ? Je veux parler des accidents d'automobiles et des accidents de chasse. De nombreuses législations ont déjà rendu obligatoire l'assurance de responsabilité-automobiles, par exemple la loi anglaise de 1930 sur la circulation des routes et la loi suédoise de 1929 sur l'assurance-locomotion.

Mais l'assurance de responsabilité, ainsi généralisée, n'a-t-elle pas pour effet d'augmenter l'imprudence des assurés et, partant, le nombre et l'importance des dommages? Les tiers ne souffrent-ils pas alors du développement de cette institution faite pour

les protéger? Sans doute. Ce n'est pourtant pas une raison pour condamner l'assurance de responsabilité. Le danger pourrait être évité.

Il suffirait — et c'est la dernière réforme que je proposerai —de laisser à l'assuré un intérêt à ne pas commettre le dommage; il faudrait interdire l'assurance intégrale de responsabilité, en obligeant l'assuré à supporter toujours une part du dommage, si minime soit-elle, un dixième ou un vingtième par exemple.

De la sorte, l'assuré serait personnellement et pécuniairement intéressé à ne pas causer le préjudice couvert par le contrat d'assurance.

Et, du même coup, les intérêts de l'assureur et de l'assuré cesseraient d'être divergents; l'assureur n'aurait plus à craindre de collusions frauduleuses entre la victime et un assuré trop souvent indifférent à une condamnation. On verrait disparaître cette méfiance réciproque qui aigrit les relations entre assureurs et assurés.

Souhaitons un contrat plus favorable aux victimes et, en même temps, plus facile à loyalement exécuter de part et d'autre.

L. MAZEAUD

LA CRISE MONÉTAIRE ANGLAISE (1)

PAR

ABDEL HAKIM EL RIFAÏ

CHARGÉ DE COURS A LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ ÉGYPTIENNE

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La guerre a jeté une grande perturbation dans l'économie mondiale. L'après-guerre se caractérise par des mesures prises pour remédier à cet état de choses. Mais les événements successifs ont bien montré que le monde n'est pas encore remis du choc de 1914.

La plupart des Etats ont financé la guerre par l'inflation. Cependant la valeur du papier monnaie a été relativement peu altérée pendant les hostilités, en raison des accords financiers conclus entre les alliés. Si ces accords ont entraîné la stabilité de la valeur extérieure de la monnaie, l'on peut noter, toutefois, que la valeur intérieure des monnaies subissait toutes les fluctuations résultant de la politique des divers gouvernements (2).

La guerre finie, une des premières conséquences de l'inflation, fut la dépréciation des monnaies de papier dans tous les pays. Seul, le dollar américain resta stable. Ainsi, au lendemain de la guerre, l'étalon monétaire est devenu un étalon purement national et instable. En effet, comme l'a dit M. Keynes, "Les

(1) Conférence prononcée le 8 Janvier 1932 à la Section Économique de la Société Royale d'Économie Politique.

(2) Voir GEORGES LACOUT, *Le retour à l'étalon-or et la politique monétaire de l'Angleterre de 1914 à 1926*, 1926 ; GERMAIN-MARTIN, Cours de doctorat, professé à la Faculté de droit de Paris, 1926-1927.

fluctuations monétaires depuis 1914 se sont déroulées sur une telle échelle qu'elles constituent — avec tout ce que cela implique —, un des événements les plus significatifs de l'histoire économique du monde moderne. Non seulement les variations de l'étalon, qu'il fût d'or, d'argent ou de papier, ont été empreintes d'une force sans précédent, mais elles se sont développées dans une société qui, plus que dans toute autre antérieure, repose sur l'hypothèse que la monnaie doit être relativement stable" (1). Cette instabilité avait de grands inconvénients. Les conférences économiques internationales de Bruxelles, de 1920, et de Gênes, de 1922, ont attiré l'attention sur la nécessité de stabiliser les monnaies en les rattachant à l'or (2). Tous les Etats ont alors dirigé leurs efforts, de 1923 à 1929, vers la stabilisation de leur monnaie ; en d'autres termes, vers le retour à la monnaie saine.

Si les procédés de stabilisation ne furent pas les mêmes, l'on peut cependant dire que la plupart des pays ont stabilisé leur monnaie par la dévaluation. Tel fut le cas de la France, de la Roumanie, de la Yougoslavie, etc. Seule, l'Angleterre, parmi les belligérants a restauré, par un effort héroïque, la livre sterling à la parité d'avant-guerre, de sorte qu'elle a procédé à la liquidation de la guerre "sans opération chirurgicale" (3). L'Italie a stabilisé la lire par la dévaluation, mais à un niveau plus élevé que le franc français. L'Allemagne a procédé à l'œuvre de la réforme monétaire par la création d'une unité monétaire nouvelle.

En 1929, la plupart des pays sont revenus à l'étalon-or (4).

---

(1) J.-M. KEYNES, *La Réforme monétaire* (Traduction de PAUL FRANK), Paris, 1924, p. 20. V. encore PANDELE, *La Répartition de l'or dans le monde après l'assainissement des monnaies Européennes*, Paris, 1928 p. 2.

(2) Sur la conférence économique de Gênes, voir HAWTREY, *Monetary Reconstruction*, 1923, p. 130. Les experts de Gênes ont suggéré qu' "un service considérable serait rendu par la nation qui déciderait la première franchement de donner l'exemple de la stabilisation immédiate par rapport à l'or". V. encore KEYNES, *op. cit.*, p. 168 ; LEPREUX (j.), *Notes pour la conférence économique de Gênes* ; VISSERING *Notes pour la conférence économique de Gênes*, 1922.

(3) J'emprunte cette expression à M. SIEGFRIED dans son excellent ouvrage " *La Crise Britannique au XXe siècle* ", p. 42.

(4) Voir sur le retour à l'or de l'Europe, PANDELE, *La répartition de l'or dans le monde après l'assainissement des monnaies Européennes* p. 83 et suiv.,

L'on a cru alors que les affaires allaient reprendre leur cours normal. Cependant, l'étalon-or d'après-guerre ne fonctionnait pas de la même manière qu'avant 1914. Les mouvements internationaux de l'or correspondaient, en effet, avant la guerre, aux mouvements des marchandises, lesquels étaient en rapport étroit avec les prix. Mais depuis lors, les facteurs politiques ont joué un grand rôle dans les mouvements d'entrée et de sortie du métal jaune. Ainsi que l'a dit M. Roger Nathan, "les préoccupations politiques ont nettement prédominé sur l'automatisme de la vie économique. Au lieu d'être rattachée aux marchandises, la monnaie est devenue une espèce de drapeau dont les agitations suivent les tendances budgétaires, les oscillations de la situation internationale (1)", etc... Ainsi, la plupart des capitaux étrangers, n'étaient plus placés à long terme, — comme c'était le cas avant 1914, où les capitaux allaient s'employer de par le monde pour féconder de nouvelles entreprises, — mais à court terme seulement. Ces crédits devront conserver leur liquidité, et si, par exception à cette règle, ils étaient congelés, cela engendrait des conséquences désastreuses. Cela s'explique par l'incertitude générale de la situation économique et politique. Il semble que les peuples n'ont pas cru que l'on était vraîment en temps de paix. Les épargnants ont subi les inconvénients de la dépréciation monétaire, du fléchissement des cours des valeurs, des charges fiscales écrasantes. Ces facteurs ont contribué à créer une "psychologie de peur" et ont découragé les capitalistes de placer leurs avoirs à long terme dans les pays étrangers (2).

L'on peut observer, en outre, que les différents procédés de stabilisation ont introduit des facteurs nouveaux dans l'orientation du commerce international. Dans les pays comme l'Angleterre, qui ont stabilisé leur monnaie à un taux très élevé, les prix intérieurs n'ont pas été adaptés à cette situation nouvelle ; d'où cette conséquence que le pouvoir d'achat de la livre à l'intérieur était inférieur à son pouvoir d'achat à l'extérieur. Cette situation a entraîné des difficultés industrielles en Grande-Bretagne, et l'on y

(1) V. ROGER NATHAN, *L'Europe Nouvelle, 8 Août 1931*, p. 1072.

(2) Au cours de cette étude, l'on s'apercevra comment l'immobilisation des crédits en Allemagne a entraîné l'effondrement du système monétaire de plusieurs pays.

assiste à une crise aiguë depuis la réforme monétaire de 1925 (1), crise qui se caractérise par la chute des exportations. Au contraire, dans les pays qui, comme la France, ont stabilisé leur monnaie à un taux assez bas, la valeur de la monnaie était plus élevée à l'intérieur qu'à l'extérieur. Cette politique de dévaluation était favorable au développement de leurs exportations (2).

Il y avait d'autres facteurs qui ont mis en péril l'étalon-or d'après-guerre. Les charges excessives des réparations et des dettes de guerre ont eu pour résultat d'écraser les contribuables dans les pays débiteurs. Ces charges s'ajoutent au coût de production et entraînent des difficultés, en particulier pour les débouchés des produits à l'exportation.

A ces charges s'ajoutent les barrières douanières. L'on assiste, depuis la guerre, à un déchaînement d'armements douaniers, malgré le texte de l'article 23 du pacte de la Société des Nations, qui dispose que les membres de la Société prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce et de l'industrie (3). La plupart des pays et surtout les Etats-Unis ont élevé des murailles douanières, ce qui n'a pas tardé à déséquilibrer la balance commerciale de plusieurs pays. Il y a une anomolie dans l'attitude des pays cré-

---

(1) V. CHARLES RIST, *Cours de doctorat professé à la Faculté de Paris 1930—1931.* "Tout le monde sait, dit M. RIST, qu'en Angleterre une sorte de crise s'est déclenchée depuis 1925, crise qui ne s'est jamais arrêtée, qui n'a jamais pris fin". Et pour M. SIEGFRIED, "*Le mot de crise qu'on applique habituellement en Angleterre est peut-être inexact*: il s'agit plutôt d'une maladie chronique comportant elle-même des aspects divers et des phases distinctes", *op. cit.*, p. 32.

(2) V. dans *The Statist*, 14 novembre 1931 (International Banking Secton), un article sur «Breakdown and reconstruction of the international gold standard», p. 600; v. encore, CHARLES RIST, *Cours de doctorat*, 1930-1931.

(3) V. GIGNOUX, *L'après-guerre et la politique Commerciale, Paris 1923.* "Avant la guerre, dit M. GIGNOUX, les principes directeurs de la politique commerciale, c'est-à-dire de l'ensemble de réglementations intérieures et d'accords internationaux par lesquels chaque pays s'efforçait de tirer, en vue de l'échange, le meilleur parti possible des conditions particulières de sa production, semblaient définitivement arrêtés. Chaque Etat paraissait avoir fait un choix durable entre les diverses solutions proposées à cet effet depuis des siècles par les économistes et les politiques", p. 1.

anciers. Ils exigent le payement de leurs dettes et, en même temps, empêchent les débiteurs de s'acquitter par l'envoi de marchandises. Cette contradiction a été mise en lumière par le Comité réuni à Bâle au mois d'août 1931, pour examiner la situation économique de l'Allemagne. Dans le rapport du Comité, on lit: «Dans ces dernières années, on s'est efforcé de poursuivre deux politiques contradictoires: permettre le développement d'un système financier international comportant le payement annuel de montants importants par les pays débiteurs aux pays créanciers, et mettre en même temps des obstacles au libre mouvement des marchandises».

Tous ces éléments ont ébranlé les situations les plus solides, et, du jeu de ces diverses causes, il est résulté une défectueuse répartition de l'or (1). Les troubles politiques aux Indes, en Chine et en Amérique du Sud, ont encore empiré la situation.

L'ensemble de ces facteurs a contribué au déclenchement d'une crise économique mondiale en 1929, crise qui dépasse par son acuité et par sa durée les crises qui l'ont précédée (2). D'éminents conférenciers ont fait l'année dernière, à la Société d'Économie Politique, de savantes études sur la crise (3), et il n'est pas question

(1) V. SIR HENRY STRAKOSCH, *The Crisis*, supplément de l'*Economist*, 9 Janvier 1932.

(2) La crise a son point de départ du krach américain de Wall street en 1929. "Un fait très intéressant, qui a été mis en relief par la crise, dit M. CHARLES RIST, c'est l'étroite solidarité des marchés dorénavant reliés par l'étalon-or. Tandis que la crise de 1920 s'est traduite par une certaine dépression des prix, mais n'a pas produit sur les marchés européens les mêmes effets que la crise actuelle, elle a marqué aux Etats-Unis comme une des périodes les plus sévères au point de vue du chômage que les Etats-Unis aient subies. Cette crise n'a laissé en Europe que des souvenirs extrêmement faibles, et beaucoup de personnes aujourd'hui en ont perdu le souvenir. Ce manque de mémoire tient à ce fait que les pays dont l'étalon monétaire était devenu un étalon purement national, par suite de l'inflation, se sont trouvés à l'abri des répercussions immédiates de la crise. Mais en 1929-1930, grâce à la stabilisation monétaire, les maladies des Etats-Unis sont devenues contagieuses; elles n'ont plus été purement américaines, elles sont devenues les maladies de tout pays à étalon-or La répercussion de la crise américaine a été immédiate et rapide sur les autres pays," V. CHARLES RIST. Cours de doctoral, 1930-1931.

(3) Voir les excellents travaux de MM. RICCI, BRESCIANI, BLANCHARD, MINOST, DUBOIS-RICHARD, etc., dans l'*Égypte Contemporaine*, numéros de Mars et d'Avril 1931.

de revenir ici sur ce qui a été dit. Il nous suffit seulement d'affirmer que cette crise se caractérise par la diminution du pouvoir d'achat, la baisse des cours, le chômage et l'ébranlement de la confiance. Un banquier anglais, M. Beaumont-Pease, a résumé les manifestations de la crise dans une conférence prononcée le 30 Janvier 1931, en disant : «de tous côtés apparaissent des signes de dépression et nulle part la confiance ne règne».

Au cours de l'année 1931, la crise s'est particulièrement aggravée par l'effondrement d'un grand nombre de Banques importantes De là se trouve superposée à la crise économique une autre crise de crédit qui se caractérise par les retraits de capitaux étrangers. Cette crise aboutit à la suspension de l'étalon-or en Angleterre et à la dépréciation de la livre sterling à partir du 21 Septembre 1931. La plupart des Etats ont suivi l'exemple de l'Angleterre et ont décidé de désolidariser leur monnaie de l'or. Ainsi, l'étalon-or rétabli avec tant de labeur ne devait avoir qu'une durée éphémère (1).

Je tâcherai dans les pages suivantes d'étudier la crise monétaire anglaise et ses répercussions. Pour cela, il me paraît indispensable d'envisager tout d'abord comment s'est effectuée la réforme monétaire anglaise de 1925. Dans une deuxième partie, je traiterai des causes de la suspension de l'étalon-or. Dans une troisième partie, j'examinerai les répercussions de cette mesure sur l'économie britannique et sur l'économie mondiale (2). Enfin, j'étudierai les propositions de réforme.

(1) Voir ROGER NATHAN, " Le Sacrifice de la livre suffira-t-il pour sauver le monde ", L'*Europe Nouvelle*, 26 Septembre 1931, p. 1296.

(2) Je n'étudierai pas ici les répercussions de la crise monétaire anglaise sur le régime monétaire égyptien. Sur ce sujet, voir mon article publié (en arabe) dans la Revue *Al Kanoun Waliktisad* (Droit et Économie Politique), 1ère année, n° 5, pp. 766-846.

I

LA RÉFORME MONÉTAIRE ANGLAISE

Dès avant la guerre, la livre sterling était considérée comme la monnaie internationale par excellence. Elle était la base de la plupart des contrats internationaux. C'était une vérité élémentaire d'affirmer que posséder un chèque ou une lettre de change sur Londres, était posséder une égale quantité d'or. L'on a pu écrire: "Le monde était accroché à la livre sterling, et l'or contrôlait les systèmes monétaires et les prix dans le monde, parce que l'or contrôlait la livre sterling." (1) Si l'or ne circulait pas exclusivement en Angleterre, la convertibilité des divers moyens de crédit en métal jaune, était toujours assurée. "Aucun doute n'existait sur la possibilité de cette conversion, dit M. Bonnet, et aucun obstacle ne s'opposait jamais aux demandes individuelles d'échange encore que, bien entendu, une conversion générale, si elle eût été sollicitée, n'eût pas été réalisable. C'est cette convertibilité qui permettait à juste titre de regarder le régime monétaire anglais comme le type même du système de l'étalon d'or." (2)

Pendant la guerre, la Banque d'Angleterre a suivi strictement l'acte de Robert Peel de 1844 ; c'est-à-dire, l'émission était couverte par l'or, à l'exception d'une somme de 19.750.000 livres sterling. (3) Les auteurs de cet acte avaient imaginé un système d'une rigidité absolue en vue de mettre un frein aux émissions excessives. Cette politique fut adoptée par la Banque et celle-ci n'a pas procédé à des émissions supplémentaires de banknotes. Elle n'a pas utilisé le droit qui lui a été accordé en 1914 d'émettre des billets au-

(1) Voir dans le *Bulletin de la Midland Bank*, 1927, un article sur "Stabilizing the value of the pound ". The world was harnessed to the pound, and gold controlled the world's currencies and prices, because gold controlled the pound ", V. encore **GEORGES-EDGARD BONNET**, *La Politique Anglaise d'assainissement monétaire* (1918-1922), thèse Paris, 1923.

(2) Voir **BONNET**, *op. cit.* Le règlement par chèque est le moyen le plus souvent employé en Angleterre. En 1913 on estimait à 3 o/o de l'ensemble des transactions effectuées au comptant par monnaie légale (billets et espèces-or). Le reste était réglé par des compensations. Voir encore **PANDELE**, *op.cit.*, p. 86.

(3) Cette somme correspond à valeurs d'Etat et à one vieille créance de la Banque sur l'Etat.

dessus du maximum imposé par la loi (1). Elle a seulement relevé son taux de l'escompte à 10 %.

De son côté, le gouvernement anglais a émis des billets connus sous le nom de « Currency notes » de 1 livre et de 10 shillings (2). Le montant des *currency notes* a augmenté considérablement, de sorte qu'il a dépassé celui des billets de la Banque d'Angleterre. Le tableau suivant montre l'accroissement de la circulation en Angleterre, de 1914 à 1920 (3).

(En millions de livres).

ANNÉES (mois de décembre)	Banknotes	Currency notes
1914	43.6	38.4
1915	47.8	103.1
1916	55.1	150.1
1917	64.9	212.7
1918	95.4	323.2
1919	119.3	356.1
1920	162.2	367.6

Ainsi, il se trouvait en Angleterre une dualité d'émission : les banknotes et les currency notes. Théoriquement, les currency notes, comme les banknotes, étaient convertibles en métal jaune. Le cours forcé n'a pas été établi en Angleterre lors de la déclaration de la guerre.

(1) D'après l'article 3 du currency and banknotes Act de 1914 (voir le texte de cette loi dans la Revue d'Économie Politique, 1915, pp. 262 et suiv.) ; " Le gouverneur de l'Institut de la Banque d'Angleterre et toutes personnes ayant à charge l'administration d'une Banque Écossaise ou Irlandaise pourront émettre des billets au delà des limites fixées par la loi, en tant qu'elles y sont temporairement autorisées par le Trésor et sous réserve de l'observation des conditions imposées par la dite autorité. Les dites personnes sont par les présentes indemnisées, libérées et déchargées de toute responsabilité, pénale ou civile, encourue en raison de toute émission de billets au delà des limites autorisées par la loi, qui a été faite par elles depuis le 1er Août 1914 en conséquence d'un pouvoir donné par le Trésor ou d'une lettre du chancelier de l'Echiquier, et toutes poursuites engagées en vue d'appliquer les dites pénalités seront nulles et sans effet ". Voir CHARLES RIST, " La Banque d'Angleterre et l'Act de Peel en Août 1914 ", Revue d'Économie Politique, 1918, pp. 164 et suiv.

(2) En vertu du currency and banknotes «act» de 1914, article premier.

(3) Nous empruntons ces chiffres à l'étude de M. BONNET, *op. cit.*, p. 164.

L'Angleterre a seulement prohibé l'exportation de l'or. Mais, en fait, la convertibilité des billets en or n'existait plus. La Banque en refusait le remboursement, sous prétexte que l'or était inutile dans les règlements intérieurs et que son exportation était défendue (1).

La guerre finie, la livre s'est dépréciée par rapport au dollar. Cette dépréciation a atteint 30 % en 1920. En même temps les prix intérieurs ont haussé (2). Cet état de choses a attiré l'attention des pouvoirs publics ; car, le rôle de la Cité était en jeu. En 1918, le gouvernement anglais nomma une Commission dont le président était Lord Cunliffe (3). Le rapport de la Commission Cunliff parut le 28 octobre 1918, c'est-à-dire, quelques jours avant l'armistice.

La Commission Cunliff proposa de guérir le mal par les moyens classiques, à savoir : l'élévation du taux de l'escompte, la cessation des emprunts de la Banque d'Angleterre, car ces emprunts conduisent à l'inflation, l'équilibre du budget et l'augmentation de la réserve-or de la Banque d'Angleterre. La Commission montra la nécessité de la fusion des deux circulations : les currency notes et les banknotes. Mais elle proposa que, tant que les currency-notes n'auraient pas été diminués, ils devraient demeurer une émission d'Etat.

Le gouvernement a exécuté dans son ensemble le programme proposé par la Commission Cunliff. Le taux de l'escompte fut porté à 7 %, en 1920 et maintenu à ce chiffre pendant une année. Les impôts furent augmentés. Les dépenses publiques furent compri-

---

(1) " En effet, toute personne qui venait présenter des billets à la Banque d'Angleterre pour en obtenir le paiement en or commençait par subir un interrogatoire extrêmement long, de la part des fonctionnaires chargés de l'opération, et finalement on lui disait que si elle avait besoin d'or, on allait lui en remettre, mais qu'on la ferait accompagner d'un policeman pour voir ce qu'elle en ferait. Dans ces conditions, les porteurs de billets de la Banque d'Angleterre ont rapidement renoncé à demander de l'or en échange de leurs billets, de sorte que, sans proclamer le cours forcé, celui-ci a en fait existé pratiquement en Angleterre ". RIST, Cours de doctorat, 1930-1931.

(2) Les prix de gros ont monté de 100 au mois de juillet 1914, à 236 au mois de décembre 1918, et à 326 au mois de mars 1920.

(3) LORD CUNLIFF était alors gouverneur de la Banque d'Angleterre. Le titre de la Commission était : " *Commission d'enquête sur la circulation monétaire et les changes étrangers.* "

mées et la dette intérieure réduite. En somme, le budget était equilibré dès 1920. On s'est efforcé à réduire le montant des currency-notes. A la fin de 1924, ils ne dépassaient pas 296,300,000 livres sterling (1). En outre, la réserve-or a continué de croître.

Après la réalisation de toutes ces conditions, une autre Commission fut nommée, en 1924, pour étudier les conditions dans lesquelles se ferait la réforme. C'est la Commission Bradbury(2). La Commission proposa le retour à la parité d'avant-guerre, étant donné que le cours actuel se rapproche du pair. Elle a proposé ensuite de ne pas retourner à la convertibilité en or à l'intérieur. Le rapport du comité s'exprime ainsi : "Nous sommes d'avis que l'emploi de l'or dans la circulation du pays est un luxe dont on peut fort bien se dispenser et qu'en fait, au moins pendant les prochaines années, nous ne serons pas en mesure de nous accorder... Le remboursement à vue des billets en monnaie d'or n'est pas lui-même essentiel au maintien de l'étalon dans nos conditions modernes. Il suffit que la Banque d'Emission soit obligée d'acheter et de vendre de l'or à un prix fixe..."

C'est sur la base de ce rapport que le ministre des Finances d'alors, M. Winston Churchill présenta le projet de loi sur la réforme monétaire en 1925. Ce projet fut voté par la Chambre au mois de mai 1925.

Étudions maintenant les principales dispositions de cette loi. Cette loi est connue sous le nom de " gold standard act " (3).

Ce qui frappe dans le "gold standard Act", c'est que le premier alinéa de l'article premier décide que "La Banque d'Angleterre, nonobstant tout autre texte ne sera tenue de rem-

(1) Voir OUALID, *Leçons sur la monnaie*, Paris, 1928, p. 198. Par ces mesures successives, le cours de la livre fut amélioré. En décembre 1922, la livre n'était dépréciée par rapport au dollar que de 4% seulement. Pourtant l'avènement des travaillistes au pouvoir, en 1923, provoqua la fuite de capitaux à cause de la menace d'inflation. Cette situation a complètement changé avec le retour des conservateurs au pouvoir en 1924. La confiance de l'étranger et la spéculation internationale à la hause de la livre ont fait remonter celle-ci à un niveau qui se rapproche des gold-points. Voir LOUIS BAUDIN, Revue d'Économie Politique, 1925, pp. 686 et suiv.

(2) Voir le rapport de la commission Bradbury dans *Bankers' magazine*, avril 1925 et l'*Economist*, 2 Mai 1925.

(3) Voir le texte du gold standard act de 1925 dans la Revue d'Économie Politique, 1925, p. 1086 et suiv., avec un commentaire de M. CHARLES RIST.

bourser aucun de ses billets en monnaie légale. Le deuxième alinéa dispose que la convertibilité des currency notes, consacrée par l'Act de 1914, cessera d'être en vigueur. D'après le troisième alinéa, la liberté de frappe est supprimée, sauf en ce qui concerne le métal-or apporté par la Banque d'Angleterre. Ces dispositions peuvent paraître paradoxales dans une loi sur la réforme monétaire. Elles consacrent l'inconvertibilité des billets de la Banque d'Angleterre à l'intérieur. Elles sont directement inspirées par les recommandations de la commission Bradbury.

A côté de ces dispositions, le paragraphe '2' de l'article premier s'exprime ainsi: "La Banque d'Angleterre sera tenue de vendre à toute personne qui en fera la demande au siège de la Banque pendant les heures d'ouverture, et qui en paiera le prix en n'importe quelle monnaie ayant cours légal, des lingots d'or au prix de 3 livres sterling, 17 shillings 10 $^{1}/_{2}$ deniers par once au degré de fin prescrit pour les espèces d'or par le Coinage Act de 1870, mais seulement sous forme de barres contenant approximativement 400 once troy d'or fin". De plus, le législateur a proclamé la levée de l'embargo sur l'or.

Il résulte de ces textes que le Gold Standard Act de 1925 a introduit en Grand-Bretagne le système du gold bullion standard, c'est-à-dire que les billets seront seulement remboursables non en espèces-or mais en lingots pour les besoins de l'exportation, par fractions minima de 400 onces d'or (approximativement 1500 livres). Ce système n'est pas tout à fait nouveau. Il a été proposé par Ricardo dans son projet sur les Banques.

De même on a transféré à la Banque d'Angleterre, la réserve d'or des currency notes, s'élevant à £ 27 millions.

*
* *

Le retour à l'étalon-or en Grande-Bretagne a été chaleureusement accueilli. Le peuple anglais a attaché une grande importance à la solidité de sa monnaie. Cependant, l'éminent économiste anglais Keynes et quelques travaillistes ont critiqué la réforme monétaire. M. Keynes eût préféré qu'on maintînt encore pendant quelque temps la stabilité de fait et l'embargo sur l'or. M. Snowden, ancien Ministre des Finances, a reproché au gouvernement sa hâte intempestive. De même, M. Lee Smith a

manifesté son inquiétude ; car d'après lui, le projet de loi sur la réforme monétaire mettrait l'Angleterre sous la dépendance américaine. Il suffirait qu'une crise éclatât aux Etats-Unis pour que l'Angleterre subisse les conséquences de cette crise. D'autres députés ont exposé une critique plus grave, c'est que le retour au pair pourrait avoir pour résultat la diminution des exportations britanniques, par suite de la hausse de la valeur internationale de la livre (1).

A ces critiques, M. Winston Churchill répondait que les intérêts britanniques sont liés à ceux des Etats-Unis et que le rejet du projet ébranlerait la confiance et profiterait aux spéculateurs pour attaquer la livre. Dans son discours à la Chambre, M. Churchill disait notamment: "Dorénavant, l'ensemble des pays à étalon d'or vont se trouver sur le même bateau. Ils feront comme les compartiments d'un bateau qui s'élèvent et s'abaissent sous l'influence de l'état de la mer".

Pour défendre la stabilité de la livre, le gouvernement anglais a obtenu l'ouverture d'un crédit de 300 millions de dollars, pour deux ans, auprès de la Banque Morgan & Co. et de la Banque Fédérale de Réserve de New-York. Cette mesure était nécessaire pour faire face aux manœuvres spéculatives. Elle constitue, comme l'a dit M. Churchill : "un solennel avertissement adressé aux spéculateurs de tous les pays" (2). Cependant, l'Angleterre ne s'est pas servie de ce crédit, et le cours du change de la livre a pu être maintenu dans les limites des gold points. Des capitaux américains affluaient sur Londres où le taux de l'intérêt était plus élevé qu'à New-York. De même, de grandes quantités d'or ont été envoyées en Angleterre pendant le deuxième et le troisième trimestres de 1925 (3).

La loi de 1925 constituait la première étape de la réforme monétaire. Car l'Angleterre était en présence de deux circulations : l'une est une émission de l'Etat et l'autre est une émission de la Banque d'Angleterre. La Commission Bradbury a noté, en

(1) Voir LOUIS BAUDIN, "Le retour à l'or en Grande-Bretagne d'après les banquiers anglais" *Revue d'Économie Politique*, 1925, p. 711.

(2) BAUDIN, *op. cit.*

(3) On a estimé à £. 6,928,000 les entrées de métal jaune pendant cette période. Voir PANDELE *op. cit.* p. 98.

effet, que les currency notes devront être absorbées par l'émission de la Banque. Cependant, la dite commission recommandait que cette fusion ne devrait avoir lieu que lorsque les bases de la réforme de 1925 seraient nettement établies.

Cette fusion fut accomplie par le "Currency and Banknotes Act"de 1928(1). Cette loi stipule que toutes les currency notes mises en circulation, conformément aux dispositions du "Currency and Banknotes Act" de 1914, seront considérées comme des banknotes. Elles leur seront en tous points assimilées notamment pour l'application de toutes les dispositions législatives qui peuvent s'y référer.

Cette loi est intéressante à d'autres points de vue. Le montant de l'émission fiduciaire non couverte par l'or est fixé à 260 millions de livres (au lieu de 19.750.000) (2). Ainsi, l'Angleterre a conservé sa politique d'émission et a refusé de suivre le système continental de la fixation d'un pourcentage entre la couverture-or et l'émission.

Pour atténuer la rigidité du système monétaire antérieur à la réforme, l'article 8 de la loi de 1928 confère à la Trésorerie le pouvoir d'autoriser la Banque à accroître le montant de l'émission non gagée par l'or au delà du maximum imposé par la loi pour une période de six mois (3).

De même, le currency and banknotes Act de 1928 donne le pouvoir à la Banque d'Angleterre d'exiger de toute personne la

---

(1) Voir GASTON LEDUC ; *La réforme monétaire anglaise, Revue d'Économie politique* 1928 p. 1587.

(2) Un auteur allemand M. GEORGES BERNHARD, a écrit, après la suspension de l'étalon-or en Angleterre, que l'Act de 1928, en augmentant l'émission fiduciaire à 260 millions de livres, a changé profondément le caractère de la Banque d'Angleterre et mis en danger la valeur de la livre. Voici ce qu'il a dit: "Seuls, quelques experts se rendaient compte que, depuis 1928, le caractère de la Banque d'Angleterre avait complètement changé. A cette époque, quand les "*currency-notes*", sous le couvert vénérable du Peel Act, ont augmenté d'un seul coup la circulation fiduciaire de cinq milliards et demi de marks, ces experts estimèrent que la valeur internationale de la livre était atteinte. Depuis cette époque, la Banque d'Angleterre a vécu sur sa vieille renommée et sur une réserve d'or, à la merci de n'importe quelle crise économique." voir *Le mois* octobre-novembre, 1931, p. 57.

(3) La duré pendant laquelle cet accroissement peut être prorogé est de deux ans.

remise et la vente de l'or qu'elle possède. Par là, la Banque d'Angleterre a un droit de réquisition sur les quantités d'or détenues par les particuliers et dont la valeur dépasse 10.000 livres (article 11). "La Banque paiera, s'il s'agit des pièces, la valeur nominale de celles-ci, et, s'il s'agit de lingots, leur valeur d'après le cours fixé par le Bank Act de 1844", c'est-à-dire qu'elle achètera les lingots au prix de 3 livres 17 shillings et 9 deniers l'once troy.

En somme, la réforme de 1928 complète la réforme de 1925 et conduit dans une certaine mesure à l'élasticité de l'émission et à l'augmentation du stock-or de la Banque d'Angleterre.

***

Les Effets de la Réforme: L'œuvre d'assainissement monétaire était un travail de longue haleine. C'est au prix d'un effort formidable que la livre fut ramenée au pair. On a cru alors que l'Angleterre était revenue à l'état normal. Mais l'expérience a montré que l'Angleterre a sacrifié, par sa politique monétaire, l'industrie et le commerce. Pour être logique, cette politique devait adapter les prix intérieurs aux prix mondiaux. On constate que, malgré la baisse des prix de gros, qui sont sensibles aux mouvements mondiaux des prix, le prix de détail et les salaires n'ont pas été ramenés au niveau compatible avec la revalorisation de la livre. De même, l'industrie britannique restait réfractaire aux nouveaux moyens d'exploitation du XX^{e} siècle. Ainsi, la disparité des pouvoirs d'achat à l'extérieur et à l'intérieur et l'état démodé des industries britanniques avaient mené à une crise (1). Le commerce d'exportation a été fortement atteint par suite de la non adaptation des prix et des salaires au niveau élevé de la livre. La livre revalorisée, les prix intérieurs et les salaires devaient baisser; mais un effort réel n'était pas fait en ce sens et le prix de revient restait plus élevé en Angleterre que partout ailleurs.

L'étude des statistiques nous montre que les exportations britanniques marquent une diminution continue, tandis que les importations se sont accrues dans une proportion très forte. Nous aurons l'occasion d'étudier ce problème avec plus de détail, dans la deuxième partie de notre étude. Cet état de choses a contribué à un déséquilibre effrayant de la balance commerciale.

(1) Voir *Lescure*, Les difficultés de la Grande-Bretagne, *Revue de France* 15 novembre, 1927 pp. 327-346.

M. Siegfried, dans son excellent ouvrage « La Crise britannique au XX^e siècle (1), dit, en parlant de la réforme monétaire, que « cette politique de crédit et de prestige était l'œuvre des financiers de la Cité : le gouvernement l'avait fait sienne et imposée aux industriels à peine consultés et qui, du reste, ne s'étaient pas rendu compte au préalable des conséquences qu'elle pourrait avoir » (2). Et il ajoute avec raison : « la partie n'est donc pas gagnée ; car, même en supposant la livre assurée à son niveau et le prestige financier de l'Angleterre confirmé, il n'est pas sûr que le pouvoir financier continue désormais de lui appartenir dans le monde. Ce pouvoir, est inséparable d'une industrie prospère qui en constitue le fondement. Un instinct profond du gouvernement l'a poussé à tort ou à raison à considérer le salut de la monnaie comme la préoccupation nationale la plus essentielle, mais il a fallu que l'industrie paie pour la livre. C'est l'exemple le plus saisissant de cette dissociation des intérêts nationaux, qui marque le dérèglement de la machine britannique » (3).

L'étude des statistiques de l'Angleterre montre, que l'indice des prix de gros est tombé de 100 en 1924 à 70,7 en 1930, tandis que celui des prix de détail n'est tombé, dans la même période, que de 100 à 89,3. Les salaires n'ont subi qu'une baisse tout à fait insignifiante. Ils sont passés de 100 à 98,2. A comparer les salaires des ouvriers en Angleterre avec ceux des ouvriers dans les autres pays, on constate que l'ouvrier anglais est payé en moyenne deux fois plus que l'ouvrier italien, belge ou français. Le tableau suivant, dressé par le ministère du Travail, donne la comparaison des salaires dans les différents pays (4) :

Angleterre	100
Etats-Unis	175
Canada	150—155
Danemark	105—110
Hollande	85— 90
Allemagne	65— 70
France	55— 60
Belgique	50— 55
Italie, Autriche, Pologne	45— 50

(1) Paris 1931, Librairie Armand Colin.
(2) *Op. cit.*, p. 37.
(3) *Op. cit.*, p. 42.
(4) Voir SIEGFRIED, *op. cit.*, p. 39 et p. 55.

A comparer les statistiques des salaires actuels en Angleterre, avec celles d'avant-guerre il résulte que le taux moyen des salaires s'était élevé, de 1914 à 1920, de 100 à 170-180. En 1930, le taux des salaires est à peu près de 178 par rapport au taux d'avant-guerre. Ainsi, malgré la chute des prix qui a commencé dès 1929, et qui a atteint 30 % environ, les salaires des ouvriers anglais sont demeurés presque inchangés. Si la moyenne des salaires est plus élevée aux Etats-Unis qu'en Angleterre, cela est compensé par les avantages résultant de la rationalisation des industries américaines.

Des constatations qui précèdent, on peut dire qu'avec une fiscalité aggravée et avec des salaires très élevés l'industrie britannique, qui travaille souvent dans des conditions démodées, n'a pas pu concurrencer les industries des autres pays sur les marchés extérieurs, et l'on assiste depuis 1925 au marasme du commerce extérieur de l'Angleterre. La réforme monétaire n'étant pas suivie d'une réduction du prix de revient, portait en elle-même le germe de sa destruction.

Le malaise des industries britanniques a attiré l'attention des pouvoirs publics. Un comité, qui avait pour mission de faire une enquête sur les rapports entre l'industrie et les finances, fut nommé en novembre 1929, sous la présidence de Lord Macmillan (1). Le rapport de ce comité fut publié le 15 juillet 1931. Ses conclusions reflètent l'opinion de tous les membres, à l'exclusion de celle de Lord Bradbury qui a déposé de son côté un memorandum de dissentiment. Ce rapport constitue un document de grande importance, quoique nous ne partagions pas entièrement les conclusions qui s'y trouvent formulées.

Le rapport est divisé en deux parties : la première est historique et descriptive. La deuxième contient les conclusions et les recommandations de la Commission.

Le rapport insiste sur la gravité des problèmes posés par la baisse des prix de gros pendant ces dernières années. Pour la Commission, la stabilisation des prix aux environs de leur niveau

(1) Le titre de cette Commission est "*Committee on Finance and Industry*" Voir sur le rapport de cette Commission, *Bankers' Magazine*, numéros d'août et de septembre 1931; *L'Economist*, n° du 18 juillet 1931, pp. 106 et s., pp. 108 et s.; *Le mois*, juillet-août 1931, p. 81 ; *L'Europe Nouvelle*, 1931, p. 1055.

actuel serait un désastre pour tous les pays du monde sans distinction. Elle recommanda l'adoption, par les différentes Banques d'Emission, d'une politique favorable, au redressement des prix internationaux.

La Commission montra que l'objectif de l'étalon-or international était, jusqu'ici, de conserver les cours du change entre deux limites étroites; mais il semble qu'à côté de cet objectif, il devrait y en avoir un autre : c'est la stabilité des prix. Pour atteindre ce but, il est nécessaire que l'action individuelle des Banques Centrales, qui serait de nature à compromettre cette stabilité, soit évitée. Afin d'assurer le relèvement et la stabilité des prix, la Commission semble avoir fait sienne les conclusions de la Délégation de l'or de la Société des Nations. Elle recommanda: 1° que les banques centrales devraient contrôler rigoureusement le volume et les conditions de crédit pour obtenir le maximum de stabilité ; 2° que les Banques Centrales devraient délibérer ensemble, à des intervalles rapprochés, pour décider si la politique particulière de chacune d'elles devrait tendre vers le relâchement de l'escompte ou vers le renforcement des conditions de crédit (1); 3° que chaque Banque Centrale devrait s'employer à faire de son mieux pour éviter des importations d'or inutiles.

Ainsi la Commission proposa une collaboration internationale entre les Banques d'Emission des divers pays pour éviter la baisse des prix et les inconvénients qui en résultent. Plus que tout autre pays, l'Angleterre en a subi les inconvénients dont les manifestations sont : le déséquilibre de la balance commerciale, et le chômage permanent et considérable. La Commission a cru trouver le remède dans une action internationale et générale.

Étudiant le régime monétaire anglais, la Commission s'est déclarée nettement opposée à la dévaluation de la livre sterling en ces termes : " La dévalorisation par n'importe quel gouvernement, d'une monnaie qui reste au pair, soudainement et sans préavis, (ce qui serait nécessaire pour empêcher les créanciers étrangers de retirer leurs fonds), est certainement une mesure inefficace. Le commerce, l'industrie et les finances internationaux sont basés

(1) Pour la Commission, "cette forme de politique commune serait compatible avec une pleine autonomie de chaque institut national".

sur la confiance. Une des pierres angulaires sur lesquelles repose cette confiance est l'assurance générale que tous les pays cherchent à maintenir, dans la mesure de leurs forces, la valeur de leur monnaie nationale telle qu'elle a été et ne reconnaîtront légalement sa dépréciation que lorsqu'elle aura été établie *de facto*."

La Commission suggéra, en outre, de donner plus d'élasticité à l'émission en Angleterre. Elle soutient que la fixation du maximum de l'émission fiduciaire est inutile. La réserve-or devrait servir seulement à défendre la stabilité de la monnaie et non pas à garantir les émissions (1). En se basant sur ces faits, la Commission recommanda au Parlement d'autoriser la Banque d'Angleterre d'émettre des billets jusqu'à concurrence de 400 millions de Lst. Elle proposa également la fixation du stock-or minimum de la Banque à 75 millions de Lst. (2) et la fusion du " Banking Department " et de l'" Issue Department " (3). Cette dernière proposition est compatible avec l'idée essentielle de la Commission que la réserve-or ne garantit pas l'émission, mais sert seulement à défendre la monnaie.

Afin de renforcer la situation de la Banque d'Angleterre, la Commission recommanda, dans son rapport, l'accroissement des ressources de la Banque par l'augmentation de son capital et par

---

(1) "The principle of the fixed fiduciary issue is open to criticism in that it associates the amount of the gold which the Bank should hold immobilised and unavailable for export with the amount of the active note circulation. Formerly, when gold was held partly to meet an external and partly an internal drain, it may have been reasonable to earnmark a substantial part for the latter purpose. But now the second purpose has disappeared, and has in fact been abolished by law, the effect is to forbid the bank to use by far the greater part of its gold for the only purpose for which it is held or could be used". Rapport de la commission, *The Economist*, 18 juillet 1931, p. 110.

(2) Cependant la Commission n'était pas favorable à laisser la réserve-or tomber jusqu'à ce minimum. Cette recommandation est inspirée par le désir de donner plus d'élasticité à l'émission. *The Economist, op. cit.*

(3) L'on sait que la Banque d'Angleterre est divisée en deux départements, celui de l'émission des billets de banque "issue department" et celui de la banque proprement dite "banking department". Le premier a pour fonction d'émettre des billets qu'il remet au banking department dans la mesure où celui-ci en a besoin pour faire des avances, des escomptes et du change de monnaie métallique. Quand l'"issue department" en a délivré au "banking department" pour 260 millions de Lst., il ne lui remet plus aucun billet autrement que contre de l'or.

l'accroissement des dépôts en espèces au jour le jour des grandes banques.

Que faut-il penser du rapport Macmillan? A mon sens le rapport ne fait que souligner les difficultés qu'éprouve la Grande-Bretagne sans indiquer un chemin de salut facile à tracer. Il recommande l'adoption du système de la monnaie dirigée (*managed money*) sur le plan international; mais est-ce possible? La puissance qu'il donne aux Banques Centrales est redoutable et peut se transformer en abus. Nous aurons l'occasion d'étudier plus longuement ce problème en traitant les propositions de réforme du système monétaire anglais.

Moins ambitieux, mais plus réaliste, est le rapport de dissentiment déposé par Lord Bradbury. Pour lui, le mal est trop profond pour pouvoir être guéri par la direction de la monnaie et du crédit. Il attribue le malaise britannique au poids excessif des dettes improductives, à l'accroissement des dépenses de l'Etat et des autorités locales, au coût élevé de transport et de production, et enfin, à la volonté déterminée de toutes les classes de maintenir un *standard of life* très élevé que la situation économique actuelle ne justifie pas. S'écartant de la conception de la monnaie dirigée, qu'il juge trop ambitieuse et d'une application difficile (1), Lord Bradbury voit le remède dans une rigoureuse économie des dépenses publiques, une réduction du fardeau de la dette par une sage administration financière, et une amélioration de l'outillage des industries (2). Sur le plan international, les efforts devraient, d'après lui, être dirigés vers la conclusion d'une convention internationale qui permettrait d'assurer une meilleure répartition des stocks d'or et une grande économie dans l'emploi du métal jaune.

***

La conclusion à tirer de cette première partie de notre étude est, que la réforme monétaire anglaise n'a pas réalisé les espérances de ceux qui en ont pris la responsabilité. Si elle a réussi à

(1) Parlant de la monnaie dirigée, LORD BRADBURY dit: "Whatever theoretical case can be made out for such innovation, I doubt whether the proposal will come within the range of practical international politics during the lifetime of the youngest of us." *Bankers' Magazine*, octobre 1931 p. 357.

(2) *Bankers' Magazine*, octobre 1931, p. 362.

assainir les finances britanniques, elle a entraîné le déséquilibre économique. Ce déséquilibre n'a pas tardé à se répercuter sur les finances de l'Angleterre provoquant ainsi la suspension de l'étalon-or au mois de septembre 1931.

II

LA SUSPENSION DE L'ÉTALON-OR EN GRANDE-BRETAGNE

A. Les causes extérieures.

La suspension du "gold standard" en Angleterre a été, dans une large mesure, la conséquence des événements qui se sont déroulés dans l'Europe Centrale pendant l'été de 1931. Au mois de mai 1931, la plus grande banque d'Autriche, le Credit-Anstalt, était aux prises avec de grandes difficultés. La publication de ses bilans montrait la perte de 140 millions de schillings. Ce sont les pertes sur son portefeuille titres et l'immobilisation des crédits consentis à l'industrie, qui ont engendré sa chute. Le Gouvernement et la Banque Nationale de l'Autriche vinrent au secours du Credit-Anstalt, mais les mesures prises se sont révélées insuffisantes. Une crise de manque de confiance éclata et le retrait de capitaux étrangers commença. Cette crise menaçait d'effondrer la monnaie autrichienne. La Banque des Règlements Internationaux intervint et ouvrit, à l'aide d'une dizaine d'instituts d'émission, un crédit de réescompte à la Banque Nationale pour faire face aux rétraits de capitaux de l'Autriche. Cependant des retraits massifs continuaient, de sorte que les ressources fournies par la Banque des Règlements Internationaux n'ont pas arrêté la fuite des capitaux. L'Autriche demanda des crédits auprès des Banques Centrales de l'Europe. Les négociations entamées avec la Banque de France n'ont pas abouti, car la France exigeait des garanties. La Banque d'Angleterre intervint et mit à la disposition des Banques autrichiennes un crédit de 150 millions de schillings. Par cette mesure, la dépréciation des monnaies autrichiennes fut évitée (1).

(1) Voir *The statist, International Banking section*, 14 novembre 1931, p.715 et voir R. N., L'Assistance à l'Autriche et la politique française. *L'Europe Nouvelle*, 27 Juin 1931, p. 877.

Outre l'Autriche, l'Allemagne était en pleine crise ; son budget était déficitaire et ses industries sérieusement atteintes par la crise mondiale. Vu l'incapacité de l'Allemagne de faire face aux dettes nées de la guerre, le président Hoover proposa, le 20 juin 1931, la suspension pendant la durée d'un an de tous les payements des dettes intergouvernementales. Pour le président Hoover, " le but de cette mesure est de consacrer l'année prochaine au rétablissement économique mondial et d'aider à libérer les éléments de redressement déjà agissant aux Etats-Unis, des influences étrangères pouvant les retarder... *Le fardeau des dettes intergouvernementales supportable en temps normal, pèse lourdement en temps de crise.*" Parlant de la crise des pays européens et de ses effets sur l'économie américaine, le président Hoover dit: "Ces difficultés et d'autres éprouvées à l'étranger, y diminuent le pouvoir d'achat pour nos exportations et, dans une certaine mesure, sont les causes de la persistance de notre chômage et de l'abaissement continu des prix, dont souffrent nos agriculteurs"(1).

Cette proposition fut acceptée par les autres Etats, après une hésitation de la France, ce qui ébranla la confiance dans l'Allemagne (2). C'est ainsi que la crise s'accentua au lieu d'être atténuée. Des retraits massifs de capitaux étrangers furent effectués et l'Allemagne commença à traverser une des périodes les plus angoissantes dans son histoire d'après-guerre. Le désarroi s'est emparé des esprits. L'encaisse-or et l'encaisse devises de la Reichsbank furent diminuées en raison des retraits de fonds. La crise s'est étendue à l'Autriche et à la Hongrie. Devant cette panique, le gouvernement allemand décréta le moratoire et la fermeture temporaire de la bourse. Le mark allemand fut déprécié sur les marchés étrangers au mois de juillet 1931. Par une série de lois, le gouvernement allemand tenta de lutter contre la crise. Il réglementa les opérations du change, imposa un impôt de 100 marks, qui serait perçu de tout citoyen qui part pour

(1) V. les documents sur le plan HOOVER dans *l'Europe Nouvelle*, 18 juillet 1931, pp. 988 et s.

(2) v. ALLARY : Dialogue franco-américain, *L'Europe Nouvelle*, 4 juillet 1931, pp. 906 et s. La France demanda que les versements inconditionnels continuent à être effectués. V. les bases de l'accord franco-américain sur cette question dans "*L'Europe Nouvelle*", 1931, p. 992.

l'étranger et obligea les nationaux à faire une déclaration des capitaux placés à l'étranger. Le mal était, cependant, trop profond pour pouvoir être pallié par des mesures de cet ordre et il paraissait inévitable de recourir aux crédits extérieurs.

Pour venir en aide à l'Allemagne et pour mettre fin aux retraits de capitaux, une conférence s'est réunie à Londres, le 20 juillet 1931. Etaient représentés dans cette conférence les pays qui ont plus d'intérêts en Allemagne (l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, la Belgique, l'Italie, le Japon). M. Mac Donald, dans le discours d'ouverture de la conférence, montrait comment la crise allemande est née de la crise économique mondiale. Il a mis en relief l'importance des capitaux étrangers en Allemagne. La conférence, adoptant une proposition de M. Stimson, décida que des mesures concertées seraient prises par les établissements financiers des divers pays en vue de maintenir les crédits qu'ils ont jusqu'ici accordés à l'Allemagne. Elle recommanda également, que la Banque des Règlements Internationaux soit invitée à constituer, sans retard, un comité des représentants désignés par les gouverneurs des Banques Centrales intéressées pour faire une enquête sur les besoins immédiats des crédits nouveaux à consentir à l'Allemagne et pour étudier la possibilité de convertir une fraction des crédits à court terme en des crédits à long terme".

Il ne s'agit pas d'étudier ici la crise allemande, l'exposé qui précède était nécessaire pour comprendre l'effet de la crise allemande sur l'économie anglaise. Il suffit seulement de dire que la conférence de Londres n'a pas résolu la crise allemande. Ses décisions, comme on l'a dit, "appartiennent à la catégorie des palliatifs" (1).

*
* *

La crise allemande a eu des répercussions sur l'Angleterre. En effet, la place de Londres a consenti des avances importantes à l'industrie allemande. L'immobilisation de ces crédits a eu des conséquences graves et la crise de manque de confiance qui commença en Allemagne a gagné l'Angleterre. Les retraits de fonds, et la fuite de l'or qui en est la conséquence, ont commencé à

(1) *L'Europe Nouvelle*, 1931, p. 1003.

un moment où une partie considérable des capitaux anglais était bloquée par suite de la crise allemande. On évalue à 70 millions de Lst., le montant des capitaux anglais immobilisés en Allemagne.

Devant cette défaillance exagérée, la livre sterling commença à fléchir pour la première fois depuis 1925. Elle fut d'abord légèrement dépréciée par rapport au franc et au dollar. Le 15 Juillet 1931, le cours de la livre était de 123 francs. Au pair elle vaut 124 francs 21 centimes et en temps normal, elle ne doit fléchir au dessous du "gold point" de sortie de l'or, c'est-à-dire au-dessous de 123,89.

L'encaisse-or de la Banque fut entamée. De 163 millions qu'elle était, le 18 Juillet 1931, elle tombait à 133 millions, le 27 Juillet, soit une diminution de 30 millions pendant dix jours.

B. Les causes intérieures

Si les facteurs extérieurs constituent la cause principale de la suspension de l'étalon-or en Angleterre, il est d'autres facteurs intérieurs qui ont contribué à jeter le trouble dans l'économie britannique et à créer une atmosphère de défiance: ce sont le déficit budgétaire et le déséquilibre des balances des comptes.

I. Le déficit budgétaire tient tout d'abord au système d'assurance-chômage adopté en Angleterre. Le chômage, comme nous l'avons montré plus haut, tient à la crise de l'industrie et à la facilité avec laquelle le gouvernement travailliste accordait des allocations aux chômeurs. Le nombre de chômeurs augmentait en Angleterre de 1.307.000 en janvier 1925 pour atteindre 2.663.000(1) au premier janvier 1931. Chaque chômeur marié touchait 17

(1) C'est-à-dire 21,5 % du nombre des travailleurs. Dans son rapport, publié au mois de juin 1931, la Commission royale sur l'assurance-chômage montra les charges supportées par les patrons du fait de ce système. "Pour une moyenne de 2.500.000 chômeurs, le revenu annuel du fonds de chômage est constitué par la cotisation des employeurs, s'élevant à £ 15.650.000; celle des employés £ 13.650.000, celle de l'Echiquier £ 14.850.000, autres recettes £ 400.000, soit au total £ 44.550.000. Les dépenses correspondantes sont évaluées à £ 61.250.000 en allocations aux bénéficiaires, 13.250.000 en supplément pour les personnes à la charge du bénéficiaire, £ 5.000.000 de frais d'administration, £ 4.500.000 pour l'intérêt de la dette, soit en tout £ 84.000.000. Le revenu du fonds est donc un peu supérieur à 50 % des dépenses, le déficit étant de £ 39.450.000", (voir *Le mois*, Août-Septembre 1931).

shillings, 9 shillings pour sa femme et 2 shillings par enfant. Ce système grevait le budget des sommes énormes.

La réforme monétaire de 1925 est partiellement responsable de cet état de choses. "Une économie normale suppose à la fois, comme l'a dit M. Dubois-Richard, des affaires florissantes et des finances saines. Si l'un de ces éléments fait défaut, le second ne tarde pas à subir le contre coup". Or en Angleterre depuis 1925, l'industrie britannique subit une crise aiguë qui ne tarda pas à se répercuter sur le budget de l'Etat

Le Parlement anglais avait nommé, au mois de mars 1931, une Commission présidée par Sir G.E. May pour enquêter sur la situation budgétaire (1) et « présenter au Chancelier de l'Echiquier les recommandations nécessaires pour effectuer immédiatement toutes les réductions possibles, sur les dépenses nationales relatives aux crédits annuels, en tenant compte particulièrement de l'état présent et futur des recettes ». Cette Commission publia son rapport le 31 juillet 1931 (2). Elle estima le déficit budgétaire de 1932 à 120 millions, à part les pertes subies par la Grande-Bretagne du fait du moratoire Hoover, soit 11 millions de livres.

« Ce trou de £ 120.000.000, dit la Commission, n'est pas un accident temporaire qui peut être comblé par des expédients momentanés. Le pays doit connaître ce fait désagréable que ses dépenses publiques sont trop élevées et doivent être ramenées à un niveau plus bas. » (3) La Commission a montré que le mal réside dans la politique des dépenses sociales exagérées que les gouvernements ont suivie à partir de 1924.

---

(1) V. le rapport de ce comité dit *The Economy committee*, dans "Revue de Science et de législation financières", 1931 n° 4, pp. 674 et s.; *L'Economist*, 8 août, 1931, p. 260; *Le mois*, août-septembre 1931, p. 83.

(2) Le rapport reflète l'opinion de tous les membres à l'exception de MM. CHARLES LATHAM et ARTHUR PUGH qui ont rédigé un rapport de minorité.

(3) Rapport de la Commission, "Revue de science et de législation financières", 1931, p. 677. La commission ajoute, en outre, ces considérations judicieuses: "Dans des conditions moins rigoureuses, une augmentation des dépenses, une expansion des services sont choses faciles et populaires. On les réalisera rapidement le jour où la roue de la fortune aura tourné en notre faveur. Toutefois, si le cours des événements nous est encore plus contraire, les économies et les sacrifices seront encore plus appréciables, bien plus efficaces, si nous les faisons immédiatement, que si nous attendons que ceux-là et peut-être d'autres encore nous soit imposés par la marche impitoyable des événements."

La Commission recommanda la réduction des sommes grevant le budget du chef d'assurance-chômage (1), et proposa également des mesures d'économie qui permettraient de réduire le déficit budgétaire de £ 96.578.000 (2).

Le rapport de la Commission May produisit une profonde émotion tant en Angleterre qu'à l'étranger. Dans un discours prononcé à la Chambre, M. Graham disait que la fuite devant la livre était peut-être due à la publication du rapport May, qui faisait ressortir qu'un danger menace le budget Britannique (3).

II. *Le déséquilibre de la balance des comptes :* Si nous laissons de côté la situation budgétaire de l'Angleterre, l'on pourrait noter, en outre, qu'il était prévu que la balance des comptes serait défavorable en 1931.

En effet, comme nous l'avons dit, on assiste depuis 1925 à

---

(1) Parlant de l'emprunt à prévoir en 1932 pour le fonds d'assurance contre le chômage, la Commission dit : "Emprunter dans ce but, c'est, en réalité, augmenter la Dette nationale pour alléger les charges courantes payées avec les revenus ; c'est contraire aux principes de saine finance jusqu'ici acceptés sans discussion par le pays".

(2) Ces mesures d'économie comportent une réduction de livres 66.500.000 sur les dépenses annuelles prévues pour l'assurance-chômage, et de £ 1.000.000 pour l'assurance contre la maladie, une économie de £ 13.000.000 dans les dépenses du ministère de l'Instruction publique, en réduisant de 20 % le salaire des instituteurs, et de £ 7.865.000 dans celles du ministère des Transports. La Commission recommanda, en plus, l'abolition du bonus préférentiel accordé aux ouvriers et employés d'Etat, la réduction de 12 ½ % des salaires des membres de la police, la réduction des pensions des officiers en retraite, la suppression de quelques services du ministère de l'Agriculture, l'introduction des taux des salaires de 1925 pour tout le personnel des combattants.

Ainsi le rapport de la majorité insiste sur la nécessité de la réduction des charges du budget du fait de l'assurance-chômage. "*Il faut trouver une solution, dit le rapport, pour éviter que la démocratie ne fasse naufrage contre les durs rochers de la Politique.*" Néanmoins, tout autre, est le rapport de minorité qui s'exprime ainsi: "A notre avis, les difficultés financières actuelles du pays et de l'industrie ne proviennent pas des dépenses publiques exagérées ou de l'absence d'un contrôle responsable de celles-ci ; elles tiennent surtout à la politique de déflation suivie depuis la guerre et confirmée par le retour à l'étalon-or, ainsi qu'à l'aggravation subséquente de la charge, par suite d'une nouvelle baisse des prix mondiaux. Prétendre que la situation budgétaire actuelle est due aux dépenses publiques, c'est prendre l'effet pour la cause ".

(3) *Financial Times*, 15 Septembre, 1931.

une regression des exportations britanniques. La politique monétaire est responsable dans une certaine mesure de cet état de choses. "Elle a agi comme une prime aux entrées et un frein aux sorties."(1) Mais, bien que la balance commerciale était défavorable, la balance des comptes était presque toujours favorable. Même, dès avant la guerre, la balance anglaise présentait ce caractère particulier d'une balance avec excédent d'importations au solde débiteur et avec excédent au solde créditeur des invisibles. Les éléments créditeurs du poste "invisibles" sont surtout représentés par les intérêts des capitaux placés à l'étranger, par les bénéfices dus au fret maritime et aux commissions de toutes sortes. Dans une communication faite à la Royal Statistical Society, Dr. Snow disait : "Ce sont les invisibles qui récoltent les affaires. Nous pouvons sans doute penser, que l'état de choses en vertu duquel des douzaines d'ouvriers sont employés à fabriquer des articles industriels pour l'exportation vaut mieux que celui dans lequel c'est un courtier d'assurances, par exemple, qui gagne des dizaines de milliers de livres sterling dans des opérations se déroulant à l'étranger. Mais, le fait est, que nos fournisseurs internationaux de produits alimentaires et de matières premières préfèrent de notre part, pour le règlement de nos achats, la méthode des exportations invisibles. C'est un fait qu'il faudra bien nous résigner à admettre" (2).

Le tableau suivant montre l'état de la balance des comptes de l'Angleterre depuis 1925 (3) :

EN MILLIONS DE LIVRES STERLING

Année	Déficit de la balance commerciale	Compensation par les éléments invisibles				Balance créditrice + ou débitrice.—
		Frets	Revenus du portefeuille étranger	Commissions, courtages, services divers.	TOTAL	
1925	395	124	250	75	449	+ 54
1926	477	120	270	75	465	— 12
1927	392	140	270	78	488	+ 96
1928	358	130	285	95	510	+ 152
1929	366	130	285	102	517	+ 151
1930	387	105	235	91	431	+ 44

(1) SIEGFRIED, *op. cit.*, p. 79.

(2) DR. SNOW *some observations on trade forcasting and prices* (mémoire présenté à la Royal Statistical Society, juin 1926.

(3) Chiffres publiés par le Board of Trade.

Cependant, il était prévu que la balance des comptes serait déficitaire en 1931. Cela est dû tout d'abord à ce que l'Angleterre a perdu, par le moratoire Hoover, 11 millions de livres. De même, les revenus des compagnies de navigation étaient fortement atteints par la crise et l'on estima à £ 25 millions la réduction de ses bénéfices. Les revenus du portefeuille étranger accusaient une diminution en raison de la dépression mondiale.

'The Economist' estimait, au mois de septembre 1931,(1) le déficit de la balance des comptes à 50 millions de Lst. Ainsi, l'Angleterre au lieu de gagner de ses placements à l'étranger, voit sa balance déficitaire et se trouve obligée à faire face à ce déficit soit par l'exportation de l'or, soit par la vente des valeurs ou le recours aux crédits extérieurs.

***

Voilà les difficultés aux prises desquelles se trouvait l'Angleterre pendant l'été de 1931 : crédits immobilisés en Allemagne et en Autriche, un budget déficitaire et une balance des comptes défavorable. Ces difficultés n'étaient pas insurmontables, mais en matière économique, la pire des choses, ce n'est pas une situation difficile, c'est, surtout, la croyance du public que la situation est plus compliquée qu'elle ne l'est en réalité.

C. L'action contre la crise.

Dès que les retraits des capitaux et la fuite du métal jaune commencèrent, l'Angleterre chercha à appliquer les remèdes nécessaires pour guérir le mal.

On a eu recours tout d'abord, au moyen classique du relèvement du taux de l'escompte. En temps normal, la hausse de l'escompte provoque l'importation de l'or, car elle crée une rareté artificielle de la monnaie et provoque des demandes considérables de l'étranger et par suite des envois d'or. Le 23 juillet 1931, ce taux fut relevé de 2 ½ % à 3 ½ %, et une semaine après à 4 ½ %. La hausse du taux de l'escompte n'a pas pro-

(1) 12 Septembre, 1931.

duit les effets attendus. Une telle mesure, efficace en temps normal, est tout à fait impulissante, lorsque le manque de confiance règne, à attirer les capitaux étrangers et à diminuer les exportations de l'or. Elle a été annihilée par le jeu des influences infiniment plus fortes (1). La pression exercée sur la livre ne s'est pas relâchée (2).

Il paraissait alors inévitable, en Grande-Bretagne, de recourir aux crédits extérieurs. La Banque d'Angleterre a fait appel à la Banque de France et à la Banque Fédérale de Réserve de New-York. Ces deux institutions consentirent, le premier août 1931, à ouvrir un crédit de réescompte de 50 millions de livres au profit de la Banque d'Angleterre (3), pour lui permettre de défendre le cours de la livre sans avoir recours à l'exportation de l'or. Cet accord entre les trois Banques eut une grande valeur morale. Parlant de cet accord, Sir Robert Kindersley disait "qu'un des aspects importants de l'arrangement entre les trois Banques Centrales est la preuve qu'il donne au monde de la coopération complète et amicale qui existe entre Londres, Paris et New-York. Alors que la confiance est fortement ébranlée, dans le monde entier, la détermination prise par les trois grandes Banques Centrales de s'aider mutuellement, constitue une garantie de stabilité financière qui devrait faire beaucoup pour calmer l'inquiétude actuelle".

A la suite de cet accord, le Trésor Britannique autorisa la Banque d'Angleterre à émettre £ 15 millions au-dessus de la limite légale de l'émission non couverte par l'or. Rappelons, à ce propos, que la limite de l'émission fiduciaire est de 260 millions de livres (4) d'après le « Currency and Banknotes Act » de 1928. L'Angleterre a atteint cette limite au premier août 1931. Une émission de 392 millions était couverte par une somme de £ 132

(1) "In the state of world confidence, dit *The Economist*, no rate however high, would have served to check the efflux of funds, nor would an artificial attempt to attract or retain foreign balances have proved more than a temporary remedy attempted at the cost of aggravating the disease". *The Economist*, 2 janvier 1932, (article sur : money in 1931).

(2) Voir *Le mois*, août-septembre 1931, p. 68.

(3) Ce crédit a été ouvert : moitié par la Banque de France (3 milliards 100 millions de francs) et moitié par la Banque Fédérale de Réserve de New-York (122 millions de dollars) et porte un intérêt de 3 3/8 % sur les crédits utilisés.

(4) Couvertes par des valeurs et par £ 5 1/2 millions des pièces d'argent.

millions d'or. Se basant sur l'article 8 du «Currency and Bank-notes Act» de 1928, le Gouvernement anglais a donné un pouvoir d'émission supplémentaire à la Banque d'Angleterre pour une période de trois semaines. Cette autorisation a été prorogée pour de nouvelles périodes (1).

Le cours de la livre s'est amélioré à la suite de la conclusion de l'accord qui a mis à la disposition de l'Angleterre des crédits importants. La livre valait, le 4 août 1931, 123,91 francs c'est-à-dire que son cours est revenu au-dessus du «gold point» de sortie.

Mais la situation budgétaire était de nature à soulever des inquiétudes. Le Cabinet travailliste, en désaccord (2) sur les moyens d'équilibrer le budget démissionna et un Cabinet d'union nationale fut constitué. Au sein du Cabinet d'union nationale, il y avait des conservateurs, des libéraux et des travaillistes. Le but de ce Cabinet était de sauver le crédit national, de garantir la livre contre les assauts qui pourraient lui être livrés, et de prendre les mesures nécessaires pour rétablir la confiance.

Le Cabinet d'union nationale a aperçu, dès sa formation, que le crédit consenti à la Banque d'Angleterre avait été fortement entamé. Pour consolider la situation, il paraisait inévitable de recourir à un autre crédit. Après des négociations à Paris et à New-York, un nouveau crédit de 80 millions de livres a été consenti, à la fin d'août, à la Banque d'Angleterre en France et en Amérique. La facilité avec laquelle ce crédit fut obtenu, signale une fois de plus le grand prestige dont jouit la Grande-Bretagne. Ainsi que l'a dit M. Jean Allary dans *L'Europe Nouvelle*, « malgré l'importance des crédits consentis, ils ont été accordés contre la seule garantie de la signature anglaise. Cette signature, il ne s'est trouvé personne, même aux heures les plus inquiétantes de l'économie britannique, pour mettre sa valeur en doute. Elle a un passé qui répond de sa rigoureuse loyauté. » (3)

L'œuvre d'assainissement financier devait se poursuivre. Il était

(1) v. Le texte de cette loi dans la *Revue d'Économie Politique*, 1928.

(2) La Commission MAY préconisait la réalisation de l'équilibre par la compression des dépenses et surtout par une réduction de 66 millions de £ sur les allocations distribuées aux chômeurs. Cette solution paraissait difficile à appliquer par un cabinet travailliste élu, avant tout, par des ouvriers.

(3) JEAN ALLARY, Crédits à l'Angleterre, *L'Europe Nouvelle*, 5 septembre 1931, pp. 1198 et s.

dans le programme du Cabinet d'union nationale de commencer par équilibrer le budget et de diriger ses efforts ensuite en vue de redresser la balance des comptes. Examinons ces deux questions :

I. *L'équilibre budgétaire*. A peine le ministère d'union nationale constitué, M. Snowden, chancelier de l'Echiquier, procéda à l'examen du budget. Il estima à £ 74.700.000 le déficit du budget de 1931 et à £ 170 millions le déficit de 1932 (ce déficit a été estimé à £ 120 millions par la commission May, mais les difficultés qui survinrent par la suite ont empiré la situation).

M. Snowden prépara un projet de loi visant à équilibrer le budget par la réduction des dépenses et par l'augmentation du taux des impôts. Les principaux chefs d'économie sont: l'allocation aux chômeurs (35 millions) (1), le budget de l'instruction publique (10 millions), les routes (7 millions), l'armée (5 millions), les traitements des fonctionnaires (5 millions). Sur d'autres chefs des dépenses, on a fait une économie de 8 millions; ce qui porte le total à 70 millions, auxquels viendront s'ajouter une somme de £ 20 millions, économisées sur le fonds d'amortissement de la dette publique ; soit au total une économie de 90 millions.

La compression des dépenses n'étant pas suffisante, M. Snowden a pris soin dans son projet de relever le taux des impôts. L'income-tax fut portée de 4 shillings 6 pence à 5 shillings par livre. L'impôt supplémentaire sur le revenu de grandes fortunes a été augmenté de 10 %. Le taux de l'impôt sur les spectacles a été relevé de 15 % De même, les droits sur la bière ont subi une augmentation d'un penny par demi-litre. Les droits sur les essences furent portés à deux pence par galon. Ces mesures fiscales devront rapporter au Trésor une somme de £ 40.500.000 pour l'année 1931-1932 et £ 81.500.000 pour l'année 1932-1933. A noter que la plus grande partie des ressources fiscales provient des impôts directs et notamment du relèvement de l'impôt sur le revenu et de la surtaxe (29 millions pour 1931 et 57 ½ millions pour 1932). Cela montre l'attachement donné par M. Snowden aux impôts directs, étant des impôts démocratiques et dont la charge est proportionnelle aux facultés.

Ce projet fut voté le 10 Septembre 1931.

(1) Notons que cette réduction est inférieure à celle que proposait la Commission May.

II. *L'équilibre de la balance des comptes.* Le budget anglais étant équilibré, une campagne pour le redressement de la balance des comptes a commencé. Or l'équilibre de la balance des paiements est indispensable pour maintenir les finances britanniques dans une situation saine et pour que la place de Londres puisse conserver son rôle de pôle monétaire et de pôle de crédit. Deux opinions se sont fait jour en Angleterre (1). D'après les uns, le moyen le plus sûr serait d'imposer des restrictions aux importations, soit par des tarifs douaniers élevés, soit par la prohibition des objets de luxe. D'autres ont soutenu, au contraire, que le salut devrait être recherché dans l'augmentation des exportations, soit par la dévalorisation de la livre sterling, soit par la compression du coût de production, ce qui permettrait à l'Angleterre de concurrencer les autres nations sur les marchés étrangers.

Les partisans de la première opinion, qui préconisaient la limitation des importations, n'étaient pas d'accord sur les moyens d'y parvenir. Pour M. Walter Runciman, il vaudrait mieux dorénavant édicter des prohibitions sur les objets de luxe ; car, si l'on éprouve des difficultés à encourager les exportations, faudrait-il tout au moins soumettre les importations à un contrôle. D'après Sir John Simon, l'élévation des droits de douane sur quelques marchandises constitue le procédé le plus efficace. Pour lui, cette mesure s'impose dans les circonstances que traverse l'Angleterre, vu le déficit effrayant de la balance commerciale, et elle n'implique pas la préférence d'une théorie sur une autre. Le parti conservateur était plus radical sur ce point. Il était favorable à l'adoption d'un système de protectionnisme intégral, suivant ainsi l'exemple des autres pays. Il défendait avec acharnement cette opinion. Cette thèse a été vivement critiquée, avec raison d'ailleurs, par l'*Economist*, connu par ses tendances libérales. D'après lui, l'industrie britannique n'a rien à gagner à cette mesure, ni pendant une courte période, ni pendant une période plus longue. En effet, si une telle mesure était appliquée durant une période assez courte, les commerçants étrangers, avertis par l'élévation prochaine des droits, inonderaient de leurs marchandises les marchés britanniques et par là échapperaient au paiement des droits. Pendant une période plus longue, le protectionnisme n'inciterait pas les industriels à réduire

(1) V. Restoring the balance, *The Economist*, 19 septembre 1931.

leurs prix de revient à un moment où cela paraît indispensable. En outre, le protectionnisme conduirait à des mesures de représailles de la part des autres nations. Il n'obligerait pas les producteurs à rationaliser leurs industries. Cette politique mettrait fin à tout effort sérieux en vue de fonder une économie saine. Loin d'atténuer la crise, elle pourrait l'accentuer, car le monde souffre, avant tout, des barrières douanières qui font obstacle à l'écoulement des marchandises. De plus, on ne devra pas oublier que les pays protectionnistes sont aussi durement atteints par la crise que la Grande-Bretagne (1).

Quant à la deuxième opinion qui voit le remède dans l'expansion des exportations, l'on peut noter qu'il y avait également une divergence de vues sur les moyens d'y parvenir. Pour quelques économistes, la solution devait être cherchée dans la réduction du prix de revient et surtout dans l'abaissement des salaires. C'est le moyen le plus énergique. Mais cette proposition se heurtait à l'opposition des trade-unions qui jouissent d'une grande force. Pour d'autres économistes, notamment John Maynard Keynes, la dévaluation de la monnaie britannique semblait nécessaire. Quelques membres du parti travailliste se sont ralliés à cette idée.

Les partisans de la dévaluation ont soutenu que cette mesure tend en effet, à réduire le salaire réel sans toucher au salaire nominal et conduit à l'abaissement des prix des marchandises britanniques en monnaie étrangère. Par là, les pays étrangers trouveront qu'il est dans leur intérêt d'acheter en Angleterre. La dévalorisation constitue ainsi une sorte de prime à l'exportation. Cette mesure est, en même temps, de nature à décourager les importateurs. Elle serait une sorte de droit de douane sur les objets importés et constituerait un frein aux entrées des marchandises, à cause de la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie nationale à l'étranger. On a invoqué, en outre, que la dépréciation de la livre profite aux débiteurs et oblige les rentiers à participer aux sacrifices que supportent toutes les autres classes de la nation.

L'idée de la dévaluation a trouvé quelques partisans dans les milieux industriels et commerciaux. Dans un mémorandum, présenté par la Chambre de commerce de Manchester au premier

(1) *L'Économist*, 19 septembre 1931.

ministre, on lit : "La dépression présente est due presque entièrement à la chute des prix que notre politique monétaire n'a pas su prévenir. L'étalon-or n'est pas l'objet d'une saine politique internationale; la restauration de la livre à son niveau d'avant-guerre a valu à l'industrie britannique les plus grandes difficultés en augmentant automatiquement le taux des salaires et en accroissant les charges fixes de la fabrication. Il faut que le gouvernement prenne, sans délai, des mesures relativement à la politique monétaire en s'inspirant avant tout de ce principe fondamental que l'industrie est d'une importance vitale, plus réelle pour le peuple britannique que n'importe quelle considération d'ordre financier" (1). Cette manière de voir fut aussi partagée par la Fédération des Industries britanniques.

Cependant, personne, parmi les hommes d'État, n'a osé proposer ouvertement la dévaluation de la monnaie. Lors du vote des mesures destinées à équilibrer le budget britannique, le 10 septembre 1931, quelques orateurs ont fait allusion à la charge écrasante, pour l'industrie britannique, qu'a causée le retour au pair de la livre sterling. M. Churchill a combattu cette opinion. Il a montré que le maintien de l'étalon-or au pair d'avant-guerre est indispensable. Pour lui, la crise mondiale ne peut être atténuée que par la suppression des dettes de guerre et des réparations et par une répartition meilleure du stock-or mondial.

***

Tel était l'état de la discussion en Angleterre, à la veille de la journée historique du 20 septembre 1931. Le budget était équilibré, des crédits étaient consentis à la Banque d'Angleterre et une campagne était préparée, pour améliorer la balance commerciale.

Cependant les retraits de capitaux ont continué et ont pris une telle ampleur que les crédits ouverts, en France et en Amérique, au profit de la Banque d'Angleterre étaient épuisés. Les réserves d'or de la Banque d'Angleterre se sont révélées insuffisantes pour résister à la pression qu'ont exercée les retraits. Le Gouvernement anglais dut alors publier un communiqué, le 20 septembre 1931, dans lequel il déclare la suspension de l'étalon-or (2).

(1) Cité par SIEGFRED. "La Crise Britannique au XXe siècle", pp. 134 et s.

(2) Cette décision a été prise à la suite d'une lettre, adressée par le vice-gouverneur de la Banque d'Angleterre au premier ministre et au chancelier de

Ce communiqué était rédigé ainsi : « Le Gouvernement de Sa Majesté a décidé, après consultation de la Banque d'Angleterre, qu'il est devenu nécessaire de suspendre, à titre provisoire, le paragraphe II de l'article premier du « gold standard Act » de 1925, qui oblige la Banque à vendre l'or à un taux fixe». Un projet de loi a été préparé pour être soumis au Parlement le 21 septembre (1).

---

l'Echiquier, qui s'exprime ainsi : "Je suis chargé de déclarer que les crédits de 125.000.000 de dollars et de 3.100.000.000 de francs négociés par la Banque d'Angleterre à New-York et à Paris sont respectivement épuisés, et que le crédit de 200.000.000 de dollars obtenu à New-York par le gouvernement de Sa Majesté, ainsi que les crédits représentant un total de 5.000.000.000 de frcs. négociés à Paris, sont à peu près épuisés eux aussi. La forte demande de change sur New-York et sur Paris persiste ; et, en outre, les Banques sont soumises à un drainage d'or à destination des Pays-Bas. Dans ces circonstances, la Banque estime qu'eu égard aux graves éventualités pouvant survenir, il peut lui devenir impossible de répondre aux demandes de l'or qui pourraient lui être adressées à raison de retraits effectués par les places de New-York et de Paris.

(1) Le communiqué de Downing Street explique cette décision dans les termes suivants : « Depuis le milieu de juillet, le montant des fonds retirés du marché de Londres s'est élevé à plus de 200 millions de livres. On a fait face à ces retraits, d'une part, au moyen de l'or et des devises détenus par la Banque d'Angleterre, et d'autre part, au moyen du crédit de 50 millions de livres obtenu par la Banque d'Angleterre à New-York et à Paris et qui vient bientôt à échéance, ainsi que par le produit des crédits français et américains accordés récemment (fin août) au Gouvernement britannique.

« Depuis quelques jours les retraits de devises étrangères se sont accélérés, si rapidement, que le gouvernement de Sa Majesté s'est senti contraint de prendre la décision mentionnée ci-dessus.

« Il va de soi que cette décision n'affectera pas les obligations du gouvernement de Sa Majesté ou de la Banque d'Angleterre, qui sont payables en devises étrangères.

« L'or détenu par la Banque d'Angleterre se monte à environ cent trente millions de livres. Etant donné les circonstances qui peuvent se produire, il a été jugé inopportun de permettre que cette réserve fût amoindrie.

« Le gouvernement de Sa Majesté n'a aucune raison de penser que les difficultés actuelles sont imputables, dans une mesure appréciable, aux exportations des capitaux par des nationaux britanniques. Sans aucun doute, les retraits ont été effectués en majorité pour compte étranger. On désire cependant renouveler avec force l'avertissement fait pas le chancelier de l'Echiquier, à savoir, que tout citoyen britannique qui accroît la tension des changes, en achetant des valeurs étrangères pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, augmente délibérément les difficultés nationales.

« Il y a une grande différence entre abandonner l'étalon-or avec un budget

Il est à remarquer que cette décision n'était pas le résultat d'une action délibérée, mais elle était imposée par les circonstances. Ce sont les retraits excessifs de capitaux qui ont mis en danger la réserve or de la Banque d'Angleterre. Or ces retraits trouvent leur origine, avant tout, dans la crise du manque de confiance qui a commencé en Autriche et en Allemagne. C'est la congélation des crédits à court terme, dans ces deux pays, qui a emporté la livre sterling. A cela s'ajoutent des éléments d'ordre interne. Ainsi que l'a dit M. Snowden, dans son discours prononcé à la Chambre des Communes, le 21 septembre 1931, « des discours furent faits, des articles écrits par des hommes éminents, préconisant l'inflation et la répudiation de l'étalon-or. Tout cela fit beaucoup de mal. Il y eut l'incertitude politique, les nouvelles de l'agitation de la marine qui furent publiées avec des titres sensationels dans la presse étrangère. Une atmosphère de nervosité se développa à l'étranger où les gens commencèrent à liquider leurs propres positions. Cela fut dû autant à leur nervosité au sujet de leurs propres positions qu'à une perte de foi dans le sterling ». Avant de prendre cette mesure, le gouvernement britannique a averti les gouvernements français et américain de sa situation, tout en demandant de nouveaux crédits. Les deux gouvernements, tout en répondant amicalement, ne semblaient pourtant pas être disposés à accorder cette aide (1).

Étudiant la crise de la livre sterling, l'éminent économiste, M. Charles Rist dit, avec raison, que la livre est tombée comme un bon soldat qui a lutté pour la stabilité de la monnaie de l'Europe Centrale. Il devenait impossible de retirer les capitaux immobilisés en Allemagne et en Autriche, alors que les retraits des capitaux de Londres continuaient, de sorte que le gouvernement britannique ne défendait pas seulement la livre, mais aussi les monnaies de l'Europe Centrale (2).

---

non équilibré et une inflation non contrôlée et prendre cette mesure en raison de difficultés intérieures, et en raison de retraits excessifs de capitaux empruntés.

« L'ensemble des ressources du pays est énorme et il n'y a aucun doute que les difficultés actuelles du change ne seront que temporaires. »

(1) *The Times*, 22 septembre 1931, discours de M. SNOWDEN.

(2) V. CHARLES RIST, l'*Economist*, 3 octobre 1931 ; voir encore l'article de M. RIST dans l'*Information* du 25 septembre 1931.

***

A la suite de la publication du communiqué de Downing Street, il a été décidé que la Bourse de Londres (London Stock Exchange) serait fermée le 21 septembre, jour du vote du "bill". Cette mesure est une sorte de précaution prise contre la nervosité qui aurait pu s'emparer des vendeurs de l'étranger lors de la discussion de la loi à la Chambre.

De même, le taux de l'escompte fut relevé à 6 %. C'est une tradition, suivie par la Banque d'Angleterre, de recourir à cette mesure au moment des crises. Notons que c'est pour la troisième fois qu'elle relève son taux en 1931. Avant le 23 juillet, il était de 2 ½ %, et se rapprochait du taux le plus bas d'avant 1914. Il fut relevé dans cette journée à 3 ½ % pour être porté une semaine après à 4 ½ % et enfin le 21 septembre, il fut relevé à 6 % (1).

Egalement des restrictions furent édictées sur le commerce des devises étrangères. Les achats de change étranger effectués par des sujets britanniques sont interdits, sauf dans les cas où ils devraient servir pour les besoins normaux du commerce, pour l'exécution des contrats existants avant le 21 Septembre 1931 ou pour des voyages ou d'autres besoins personnels.

---

(1) L'on peut observer que le taux le plus élevé de la Banque d'Angleterre était de 10 %, le premier août 1914, deux jours avant la déclaration de la guerre. Le taux le plus élevé d'après-guèrre, était de 7 %, ce taux a été pratiqué du mois d'avril 1920 jusqu'au mois d'avril 1921.

Avant la guerre, l'intervention de la Banque d'Angleterre consistait surtout dans la raréfaction des crédits par l'élévation du taux de l'escompte. Mais dans la période d'après-guerre la Banque intervient souvent pour fournir des crédits. Pour parer à la raréfaction des fonds sur le marché, elle procède à l'achat des bons de Trésor et par là fournit au marché les fonds qui font défaut momentanément. Cependant, depuis l'afflux de l'or en France, la Banque a repris sa politique traditionnelle de raréfaction des crédits. (Voir la critique de la politique d'intervention de la Banque d'Angleterre par Keynes, dans son ouvrage "*A Treatise on Money*", T. II, p. 232.) Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet en étudiant les propositions de réforme.

D. Le Gold Standard (amendement) Act.

Le projet de loi sur la suspension de l'étalon-or fut voté par le Parlement le 21 Septembre 1931. Cette loi s'appelle le "gold standard (amendement) Act". Elle se compose d'un seul article (1).

Le premier paragraphe de cet article dispose: "à moins que et jusqu'à ce qu'une proclamation de Sa Majesté en décide autrement, le paragraphe 2 de l'article premier du gold standard Act de 1925, cessera d'avoir effet, quoique le paragraphe premier du même article reste en vigueur". Le texte suspendu, c'est le paragraphe 2 de la loi de 1925 qui oblige la Banque d'Angleterre de vendre, à toute personne, de l'or, au taux de 3 livres 17 shillings 10 ½ deniers par once troy, en barres contenant approximativement 400 onces d'or fin.

Le paragraphe 2 s'exprime ainsi: "La Banque d'Angleterre est dégagée par la présente loi de toute responsabilité relativement à toute mesure prise par elle, en contravention des dispositions du dit paragraphe 2 après le 18 Septembre 1931, et aucune action juridique ne pourra être intentée contre la Banque ou toute autre personne pour des mesures prises conformément à ce qui précède". Ce texte a pour but de donner à la loi un effet rétroactif en ce qui concerne les deux jours qui ont précédé sa promulgation. Ainsi, la Banque sera libérée de toute responsabilité relativement aux demandes faites le 19 et le 20 Septembre 1931.

Le paragraphe 3 stipule que "la Trésorerie est légalement autorisée à promulguer ou à modifier, en tout temps, des mesures relatives au change et à d'autres matières, s'il le juge utile pour faire face aux difficultés résultant de la suspension du gold standard. Ce paragraphe restera en vigueur pendant six mois après la promulgation de cette loi". Ce texte autorise le Gouvernement anglais à prendre des mesures nécessaires pour empêcher l'achat des titres et des devises étrangères par des sujets britanniques ou par des personnes résidant dans le Royaume-Uni.

---

(1) V. Le texte du « Gold Standard (Amendement) Act » dans *The Times*, 22 septembre 1931.

En présentant cette loi à la Chambre, M. Snowden a affirmé qu'il s'agit d'une mesure temporaire et qu'il n'y aurait pas de recours à l'inflation. La loi n'affectera pas la liberté du marché de l'or de Londres, l'exportation et l'importation du métal jaune ne seront soumises à aucune restriction. De même, il n'y aura pas d'obstacle au retrait de l'or déposé à la Banque d'Angleterre par des gouvernements étrangers ou par des Banques Centrales étrangères. Cette loi n'affectera pas, non plus, les obligations internationales de l'Angleterre. Elle remboursera ses dettes contractées en monnaies étrangères d'après les stipulations des contrats conclus entre elle et les autres puissances.

La Répartition de l'or et la crise anglaise. Dans son discours, M. Snowden a fait allusion à la mauvaise répartition de l'or. Il a montré que l'Angleterre essaya, sans résultat d'ailleurs, de faire convoquer une conférence internationale pour discuter ce problème, mais les autres puissances ne semblèrent pas accueillir favorablement cette idée de sorte qu'une telle conférence n'aurait pas eu de chance de réussir. "Cette crise, dit M. Snowden, devrait mettre en lumière la nécessité d'une action concertée entre les différents instituts d'émission." (1) Le chancelier de l'Échiquier insista aussi sur le fait que la France et les Etats-Unis détiennent les trois-quarts du stock d'or mondial où il est en grande partie

(1) "When the financial history of the Post War period comes to be written, dit M. SNOWDEN, I do not think that this country will have any reason to be ashamed of its part. We set the exemple both as regards meeting our obligations and of helping the reconstruction of the world and if we have failed, it is because the undertaking was too heavy a burden to bear. Certainly it does not seem to me that other countries can afford to challenge or condemn us for what we have done. We have exported to America during and immediately after the war actually gold to the value of £ 322.000.000 in discharge of our obligations. We then proceeded to fund our debt to the United States and under the basis of the settlement, we have contributed 1.352.000.000 dollars, or over £280.000.000 representing nearly 30 % of the debt at the date of funding. Though the British debt to the United States represented only 41 % of the total war debt owing to the United States, our payements to the United States represent 83 % of the total payments they have received in respect of those debts. War loans made by the British Gouvernment to France after deducting all the offsets amounted at the date of funding to £ 600.000.000 on which the British taxpayer has been paying approximately £ 30.000.000 a year in interest. Under the terms of the settlement, the French Government pay us only 40 % of this." (*The Times*, 22 Septembre 1931.)

stérilisé, alors que si cet or était ailleurs la base d'octroi de crédits, il servirait à régler une quantité considérable de transactions. Ainsi M. Snowden a fait sienne la thèse de la Délégation de l'or de la Société des Nations, à savoir que la crise mondiale est due en grande partie à la répartition défectueuse de l'or et à la stérilisation du métal jaune par quelques pays (²).

(à suivre)

ABDEL HAKIM EL RIFAÏ

(²) Voir *le rapport provisoire de la délégation de l'or du comité financier de la Société des Nations.*

THE CURRENCY SITUATION

AND

THE CHOICE OF A STANDARD FOR EGYPT (1)

BY

S. LACKANY BEY, B. Sc., (ECON.) LONDON
DEPUTY AUDITOR, EGYPTIAN STATE RAILWAYS.

Professor Foxwell used to amuse his students of the London School of Economics with a tale about a municipal bye-law in a German town which required that in every cab stand there should be at least one cab. The idea was that no citizen needing the services of a cab should fail to find one. But, of course under that very bye-law the last cab was never allowed to leave the stand, therefore, never available for hire and might just as well have never stood there.

A rigid banking reserve fulfills the functions of the German cab bye-law. When the lowest limit in reserve has been reached that reserve ceases to function as a reserve. In practice, bankers avoid being reduced to the legal minimum by keeping a substantial surplus. The result is an abuse of gold aggravated by a liability to curtail credit at untimely occasions.

The American conception of the reserve rests on banking liabilities in general. In Europe, though banking reserves used to be much discussed, no legal requirements were provided except in connection with the note issue. Historical reasons as well as banking organisation account for the different outlook.

American laws on bank reserves have been inspired by the large number of scattered banks. The European view has been influenced by a tradition of sound banking: a smaller number of banks with a greater concentration. In Europe, the kind and amount of bank reserve have been regarded as matters of prudent

(1) I have once more to thank H.E. Abdel Wahhab Pasha, U.S.S. Finance, for kind permission to contribute this article.

banking practice. Not so the note issue, which for some reason or other has always been hedged by all sorts of legal requirements concerning the right cover or backing.

America and Europe, however, appear to have met half way. For, while the American genius has evolved the Federal Reserve System thus doing away with the rigidity of the American Reserve, we find that many countries in and outside Europe have come to regulate their bank reserves with reference not only to notes but to liabilities in general. The National Bank of Belgium for example is required to hold gold and foreign credits to the equivalent of 40 % of the amount of its notes and *other sight obligations*. The Netherlands Bank: 40 % of bank notes and *balances on current account* to be covered by gold. The South African Reserve Bank is required to hold gold of at least 40 % of *deposits* in addition to note reserve. The Central Bank of Chile has a gold reserve 50 % of outstanding notes plus *deposits*, etc., etc. . .

The question " Is there any inherent difference between the liability of an institution in respect of deposits and its liability in respect of notes?" does not appear to have been satisfactorily answered. An attempt at this will be made in a moment. Suffice it for the present to say that till recently i.e. before the various legislating authorities decided to treat Bankers' liabilities on the same footing as they had done notes; before they took that decidedly retrograde step by which those liabilities were hedged with regulations as to minimum cover, it did look inconsistent for persons and Governments to place almost unlimited trust in the banks in which they placed their funds — although they knew those banks would lend those funds to whomever they pleased — it looked very inconsistent that they should place so much trust under those conditions and yet prove so guarded and hesitant and cautious concerning the comparatively less important matter of notes.

The recent change in attitude whereby a minimum cover is required for sight obligations and deposits is certainly logical in that it brings both kinds of liabilities into line. But it were immensely better if the attempt to satisfy logic had, instead, taken the form of removing the legal fetters binding the note issue.

The prevailing notion to this day, unfortunately, is that gold

heaped up in dark cellars somehow exercises an occult influence from behind its walls on the value of the notes of which it forms the backing. A Canadian minister of state was puzzled to see the Canadian dollar worth less than the American dollar because as he said the Canadian note cover was a larger proportion of the Canadian issue than was the American cover of the American issue.

The fact is that the value of the notes relatively to the coin they represent is determined solely by their convertibility into that coin. The cover capable of meeting the notes in circulation, therefore, is an actuarial experience based on the degree of probability of the notes being tendered for redemption. The value of the notes will be the same as that of the coin into which they are convertible so long as conversion is believed to be possible whether 1 % or 50 % or 100 % is covered.

Though the right amount of cover is a variable proportion and may on that account look a puzzle, yet any scheme ensuring a convertible note issue carries automatically with it all the requisite checks to undue expansion of currency. For, convertible notes cannot be issued in numbers which lead to their being less valuable than the coin or bullion or exchange they represent. Given these data there is really no more reason to suspect an issuing bank of not keeping sufficient cover to redeem its notes than there is reason to suspect it of dishonouring a valid cheque.

If we compare and contrast a banker's liability in respect of deposits and a banker's liability in respect of note issue, we shall find that the only possible distinction that matters for our purpose is that the shareholders of a bank which loses in bona fide business the deposits entrusted to it are rendered liable for the loss sustained by depositors whereas in the event of a currency depreciating, the issuing bank runs no such liability. But why? Partly perhaps because public ignorance of currency matters prevents identification of depreciation with default; but mainly because in the matter of note issue the Bank is hardly ever a principal: in fact hardly ever a free agent. I do not think there can be many instances on record in which currency depreciation has not been a direct act of the state. That apart, default of a bank in respect of depreciation is one and the same with default in respect of deposits.

The question has occured to me whether the due redemption of a note issue could be regarded as, or made an insurable risk. The reasons which prevent the extension of the insurance principle to the note issue are the same as those which prevent the application of insurance to such risks as that of a trader losing by his business. Events the occurence of which are rendered more likely by any voluntary act of the insured person are usually uninsurable because the insured person persons' cognisance of the cessation of his liability induces him deliberately to commit the acts leading to the very risk insured against. A person insured against theft of his motor-car will be less careful of it than if he were not so insured. Danger of fire is a more acceptable risk from the insurer's point of view than theft because even although a person is apt to be less cautious about the avoidance of fire when he is insured against it than when he is not, yet the objections incidental to fire altogether apart from the loss of property are such as to induce a degree of caution rendering the risk insurable. Similar to this risk is that of motor accidents; because though bad driving is a factor in such accidents yet the danger involved to the drivers' own life supplies the requisite restraint. Altogether different, however, is the risk of loss of business, because once insured against such loss, no human being can be trusted to pursue his business with the same zeal. Now the belief that depreciation of the currency is a non-insurable risk rests on the supposition that the issuing authority when covered against the risk of depreciation will neither act with the same restraint nor pursue its note policy with the same care. To my mind, when the issuing authority happens to be a respectable central bank, the supposition is wrong. From a bankers' point of view, there are so many disadvantages to a depreciated currency which a free acting central bank cannot afford to face : so many including the loss of reputation, the loss of prestige and loss of business that a decent central bank may be trusted not to allow the strenuousness or the care with which it pursues its note issuing policy to be damped merely because part of the objections incidental to depreciation— and by nomeans the most serious objections at that—happen to be covered by an insurance policy.

The matter seems to be worth more consideration than it has hitherto received. Once it is realised that the disadvantages

incidental to a bank defaulting by allowing its currency to depreciate are numerous and varied; that loss of business is one of the several disadvantages involved and the only one against which insurance will protect it, leaving the bank unprotected except by its own self restraint in regard to a host of other disadvantages—once this is realised—the possibility of insuring the note issue against depreciation will dawn on one. I venture to suggest that it is worth while sounding Lloyd's underwriters on the matter.

The choice of a standard for Egypt lies between a pure gold standard and a gold exchange standard. However the amount of misconception which hangs round and about the implications of a gold exchange standard is such that a word or two will be needed to remove it.

In the first place: the gold exchange standard is not opposable to the gold standard. Both in fact are gold standards. Nor should I define a gold exchange standard in the manner a well known writer has recently defined it in an otherwise instructive article in l'*Illustration* as being a standard in which the legislating authority allows the cover in part to consist of foreign exchange instead of gold. My objection to this definition is that the backing of a gold exchange standard may conceivably consist entirely of gold if the issuing authority chooses to do so. Similarly an issuing authority which is required to redeem its notes in gold may safely and legitimately keep a portion of its note cover in foreign exchange. The criterion is not the kind of cover which the issuing authority may elect or be required to keep, but the unit in terms of which it is required to redeem its notes.

In the second place the gold exchange standard cannot conceivably be a universal standard because it presupposes the occurrence of a pure gold standard somewhere. If Egypt or Greece or Siam thought of adopting a gold exchange standard it would be only because knowing that Italy, America and France for example had the pure gold standard, Egypt, Greece and Siam realised that they could peg their respective currencies on to those of Italy, France or America. It would obviously be impossible for the countries of the world to adopt the gold exchange standard at the same time. The statement that there are two schools of thought one for and one against the gold exchange standard

as a system therefore needs qualification. What was implied when the Genoa conference recommended the gold exchange standard was : that given the gold standard in certain countries it was desirable for certain others to peg their currencies on to those that had that standard rather than maintain an independent gold standard of their own. In other words, the Conference recommended that countries A, B and C should adopt the gold exchange standard because it knew that countries X, Y and Z had the gold standard to which countries A, B and C could cling. But the conference did not and could not recommend that countries A, B, C as well as X, Y and Z should all adopt the gold exchange standard as an alternative to the gold standard.

In the third place : whatever degree of truth resides in the statement that the gold exchange standard is a British device inspired by the wish to bind as many countries as possible to the sterling chariot, the fact is now admitted that the holding by a country of foreign exchange claims on another country renders more vulnerable the reserve position of the country on which claims are held. So, if anything, a generalised sterling exchange standard is likely to bind sterling to the chariot-wheels of the countries adopting the exchange standard rather than bind those countries to the chariot-wheels of sterling.

Fourthly the conception that the adoption by some countries of the gold exchange standard tends to economise gold needs qualification. For though the country holding the foreign exchange assets in lieu of gold does to that extent dispense with a gold hoard yet the country on which the exchange claims are held is bound to augment its gold reserve in order to meet possible demands resulting from the conversion of those claims into gold.

Fifthly the statement that the gold exchange standard is inflationary also needs qualification. Redemption of notes in terms of foreign exchange is doubtless a deliberate reduction in the liability of the issuing authority in respect of the notes it issues. Convertibility in terms of foreign exchange means convertibilty not in gold *anyhow* but in gold *fulfilling certain conditions*; gold deliverable abroad. The liability of the issuing authority is thereby reduced by the fact that there is less demand for gold for *purely foreign purpose* than there can be for gold *generally* and irrespective of location. With such reduced liability more currency

can be issued without danger of non-conversion than with a similar backing of gold under a pure gold standard. In a country where there was no foreign trade at all and no interchange of services or capital the danger of inflation under a gold exchange standard would be a real thing. But international trade being what it is, no country can maintain a price level out of tune with the rest. It is not as if people would tender their notes and claim foreign exchange once in a while and only if they should need gold for a specific purpose abroad; the very emergence of a margin between gold as gauged by local prices on the one hand and foreign gold as measured by the fixed foreign exchange rate on the other would itself create the demand for foreign gold. The danger of inflation under a gold exchange standard therefore is not serious.

After all said and done however, the question worth asking is why adopt a gold exchange standard where a pure gold standard is equally feasible? Why adopt a makeshift when the genuine stuff is equally handy?

During the war, several advantages were claimed for the adoption by Egypt of an exchange standard, including the particular advantage deriving from the choice of the standard of the country with which Egypt traded on a large scale. For such a choice, it has been claimed that smooth trade relations with at least one big customer would be secured. Of course, when all foreign exchanges are in a state of unstable equilibrium; and setting a gold standard aside as being for some reason or other undesirable, the choice of the standard of the particular country with which we had big trade relations would be a wise choice—other things equal—. But other things may not be equal: if the standard of our choice happened to be extremely unsteady, the question to be considered would be whether the disadvantages arising out of such unsteadiness might not outweigh the advantages of smooth trade relations. To my mind of two exchange standards the one to be preferred—in the presence of gold — would be the one attended with the smaller risk of losing its gold parity, and in the absence of gold, the one less unsteady relatively to gold: I am assuming of course that a gold basis is as far as possible our aim. The choice of the sterling exchange standard for Egypt was probably a wise choice. At the time it

was made all exchanges were more or less unsteady and a gold standard was politically and otherwise impossible. The sterling exchange was less unsteady than many others. The position then was such that currency linkage to any country would not have secured stability or smooth trade relations except with that particular country. By adopting the sterling exchange Egypt linked itself to the standard which though it was comparatively unstable was nevertheless the only standard at the time to offer the consoling advantage of securing smooth trade relations with Egypt's biggest single customer. But if a country whose trade was mostly with Japan or Sweden *e.g.* — now that the gold standard has been departed from — were to be guided in its choice of the Japanese or Swedish exchange standard merely by the magnitude of her trade relations with these countries, the choice would be a short sighted one. It is obviously taking a one sided view to focus on the trade relations of any country with each individual other country one at a time, since linkage to any one gold standard country would automatically secure linkage to all the remaining gold standard countries.

So called economy of gold, howeveris still the pièce de résistance in the array of advantages claimed for the gold exchange standard.

Economy as a slogan has been prompted by the prevalent belief in a universal gold shortage. But when the conception of gold shortage comes to be defined it becomes at once a very disputable one. Reckoning in absolute figures there is more gold now than there ever has been. According to one authority at least there is a redundency of gold: so much of it that we do not know what to do with it. "We ought to be extremely grateful", says Mr. Hawtrey, "to these two countries, to the United States and France which have been good enough to absorb hundreds and hundreds of millions of gold, at enormous expense to themselves, thereby relieving the rest of the world of that expense" (1). Besides, if gold is the standard, the currency has to adapt itself to it instead of which the shortage doctrine would seem to wish gold to adapt itself to currency

(1) Account of discussion at the eighth meeting of the *Chatham House Study Group* on the International functions of gold held, on the 11th Feb. 1931

Now if currency were to adapt itself to the standard of its choice— gold — there should never arise an occasion for gold scarcity except in the form of a fall in prices. A system under which the currency adapts itself to gold entails an adjustment of the price level such that there is gold enough to effect transactions. When we do not allow the price level to adjust itself in the manner it should we have no more reason to complain of the non responsiveness of gold than we should have to complain of tea or sugar not forthcoming when we are unwilling to pay their price. The so called adverse balance of trade is now admitted to be adverse currency conditions neither more nor less.

In the Midland Bank monthly review for Jan-Feb. 1926, Mr. McKenna attempted to show that owing to the control of prices by American banks through their credit policy, the value of the dollar has come to determine the value of gold instead of the value of gold determining the value of the dollar; so that when prices outside America rose in consequence of a plethora of gold, America not only absorbed the surplus gold but went on absorbing the metal until the other countries were depleted of it. This, it is claimed, America could do because she could so manipulate her credit policy as to control the price of gold— in this particular case keeping it up—. But gold pouring into America, even if its effect on American prices were offset by the alleged credit policy of American banks cannot leave non American prices indifferent. The exodus of gold from the countries exporting it must surely result in a diminution of prices in those countries. To offset this, America must therefore raise the price of her gold dollar (lower the price of her commodities) in the teeth of huge gold imports to an extent exceeding the reduction in non-American prices consequent on the gold exodus: a very doubtful achievement; and a very unwise one in any case.

It is a fact that as between one monetary policy and another the possible variations in the amount of gold holdings are fairly wide. In an archaic monetary system where gold coins circulate to the exclusion of notes the amount of gold needed is obviously much greater than under a system of notes with only a fraction of their amount as a gold backing. Even a reduced gold cover is capable of effecting substantial ecomomy in this respect. According to the Bulletin of the National City Bank of New-York for

1926 *e.g.* the lowering of the cover of notes to 50 % and the recall of gold certificates by substituting Federal Reserve notes, could have released no less than 1300 million dollars of gold for export. The present situation is probably one where even more gold could be released. America's apology for not releasing quite the amount of gold which other countries would have liked to see America export is first of all that the power which Federal Reserve Banks are able to exercise over gold movements through the discount rate has weakened; credit control is now much more a matter of sale and purchase of securities than of discounting commercial paper; the importance of open market operation has accordingly very much increased.

In the second place, the amount of dollar claims in the form of gold exchange standard cover held by non-American banks is enormous and constitutes a potential drain on American gold holdings. Incidentally, part of the gold held in America should for this reason be regarded as being held there for account of non-American claimants holding American exchange paper.

The French gold position is perhaps less defensible. But the cheque habit is not prevalent in France to anything like the extent it is in England. The French Public prefer to hold their means of payment in the form of legal tender. Hence the necessity of a larger gold backing.

This notwithstanding, it is probable that France could do with less gold than it keeps. Here it is important to distinguish between the Statutes governing the Bank of France and the behaviour of the Bank within the Statutes by which it is governed. The Statutes are perhaps unduly inelastic. But it is remarkable that within such narrow Statutes the Bank has managed to carry on with the large proportion of the gold exchange it has: a proportion which if the Bank had wished, it might legitimately have exchanged for gold, thus further draining the world stock.

At the worst, the supposed greed for gold of both America and France could not produce a shortage in the sense usually implied. Shortage of gold in a scientific sense means a reduction of prices beyond the level compatible with reasonable stability. Shortage as commonly understood in general discussion: the kind of shortage imputed to French and American monetary policies rather implies inability of other countries to get the gold

they need by hook or by crook. In fact there has been shortage in neither sense ; for gold can always be had at a price, while the fall in prices is not traceable to gold insufficiency. That is why discussion of gold shortage has more recently come to envisage not the present, but the more or less remote future. Ten, twenty or thirty years hence, it is asked, will there be enough gold to carry on without bringing about a severe deflation crisis?

It strikes me that discussions on the quantity of gold potentially available for monetary purposes do not take sufficient account of the elasticity of the demands of industry. Not only is the distribution of the annual output between industry and money susceptible of change, but the total available stock of that portion of gold which has gone over to industry is there available to be drawn upon for monetary purposes whenever the monetary demand for gold renders such diversion desirable. In his address to the Chatham House Study group of International Affairs in April 1930, Sir Otto Niemeyer expressed himself somewhat pessimistically concerning the probable future claims of industry. "Turning to the real industrial consumption out of production, that is, £ 15 millions" he said "I feel doubtful whether one can see much basis for economy there... I think it was suggested to us last time that the present comparatively low figure might be due to a specially large amount *of remelting of old jewellery* consequent on the war."

I have stressed the *remelting of old jewellery* in order to put into relief the possibilities of diverting industrial gold to monetary purposes. Sir Otto's "difficulty with the industrial figure is that one knows so comparatively little of how it is made up... how much is wedding rings, how much is ordinary jewellery, how much is gold plate. If one could get at that figure even perhaps for Great Britain and the United States, one would have some idea whether economy in the industrial use is worth pursuing or not. One could envisage that there might come a change of taste in wedding rings. People might take to using some other metal than gold. There might come a time when gold ornaments might be thought vulgar. People might adopt some other metal or possibly somebody might invent an untarnishable silver... I am afraid, therefore, that economy in the industrial use of gold is not likely to offer us a very fruitful field,

and that we shall have to accept that £ 15 millions or £ 20 millions as irreducible."

Of non monetary gold the Indian hoards constitute a substantial proportion; and though Sir Otto is not inclined to dogmatise on the Indian figure, yet he expresses the view that the aunual Indian consumption is likely, to increase rather than decrease. Mr. Kitchins' figures for India (Memorandum on gold production submitted to the British Committee on Finance and Industry) show that that continent has absorbed 13 % of the total output for the years 1835-1889, 16 % of the output for the years 1890-1929, while for the ten years from 1920-1929 India's absorption is responsible for 25 % of the total output. The tendency to a continued increase in gold absorption by India is all too apparent. Simultaneously with the increase in the Indian figure there has been a decrease in the share of industry. One consoling feature about all this is that neither figure is rigid.

With regard to industry, we need pin our hopes neither on a change of fashion nor on the possibility of discovering untarnishable silver. A shortage of gold must on any a priori consideration of the subject result in a diminution of industry's share of the metal. Reduced prices—i.e. a rise in the price of gold—means a rise in the price of jewellery and plate relatively to commodities in general and must consequently result in a decrease of the demand for gold for industrial purposes.

As to India, conditions there cannot be much different from Egypt though they may be on a much larger scale. Two facts are worth remembering in connection with India: (*a*) That gold ornaments are a kind of saving, and their acquisition therefore is inevitably affected by the dearth of the metal. (*b*) Oriental gold ornaments are made of a much richer alloy than European or American and are of a coarser make in which the labour cost is a very small proportion of the price, so that very little of their value is lost by selling them second hand. The importance of this lies in that it warrants us in expecting a portion of the Indian stock to be tempted into monetary uses if ever the need for such diversion should take the form of a fall in the price of commodities. Other things equal, the Indian hoards should prove even more responsive than European or American gold ornaments to the temptation of diversion to monetary uses because

in the case of European or American plate and jewellery, remelting is a decidedly losing transaction.

The question whether gold economy need worry us is a disputable one, to say the least. No wonder therefore that Sir Otto Niemeyer, in his address already referred to—in which he discussed ways and means of economising gold—started by assuming that economy of gold was needed, thus forestalling the various objections to which the gold economy thesis are open. By making this assumption, Sir Otto has confined discussion to the ways and means of bringing about gold economy whatever the views on the value of such an achievement. Discarding the point as to whether further gold economy was a desirable achievement or rather assuming for the purpose of discussion that it was in fact a desirable achievement how were we to proceed in order to bring about that economy? The assumption was merely a method intended temporarily to remove a disturbing issue in order the better to discuss one particular issue singled out for treatment. The method is analogous to that employed by economists when they use the familiar phrase " other things being equal ": a phrase which is far from implying that other things are in fact equal.

Having made this assumption, Sir Otto then proceeds to enumerate and discuss the various fields which offer chances of gold economy.

First in order come the industrial arts and the Indian absorption to which I have already alluded.

Next, the possibility is discussed of maintaining the economy which has been rendered possible as a result of the war and which consists in inducing people to give up gold coin. That the practice of using gold coin is not entirely a thing of the past Sir Otto proves by quoting recent events in England, France and India. In all these countries there has been talk about restoring gold in circulation since the restoration of the gold standard in England in 1925. To this I may add a still more disappointing trend of thought in Egypt where since the sterling crisis some writers who were believed and ought to know better, claimed the necessity of having an Egyptian mint: a recrudescence of a very old felish with which we have often met in Indian currency discussions. It is some consolation to reflect

that these discussions are not quite as harmful as they sound; they stand very little chance of materialising.

Next, the question is discussed whether the Central Banks could be induced to keep within reasonable distance of their statutory minimum legal cover instead of exceeding that minimum by very wide margins. We have Belgium with a legal minimum of 40 % having an actual cover of about 70 %. We have France with a legal cover of 35 % having an actual cover of 50 %; Holland with 40 % legal and an actual cover of 55. Italy is about the same. Spain has a legal cover of 60 % and an actual cover of 71 %. America's minimum is somewhat between 35 and 40 and her actual cover about 70 %. That no Bank can afford to allow its cover to be reduced to the legal minimum is admitted. Nevertheless Sir Otto believes that there is a very considerable margin: that there is an excessively high conventional cover over the legal cover, because the tendency with banks is to maintain a cover sufficient to meet their maximum need and not their average need. It strikes me, that with the faculty of keeping foreign exchange as backing it is possible to vary the gold portion of the cover to suit seasonal demands without even varying the total cover consisting of gold and foreign exchange combined. This suggestion will be discussed presently.

To my mind, the trouble does not lie so much with the margin over and above *the* legal minimum as with the establishment of *a* minimum, and to this Sir Otto Niemeyer now turns.

Apparently, the difficulty in removing or modifying the legal ratios is one of practical politics rather than anything else. Alteration of the legal ratio "would mean altering some fifty bank statutes... That means, in the case, practically of every country, getting the consent of the shareholders of the note issuing banks in question to an alteration of the bank statutes. More than that, I think it means, almost without exception, legislation by legislative bodies who are not particularly well informed as a rule or particularly sympathetic on currency questions. Moreover, it would mean doing that in a great many countries which in fairly recent times have had shocks to their currency, and where currency legislation is naturally regarded as dangerous" (Sir Otto Neimeyer, *loc. cit.*).

Sir Otto falls despairingly on his last line of defence: the gold exchange standard. And here I must be allowed to express utter disappointment. For, in the first place, the amount of foreign exchange normally held by Central Banks:—including the Bank of France which is at once a leader and a supposed gold offender and therefore a leading offender—is already substantial—so substantial that in the particular case of France M. Hawtrey commenting on the address of M. Rist in February 1931 before the Chatham House Study Group on the International Functions of gold gave it as his opinion that "the holding of foreign exchange by the Bank of France was already quite as large as it could reasonably be expected to be". In the second place, the holding of the foreign exchange claims on any country entails responsibility on the part of the country on which the claims are held which make it necessary for that country to swell its gold reserves; and though it may be contended that such gold reserves need not be increased by the full amount of the gold exchange against which it is held, yet gold must represent at any rate a substantial proportion of the foreign exchange claims because redemption of the foreign exchange claims cannot be predicted with the same precision with which the redemption of notes can, if indeed the redemption of foreign exchange can be predicted with any precision at all; witness the American explanation of its big holdings: an explanation which I cannot help thinking, is genuine.

Non-belief in the gold exchange standard as a begetter of gold economy is however quite consistent with belief in it as a system of currency. It seems particularly suitable for Egypt. The Sterling exchange standard has been responsible so far for an annual revenue to the State nearing Lst. one million, which for Egypt is not negligible.

It has been said that the gold exchange standard is a much less "managed" currency than a gold standard. In fact both are "managed" currencies so long as a gold circulation is avoided. It is conceivable however—the present international gold situation being what it is—that some people may regard a pure gold backing as fraught with the risk of not getting the gold needed with the requisite promptness.

There is one sense in which the gold standard may be regar-

ded as a "managed" currency and the exchange standard not. Any gold restriction i.e. any embargo on the free exportation of gold would at once impair and imperil the gold standard. In a country under a pure gold standard, that standard would automatically come to an end as soon as any gold restrictions were imposed, whereas local gold restrictions would not affect the gold exchange standard. Recent event in Egypt are an instance in point. The Government has prohibited the exportation of gold with the result that a serious difference emerged between the price of gold in Egypt and its price abroad. If we had been on a pure gold standard, this would have affected general prices raising them to the extent to which gold had been artificially cheapened. As however we had a standard that was proof against variations in the local price of gold, the restrictions did not affect us in the way they would have done: they did not affect the standard at all.

At the same time it may be argued that the necessity for restrictions—or rather the supposed necessity for restrictions—hardly ever arises except in the event of a general derangement and when there is such a derangement, the country which has the parent standard is just as likely to decree an embargo as the country whose currency is related to that standard. The recent gold restrictions in Egypt e.g. were prompted by the sterling crisis.

Some people reckon with a real or supposed psychological factor. They declare that linkage to the standard of a country which enjoys a reputation for sound currency somehow imparts that reputation to the country which so links itself. In theory this should not be ; as obviously my connection with the sterling or the franc or the lira depends for its soundness as a currency system not only on the soundness of the sterling or the franc or the lira but also on the steps I take to ensure effective redemption of my currency in terms of sterling, francs, or liras. The psychological factor implies even more than this. It implies for example that the severance of the L.E. from the sterling may engender a run on the issuing authority. But pre 1914 Egypt had a gold standard and there were no runs on the issuing authority, and it is not clear why the psychological factor need have more weight now than in the days before 1914. It is true

that the world has since passed through many currency shocks, but pure gold has much too good a smell for currency purposes to produce a shock at this juncture. However I do not like to dogmatise. The only practical importance this has is that owing to the sterling having temporarily parted company with gold, a pure gold standard would suggest itself, if not as a permanent policy, at any rate as a transitory step if we wished to restabilise the £ — unless indeed some continental exchange were adopted.—

Should a pure gold standard be temporarily adopted and the presages of the believers in the psychological factors be true, the withdrawal of confidence which may follow the divorce from sterling would have to be met by so substantial a gold backing as to reduce the currency practically to a gold currency: a very costly affair.

Whatever the demerits of a continental exchange as a standard, it looks as if the temporary adoption of some such exchange would not be attended by the necessity of keeping quite as large a backing as would be entailed by a gold standard. That necessity would be still less felt if some British institution were made to look a party to the general scheme embodying the choice of the particular foreign exchange.

It would not be out of place here to venture on a suggestion which as far as I am aware has never appeared in print *viz*: the establishment of a double exchange standard. By this I mean the undertaking by some issuing authority to issue exchange at fixed rates on two specified foreign centres. The idea is to have a second string to the country's bow, so that in the event of one of the two exchanges defaulting, the other exchange would maintain stability. Though its mechanism is not unlike Bi-metallism, it has an entirely different aim. Bi-metallism was intended to secure a greater stability of general prices, double exchange secures only stability of the currency relatively to gold leaving prices to the vagaries to which gold itself is subject. Under Bi-metallism, the effective standard would at times be gold and at times silver whichever was then cheaper metal judged by the official ratio. Under the double exchange standard the effective standard would be at times the exchange on one centre and at times the exchange on the other centre whichever proved more suitable to the purchaser of the exchange—the holder of the

note— ; but whether the effective standard was this or that exchange, it would in either case be the gold standard: margins which might emerge unless they were the result of one or both of the exchanges defaulting would merely be the outcome of ordinary fluctuations.

The scheme would probably be more costly than a single exchange standard, because the liability involved might entail the keeping of securities on both centres at once. However if the amount of cover were left to the discretion of the issuing authority instead of being rigidly regulated by legislation, a smaller cover would prove safe enough, and the economy thus effected would go far in off-setting the additional expense resulting from multiplicity of foreign holdings.

It is true that should one of the two foreign exchanges default, no amount of economy effected during the run of the scheme would compensate the issuing authority for the loss sustained on that one occasion. A study of the figures bearing on the situation, however will show that the heaviest conceivable loss is coverable. For with a total issue hardly ever exceeding £ 20 millions covered as to £ 15 by securities split equally over two centres, the maximum loss would be a depreciation of say 30% on £ 7 ½ million. It would not take more than a few years to set aside a reserve for currency depreciation capable of meeting that contingency. It would probably pay the Government to earmark part of its reserve for that purpose. Alternatively Lloyd's underwriters might regard the probability of any particular exchange defaulting within a given period as a risk that was eminently insurable.

It has often struck me that a scheme might be devised whereby 100% cover was insisted on, but with the proviso that this cover would consist of a combination of securities and notes in ratios to be left to the discretion of the issuing authority. This would do away with the rigidity of the cover or at any rate reduce that rigidity to a minimum. It would provide a very elastic currency eminently suited to seasonal demands. It would give the issuing authority a fairly free hand and would yield a maximum revenue to the State. It would economise not only gold holdings in Egypt, but also gold movements. With such increased accumulations of foreign exchange at the disposal of the issuing authority it could avoid receiving gold. All it would have to do would

be to buy foreign exchange at a price slightly more favourable to the seller than the price at which gold could be bought. The scheme would achieve all this but it would also placate the cover purists: what can they except beyond a currency covered 100 %. ?

It would probably be necessary before such a scheme were a complete success to allow the returns of the issuing Dept. to lump together without distinction the two items of gold and securities or gold and foreign exchange. I am painfully aware that there has been an outcry in more than one foreign country for more detailed bank returns. I do not believe, however, that it would serve any useful purpose to attempt to enlighten the public on a matter on which it knows very little or to provide information which may at any time lead it to misinterpret a very sound situation. A diminution in the gold portion of the total cover though it may be fully justified by seasonal variations in demand may conceivably start an unwarranted panic especially if the amount of gold chanced to fall below the level with which the rigid regulation period had made the public familiar. A very suggestive title would be "gold, gold equivalent and balance at Bank of England" so much.

In the event of its being decided to restore a gold basis to Egyptian currency, the problem to be faced is much less how this is going to be done as at what value the £ should be fixed.

To revalue the £ (*i.e.* to restore its previous value to it) would mean first of all a deflation of something like 30 %, secondly a decrease in the nominal value of the cotton by the same amount, thirdly a cost to the Government of no less than 5 millions probably more in order to restore the note cover, fourthly an increase in the burrowers' commitments, including the commitments of the landwoners to mortgage institutions, and lastly the restoration to pre-depreciation level of officials' salaries. Let me consider the pros and cons.

The evils of deflation are apt to be over-estimated. But in Egypt at any rate it should be admitted that deflation would not be attended by anything like the same trouble which would attend a similar attempt in England. Apart from the difference in the magnitude of the interests involved *i.e.* apart from the difference in the relative importance of the two countries judged in the light of trade or employment figures,—apart from this I say—

wages in Egypt have not the same relative importance in Egypt as wages in England have in England, and as the inelasticity of wage rates accentuates the difficulties incidental to deflation we are more proof against the consequences of deflation than are the English in their country. It will be recalled that the restoration of the gold standard in Egypt in 1925—following its restoration in England in that year dit not bring the same troubles in its train—with all due sense of proportion—which that step brought to the English situation.

The contention that because the fellah imagines that his cotton has risen in value, therefore the fall in the pound—which is the cause of that imaginary rise—has been a change to the good may look a difficult contention to defend. For it will be said, surely an event which is otherwise neutral cannot acquire the quality of goodness merely because it assumes a misleading form. On the other hand, the rise in the price of cotton though only imaginary or nominal is, nevertheless, a rise which contributes to the *real* peace of mind and to the by no means *imaginary* contentment of the fellah.

The importance of revaluation, however, consists not so much in that it would wipe out the nominal rise in the price of cotton as in that it would reimpose a debt burden of which currency depreciation is believed to have relieved the planters of cotton. How far this relief will be realised—as far as the debts due to certain foreign mortgage companies are concerned—is not known. as it is on the cards that some of those companies may demand payment in gold.

The burden of the Government debt may or may not be alleviated by the departure from gold. For, here again, there is a law suit pending which if it be decided against the State, payment of the interest will be made in gold.

The cost to the Government of restoring the pound Egyptian to its previous value may look embarrassingly expensive. But even if the cost were superior to £. 5 millions, even if it amounted to £. 10 millions, the matter—looked at from one particular angle —would still be worth considering as a business proposition. For, with a State budget of about £. 40 millions, the restoration of the previous standard would bring in more than £. 10 millions (the difference between £. 40 millions gold and £. 40 millions

paper). In other words, the restoration of the previous parity would be an investment yielding 100 %; one of the rare cases of getting something for nothing practically.

This is looking at things from the Government point of view only. Otherwise considered, what the Government may be losing now in revenue, the taxpayers are gaining: if the Government is getting £. 10 millions less than it has been getting so far; or £. 10 millions less than it should get if it restored the £. to its previous value, this is counterbalanced by the fact that the taxpayers are paying £. 10 millions less in taxes than they should be paying under the same system of taxation but with an appreciated pound.

Besides, from the Government's point of view, there are other ways than revaluing the pound, of getting something for nothing, and with the same net effect: there is the way of raising £ 10 millions of fresh money by taxation.

The gain to the Government on officials' salaries is a real gain; and a gain which could not have been achieved with the same ease otherwise than through currency depreciation. Government expenditure on items other than salaries is bound to rise; but this is a feature of the situation which will find many supporters among those who look upon it as a device for enforced economy. With an inelastic revenue and a rising bill, retrenchment will be unavoidable.

To strike a balance between the pros and cons is obviously a knotty problem. In the days before the war the restoration of the standard would have been summarily adjudged a matter of common honesty. Since the war, however, departures from the standard have been so common and frequent that there has been a decided shifting of opinion. Even instances of deliberate debasement have been passed as due to force majeure.

The particular case of Egypt, however, is one of genuine force majeure, judged even by pre-war standards of morality. For, Egypt never professed for her currency other than the standard to which she still adheres. There has been no depreciation of her currency relatively to her standard, but a depreciation — not of her doing — of the standard which she in common with a lot of other countries, had adopted to the satisfaction of the rest of mankind. The deciding factor in Government policy will be

expediency: the Government will be guided in all probability by what she can immediately afford to do, which seems good enough.

That a speedy decision is desirable is evidenced, in the first place by the absence of indications pointing to an early stabilisation of the sterling, and in the second place, by the impossibility of predicting sterling fluctuations in the meantime.

There are not wanting in England to-day, people who firmly believe that a prolonged departure from gold will help recover lost ground in trade. There are others who, perhaps rightly, incline to the view that departure from gold helps maintain a hold on wage rates rendering them pliable to world conditions and responsive to the exactions of competition. The choice—as far as England is concerned—does not lie merely between one standard involving a certain price level and another standard involving another price level. The alternatives are more deep rooted and involve a choice between rigid cost on the one hand and fairly elastic costs on the other. That it may not pay the British Government to restore the gold standard is, accordingly, by no means an unreasonable prediction; and any attempt to peg a foreign currency on to the sterling exchange must be decided—if it is to be decided wisely—in the light of this prediction *i.e.*, it must be decided with an eye to the possibility of British currency being—for a time, at any rate—divorced from gold.

The position of the Britsh budget is good and is improving. But while we can remain reasonably certain not to experience the wild fluctuations which characterised some European currencies during and immediately after the war, yet we cannot be proof against the "flutter" fluctuations inseparable from any scheme devoid of automatic checks.

As between an erring exchange and an erring level of prices, the former is probably the lesser evil. But we can even have no assurance that the variations in the rate of sterling exchange (relatively to foreign currencies) correct, insteed of accentuating variations in the price level.

S. LACKANY.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

SUR LE

NOUVEAU TARIF DOUANIER [1]

PAR

Drs L. GADDI & I. G. LÉVI

AVANT-PROPOS

Au milieu du chaos qui caractérise les échanges internationaux, le libre échange reste une aspiration idéale chère à tous les esprits libéraux, c'est-à-dire à la grande majorité de l'élite humaine et, comme telle, elle mérite d'être entretenue même contre tout espoir de réalisation prochaine.

Mais dans le domaine de la pratique, on ne saurait faire abstraction de l'existence des barrières douanières qu'un très grand nombre d'Etats ont élevées chez eux depuis bien longtemps, ni du fait que ce régime a, dans une mesure plus ou moins grande mais toujours très appréciable, façonné l'économie agricole industrielle et les finances de ces pays et que partant sa suppression entraînerait la ruine de centaines de milliers d'entreprises nées à l'abri de tarifs douaniers à caractère fiscal, économique ou franchement protectionniste et mettrait les finances publiques dans un sérieux embarras.

On ne saurait non plus fermer les yeux sur le fait manifeste de l'élévation générale des barrières douanières, provoquée tant par les conséquences financières ou autres de la guerre, que par la crise économique mondiale. Ces circonstances ont fait que le régime tarifaire a submergé les dernier îlots où le libre échange avait trouvé refuge, moins, quoi qu'on en dise, pour des raisons de principe ou de sentiment, que parce qu'il s'y imposait pour

---

[1] Conférence prononcée le 29 mars 1931 à la Section économique de la Société Royale d'Economie, de Statistique et de Législation.

des raisons pas plus dignes d'égard que celles qui ont déterminé d'autres pays à adopter le régime protectionniste plus ou moins accentué.

Pour réaliser la distribution rationnelle du commerce et de la production entre les différents pays, suivant leurs conditions physiques et autres — idéal qui est à la base de la théorie du libre échange et des principes de la spécialisation et de la distribution du travail — il faudrait par conséquent faire, table rase d'un long passé et condamner les pays déshérités de la nature ou dont l'indépendance économique est de date récente, à un abaissement de leur standard social au niveau que les pays plus heureux voudront bien leur consentir ou obliger leurs populations à chercher refuge dans ces pays pour pouvoir jouir des bienfaits de la civilisation.

Dans ces conditions l'Egypte, par exemple, pauvre en richesses minérales et en main d'œuvre spécialisée, devrait renoncer à toute idée d'industrialisation et se résigner à cultiver du coton et à le vendre au prix que les récoltes américaine et indienne lui auront assigné.

Cela n'est guère possible et c'est contraire même aux intérêts égoistes des pays industriels et à ceux de la civilisation.

Aussi faut-il considérer le régime des tarifs douaniers comme un mal nécessaire que l'on ne peut pas supprimer d'un coup ni, peut-être, à tout jamais, mais que l'on doit s'efforcer d'endiguer d'abord et d'atténuer ensuite graduellement.

D'ailleurs les tarifs douaniers et les traités de commerce qui en sont le corollaire sont justement un moyen de combattre la guerre des tarifs et de réaliser une meilleure distribution de la fonction productive. Nous trouvons en effet les témoignages les plus nets de cette action bienfaisante au cours des négociations entre Etats. Ceux-ci sont, par la force des choses, amenés à sacrifier les intérêts de la production nationale la moins viable, la moins importante, pour assurer la défense de leurs positions économiques les plus solidement établies.

Au surplus, si on dégage l'esprit de toute préoccupation doctrinaire, il faut reconnaître que la taxation des importations, considérée comme instrument de progrès économique et social, ne diffère pas, après tout, des autres moyens mis en œuvre par les Etats, tels que les subventions à la production et au commerce

national, la construction des routes, l'établissement de tarifs ferroviaires à base économique, les entreprises coloniales, etc... dont les frais sont supportés par les contribuables tout comme les droits douaniers. A l'avantage de ces derniers, on peut même dire, qu'une partie en est supportée par les pays étrangers qui, favorisés par la nature, par leur ancienneté et par d'autres circonstances favorables si ce n'est, par leurs propres tarifs douaniers, peuvent prendre à leur charge cette sorte de prime à la production locale moins favorisée que sont censés être les droits de douane. Et par là même les droits douaniers réalisent une sorte de péréquation de la fortune internationale.

Mais il y a plus: le tarif douanier constitue le moyen le plus rapidement efficace pour la défense de la balance commerciale et économique dont le déséquilibre a pu entraîner un colosse tel que l'Angleterre au bord de l'abîme et à rompre avec un passé de libéralisme qui constituait son orgueil. De la sorte s'est réalisée la prophétie de Disraeli qui a prédit que le jour sombre et inévitable viendrait où les esprits céderont devant l'infortune.

Les tarifs douaniers servent en effet à fermer immédiatement le marché national à l'importation étrangère, soit pour le réserver à la production nationale déprimée et arrêter la sortie inutile de capitaux, soit pour obtenir de l'étranger des avantages pour les exportations en échange de réductions ou de suppressions de droits, soit enfin pour permettre à la production locale de majorer les prix de vente intérieurs ou de réduire les prix de revient afin de pouvoir abaisser les prix d'exportation.

Or c'est l'abus de cette dernière action des tarifs douaniers déterminée par une série de circonstances: rationalisation excessive, accroissement de dépenses et dettes nationales, qui a déformé la fonction normale des tarifs douaniers, instrument légitime d'organisation et de défense de la production nationale.

C'est surtout cet abus, nécessaire ou non, et pas le principe du tarif lui-même, qui constitue l'obstacle au rétablissement des échanges internationaux. Mais il a, nous le pensons, atteint son point culminant et sa généralisation lui enlève toute efficacité. C'est pourquoi la réaction ne tardera pas à se manifester.

On doit bientôt arriver — bien des signes l'annoncent — à des ententes raisonnables, et à une plus juste conception de la solidarité internationale. En vue de ces ententes, les tarifs douaniers

sont un instrument efficace pourvu qu'ils soient souples et rationnellement établis.

En ce qui nous concerne, nous nous proposons de révéler les lacunes du tarif égyptien et d'indiquer la manière dont il doit être revisé pour qu'il puisse remplir son rôle national et international.

Avant de nous engager dans cette démonstration, nous tenons à souligner, que nous aspirons pour le bien de l'économie nationale et du commerce international peut-être à autant de réductions que de majorations des droits actuels et que, dans notre esprit et d'après l'expérience de ces deux dernières années, les majorations ne doivent pas se traduire par une augmentation des prix de vente de la production locale mais bien au contraire par une réduction égale à celle des prix de revient résultant d'une production accrue. Elle n'entraînera des majorations, qu'en tant que les prix mondiaux seront susceptibles d'augmenter après la baisse actuelle et à l'égard des produits dont certains pays nous envahissent à des prix ne tenant aucun compte des prix réels ou de revient parce que ces pays se trouvent dans la nécessité d'exporter malgré tout pour drainer vers eux la richesse d'autrui et redresser leur balance. Le dumping voilé ou découvert est un véritable attentat à l'économie des pays où il s'exerce et ces pays ont le droit et le devoir de se défendre par des droits d'importation suffisants pour flétrir cette concurrence déloyale.

1. Le Système de Tarification.

Le Comité des trois experts douaniers et l'Administration des Finances n'ont pas cru devoir tenir compte, lors de l'établissement du nouveau tarif douanier, des nombreuses et graves objections qui s'élèvent contre le système de tarification générale.

Dans notre rapport sur « les questions douanières générales » présenté en 1917 au Conseil Économique, la Fédération égyptienne des Industries avait fait ressortir nettement (pages 43-51) les dangers et les inconvénients de ce système. D'après nous, le système adopté ne permet d'atteindre convenablement aucun des buts auxquels doit viser toute réforme douanière, afin qu'elle puisse servir de base et d'instrument au progrès technique et au développement économique du pays.

Dans la préparation de leur projet de tarif, les experts ont certainement voulu marquer la limite minima nécessaire à l'Egypte eu égard à la situation économique du pays telle qu'elle se présentait en 1929. En effet, il n'entrait point dans leurs attributions purement techniques, mais il appartenait plutôt au Gouvernement, comme fonction politique, de juger si et dans quelle mesure il convenait de majorer le tarif proposé avant de l'appliquer, ou bien d'établir, suivant le système de tarif à double colonne, une autre série de droits plus élevés à côté des droits minima proposés par les experts.

Au lieu de ce faire, le gouvernement a appliqué purement et simplement le projet des experts sous forme de tarif général à colonne unique, avec un grand nombre de modifications de droits dont beaucoup n'étaient guère favorables à la production nationale.

Il y a désormais très peu de pays où l'on applique un «tarif général» dans le propre sens du mot, c'est-à-dire un tarif destiné à être égale « négocié » avec d'autres Etats en vue de régler les rapports commerciaux réciproques.

Il est vrai que tous les Etats d'Amérique, à l'exception du Canada, ainsi que tous les pays d'Afrique et d'Asie, excepté le Japon, appliquent des tarifs à une seule colonne, mais ce sont là des tarifs rigidement autonomes qui n'admettent ni atténuations

ni stabilisations par des accords internationaux. Au surplus, ce sont, en général, des tarifs aux taux très élevés. Il suffirait, à titre d'exemple, de mentionner celui des Etats-Unis de l'Amérique du Nord, où les droits représentent, dans la plupart des cas, 40 ou 50 % de la valeur des marchandises, dans d'autres cas ils atteignent, et parfois même dépassent, les 80 %.

Parmi les autres principaux pays, la Grande-Bretagne a toujours maintenu l'autonomie de son tarif. A Genève, à l'occasion de la dernière conférence dite de la « trève douanière », qui eut lieu en 1930, la Grande-Bretagne avait manifesté le désir d'entreprendre des négociations avec les autres Etats en vue d'arriver, moyennant des accords bilatéraux, à mitiger la rigueur des tarifs douaniers. Elle a même entamé des pourparlers à cet effet avec la France, l'Italie et la Belgique, mais lorqu'on en était venu aux faits, on avait vu que la Grande-Bretagne entendait obtenir, et non pas accorder, une réduction des droits. L'application en Grande Bretagne de nombreux droits nouveaux a poussé les autres Etats — notamment la France et l'Italie — à réclamer à leur tour des facilités douanières à l'égard de certains produits qui les intéressaient; et ils en avaient vraiment besoin, puisque le tarif anglais avait établi des droits presque invariablement de l'ordre de 33 1/3 % de la valeur des marchandises; mais le Gouvernement Britannique confirma alors que le tarif douanier ne pouvait être modifié.

Pour le reste de l'Europe, parmi les grands pays industriels, seules l'Autriche, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne, l'Italie et la Suisse ont de vrais tarifs généraux qui leur sont propres et qui ont été graduellement atténués et partiellement remplacés par les tarifs conventionnels issus des traités de commerce. Mais ces tarifs généraux se rapportent aux postes du tarif visés par ces traités et seulement aux marchandises des pays admis au traitement de la nation la plus favorisée; ils sont au surplus conçus, depuis le commencement, en vue des négociations internationales ultérieures, c'est-à-dire qu'ils établissent des droits très élevés qui peuvent, dans la suite, être réduits sans causer de grands préjudices à la production nationale.

Mais les autres inconvénients propres au système du tarif général subsistent quand même dans ces pays. On s'y plaint, en effet, de ce que les traités de commerce sont de nature à troubler

l'eurythmie du tarif, en modifiant les rapports établis entre les droits sur les matières premières, sur les produits mi-ouvrés et sur les produits finis : dans certains cas les droits conventionnels sur ces derniers se trouvent inférieurs aux droits qui grèvent les matières premières utilisées dans leur fabrication.

En outre, les traités généraux donnent lieu à la préoccupation constante que les nouveaux accords internationaux qui se suivent sans cesse ne viennent à l'improviste troubler le fondement économique des diverses industries à cause de la réduction des droits sur les produits qui les intéressent. Ils privent de la sorte l'industrie du sens de la stabilité du traitement douanier, condition essentielle pour établir un programme viable de travail.

Toutefois, étant donné que les droits sont élevés à l'origine, l'économie nationale trouve en général dans les droits conventionnels une marge suffisante de protection.

La situation en Egypte est différente. Il est peu probable que l'autonomie du tarif douanier actuel puisse être maintenue. Les exportations — pour la plupart des produits agricoles — ont besoin d'être secondées et développées ; et pour atteindre ce but, il est nécessaire d'obtenir, à l'importation dans les pays étrangers, une réduction de droits qui, presque partout, sont très élevés, surtout, peut-on dire, pour ce qui concerne les produits du sol et de la ferme. Il y a quelques années on n'avait pas à redouter des droits sur les produits bruts du sol et surtout pour les matières premières. Mais, aujourd'hui, sous la pression financière, cette crainte ne saurait être écartée *a priori*. A l'heure actuelle on ne peut pas obtenir des facilités douanières sans en accorder et, en ce qui nous concerne, afin d'obtenir des facilités pour nos produits agricoles, il nous faudra consentir une réduction des droits sur les produits industriels étrangers, et même des réductions sensibles, puisque dans les négociations on cherche toujours à déprécier les concessions d'autrui et à surévaluer les siennes propres. D'autre part, il faut s'attendre à ce qu'on nous demande la réduction des droits grevant justement des articles manufacturés similaires à ceux fabriqués en Egypte, étant donné que c'est la production locale de ces articles qui gêne le plus l'importation des articles manufacturés étrangers.

Mais le tarif égyptien, ainsi que nous l'avons dit, a été établi, à l'origine, avec des droits qui ne représentent même pas,

généralement, le minimum indispensable à la défense de la production nationale. Comment serait-il donc possible, à l'avenir, de réduire ces droits sans nuire profondément à la vie économique du pays ? Seul le tarif à double colonne permettra d'éviter tant les dangers de la situation actuelle que l'inconvénient de frapper de droits trop élevés des marchandises qui n'intéressent pas la production nationale, ce qui se produirait si l'on adoptait un tarif renforcé à une colonne.

Les droits actuels, dûment modifiés dans les nombreux cas où ils apparaissent insuffisants, doivent constituer le tarif "minimum" au-dessous duquel il ne faut pas aller, sauf dans le cas où de nouvelles exigences éventuelles de la production nationale le réclameraient. Ainsi constitué ce tarif peut, en totalité ou en partie, être accordé — comme il peut aussi être stabilisé — aux Etats étrangers qui accorderaient des facilités douanières correspondantes en faveur de nos exportations. Dans les rapports avec les Etats qui n'accorderaient pas un traitement favorable à l'égard de nos produits, on doit appliquer un tarif "général" avec des droits beaucoup plus élevés que les droits "minima". Les autres pays seraient ainsi induits à faire des concessions, plus qu'utiles, nécessaires au développement de nos exportations.

Le marché égyptien intéresse beaucoup les pays industriels et même, en ce qui concerne certains produits, les pays agricoles. Tous auront donc intérêt à obtenir un tarif minimum, surtout pour éviter un traitement différentiel — dérivant de l'application des droits généraux — par rapport aux autres pays concurrents qui jouissent des droits minima. C'est la parité de traitement qui importe le plus pour vaincre la très âpre concurrence mondiale.

Dans le système du tarif général, les droits conventionnels comportent généralement une réduction relativement petite des droits généraux. Par conséquent, le désir d'entreprendre des négociations afin d'obtenir des facilités douanières ou seulement l'application de la clause de la nation la plus favorisée est très limité, d'autant plus que dans le cas de l'Egypte qui est obligée d'importer, bon gré, mal gré, un très grand nombre de produits et qui ne peut pas consentir des réductions sensibles tant à cause de l'extrême limitation des droits de douane que pour des raisons impérieuses d'ordre fiscal.

Par contre, dans le système du tarif à double colonne, présen-

tant un fort écart entre les droits minima, et les droits maxima, la concession du tarif minimum est très appréciée et recherchée par les pays étrangers pour lesquels les droits maxima constitueraient une barrière presque insurmontable et imposeraient un trop grave sacrifice à leurs exportateurs contraints à réduire leurs prix à la limite marquée par les concurrents, étrangers et égyptiens, par le tarif minimum.

Heureusement, l'Egypte n'a pas encore engagé son tarif par aucun accord international. *Il est donc possible, voire indispensable, de procéder de la seule manière suggérée tant par les considérations d'ordre théorique que par l'expérience des autres pays, c'est-à-dire d'adopter un tarif à double colonne plus approprié aux nécessités économiques du pays.*

On ne saurait ni devrait entamer des négociations internationales sans avoir une base de discussion plus convenable. Les autres Puissances, sur leurs tarifs comprenant des droits élevés à dessein — nous insistons sur cette considération fondamentale— sont à même de nous consentir des réductions qui ne pourraient avoir aucune répercussion défavorable sur leur économie. Par contre, l'Egypte ne saura accorder une concession quelconque à titre de compensation sans compromettre sérieusement la viabilité de la branche correspondante de son industrie.

2. La Nomenclature Douanière.

Les experts qui ont élaboré le projet du nouveau tarif douanier se sont conformés au « projet de cadre pour une nomenclature douanière unifiée » établi par le Comité d'experts de la Société des Nations et publié en juillet 1928.

En principe, leur initiative était très opportune, puisque tôt ou tard (probablement au début de l'année 1933), les tarifs douaniers de la plupart des Etats civilisés seront modifiés sur la même base et offriront un moyen plus facile et plus sûr de se rendre compte du mouvement des courants commerciaux entre les différents pays.

Mais depuis 1928, le Comité des Experts de la Société des Nations, par un labeur aussi long qu'assidu, a complété et perfectionné le « cadre » initial qui ne constituait qu'une simple ébauche destinée à être amplement développée ultérieurement.

Tout en maintenant, en ligne générale, la première distribution des articles dans les divers chapitres du « cadre », le Comité a modifié profondément l'ordre et la portée d'un grand nombre de postes, afin de mieux répondre aux exigences techniques et économiques que tout tarif est appelé à satisfaire.

Le Comité a, en effet, apporté un grand soin à l'étude des conditions dans lesquelles s'exerce chaque production en procédant à une large consultation des organisations des producteurs des différents pays, de manière à assurer, moyennant le tarif douanier, une protection efficace aux intérêts nationaux particuliers de chacun d'eux.

Le jour n'est désormais pas très éloigné où la « nomenclature-type » pourra être définitivement approuvée et sanctionnée.

Le Comité des Experts de la Société des Nations a terminé son travail, et son projet, contenant d'amples illustrations, sera bientôt soumis à tous les Gouvernements pour toutes observations d'ordre technique qu'ils auraient éventuellement à faire à son sujet.

Une conférence internationale, qu'on espère réunir cette année au courant de l'automne, délibérera donc sur le texte définitif de la nomenclature douanière uniforme et les modes de son application par les divers Etats. Il y a lieu d'espérer qu'on approuve en même temps et qu'on rende définitif l'autre projet étroitement connexe avec celui de la nomenclature dont il constitue le complément nécessaire, celui relatif au système de taxation au poids net ou brut et au régime des tares (1) .

Par conséquent, la nomenclature du tarif égyptien devra, elle aussi, subir des modifications sensibles.

L'Egypte est le premier et, jusqu'à ce jour, le seul pays qui ait adopté, du moins dans ses lignes générales, la nomenclature internationale et, ne fût-ce que pour cette raison, elle se doit de rapprocher encore plus son tarif au projet définitif du Comité des Experts de la Société des Nations.

En bien des cas, les modifications qu'il y a lieu d'apporter

(1) Il paraît, toutefois, qu'on laissera en suspens la question des droits ad valorem et des droits spécifiques (à peine discutée par la Chambre de Commerce Internationale), et ce à cause des graves difficultés d'ordre technique, économique et même politique qu'elle présente.

revêtent une importance substantielle bien plus grande qu'il n'apparaît de prime abord, car elles réalisent, entre autres, une plus juste discrimination des postes et, partant, une classification et une taxation plus appropriées des marchandises.

3. La Défense de la Production Nationale.

Aujourd'hui et dans tous les pays civilisés, le régime douanier qui constitue, entre les mains d'un Gouvernement avisé, un instrument puissant d'encouragement et de soutien de l'initiative privée dans le domaine économique, est appelé d'abord et surtout, à assurer le développement et le perfectionnement de la production agricole et industrielle dont dépendent essentiellement le progrès de la civilisation et le bien-être des peuples.

Industrialiser un pays c'est fournir à toutes les classes sociales le facteur principal sinon exclusif d'un relèvement rapide et progressif de leur standard de vie; c'est lui assurer en outre un élément essentiel de défense nationale.

Cet objet, qui devait constituer pour l'Égypte le but essentiel de la réforme douanière, n'a pas été atteint par le tarif de 1930 où ont manifestement prévalu la sauvegarde des intérêts fiscaux et une préoccupation excessive d'éviter de grever la consommation.

A la différence des autres pays, l'Egypte ne s'est donc pas imposé, dans sa réforme douanière, un programme précis et complet capable d'assurer la défense des intérêts industriels déjà existants et le développement ultérieur de l'industrie nationale.

L'Allemagne, l'Italie et le Japon notamment sont parvenus au cours du dernier demi siècle à assurer, au moyen d'une politique douanière avisée, l'essor graduel de leurs industries, tout en développant leur commerce d'exportation. Et si nous prenons en exemple l'Italie dont les conditions économiques et démographiques d'il y a quelque quarante ans se rapprochaient de celles de l'Egypte contemporaine, nous trouvons que le tarif de 1887, qui a marqué pour elle le point de départ de l'évolution industrielle, a favorisé en premier lieu les industries textiles et notamment celle du coton, la sidérurgie moyennant un droit rationnel sur la fonte et les articles laminés, l'industrie sucrière, celle de l'alcool et d'autres de moindre importance. Le tarif général accordait

également une large protection à l'industrie mécanique et à la grande industrie chimique qui était alors à l'aube de son développement; mais comme les machines, les appareils et les produits chimiques étaient encore grandement nécessaires aux autres industries, et comme, d'autre part, dans cette catégorie d'articles on pouvait trouver les compensations exigées par les Etats contractants pour accorder des facilités à l'exportation italienne des produits agricoles, les droits sur ces articles furent sensiblement réduits. Et ce ne fut qu'en 1921 (la guerre avait empêché la révision du tarif prévue pour l'année 1917, date à laquelle venaient à échéance les principaux traités de commerce) que l'Italie s'appliqua à aménager une protection plus efficace en faveur de ses industries complémentaires qui s'étaient constituées et sensiblement développées au cours de la grande guerre, lorsque la concurrence étrangère était, en fait, inexistante.

Dans le tarif égyptien, par contre, de même qu'on ne trouve ni une protection efficace en faveur de la production agricole et industrielle existante, ni la trace d'une ligne de conduite systématiquement préétablie, de même on ne constate pas la volonté méditée de réaliser la transformation industrielle progressive du pays.

Le Gouvernement n'a pas tardé à se rendre compte, lui-même, des inconvénients que présentait la situation ainsi créée. Il a introduit, à différentes reprises, des modifications là où le tarif douanier s'est révélé plus défectueux, en faveur d'abord des principaux produits agricoles et ensuite de quelques produits industriels. Toutefois, on ne saurait, à l'aide de quelques amendements timides et partiels, remédier pour le présent — et pour l'avenir auquel on doit pourvoir bien à l'avance — à une situation résultant d'une conception inexacte du complexe problème douanier. Il faut donc en arriver, en suivant d'autres critères que ceux dont on s'est inspiré jusqu'à présent, à une révision à fond tant de la forme que de la substance du tarif actuel.

Sous l'ancien régime douanier — anti-économique par excellence — tout ce qu'on importait de l'étranger était taxé dans la même mesure: matières premières, produits mi-ouvrés et articles manufacturés. On ne faisait aucune discrimination entre les marchandises dont l'importation était nécessaire, parce qu'elles n'étaient pas produites dans le pays, et celles dont l'importation

constituait une dangereuse concurrence à la production nationale. Sous le régime actuel encore tout est taxé — et souvent dans la même mesure — de telle manière que les droits grevant les produits destinés à la fabrication atteignent, voire dépassent parfois, les droits sur les articles manufacturés correspondants.

On n'admet en franchise douanière que les livres, les journaux, les cartes géographiques et la musique, soit en tout quatre postes sur 897 postes du tarif qui, dans la presque totalité, sont trop complexes faute d'une suffisante discrimination. On a évité d'établir des droits qui constitueraient une charge pour la culture, mais c'est là la seule exception.

La tradition fiscale est restée inchangée et toute puissante au détriment de l'objet de la réforme douanière et en primant toute autre considération.

MATIÈRES PREMIÈRES BRUTES. — Toutes les matières premières, même brutes, pour l'agriculture et l'industrie — on peut même dire les matières premières surtout, puisqu'elles représentent une masse imposable compacte — ont été assujetties à des droits plus légers (mais pas toujours) que les 8 % de l'ancien tarif. Toutefois, on ne saurait justifier ces droits, dans un pays comme l'Egypte qui en est encore au début de son progrès agricole et dans les premières étapes de son développement industriel.

Certaines matières premières dont l'importation de l'étranger est inévitable et qui offrent une grande importance à l'égard de certaines industries nationales, *ont été lourdement taxées à cause de leur valeur élevée. Des considérations évidentes d'ordre économique auraient dû mener à l'adoption du critère opposé, c'est-à-dire à l'établissement d'une taxation inverse par rapport à la valeur, afin que les droits de douane ne viennent pas élever davantage le coût de fabrication en Egypte des produits auxquels ces matières premières sont destinées.*

On sait, en effet, que les industries étrangères concurrentes jouisssent de la franchise douanière, soit en vertu du tarif, soit par la voie du remboursement de ces droits à l'exportation du produit fini. En outre et indépendamment des droits de douane, les matières premières sont, dans la plupart des cas, moins chères à l'étranger qu'elles ne le sont en Egypte. Il est donc naturel que la moindre aggravation fiscale sur ces matières soit très sensible et très pernicieuse pour les industries locales.

La préoccupation de régler la mesure des droits suivant la valeur des marchandises a conduit, dans certains cas, à l'établissement d'une gradation absolument contraire aux besoins les plus évidents de l'économie nationale. Par exemple, le droit sur la houille, fixé à P.T. 5 la tonne se trouve porté à P.T. 7 pour le coke, à P.T. 8 pour les agglomérés de houille (briquettes, boulets, etc.) et à P.T. 15 pour le mazout. Nous estimons que tous les combustibles doivent être admis en franchise ou tout au plus grevés du simple droit de statistique, sauf en ce qui concerne les briquettes dont nous parlerons plus loin. En tout cas, le rapport entre ces droits n'est pas logique.

Quant au coke — du moins au coke de gaz — on pourrait trouver une faible justification à l'augmentation du droit qui le grève dans l'avantage que cette augmentation offre pour la défense des usines à gaz nationales contre la concurrence étrangère en ce qui concerne ce sous-produit. Il y a lieu, toutefois, de se demander si l'aggravation qui en résulte pour le consommateur est justifiée, dans ce cas très particulier, par l'avantage qu'en tirerait l'industrie monopolisée dont le fondement économique est basé principalement sur la production du gaz d'éclairage et de ses autres sous-produits. D'autant plus que le coke importé est destiné à l'industrie métallurgique qui ne peut pas se servir du coke de production locale.

En ce qui concerne les agglomérés de houille, la situation est toute particulière. L'industrie locale de ces produits a besoin d'être protégée contre la concurrence étrangère et aussi d'être mise en état de fournir ces produits à des prix ne dépassant pas, d'une manière relative, celui de la houille, ce qui intéresse également le consommateur.

Articles mi-ouvrés. — Mais l'allègement des droits sur les principales matières premières qui, comme les combustibles, intéressent la production locale, ne suffit pas, à lui seul, à donner au tarif le « caractère économique » qui doit prédominer Il y a un grand nombre de produits industriels, donc de plus grande valeur, qui ne peuvent pas être livrés directement à la consommation, mais qui doivent être transformés et finis ultérieurement; ils constituent ainsi des matériaux de fabrication dont l'importation de l'étranger est nécessaire pour satisfaire aux besoins de l'industrie locale. Le tarif actuel grève ces produits

de droits toujours plus élevés sans se soucier du fait que de cette façon on augmente les difficultés de *la production nationale, qui voudrait, au contraire, voir s'alléger le poids fiscal grevant les éléments de son activité, afin de pouvoir réduire le coût de fabrication.* A titre d'exemples, nous nous permettons de mentionner les cas, particulièrement graves, de quelques-unes de nos principales industries.

A l'industrie de la chaussure en cuir, qui témoigne en Egypte d'une grande ingéniosité et qui s'y est beaucoup développée, le tarif douanier accorde une défense apparente de P.T. 13 par paire. Mais en réalité la soi-disant protection se réduit à P.T. 5 puisqu'il faut déduire P.T. 7, $^{6}/_{10}$ représentant les droits sur les principales matières premières importées. Cela représente un droit de 8 % sur la valeur moyenne. La longue gamme des matériaux employés par cette industrie est frappée généralement de droits excessifs: £ 1 les 100 kilos pour les cartons durcis et pour les accessoires en carton, £ 6 les 100 kilos pour les machines à coudre et 15 à 20 % sur d'autres matières premières accessoires bien que très importantes, tous des produits que l'on ne fabrique pas en Egypte.

L'industrie du savon a obtenu, dans le tarif en vigueur, un traitement de faveur pour les huiles et les graisses qu'elle emploie. Le droit a été réduit de P.T. 25 les 100 kilos sous réserve de certaines formalités coûteuses et gênantes. En réalité, le droit établi équivaut, pour l'huile de coco, au 15 % ad valorem, pour les pâtes d'huile d'olive au 22 %, pour l'huile d'olive au 10 %, etc. C'est là, à n'en pas douter, une charge excessive pour une production qui n'a, en définitive, pour toute défense, qu'un droit de P.T. 65 les 100 kilos, équivalant au 16 % ad valorem. Si on en déduit les droits qui grèvent la matière première, la marge de protection, si l'on peut s'exprimer ainsi, se réduit à un chiffre vraiment dérisoire.

La chocolaterie doit acquitter un droit de P.T. 50 le quintal sur le cacao, de P.T. 90 sur le sucre, et de P.T. 150 sur le lait en poudre (à propos de ce dernier élément, il y a lieu de noter que le droit qui s'y appliquait était de P.T. 60 et que le nouveau taux ne date que depuis le 17 février 1931). C'est là une aggravation évidemment exessive, car si l'on comprend la raison d'être du droit sur le sucre qui, en Egypte, est justifié par des

raisons fiscales et économiques, il y a lieu de réduire ceux qui grèvent le cacao sans sucre et le lait en poudre qui n'ont d'autre justification que l'intérêt fiscal.

On pourrait multiplier ces exemples à l'infini, bien d'autres industries devant acquitter des droits élevés sur les matières premières au point de rendre tout à fait inopérant le droit sur le produit fini.

Il y a lieu de déplorer en outre que, dans certains cas, le tarif retombe dans l'erreur de l'ancien régime en frappant du même taux de droits les matières premières et les produits finis respectifs et en réservant même un traitement plus défavorable au matériel et aux matériaux qu'aux produits finis.

Tel est le cas, par exemple, pour la moutarde préparée que le tarif confond dans la même rubrique (148) avec la farine des moutarde, sa matière première; pour les fils de caoutchouc recouverts de matières textiles qui sont assujettis (366) au même droit que les fils nus sans tenir aucun compte de la valeur et du droit des fils de soie et de coton dont ils sont couverts ni de l'incorporation d'une plus grande somme de travail dans les fils garnis; pour les boîtes, sacs et sachets en papier ou en carton et pour les autres cartonnages similaires (458) qui paient un droit égal qu'ils soient bruts, c'est-à-dire sans aucun impression ou ornementation, ou qu'ils soient imprimés, lithographiés ou autrement finis moyennant un supplément de travail appréciable et de matières prémières (couleurs, encres, vernis, etc.) assujettis à des droits excessifs; pour le cuivre dont la tonne qui coûte L.E. 36 à 40 paie un droit de L.E. 40 à 50 alors que les produits finis paient au maximum 20 %, et ainsi de suite.

Voilà de graves erreurs techniques et économiques du tarif compromettant l'existence des industries locales qui doivent en supporter les effets pernicieux.

Machines. — Le traitement douanie réservé aux machines et outils de la plus grande importance pour l'agriculture et l'industrie a été fixé, en vérité, avec plus d'égards aux exigences économiques, vraisemblablement parce qu'on a voulu de la sorte promouvoir l'organisation productive du pays.

Les droits sur les machines sont généralement maintenus au taux de 6 % ad valorem. Cependant pour les machines-outils (760) et pour celles non dénommées (768), ils s'élèvent à 8 %,

pour les parties détachées à 10 %, pour les organes de transmission (772) à 12 % et pour les machines à coudre à 40 %.

Cependant, en raison de la concision de la nomenclature, il n'y a aucune justification à majorer le droit sur les machines non dénommées qui sont, après tout, celles qui intéressent le plus le progrès industriel du pays, en tant qu'elles constituent des instruments de travail pour les industries qui ne se sont pas encore établies. Le tarif, en effet, ne mentionne expressément que les machines propres aux principales industries existantes, c'est-à-dire celles de l'industrie du tissage (761), des papiers et cartons (763), des arts graphiques (764) et celles de la minoterie, la boulangerie et la fabrication des pâtes alimentaires (767).

C'est, au surplus, une erreur absolue que d'avoir frappé du droit fort, 8 % ad valorem, les machines-outils (760) qui sont, pour ainsi dire, des machines universelles nécessaires à toutes les industries, à tous les ateliers, pour le travail du bois et des métaux. S'il y a des raisons pour appliquer aux machines des droits modérés — l'opportunité de faciliter l'organisation industrielle en est une — c'est bien aux machines-outils qu'il aurait fallu songer tout d'abord.

Les parties de machines sont généralement taxées, dans les principaux pays, plus fortement que les machines auxquelles elles se rattachent. On veut de la sorte empêcher le simple montage des machines importées en pièces détachées, ce qui pourrait permettre d'éluder les droits sur les machines complètes établis souvent suivant une certaine gradation se rapportant aux poids unitaires. Cette considération n'a pas de valeur pour le tarif égyptien, même pour les postes Nos. 756, 760 et 768 relatifs aux machines motrices, aux machines-outils et aux machines non dénommées, bien qu'elles soient divisées d'après le poids, parce que le droit est invariable quel que soit le poids unitaire des machines. D'ailleurs il est sans doute opportun de faciliter l'importation des pièces de rechange pour les machines existant dans le pays.

Il est vrai que l'industrie mécanique nationale est à même de produire et produit effectivement quelques parties détachées de machines, mais pour la production locale le droit de 8 % établi au tarif est insuffisant, étant donné les droits qui grèvent les matières premières et les forts déchets qu'occasionne ce travail. Il serait partant nécessaire de subdiviser les postes en question

de manière à établir des droits plus efficaces pour les parties de machines que l'on produit dans le pays et de mitiger le droit sur celles qu'il faut nécessairement importer de l'étranger.

Il y aurait lieu d'envisager, en outre, l'opportunité d'admettre en franchise totale les machines et le matériel nécessaires à *l'installation* de nouvelles industries, pour de nouvelles formes de production, mais cet objet peut être réalisé par une loi spéciale établissant des règles particulières propres à éviter les abus au préjudice du Trésor et des industries existantes.

Cet état de choses est aggravé par une fréquente absence de bienveillance, voire de logique, dans l'interprétation du tarif. Ainsi, le roues à engrenage sont taxées comme des pièces de transmission. L'outillage complet importé pour une fabrique de pâtes est subdivisé suivant la nature des articles au lieu de les taxer en bloc au taux modéré fixé par le législateur pour encourager cette industrie. Les appareils de laboratoire, expressément mentionnés dans le tarif et formant un lot, sont soumis à une discrimination que le législateur n'a pas envisagée.

ARTICLES MANUFACTURÉS.— En ce qui concerne les produits industriels, le tarif en vigueur se montre, d'une façon générale, très timide dans la taxation. Celle-ci n'offre pas à la production nationale, par l'application aux produits manufacturés étrangers, une compensation tant à l'absence de la franchise douanière, de droits suffisamment élevés qui aurait été très opportune à l'égard des principales matières premières, qu'à la taxation singulièrement élevée des articles mi-ouvrés et des machines.

Toutefois, on ne possède pas d'éléments sûrs et précis permettant d'affirmer si, et dans quelle mesure, il y a lieu d'attribuer à l'imperfection ou à l'insuffisance du tarif douanier, les résultats très limités obtenus jusqu'ici dans le domaine de l'organisation productive du pays. Il est peut-être trop tôt pour se prononcer, car les initiatives industrielles, et plus encore les initiatives agricoles, ne s'improvisent pas, elles exigent une préparation bien méditée et de longue haleine. Au surplus, la mise en vigueur du tarif a été presque immédiatement suivie de la très grave crise économique dont le monde entier est affligé et qui a certainement paralysé toutes les activités en restreignant la consommation.

D'autre part, on ne peut pas imputer au tarif douanier la forte réduction générale des importations. Celles-ci, après avoir accusé,

pendant les cinq années de 1925 à 1929, une moyenne annuelle de L.E. 53.620.000, soit L.E. 4.468.000 par mois, ont fléchi à L.E. 47.888.328 en 1930 et à L.E. 22.902.033 pendant les neuf premiers mois de 1931, c'est-à-dire à une moyenne mensuelle de L.E. 3.950.000 en 1930 et de L.E. 2.540.000 en 1931. Cette restriction des importations — qui s'est produite en même temps dans tous les autres pays — est indubitablement l'effet du marasme général et non pas du régime douanier mis en vigueur en février 1930. L'Egypte a encore besoin d'un trop grand nombre de marchandises, dont elle doit nécessairement se fournir à l'étranger à défaut de leur production dans le pays, pour que la diminution des importations puisse être imputée à une autre cause qu'à la restriction de la consommation. D'ailleurs, s'il en était autrement, c'est-à-dire si la production nationale, grâce aux droits de douane, avait généralement augmenté son activité dans une telle mesure qu'elle aurait substitué dans une mesure appréciable, ses propres produits aux mêmes produits de provenance étrangère, on aurait certainement constaté une augmentation sensible des importations de matières premières et de matériel, ce qui ne s'est guère produit.

Bien que la statistique douanière, malheureusement, ne groupe pas les importations d'après la nature des marchandises (matières premières ou brutes, produits mi-ouvrés, articles manufacturés, denrées alimentaires), les chiffres des principales marchandises appartenant à ces quatre groupes indiquent nettement que la dépression est générale et qu'elle a affecté, indépendamment du tarif douanier, tant la production nationale que les importations de l'étranger.

Du reste, le tarif douanier ne pouvait, non plus, avoir, à lui seul, une aussi grande efficacité. En effet, avec des droits sur les articles manufacturés, allant en moyenne de 12 à 15 %, même pour les produits de consommation immédiate, et exceptionnellement à 20 % de la valeur des marchandises, il n'était et n'est pas possible de limiter sensiblement la concurrence étrangère. Et cela notamment à un moment comme celui-ci où tous les pays producteurs, à cause de la restriction de la consommation, se trouvent contraints à exporter à tout prix et vendent par conséquent à des prix exceptionnellement réduits, à des prix d'exportation qui assument le caractère d'un "dumping" pur et simple.

L'inefficacité des droits peut être mesurée par l'entité des importations des principaux articles manufacturés qui sont aussi fabriqués en Egypte. Or, d'une manière générale, l'industrie nationale a dû certainement restreindre sa propre activité bien au-dessous de son potentiel de production, mais les produits similaires à ceux manufacturés dans le pays continuent toujours à arriver de l'étranger dans des proportions qui démontrent clairement que la concurrence étrangère n'est limitée que par la restriction de la consommation propre au moment actuel.

L'exemple le plus caractéristique est fourni par l'une des principales industries égyptiennes, celle du coton. Les usines mécaniques existantes sont à même de produire 4.250.000 kilogrammes de filés et 23.000.000 de mètres carrés de tissus. En 1930, elles ont diminué leur production des filés à moins que la moitié (environ 2.000.000 de kg.) et celle des tissus à moins que le tiers (7.000.000 de mètres carrés.)

En 1931, la régression a été plus forte encore. Par contre, l'importation des filés simples bruts Nos. 1 à 24 — ceux qui constituent la partie prédominante de la production égyptienne — a été de 1.071.945 kilogrammes pendant les derniers dix mois de 1930 et de 1.038.221 kilogrammes pendant les onze premiers mois de 1931. L'importation des tissus a été pour 1930 de 189.887.776 mètres carrés. Même si l'on s'en tient aux tissus bruts pesant 14 kilogrammes ou plus au mètre carré, produit principal des fabriques locales (et aussi des ateliers de tissage à main qui peuvent en produire 4 millions de mètres carrés, mais qui sont actuellement presque inactifs), on constate que les importations, même après l'application du nouveau tarif, en ont été très élevées, voire de beaucoup supérieures à la production nationale. Il en est entré en effet 3.308.645 kilogrammes équivalant à 17.661.960 m² pendant la période mars-décembre 1930 et 3.721.475 kilogrammes correspondant à 20.071.113 m². pendant les onze premiers mois de 1931.

On peut citer d'autres exemples analogues parmi les autres industries qui sont toujours sujettes à une très âpre concurrence étrangère.

Les droits actuels ne constituent pas une défense suffisante pour la production nationale. En les fixant au bas niveau adopté, on a perdu de vue que l'Egypte se trouve dans des conditions

tout à fait particulières en ce qui concerne l'installation et l'exploitation de ses industries. Elle en est encore aux débuts de son développement industriel, ses formes de production sont généralement des plus simples et destinées à la consommation la plus courante. Elle est tributaire de l'industrie étrangère pour tous les instruments de travail : outils, machines, matériaux métalliques, etc., ainsi que pour une bonne partie des matières premières et des produits complémentaires ; et pour se les procurer, elle doit supporter des dépenses très sensibles sous forme de frais de transport et de droits de douane.

Le coût de fabrication en Egypte est fortement influencé par ces circonstances auxquelles viennent s'ajouter d'autres causes d'infériorité économique bien connues, notamment l'absence de la main-d'œvre spécialisée et le bas rendement de celle-ci qui donne lieu à des pertes considérables par suite des déchets et des défauts de fabrication, l'exiguïté du marché. Tout cela se traduit évidemment par un haut pourcentage de frais généraux par unité de production.

Par contre, l'industrie étrangère concurrente obtient les matières premières en franchise douanière, tout au moins pour la part des produits qu'elle exporte. En outre, elle a à sa portée et à bon marché tous les matériaux « complémentaires », elle dispose d'une main-d'œuvre spécialisée à haut rendement et fait grever les frais généraux exclusivement sur la production destinée à l'intérieur de sorte que, en somme, elle est en état de vendre à des prix d'exportation de beaucoup inférieurs au prix incompressible du fabricant égyptien.

Le tarif douanier aurait dû couvrir la différence entre le coût intérieur et les prix de la concurrence internationale, mais les taux adoptés ne permettent certainement pas d'atteindre ce but. La Grande-Bretagne, qui produit dans des conditions tout autrement favorables et qui a une tradition industrielle séculaire, a jugé nécessaire — ainsi que nous l'avons vu — de fixer la limite normale des droits au 33 1/3 % de la valeur des marchandises, dans l'intention de sauvegarder ses industries contre toute réduction possible des prix des produits étrangers. Dans certains cas ces droits ont été récemment portés à 50 % de la valeur.

En Egypte, par contre — même pour les marchandises qui font une concurrence aux produits de l'agriculture et de l'indus-

trie nationales — les droits "nominaux" ont été généralement fixés au 20, 15, 12 %₀ — tandis que les droits "efectifs", c'est-à dire dèduction faite des droits grevant les matières premières et les matériaux servant à la fabrication du produit fini, ont été fixés à des taux sensiblement inférieurs. C'est la conséquence naturelle du critère qui, sans doute, a inspiré la détermination des droits, celui d'avoir pris comme base la valeur *moyenne* que les marchandises avaient en 1927 et en 1928, pour mesurer, pour ainsi dire, "la force de pénétration" de la concurrence. Or, ce critère est erroné parce que *le prix étranger qui fait la plus grande concurrence à l'industrie nationale c'est le plus bas et non pas le prix moyen, ni le prix le plus élevé. Le droit doit être d'autant plus élevé que le prix étranger est plus bas. On a tort de dire qu'à droit égal, l'incidence du droit est plus sensible pour les marchandises de moindre valeur. Il faut se rappeler que dans l'organisation moderne des échanges internationaux on réduit les prix précisément pour vaincre les barrières douanières; on ne tient compte que partiellement du coût de fabrication.*

Du reste, dans un tarif comme celui de l'Egypte, où le droit ad valorem prédomine, plus le prix des marchandises est bas, plus *le montant* des droits qui les grèvent est modéré. Peu importe si l'incidence du droit par rapport à la valeur de la marchandise reste inchangée; le fait est qu'on indroduit sur le marché un produit qui, pour des raisons de concurrence évidentes, oblige le fabricant national de baisser son prix, même au-dessous du coût de production.

La situation que nous venons d'esquisser dans ses grandes lignes montre clairement que ni l'agriculture ni l'industrie nationales ne peuvent trouver l'apaisement nécessaire à leur développement. *Le tarif actuel ne saurait constituer ni une aide ni un stimulant efficace au progrès technique et à l'expansion économique du pays.*

4. Pour l'Exportation.

Le tarif douanier n'est pas, non plus, de nature à servir directement au développement de notre commerce d'exportation. Il le pourrait toutefois indirectement, s'il était aménagé de façon à induire les autres pays à accorder des facilités en faveur des produits égyptiens exportés afin d'en obtenir de l'Egypte pour leurs produits qui cherchent des débouchés sur notre marché.

Le commerce d'exportation présente pour l'Egypte un intérêt de tout premier ordre, soit par son volume en temps normal (comme par exemple pendant les cinq années de 1925 à 1929 où il s'est élevé à une moyenne annuelle de 51 millions et demi de livres égyptiennes), soit parce qu'il atteint presque le montant des importations et quelquefois le dépasse (comme par exemple en 1925 et en 1928). Pendant les cinq années auxquelles nous nous référons, la balance commerciale n'a été déficitaire que pour une moyenne de 2.200.000 livres seulement par an, somme relativement insignifiante par rapport au chiffre global du commerce extérieur qui dépasse les 100 millions de livres par an.

Il serait toutefois très avantageux pour l'économie nationale de développer ultérieurement les exportations afin d'assurer un solde actif et stable à la balance commerciale. Ce résultat important ne semble pas difficile à atteindre grâce, d'une part, à l'initiative privée et, d'autre part, à l'action du Gouvernement. Il est, toutefois, essentiel, nous dirons même d'ordre préjudiciel, que le régime douanier aide au lieu d'entraver les efforts déployés pour accroître les courants de l'exportation.

Matières premières.— L'Egypte vend à l'étranger surtout des matières premières. Le coton brut constitue la majeure partie, environ 80 %, de la valeur des exportations, mais beaucoup d'autres matières nécessaires à l'agriculture et à l'industrie y contribuent dans une large mesure, telles que les phosphates naturels, graines de coton et autres graines et fruits oléagineux, peaux brutes, cornes et os, laine, poils de chèvre, etc., cire d'abeilles, henna, déchets de papier, chiffons, minéraux métalliques, ferrailles, débris de plomb, de zinc, etc.

Ces produits jouissent presque partout de la franchise douanière.

Aussi est-il probable, mais pas sûr, qu'on n'élèvera pas contre eux, même à l'avenir, des barrières douanières sur les marchés de consommation. Toutefois, il est indubitablement nécessaire, en tout cas très utile, d'assurer, au moins pour quelques-unes des plus importantes matières premières que nous exportons, le traitement le plus favorable, par la stabilisation de la franchise douanière là où elle existe, ou des droits qui leur sont appliqués si ces droits sont suffisamment modérés.

Toutefois, il ne faut pas oublier que notre propre tarif, surtout en ce qui concerne les matières premières, a dû mettre quelques entraves à l'exportation. Dans le passé, on avait commis la grave erreur de taxer à l'exportation un très grand nombre de nos produits. Actuellemeut quatre seulement d'entre ces produits— les œufs, la graine de coton, les peaux et le coton brut — sont taxés, mais leur valeur ne représente pas moins des 87 % de la valeur totale de nos exportations.

EXPORTATIONS DE MATIÈRES PREMIÈRES FRAPPÉES D'UN DROIT DE SORTIE

ANNÉES	Peaux brutes		Graines de coton		Coton brut	
	Kgs.	L.E.	Ardebs.	L.E.	Cantars.	L.E.
1925	2.578.942	152.126	2.079.252	2.519.069	6.423.939	51.659.806
1926	2.530.063	196.953	2.546.427	2.246.409	6.835.368	34.370.891
1927	3.023.497	211.068	3.315.035	3.162.369	7.383.201	38.999.192
1928	2.580.810	206.492	2.412.160	2.512.812	7.433.164	45.137.823
1929	2.065.969	188.140	2.714.121	2.611.010	7.625.065	41.361.040
1930 (1)	1.334.118	143.394	2.293.288	1.460.837	4.683.820	17.907.625
1931 (2)	1.717.374	143.217	2.152.664	1.237.590	6.444.341	17.390.894

Le droit de sortie sur le coton, par son caractère et son but, est exclusivement fiscal. Au point de vue économique, il constitue une erreur et un préjudice, d'autant plus qu'étant donné les prix déjà plus élevés du coton égyptien, il en limite la vente sur les marchés étrangers au profit des cotons américains et indiens, bien qu'une partie de ce droit reste à la charge du producteur national.

(1) du 1er Mars au 31 Décembre

(2) premiers onze mois de 1931.

Le droit sur la graine de coton pourrait exercer une fonction économique utile en tant qu'il pourrait modifier le coût de production de l'huile de graine indigène et de l'étranger de manière à rendre moins vive, sur le marché international, la concurrence des huileries étrangères utilisant la graine égyptienne. Toutefois, l'extrême exiguïté du droit ne permet pas d'atteindre cette finalité.

Le droit sur les peaux a été établi d'une façon irrationnelle, sans aucune discrimination des diverses variétés de peaux. Certaines d'entre ces variétés se trouvent en abondance dans le pays et il convient de les exporter. D'autres sont relativement rares et devraient, par contre, être retenues dans le pays pour être mises à la disposition des tanneries qui éprouvent beaucoup de difficultés à s'approvisionner en matière première. Pour les peaux les plus recherchées par l'industrie étrangère (celles de bœuf, de vache ou de veau : pesant moins de 12 kilogrammes étant fraîches, ou moins de 6 kilog. étant salées ou séchées), le droit de sortie actuel est insuffisant.

Bien que les droits de sortie doivent constituer une mesure tout à fait exceptionnelle limitée au cas d'intérêt national certain, il y a lieu d'insister sur l'opportunité de parfaire notre tarif d'exportation en établissant des droits sur les déchets de papier et les chiffons de matières végétales, particulièrement de coton, qui constituent la matière première de notre industrie du papier, de même que sur les déchets de fonte et de plomb nécessaires à notre industrie métallurgique. Les finalités économiques de cette mesure sont évidentes.

Denrées alimentaires et autres produits agricoles. — L'exportation de denrées alimentaires consiste encore, en majeure partie, dans les produits naturels du sol ou de la ferme, notamment les œufs, tomates, oignons et ail, pommes de terre, légumes frais et secs, fruits frais et secs, riz. Les quantités exportées annuellement sont considérables, mais toujours de beaucoup inférieures aux possibilités du pays.

Les principaux obstacles qui entravent le développement de cette branche de notre commerce d'exportation ne sont pas d'ordre douanier, mais plutôt d'ordre technique.

Le Gouvernement, dans sa juste compréhension de l'intérêt national, s'efforce de perfectionner les cultures, soit par la pro-

duction des primeurs auxquelles le climat égyptien convient d'une façon merveilleuse, soit par la sélection des espèces, soit enfin par l'amélioration des emballages et de l'organisation commerciale en général.

Toutefois, le traitement douanier, spécialement sur les marchés de l'Europe Centrale et Septentrionale, tend notablement à limiter l'exportation de quelques-uns de nos produits agricoles. On peut même s'attendre à des difficultés plus grandes encore à cause de l'application de nouveaux droits en Grande-Bretagne et de l'augmentation des droits actuels dans certains grands marchés et surtout en Allemagne.

Il est inopportun dans ces conditions d'appliquer un droit de sortie aux œufs. On s'imagine que ce droit est supporté par les acheteurs de l'étranger, mais ce sont les producteurs nationaux qui, en réalité, doivent l'acquitter moyennant une réduction correspondante du prix des œufs exportés, ce qui constitue un préjudice à l'économie nationale en général et à l'agriculture en particulier.

Quoiqu'il en soit, il est certain que sur toute notre exportation de produits agricoles pèse la menace de mutations et d'aggravations des droits étrangers. Dans tous les pays c'est l'agriculture qui, par suite de la grande baisse des prix, réclame aujourd'hui une plus forte protection douanière contre la concurrence étrangère. L'attitude de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, de la Suisse, etc., ne laisse aucun doute quant aux tendances générales de la politique douanière dans la période que nous traversons. C'est là un symptôme qu'il ne faut pas négliger si l'on veut s'épargner des surprises désagréables.

Il est certainement nécessaire d'arriver promptement à des ententes amicales et précises avec les pays vers lesquels se dirigent nos exportations agricoles afin d'éviter que les marchés ne nous soient fermés par des dispositions douanières que les agriculteurs réclament avec insistance.

PRODUITS INDUSTRIELS. — L'exportation des produits industriels, pour limitée qu'elle soit encore, présente une importance beaucoup plus grande que l'on ne croit d'ordinaire.

A cet égard, il nous paraît opportun de résumer ici les données relatives aux principaux produits industriels que nous exportons et à un certain nombre de déchets de fabrication, données qui

témoignent de l'activité de nos fabriques au cours d'une période de sensible dépression.

Principaux produits industriels exportés	Unité de perception	1930 1er Mars—31 Déc.	1931 1er Janvier—30 Nov.
Huile de coton	K.B.	9.170.224	6.965.545
Tourteaux et autres résidus de la fabrication de l'huile de coton.	»	186.605.198	166.878.568
Son	»	4.219.486	5.404.395
Mélasses	»	24.733.559	7.764.776
Confiseries	»	153.172	100.840
Pâtes alimentaires	»	21.455	7.950
Conserves de légumes	»	10.538	3.455
Bière	Litres	324.507	32.850*
Bière	K.B.	—	318.139*
Cigarettes	K.N.	218.141	237.829
Cigares et autres tabacs	»	7.699	3.782
Benzine (de la Raffinerie Nationale)	»	48.243.984	48.784.016
Pétrole (do)	»	39.322	145.331
Fuel Oil, etc. (do)	»	24.920.000	83.925.000
Goudron, coke de pétrole, etc.	»	48.313.313	33.024.000
Soude caustique	»	75.875	206.097
Savon	»	34.896	37.557
Peaux brutes fraîches et sèches	»	1.334.118	2.153.475
Papier préparé pour cigarettes.	»	65.392	69.772
Cartonnages (boîtes, sachets, etc.)	»	272.126	58.959
Tissus de coton	»	102.146	49.631
Chaussures en cuir	Paires	18.829	16.411
Ouvrages en tôle de fer ou d'acier	K.B.	1.819.439	1.699.031
Riz	»	42.246.743	29.200.703

Une bonne partie de ces produits se dirige vers les pays proches de l'Egypte, surtout ceux du Levant, mais des quantités considérables sont également exportées en Europe.

Comme on le voit, la tenace énergie de nos industriels a déjà créé un important mouvement d'exportation qui mérite d'être encouragé et facilité afin de leur ouvrir de nouveaux débouchés pour nos produits, surtout dans les marchés de consommation où ces produits ne sont pas encore introduits en raison notamment des barrières douanières.

A cet effet, l'Etat doit développer une double action: l'une d'ordre intérieur consistant dans la prompte adoption des mesures

(*) Jusqu'au 17 Février 1931 les quantités représentent des *litres* de bière, ensuite en kilogrammes même pour la bière en bouteilles. C'est d'ailleurs la seule façon dont les données sont exprimées à l'exportation.

relevant de ses droits souverains, l'autre d'ordre extérieur se traduisant par des accords commerciaux dont la réalisation est plus difficile et demande du temps.

Drawback. — L'abaissement général des taux des droits sur les matières premières, les produits mi-ouvrés et le matériel que l'industrie doit nécessairement acheter à l'étranger, serait une mesure très efficace pour l'importation. Les droits actuels élèvent considérablement les prix de revient, surtout par rapport à ceux de la concurrence étrangère qui jouit, entre autres nombreux avantages, de celui d'être dégrevée de tout droit sur les matières incorporées dans les produits exportés.

Ce dégrèvement a lieu dans tous les pays industriels au moyen soit de l'importation en franchise temporaire, soit du drawback proprement dit, soit de ces deux systèmes combinés. C'est purement une question de convenance administrative et de rapide exécution que celle de déterminer les cas d'application de l'une de ces deux mesures. Mais l'objet est identique. Ce qui importe, c'est de limiter les charges qui pèsent sur la production et paralysent son expansion. C'est là une mesure d'une urgente nécessité qui contribuerait à l'augmentation de la production et par voie de conséquence à l'abaissement des prix de vente à l'intérieur et à l'extérieur, à l'expansion de nos exportations, à l'amélioration de notre balance commerciale et à l'accroissement de notre prestige à l'étranger.

Accords internationaux.— La conclusion d'accords commerciaux intéresse l'ensemble de nos exportations, mais évidemment dans une mesure qui varie suivant la nature particulière de chaque groupe de produits exportés. Elle intéresse peu les matières premières, beaucoup plus les produits naturels du sol et de la ferme contre lesquels tous les Etats élèvent de hautes barrières pour la défense de leur agriculture, mais surtout pour les produits de l'industrie à l'égard desquels la tâche est double : elle doit tendre, d'une part, à leur ouvrir des débouchés et, d'autre part, à ne pas consentir, en échange des concessions obtenues, des réductions de droits telles qu'elles puissent nuire à la production nationale.

Ce sont en effet les industries qui font toujours les frais des traités de commerce. Les droits sur les produits agricoles sont partout les plus élevés et ceux dont on recherche le moins

l'abattement. Par contre, tous les pays luttent pour la baisse des droits sur les produits industriels qui constituent la majeure partie de leurs exportations.

Dans certains Etats, le conflit au sujet des effets du régime douanier entre agriculteurs et industriels est très vif depuis longtemps. Les premiers accusent les seconds de gêner les exportations des produits agricoles en provoquant chez les autres Etats, à titre de représaille, l'application de droits très élevés contre ces produits. La vérité est tout autre car si le tarif ne comportait pas des droits trop élevés sur les produits de l'industrie, il est évident que l'Etat n'obtiendrait pas de concessions de l'étranger en faveur des produits agricoles, n'ayant rien à offrir en échange.

C'est seulement moyennant des concession réciproques — réductions ou stabilisations de droits, parité de traitement, etc. — que l'on peut aboutir à des traités de commerce. Ceux-ci comprennent des clauses sur le statut juridique des personnes et établissements exerçant le commerce dans l'Etat contractant, sur l'application des impôts et taxes aux ressortissants respectifs, sur le tarif de transport ferroviaire et sur la navigation ; mais la partie essentielle consiste dans les concessions relatives aux droits de douane.

Récemment, on a adopté la formule des " échanges équilibrés" d'après laquelle les accords internationaux doivent viser à l'équilibre constant des importations et exportations entre les pays contractants. C'est là une thèse juste en théorie, car il est de tout intérêt pour chaque Etat de couvrir, par ses exportations, ses achats à l'étranger. Il s'agit en réalité d'un retour à l'ancienne théorie d'après laquelle les marchandises se paient avec des marchandises, ce qui n'est plus vrai dans l'économie moderne où les "exportations invisibles" contribuent à modifier la signification de la balance commerciale. En fait, en présence de la grande portée et de la complexité des phénomènes des échanges internationaux, il n'est guère possible d'influer sur les courants du commerce que par les traités de commerce classiques. Les échanges équilibrés sont aujourd'hui, comme auparavant, une simple aspiration que chaque Etat s'efforce de réaliser par la conclusion d'accords douaniers, mais dont il est impossible de prévoir la réalisation.

A titre de corollaire à cette thèse théorique, on a voulu se prévaloir de l'influence que peuvent exercer dans les négociations douanières les pays acheteurs de grandes quantités de matières premières sur les pays exportateurs afin d'imposer à ceux-ci, ou tout au moins à certains d'entre eux, des conditions propres à assurer l'équilibre de la balance commerciale. C'est là une théorie qui, dans la pratique, n'a pas plus de valeur que celle à laquelle elle se rattache.

Les approvisionnements en matières premières sont régis par des raisons d'organisation commerciale et par des convenances économiques qui fixent le marché d'approvisionnement le plus favorable et que l'on ne saurait impunément négliger, la menace de recourir à d'autres centres d'approvisionnement serait vaine, car on sait que le premier à en souffrir serait l'acheteur, le changement se traduisant généralement par une augmentation des prix de revient.

En tout cas, ce n'est point le cas de l'Egypte qui répartit ses achats entre un grand nombre de pays et dans une mesure limitée pour chacun. De sorte que le volume de ses achats ne saurait avoir aucun poids dans les négociations éventuelles. Nous ne saurions donc nous prévaloir que du tarif douanier lequel, par conséquent, devrait être assez élevé pour permettre des concessions, ce qui n'est point le cas actuellement.

Peut-être a-t-on pensé que la menace d'appliquer des droits doubles aux pays refusant de conclure un traité de commerce avantageux pour nos exportations était suffisante. C'est là une menace inefficace car sa réalisation aboutirait à une guerre de tarifs.

C'est justement pour éviter ce danger que l'on établit d'habitude un tarif général élevé qui n'a aucun rapport avec le tarif de représaille qu'est le tarif égyptien aux droits uniformément doublés. On doit pouvoir consentir des rabais en échange des concessions favorables à l'industrie nationale. Or, nous le répétons, notre tarif ne supporte aucune réduction.

On ne peut pas se figurer qu'un Etat éclairé veuille, dans la pensée de favoriser l'exportation, sacrifier irréparablement et pour de longues années l'agriculture et l'industrie en réduisant des droits qui représentent un minimum absolu et en ouvrant ainsi les portes à la concurrence étrangère.

D'après le système adopté, il est impossible de créer, sur la base du tarif actuel, des tarifs conventionnels et on ne peut même pas établir la différence de traitement légitime à l'égard des marchandises provenant de pays qui nous accordent un traitement de faveur.

En substance, il faut reconnaître que l'Egypte n'est absolument pas préparée pour la discussion d'accords douaniers internationaux. Elle doit, partant, surseoir à toute négociation — aussi utiles que celles-ci puissent être à ses exportations — jusqu'à ce qu'elle ait établi un tarif à double colonne, prenant comme des minimas irréductibles les droits actuels amendés dans le sens de l'intérêt national ou bien, au pis aller, un tarif général analogue à celui existant, mais avec des droits de beaucoup plus élevés pour les produits faisant la concurrence à ceux de notre agriculture et de notre industrie.

5. Les Recettes des Douanes

Le tableau suivant donne un aperçu de l'ensemble des recettes douanières des années 1930 et 1931.

	1930	1931
	L.E.	L.E.
Droits d'importation	5.711.319	6.238.071
„ d'exportation.	568.026	746.929
„ de quai	685.041	683.580
„ sur les tabacs	5.936.876	5.368.515
„ „ (addition) (1) .	—	379.096
„ sur les marchandises nationales	240.582	638.931
„ „ étrangères	138.988	388.930
Autres droits	225.817	202.649
Totaux. . .	13.506.649	14.646.701

Droits d'Importation. — Sous l'ancien régime des droits uniformes de $8\frac{1}{2}\%$ ad valorem, les recettes des douanes s'élevaient à environ 4 millions de livres, droits de quai compris. Ce chiffre représente la moyenne des années 1926-28 pendant lesquelles les prix n'ont pas marqué de très amples fluctuations.

(1) Nouveau droit créé pour subventionner les Municipalités et Commissions locales.

En 1929, en vue de l'application du nouveau tarif, les importations et naturellement les recettes des douanes avaient sensiblement augmenté. L'excédent des recettes a été de L.E. 440.000 environ.

IMPORTATIONS & RECETTES DOUANIÈRES (en L.E.)

ANNÉES	Valeur des importations	RECETTES DOUANIÈRES		TOTAUX
		Droits d'importation	Droits de quai	
1926	52.400.059	3.845.089	232.303	4.077.329
1927	48.685.785	3.656.544	222.903	3.879.447
1928	52.043.969	3.871.012	233.941	4.104.953
1929	56.089.312	4.206.549	255.329	4.461.878

L'application du nouveau tarif douanier du 17 Février 1930 a coïncidé avec une diminution des importations, due au fait que celles-ci furent excessives en 1929, et à une baisse générale des prix. Cette dernière circonstance avait affecté les recettes des douanes parce que le tarif contenait alors et contient encore beaucoup de droits ad valorem (exactement 631 rubriques et sous-rubriques).

La réduction des importations a été encore plus sensible en 1931 par suite de la crise économique générale et la chute des prix s'est accentuée davantage. Le dépréciation de la livre survenue en Septembre a déterminé — arithmétiquement — une légère augmentation du rendement des droits ad valorem en tant que ces droits sont perçus d'après la valeur des marchandises ramenée à celle de notre monnaie. Mais ce n'est là qu'une augmentation purement nominale résultant de la diminution du pouvoir d'achat de notre signe monétaire sur le marché international.

Nonobstant les circonstances défavorables que nous venons de citer, les recettes des douanes se sont accrues pendant ces deux dernières années d'une manière appréciable.

IMPORTATIONS & RECETTES DOUANIÈRES (en L.E.)

ANNÉES	Valeur des importations	RECETTES DOUANIÈRES		TOTAUX
		Droits de douane	Droits de quai	
1930 Janv.	6.454.218	524.795	34.043	558.838
Fév.	9.439.424	743.001	47.578	790.579
Mars-Déc.	31.594.686	4.443.523	478.549	4.922.072
1930	47.488.328	5.711.319	560.170	6.271.489
1931	31.528.791	6.238.071	608.836	6.846.907

Le nouveau régime douanier a porté l'incidence des droits sur la valeur globale des marchandises importées de 8 % à 13.2 % en 1930, à 21,7 % en 1931,—incidence qui peut, grosso modo, être considérée comme l'indice moyen de la "pression fiscale" sur la consommation.

La charge n'est pas, comme on le voit, très lourde, surtout si l'on tient compte de la baisse sensible des prix, au surplus nous sommes loin des pourcentages si élevés en vigueur dans les autres pays industriels.

Un des objets légitimes de la réforme était bien l'augmentation des recettes. Mais malheureusement, dans la réalisation pratique du nouveau système des droits, on s'est préoccupé du côté fiscal au préjudice de l'intérêt économique national.

Comme nous l'avons déjà dit aucune exemption de droit n'a été consentie afin d'aider efficacement l'agriculture et l'industrie. On a frappé les engrais, les charbons, le coke, le bois, les couleurs, les outils et les machines, c'est-à-dire tous les éléments essentiels de l'activité économique du pays qui doivent nécessairement être importés de l'étranger. Nous avons vu que l'on a admis en franchise les livres, les journaux, les cartes géographiques et la musique. La concession s'inspire évidemment du souci légitime du progrès intellectuel du pays. Mais n'a-t-on pas le droit de se demander s'il n'est pas aussi important d'envisager le développement économique, base essentielle de tout progrès, et s'il n'y a pas lieu par conséquent, d'étendre la franchise douanière aux matières premières de consommation directe et qui sont à la base de l'activité agricole et industrielle?

Pareille concession trouverait dans le tarif, sans aucun doute, une large marge de compensation pour les sacrifices qu'elle entraînerait pour le fisc.

En effet, sur les 631 rubriques taxées ad valorem 3 seulement sont soumises à un droit de 30 %, 4 à 25 % et 91 à 20 %. Pour toutes les autres rubriques comprenant bien des produits manufacturés qui ne peuvent pas être considérés comme des produits de première nécessité, les droits se limitent à 15, 12 et 10 % et il doit en être autant à l'égard des marchandises frappées de droits spécifiques si on rapportait ces droits à la valeur.

Du moment que les marchandises que l'on doit encore importer de l'étranger sont très nombreuses et que la mesure des droits est encore si faible qu'elle ne grève pas sensiblement le consommateur, la crainte que les recettes douanières puissent décliner à la suite des exemptions que nous suggérons n'a donc aucun fondement.

Nous sommes à présent vraisemblablement au point le plus bas de la compression des importations et des prix et néanmoins les recettes douanières sont beaucoup plus élevées qu'auparavant.

L'expérience des deux dernières années a écarté toute incertitude à l'égard des résultats financiers de la réforme ; le moment est donc venu de donner une satisfaction légitime aux exigences économiques du pays, négligées jusqu'à présent pour des préoccupations fiscales.

Mais nous irons même plus loin et dirons qu'étant donné la forte restriction des importations, l'Etat perçoit beaucoup plus qu'il n'escomptait. Aussi serait-il tout à fait équitable que, pour satisfaire les revendications légitimes de la production nationale, elle renonçat à une partie du surplus de recettes réalisé à cause de l'excès de fiscalité du tarif.

Droits d'exportation.— Déjà, sous l'ancien régime douanier, l'Etat avait été progressivement amené à supprimer bien des droits de sortie qui, d'une manière générale, constituent une hérésie économique. Le nouveau tarif a limité les droits d'exportation aux quatre produits que nous avons déjà cités ailleurs.

EXPORTATIONS ET RECETTES DOUANIÈRES RESPECTIVES (en L.E.)

Années	Valeur des exportations		Recettes douanières		Totaux
	Total	Des marchandises exportées (1)	Droits de douane	Droits de quai	
1926	41.759.391		409.263	517.473	926.736
1927	48.340.503		463.987	585.347	1.049.334
1928	56.165.256		538.195	667.675	1.205.870
1929	51.751.994		485.986	605.345	1.091.331
1930	31.941.592		568.026	124.871	692.897
1930					
Janvier	4.214.044		37.572	46.634	84.206
Février	3.083.935	1.019.733	34.524	27.915	62.439
Mars-Déc.	24.643.613	19.698.154	495.930	50.322	546.252
1931	(2) 24.735.372	(2) 16.437.822	746.929	74.744	821.673

En 1930 et en 1931 la valeur des exportations a subi une forte diminution, de même que les quantités des marchandises exportées assujetties à un droit de sortie. En ce qui concerne ces dernières, c'est la quantité qui compte, puisque le droit est appliqué au poids et non pas à la valeur.

La valeur des exportations d'œufs s'est élevée à L.E. 288.081 en 1928 et à L.E. 320.350 en 1929, contre L.E. 257.683 en 1930 et L.E. 238.524, pendant les onze premiers mois de 1931 (le nombre est toutefois en augmentation par rapport à la période correspondante de 1930).

On a exporté 2.412.000 ardebs de graine de coton en 1928 et 2.714.000 durant l'année suivante. En 1930, il y a eu une petite augmentation, les exportations s'étant élevées à 2.798.000 ardebs. Elles ont ensuite fléchi de 233.000 ardebs en 1930 à 179.000 ardebs par mois, c'est-à-dire à 2.152.664 ardebs pendant les onze premiers mois de 1931.

(1) A partir du 17 Février 1930. Pendant les années antérieures, les quantités des marchandises taxées et le taux des droits changeaient continuellement.

(2) Onze mois.

Les exportations de peaux brutes, en 1928, se sont élevées à 2.581.000 kilogrammes, contre 2.066.000 en 1929. Après avoir fléchi, en 1930, à 1.627.000 kilogrammes, elles sont remontées à 2.153.475 kilogrammes dans les onze premiers mois de 1931, dépassant ainsi la moyenne mensuelle de 1929 qui était de 172.000 kilogrammes.

Les exportations qui ont subi la plus forte diminution sont celles du coton brut, principale source de droits de sortie. On a exporté 7.433.000 cantars en 1928, 7.625.000 cantars en 1929, 5.927.000 cantars en 1930 et 6.444.341 cantars pendant les onze premiers mois de 1931, c'est-à-dire 586.000 cantars par mois, soit une moyenne de beaucoup inférieure à celle de 1929 qui était de 635.000 cantars par mois.

Bien que « la matière actuellement imposable » soit dans son ensemble bien inférieure à ce qu'elle aurait été si la situation commerciale antérieure à l'application du nouveau tarif était restée la même, les droits d'exportation ont accusé une augmentation remarquable dont il est facile de prévoir l'accroissement, à l'avenir, lorsque l'exportation des produits taxés, favorisée par des circonstances plus propices, reprendra son cours normal à moins que le Gouvernement ne supprime le droit d'importation sur le coton qui constitue une des sommes les plus importantes des revenus des droits d'importation.

Droits de quai. — Ce droit, trop élevé par rapport à sa dénomination constitue un moyen simpliste de dissimuler la prétendue élévation de certains taux. Son adoption est une nouvelle preuve de la timidité du législateur. Il faut carrément l'ajouter aux droits d'importation proprement dits et exclusivement aux produits manufacturés, car les matières premières, les produits mi-ouvrès et les matières sont déjà trop fortement taxés. D'autant plus qu'avec le droit de statistique que l'on se propose d'introduire, toute opération douanière impliquerait désormais un triple et, en y comprenant le droit d'accise, un quadruple calcul. C'est là une complication inutile pour le public aussi bien que pour la comptabilité de l'Administration des Douanes.

Les recettes provenant des droits de quai ont subi, en ce qui concerne les exportations, une très forte diminution, à cause du changement radical de la méthode de taxation. Comme on le sait, ce droit était auparavant perçu à raison de ½ % de la va-

leur de toute marchandise dépassant la ligne douanière; actuellement il s'élève au 10 % du montant des droits de douane. Il s'ensuit effectivement une réduction appréciable de la charge fiscale qui grève sur l'exportation ainsi que de la charge douanière relative. La réduction des recettes des droits de quai à l'exportation se trouve, toutefois, compensée par l'augmentation des recettes provenant du droit de quai sur les marchandises importées en corrélation avec les droits de douane.

Pour ce qui concerne les droits de sortie, nous devons faire la même observation que celle faite à propos des droits sur les importations, car ils ont été établis en considérant trop exclusivement les résultats financiers de la taxation sans tenir aucun compte des exigences économiques du pays.

Comme nous l'avons exposé plus haut, le tarif d'exportation doit lui aussi être révisé, précisément dans le but de pourvoir aux intérêts légitimes de l'agriculture qui a besoin de voir faciliter, par tous les moyens possibles, l'exportation des sous-produits, ainsi qu'aux intérêts, non moins légitimes, de l'industrie, en faveur de laquelle il est nécessaire de garder dans le pays les matières premières, rares et coûteuses, dont elle a besoin.

Droits d'accise. — Dans tous les principaux pays on applique à certains produits industriels ce qu'on appelle des taxes de fabrication ou droits d'accise. Etant donné qu'elles grèvent à la fois les marchandises nationales — en vue d'équilibrer les charges fiscales — et les marchandises similaires importées, ces taxes constituent une sorte de complément des droits de douane proprement dits.

Autrefois, les droits d'accise donnaient à l'Etat des recettes relativement limitées.

RENDEMENT FISCAL DES DROITS DE FABRICATION (en L.E.)

ANNÉES	Droits d'accise sur les marchandises nationales	Droits d'accise sur les marchandises étrangères	TOTAL
1926	269.531	190.552	460.083
1927	235.194	154.920	390.114
1928	268.553	146.254	414.807
1929	284.686	137.954	422.640

Mais en 1931, les taxes de fabrication ont été considérablement majorées et étendues à d'autres produits donnant ainsi lieu à une augmentation considérable des recettes de ce chef.

ANNÉES	Droits d'accise sur les marchandises nationales	Droits d'accise sur les marchandises étrangères	TOTAL
1930	240.582	138.988	379.570
1931	638.961	388.930	1.027.891

Comme on le voit, par ce mode d'imposition, on peut facilement obtenir un rendement élevé. L'Etat peut trouver dans les taxes sur la fabrication — qui ne lèsent aucun intérêt, pourvu qu'elles soient sagement établies, et appliquées tant aux marchandises nationales qu'à celles de provenance étrangère — une compensation aux concessions douanières dont nous avons signalé la nécessité dans l'intérêt bien compris de l'économie nationale, notamment dans celui de l'agriculture et de l'industrie.

Les produits actuellement assujettis à un droit d'accise en Egypte sont la bière, le ciment, la benzine, le sucre, le pétrole (kerosene), les lubrifiants, l'alcool et les allumettes.

On ne saurait dire que le choix de la " matière imposable " ait été des plus heureux, ni l'incidence des droits suffisamment méditée. On s'est évidemment inspiré exclusivement des critères d'ordre fiscal sans aucun égard à la convenance sociale et économique du pays. On a imposé la bière, une boisson hygiénique, alors que l'industrie brassicole égyptienne traverse une crise qui met sa vie en danger, en laissant exemptes de taxation les liqueurs. D'autre part, on a grevé l'alcool d'un droit tellement élevé qu'étant donné l'impossibilité d'une surveillance efficace, la contrebande se donne libre cours au détriment des distilleries contrôlées, des fabriques de liqueurs et du fisc. De même on a taxé le pétrole, produit de consommation éminemment populaire, soit pour l'éclairage soit comme combustible.

On a trop lourdement taxé la benzine et les lubrifiants, parce qu'on a considéré les automobiles comme article de luxe, sans se préoccuper de la nécessité absolue de ce moyen de transport pour les personnes et les marchandises dans un pays, comme l'Egypte, pauvre en moyens de communications, ni du fait que

l'état des routes égyptiennes est tel que le pourcentage d'usure des appareils constitue déjà une chage insupportable.

En somme le régime des impositions sur la fabrication a besoin, lui aussi, d'une révision bien méditée, ne fût-ce que dans le but d'en augmenter le rendement fiscal en prévision de la diminution des revenus de certains droits de douane ou de leur réduction et principalement en vue d'établir les droits d'accise sur une assiette plus conforme aux intérêts légitimes de la production et de la consommation.

*
* *

Pour toute la vaste et complexe matière douanière — droits d'importation et d'exportation et droits d'accise — il est nécessaire d'adopter une nouvelle et meilleure directive. Le droit légitime de l'Etat de s'assurer le plus grand rendement possible peut et doit être équitablement concilié avec la nécessité prédominante d'assurer la défense de l'économie nationale.

Le Gouvernement se doit de l'organiser et il a le droit de le faire en pleine liberté, c'est-à-dire sans entraves parlementaires inutiles.

Aucun Parlement n'a le temps matériel d'examiner en détail un tarif douanier, travail qui a exigé plusieurs années de labeur, ni la compétence collective pour le faire avec profit.

C'est là une tâche qui incombe aux techniciens spécialisés. Et l'Administration égyptienne — on doit le reconnaître en faisant abstraction de toute divergence de vues — en possède une équipe remarquablement préparée qui a donné un démenti formel à ceux qui redoutaient l'incapacité de l'Administration des Douanes Egyptiennes d'appliquer un tarif moderne.

Les majorations que le monde industriel réclame à juste titre ne doivent pas nécessairement entraîner des augmentations correspondantes de ses prix intérieurs.

Bien au contraire, elles doivent déterminer une baisse des prix de revient et de vente par suite de l'augmentation de la production et de la réduction des frais généraux par unité de production, qui en résultera.

Nul doute que, dans la période si difficile que nous traversons la tâche que nous signalons est la plus urgente pour l'Etat et

d'une impérieuse nécessité pour le pays. Nous ne devons pas arriver trop tard dans les négociations internationales tendant à la réorganisation des échanges et à la répartition des marchés. Faisons entendre notre voix à temps dans le concert des nations et surtout préparons-nous à la défense de nos intérêts légitimes.

La tâche n'est certainement pas au-dessus des forces d'un Gouvernement qui a su en si peu de temps et avec une telle maestria redresser une situation politique et financière des plus délicates.

Drs L. GADDI ET I. G. LÉVI.

PAX CERERIS

INTRODUCTION

BY

UMBERTO RICCI

PROF. OF PUBLIC FINANCE IN THE EGYPTIAN UNIVERSITY
FORMERLY PROF. OF POLITICAL ECONOMY
IN THE UNIVERSITY OF ROME

The following article is a thoroughly comprehensive and up-to-date account of the International Institute of Agriculture. Dr. Cesare Longobardi was especially fitted for the task of compilation by his remarkable capacity for taking objective views, joined with his very complete knowledge of his subject. He has in fact been on the staff of the Institute ever since the first days of its establishment, and at the present time he occupies a high administrative position as vice-director of the statistical service. During the period in which the organization and direction of the statistical service of the Institute was in my hands, Dr. Longobardi was among the most able and active of my collaborators. He was subsequently entrusted with varius missions to the United States in other countries, and was selected to assist Mr. Estabrook in the work of preparation of the first world census of agriculture.

If the Institute has a fault, it is that of over modesty. It has never employed the megaphone to magnify the work which has been achieved by its international staff of officials during a period of more than twenty years. At the same time it has admitted no discouragement in its work such as might have come from the political vicissitudes that have convulsed the world beginning from the world war, and the publications of the Institute have none the less continued to command, by their intrinsic merits, appreciation in all parts of the world.

On the occasion of a General Assembly, I well remember having heard Dr. Ernest Laur, the world-known authority in rural

economy, exclaim that if the Institute had produced nothing else than the International Year-book of Agricultural Statistics it would have justified its existence. And so recently as the second of January of this year, I read in the "Economist" (page 26) that this publication is "an invaluable reference book... a most remarkable collection of agricultural statistics covering every country of the world". The Institute has not however confined its activities to the publication of the Year-book; it has succeeded in linking together the countries of the world into a supernational organization of statistics which works with smoothness and punctualify; and it has, in fact, brought into existence a veritable library of bulletins and monographs covering all the various aspects of agriculture: statistical, economic and technical. And this has been achieved out of comparatively slender financial means; certainly with means that are in no way comparable to those with which the various States endow other—also most worthy—international organizations.

In Egypt where agricultural questions receive very close attention and where the Institute has many faithful friends, this article by Dr. Longobardi will not fail interest of a very real kind.

PAX CERERIS

A STUDY ON THE ORGANIZATION AND WORKING OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURE IN THE LIGHT OF THE EXPERIENCE ACCUMULATED DURING ITS FIRST 25 YEARS OF LIFE

BY

DR. CESARE LONGOBARDI

CHIEF OF SECTION IN THE STATISTICAL BUREAU OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURE

1. RECOGNITION OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF AGRICULTURE.

It is not without reasons that this study on the International Institute of Agriculture is written specially for the "Egypte Contemporaine". Egypt, the Country where all the continents of the world meet, dear to scholars and to the dreams of so large a proportion of the world's population, Egypt, whose King Fuad I, deeply interested in scientific and economic progress, found time among all the festivities arranged in his honour during his last visit to Rome to give several hours to the International Institute of Agriculture, Egypt, a Country of which several officials and citizens have been or are connected with the Institute, which has had the chance of appreciating their multiform qualities, varieties of aptitude and their idealism, Egypt and this "Revue" with its qualification of "Contemporaine", a title which implies that a full appreciation of the past is bound up with a recognition of the importance of present action and its bearing on the future, is the best medium for publishing these few words on the International Institute of Agriculture, an institution which has its roots deep in humanity and is an instrument especially adapted to serve the cause of the advance of all civilization.

Last year, 1930, on the Capitol in Rome, in the large hall of Julius Caesar, Delegations from all the parts of the world, persons of different races and colours, gathered for a solemn and

impressive celebration of the 25th anniversary of the establishment of the Convention constituting the International Institute of Agriculture. In the year 1905 fortytwo Governments had signed that Convention, and in following years the Governments of practically all the other countries had adhered to it. Now, at this meeting, in 1930, the Head of the Italian Government, His Exc. Mussolini, in his impressive address could state the case for the Institute in the following words:—

" ... Hence Agriculture is and will be the point of conver-
" gence of all efforts for the restoration and readjustment of the
" delicate mechanism of economic exchanges which must be
" subject, as are all human affairs, to the rule of constant res-
" haping. The justification of the existence of the International
" Institute of Agriculture, as well as the true value of its work,
" lie now and will in the future lie in the more rapid promotion
" of such understandings between Member States or groups of
" Member States, in the suggestion of such technical, economic
" and social provisions, in the outlining of such policies, as will
" serve to hasten the process of giving the agricultural forces
" their true place in the national sphere. This should be the
" beginning of a better adapted scheme of trade relations between
" countries, which will be affected to a less degree by those
" disturbing factors which it is beyond the power of men to
" control, even when acting in concert."

The addresses of the Chiefs of the Delegations of different countries followed and also that of the Delegate of the League of Nations. The Institute had accomplished its 25 years of life, had passed through the tests of history, and the nobility of its purposes and its efficiency were recognized. It may be useful, in view of the further important developments which may be anticipated for it, to analyze the Institute in the light of the experience accumulated during this first 25 years of its life. This is the task of the present study.

2. Organization.

The book "David Lubin, a Study on Practical Idealism" written by Olivia Rossetti Agresti, the collaborator of David Lubin, and published in 1922 at Boston by Little, Brown and Company, gives the history of the foundation of the International

Institute of Agriculture. Every attempt to summarise that book would be to do a great injustice to a masterpiece, but it is indispensable to have recourse to this admirable and inspiring work as from no other source can there be obtained such a knowledge of persons, of ideas and of facts, together with a deep understanding and feeling of reasons, of purposes and of underlying ideals.

David Lubin, having become rich by trading in California and having embarked on farming, found that farmers sold their products at prices ruled by the world market. Wheat, for instance, was sold at prices based on Chicago quotations which, in their turn, were based on the quotations of Liverpool. Central markets had been in some cases manipulated by dishonest speculators largely through false information. American farmers could not be protected in the open market by their exclusively national information on crops. Hence Lubin felt it was necessary to establish a disinterested service of world agricultural information so that producers, markets and consumers might have a reliable knowledge of actual conditions of supply and demand.

It was Lubin's experience also that American farmers, selling their products at world prices, bought industrial products at prices protected by a customs barrier. How could the farmer be protected? Investigating the problem, Lubin, after rejecting one after the other a number of expedients, came to the conclusion that agricultural interests were powerless because they were not technically organized as are industry, finance and shipping. An organization was needed and, as agriculture was world-wide, the organization, to be effective, had to be world-wide. Agriculture is the backbone of nations, is necessary for the progress and happiness of society, and therefore all Governments had the greatest interest in cooperating in the world-wide agricultural organization. By this friendly cooperation for a common interest, by bringing this new light of justice, a new field of connections was open to all the Nations. By this last process of evolution Lubin reached the conception of the United States of the world.

David Lubin, in asking Victor Emmanuel III King of Italy to take the initiative of inviting all the Countries of the world to establish a central agricultural organization, had in mind two sets of ideas:

1) a practical system of technical services, principally of statistical and economic nature, to help all interests connected with agriculture ;

2) an idealistic system of collaboration among Nations to open the way to the advance of justice.

This dual system on the one side strictly technical and on the other ethico-diplomatic, is the characteristic element of Lubin's conception and of the International Institute of Agriculture. Notwithstanding all successive elaborations and limitations due to other factors during the period of foundation of the Institute, this dual system is the " raison d'être " of the Institute and it must always be kept in mind for the reason that, while it is the cause of the difficulties of the working of the Institute, as will later be shown, it is also the cause of its success and of all its possibilities. The working of the Institute is difficult by nature, this fact must be faced, every attempt to make it easy and simple would mean to deny the nature of the Institute, to give up its aims. " Of course all worth-while things are difficult ". (1)

The war, and even more the post-war experiences with the present world crisis, have made clear much of the truth existing in Lubin's ideas, but at his time only few people could understand him. Fortunately among such people was Victor Emmanuel III, whose nobility of soul and learned mind immediately grasped the importance of the service which Lubin was asking him to render to the people of the world. The generous assent of the King was soon forthcoming, but in a constitutional way. He would ask the opinion of his Ministers. Lubin had to have the surprise of finding out that a King had less constitutional power than the President of the United States, but he had reached the "Chief Executive of a Nation" who would sponsor his ideas.

A basis document for the understanding of the International Institute of Agriculture is the official letter of King Victor Emmanuel to the President of the Council of Ministers published on January 24, 1905, and recommending to the attention of the Government Lubin's idea.

(1) *David Lubin*, page 215.

The letter runs as following:

To His Excellency,

Cav. Giovanni Giolitti,
President of the Council of Ministers

Rome.

Dear President,

A citizen of the United States, Mr. David Lubin, explained to me with that warmth which comes from a sincere convinction, an idea which seemed to me practical and valuable and which, for that reason, I recommend to the attention of my Government.

The agricultural classes, generally the most numerous, and who exert everywhere a great influence on the destiny of nations, live disunited and dispersed, and are consequently unable to provide adequately for the improvement and rational distribution of the various forms of agricultural produce and to safeguard their own interests on the markets which, in the case of agriculture, are becoming every day more international.

For this reason an international institution, absolutely non-political in its aims, which would have before its information on the conditions of agriculture in the different countries of the world, which would notify periodically the quantity and quality of the crops in hand, so as to facilitate their production and render less costly and more rapid the trade in same, and facilitate the attainment of a more favorable settlement of prices, would be most highly beneficial.

This institution, acting in unison with the various national associations already constituted for similar purposes, would also furnish reliable information as to the demand and supply of agricultural labor in various parts of the world, providing emigrants with a safe and useful guide; it would promote those agreements necessary for collective defence against diseases of plants and live-stock which cannot be successfully fought by means of partial action; and lastly, it would exercise a timely influence on the development of societies for rural co-operation, for agricultural insurance, and for agrarian credit.

Such an institution, which would be an instrument of solidarity for all the components of the agricultural classes and which would consequently be a powerful influence for peace, would be capable of many beneficial developments. Rome would be a worthy and propitious seat, and there the representatives of the various States adhering to the project, and the representatives of the principal associations of the parties interested, should meet, so that the authority of the various Governments and the free energies of the tillers of the soil, may work harmoniously together.

I have faith that the nobility of the end in view will enable the difficulties o the undertaking to be overcome, and in this faith I am pleased to sign myself

Your affectionate cousin

VICTOR EMMANUEL (1).

This English translation of the King's letter is published at page 199 of Mr. Agresti's book and it is preceded by the following anecdote which illustrates the whole spiritual climate in which the Institute originated:

"Lubin was a lion when his idea was at stake, but in personal matters he was essentially modest and retiring; he believed himself to be just an "ordinary scrub", as he would phrase it. The work was everything, his personality was absorbed and lost in it. Therefore when he found that his name was to appear in the King's letter he was seriously disturbed. It would never do to intrude his personality on the scene; it would detract from the dignity of a historic document. He drove off with me on a Sunday afternoon to the Ministry of the Treasury to see Luzzatti and have his name removed. Luzzatti listened to his arguments unconvinced, but said he would refer the matter higher up, and transmit the answer. And the answer was that Victor Emmanuel thought it would detract from the dignity of a King to take another man's idea and not give him credit for it. There was nothing more to be said."

The elaboration of Lubin's idea which took place in Rome between his arrival and the meeting of the Conference which

(1) As Knight of the Order of the Annunciation Giolitti was entitled to the complimentary title of "cousin" of the King of Italy.

established the Convention is also described by Mrs. Agresti. This and other work was done by Lubin together with the "Committee of Pioneers", a small group of extraordinary individuals who joined Lubin in his crusade, they were: the economist and financier Luzzatti then Minister of the Treasury, the writers Mrs. Olivia Rossetti Agresti, her husband Antonio Agresti, and Guerrazzi, he also an author, to whom Lubin one or two hours after his audience with the King had asked: "Will you make history with me?", the famous economists Pantaleoni and de Viti de Marco, of the University of Rome, Montemartini, Chief of the Government's Labor Bureau, Prof. Coletti and Prof. Bosco.

***

At the Conference opened in Rome on May 28, 1905, there was a great difference of opinion. The greatest divergence of opinion was about the nature of the proposed organization, if it should be governmental, if it should be directly in the hands of the agriculturists and their associations, or if it should be of a mixed nature. The French Delegation was uncompromising in its support of governmental organization and that was accepted. Fortunately the Conference was principally of a diplomatic nature and this saved the day. The meeting had been called by the King of Italy; it was desirable that the initiative should be crowned by a diplomatic success. In regard to the functions to be fulfilled by the new organization, it has been said that most Delegations were more concerned about what it should not do rather than about what it should do. At a distance of years it appears that this also was a good service rendered to the Institute by the diplomatic character of the Conference. It was just by acting in this way that a long life was ensured to the Institute. The Conference was careful to make the Institute an organization that could never do harm to anybody, that could never hurt the feelings of any Nation, that every Country could join without anxiety of any kind. The Institute should render service, a machinery for an entirely new work was established, as to the actual methods of achieving the desired result they were left to the Institute itself. Once a safe basis was established the Institute remained largely free to work out its own way, its

own rules. There was no background of experience for such a new organization, and the Conference had the sense not to want to overrule more than what seemed strictly necessary. The Conference was a mixed one of agricultural experts and diplomats, with predominance of the latter, and it proved from the very beginning of the Institute that the diplomatic element is essential to its welfare, and it was through their training and rules that official international collaboration could be assured.

The following are the most important elements of the Convention omitting only a few formal phrases :-

ART. 2 — The International Institute of Agriculture is to be a government institution, in which each adhering power shall be represented by delegates of its choice. The Institute should be composed of a general assembly and a permanent committee...

ART. 3 — The general assembly of the Institute shall be composed of the representatives of the adherent governments. Each nation, whatever be the number of its delegates, shall be entitled to a number of votes in the assembly which shall be determined according to the group to which it belongs, and to which reference will be made in article 10.

ART. 4 — The general assembly shall elect for each session from among its members a president and two vice-presidents. The sessions shall take place on dates fixed by the last general assembly and according to a programme proposed by the adhering governments.

ART. 5 — The general assembly shall exercise supreme control over the international Institute of agriculture. It shall approve the projects prepared by the permanent committee regarding the organization and internal workings of the Institute. It shall fix the total amount of expenditures and audit and approve the accounts.

It shall submit to the approval of the adhering governments modifications of any nature involving an increase in expenditure or an enlargement of the functions of the Institute. It shall set the date for holding the sessions. It shall prepare its regulations.

. . . . . .

ART. 6 — The executive power of the Institute is intrusted to the permanent committee, which, under the direction and control

of the general assembly, shall carry out the decisions of the latter and prepare propositions to submit to it.

ART. 7 — The permanent committee shall be composed of members designed by the respective governments. Each adhering nation shall be represented in the permanent committee by one member. However, the representation of one nation may be intrusted to a delegate of another adhering nation, provided that the actual number of members shall not be less than fifteen. The conditions of voting in the permanent committee shall be the same as those indicated in article 3 for the general assemblies.

ART. 8 — The permanent committee shall elect from among its members for a period of three years a president and a vice-president, who may be reelected. It shall prepare its internal regulations, vote the budget of the Institute within the limits of the funds placed at its disposal by the general assembly, and appoint and remove the officials and employees of its office.

The general secretary of the permanent committee shall act as secretary of the assembly.-

ART. 9 — The Institute, confining its operations within an international sphere, shall :

a) Collect, study, and publish as promptly as possible statistical, technical or economic information concerning farming, both vegetable and animal products, the commerce in agricultural products, and the prices prevailing in the various markets;

b) Communicate to parties interested, also as promptly as possible, all the informations just referred to ;

c) Indicate the wages paid for farm work ;

d) Make know the new diseases of vegetables which may appear in any part of the world, showing the territories infected, the progress of the disease, and, if possible, the remedies which are effective in combating them ;

e) Study questions concerning agricultural cooperation, insurance, and credit in all their aspects ; collect and publish information which might be useful in the various countries in the organization of works connected whith agricultural cooperation, insurance and credit ;

f) Submit to the approval of the governments, if there is occasion for it, measures for the protection of the common interests

of farmers and for the improvement of their condition after having utilized all the necessary sources of information, such as the wishes expressed by international or other agricultural congresses or congresses of sciences applied to agricultural societies, academies, learned bodies, etc.

All questions concerning the economic interests, the legislation and the administration of a particuliar nation shall be excluded from the consideration of the institute.

ART. 10.—The nations adhering to the Institute shall be classed in five groups, according to the place which each of them thinks it ought to occupy.

The number of votes which each nation shall have and the number of units of assessment shall be established according to the following gradations.

Groups of Nations.	Number of votes.	Units assessment.
I	5	16
II	4	8
III	3	4
IV	2	2
V	1	1

In any event, the contribution due per unit of asssessment shall never exceed a maximum of 2.000 francs.

As a temporary provision the assessment for the first two years shall not exceed 1.500 francs per unit. Colonies may, at the request of the nations to which they belong, be admitted to form part of the Institute on the same conditions as the independent nations.

***

Twentyfive years of experience have shown that the Convention is a greater structure, than was understood at the time it was written. Perhaps new light was thrown on it by the historical events which have taken place in the world during the last twentyfive years, which have witnessed the greatest war ever known, the fall of empires and the disappearance of castes previously powerfully established, new world connections of economic interests, new mechanical progress, new means of communications,

new developments of popular education. But all the teaching of this experience is the confirmation of the central ideas, and the justification of the ideals, of Lubin and his collaborators.

The merit of the Convention is that it has proved to be a sure and simple basis upon which the Institute could grow without impediment to serve the world as history unrolls its successive events. Perhaps all the great institutions of the world remain so because they embody a true understanding of the needs, the progress and the aspiration of human beings.

It is no matter for surprise if the experiences of the International Institute of Agriculture have proved to be just those same experiences which are and have been constantly repeated in all human affairs :

1) At the beginning there was chaos.

2) Progress is achieved only through difficulties.

3) Individualisation of functions and responsabilities is necessary for action.

4) The central problem of human society has always been that of the choice of the proper men for each function.

5) Men like fighting but coordination is necessary.

6) Natural laws of selection are useful.

7) Life is a system of coordination and compensation of contrasting factors.

8) Ultimate finalities shape the rules.

9) No human thing is perfect.

As the executive power of the Institute is entrusted to the Permanent Committee, it was on this Committee that fell the responsability of organizing the working of the Institute but confusion existed about the functions of the permanent Committee itself, about the duties of the President and about the organization of the technical Bureaus. The Committee considered that it was its duty to hold, collectively or subdivided in commissions, the direct direction of all the work of the Institute, diplomatic, administrative or specifically technical. The President not only thought that he was responsible for the whole direction of the Institute, but probably he also felt a certain anxiety of a kind that had become very common in many quarters from the first moment the King became interested in Lubin's idea. This

anxiety related to the King's prestige, which it was feared might suffer in consequence of the support given to a new idea. The President probably thought it was his duty to avoid all such danger. There was no limit to frictions. All the technical staff, with the exception of few chiefs, received a temporary salary of 200 lire a month and it was not possible to assign to each man his proper rank and salary. An idea of the situation may be given by saying that one of the chiefs being a captain of stand artillery, endeavoured to teach the staff of his Bureau how to stand at the left of their chairs, just as soldiers stand by the guns, when a Delegate entered the room.

The work was not making a start, when the Italian Government changed its Delegate, appointing as such the Marquis Cappelli, a former member of the diplomatic service, member of Parliament, President of the Society of Italian Agriculturists, a large and expert landowner. The Delegate of the Italian Government is by diplomatic courtesy always elected President. Cappelli, as he was elected, clearly expressed his opinion that the technical Bureaus should be under the direction of technical and responsible chiefs.

One of the most famous Italian professors of economics invited by Cappelli refused to be a candidate for Secretary General but suggested the names of three Italian economists who, working hand in hand, would have the courage to attack the technical problems facing the Institute. Cappelli through his personal prestige obtained from an unwilling Permanent Committee the appointment of the three men: Prof. Jannaccone, Secretary General, Prof. Lorenzoni, who had already collaborated with Lubin, Chief of the Bureau of Agricultural Economics and Prof. Ricci, Chief of the Bureau of Statistics. No one of the three needs any introduction to the international world.

Lubin protested, but when he saw the three men at work, he breathed more freely. Ricci soon gave him the long expected "Single Numerical Statement of Production" as Lubin had called it. The following quotation from the Institute's "Bulletin of Agricultural Statistics" of October 1910, explaining the Numerical Statement, gives an impression of those times. At that time index numbers were often somewhat of stumbling block at the examinations for university students, now that they are quoted

by every one the following word of Ricci appear as a measure of conditions existing when the Institute started working:

"FURTHER EXPLANATION OF THE SINGLE NUMERICAL STATEMENT."

"Although considerable space has already been appropriated to the explanation of the Single Numerical Statement published monthly in the Bulletin since July, it may not be out of place to add, in the present issue, a few supplementary remarks on this subject, in order that all may have a clear and concise understanding of what the Institute intends to denote by the *Single Numerical Statement of the Production.*"

" This Single Numerical Statement is, in itself, the reply to the question: Is this year's production larger or smaller than last year's and by how much ? "

" If last year's total production of wheat for a certain group of countries was 500 million quintals and this year's production amounted to 515 million quintals, the Single Numerical Statement of the production of wheat in 1910 for this group of countries is 103. Which means that this year's wheat crop is equal to 103 % of last year's crop, or is 3 % greater that last year's. This figure 103 is the quotient of this year's production (515 million) and last year's production (500 million) multiplied by 100 ".

" *The Single Numerical Statement is, therefore, the ratio in percentage figures between the production of a certain year, and the production of the preceeding year.* It has been called a single statement because it considers a number of countries as one single producer, the total of several countries' harvests as one single harvest. It substitutes for several different estimates, one single total ".

" The greater the area to which the Single Numerical Statement refers the greater is its value ".

" When the ratio between this year's and last year's producion is known it is also desirable to know the ratio of this year's crop as compared with an average of 5 or 10 years. This is especially necessary as last year's production may have been an exceptional one, and though the Single Numerical Statement as

compared with last year may show an increase, this would not necessary imply that a good crop had been obtained if last year's production had been an exceptionally poor one; while on the other hand, though this year's crop may be declared inferior to last year's, it may still have been a good outturn if last year's crop was exceptionally large ".

" When the figures of the average production of the last 5 or 10 years are available, a second Single Numerical Statement may be calculated ". (1)

The index number was only one detail of all the enormous work at that time started with so much enthusiasm. That was the heroic period of the different Bureaus. It was the starting point of that passion peculiar to the staff of the Institute for their ungrateful and misunderstood work. It is impossible for them to be more officials, and to treat their material by "routine" methods only. Every problem is dealt with from an international point of view, therefore the most simple one nationally treated becomes complicated because extended to all countries. What is more simple than to state " Egypt is one country ", or to say " the United States are one country " ? But if it is required to state the total number of countries at present existing, it will depend on the criteria applied as most suitable for the work in hand which total is obtained: and it may be any figure from 170 to 250. If this happens in regard to the simple total number of the countries of the world, the difficulty will be readily seen of analysing detailed elements of different countries.

National work may be uniform, variety is inevitably inherent in international work. This seems simple and clear, but this truth is not easily grasped even by men of learning and intelligence, men who have been for years in close touch with international organizations.

Cappelli was President for 10 years, until he resigned on account of his health. Once the work of the Institute was started he was the most strictly constitutional President. Lorenzoni, after one year from his appointment as Chief of the Bureau

(1) At that time the "*International Yearbook of Agricultural Statistics*" did not exist. The first volume of it was published by the Institute in August 1912.

of Agricultural Economies was appointed Secretary General as Prof. Jannaccone resigned.

The organization of the Institute resulted in a sense from the technical difficulties. The Permanent Committee kept in its own hands all the executive power and acting through separate Commissions supervised also the work of the Bureaus. The Chiefs were all under the direction of the Secretary General, but they also reported on the work of their respective Bureaus to the respective Commissions. An ultimate arrangement was established by the VII General Assembly (May 1924) which decided :

"The General Assembly is cognisant of the difficulties which confronted the Institute during the War and during the reconstruction period that followed. It would not withhold from the Permanent Committee its tribute of appreciation of the service which that Committee has rendered to the Institute. The General Assembly must now, however, consider the means by which the services can be placed on a normal footing. The General Assembly wishes it to be understood that it does not criticise the Permanent Committee for taking charge of the details of the administration with the object of reorganising the services of the Institute, but it affirms that the principles of good administration require that there should be a Director responsible for the proper conduct of the work of the Institute and therefore instructs the Permanent Committee to proceed with the reorganization of the administrative policy on the lines contained in the report of the American Delegation, and indicated in previous General Assemblies by the Italian and British Delegations. In particular it recommends :

"(1) the strengthening of the position of the General Secretary as the director of the services of the Institute, responsible to the Permanent Committee for carrying out the programme of work adopted for the Institute;

"(2) that the Commissions be formed and called only in cases of strict necessity;

"(3) that the Permanent Committee shall devote itself to the outlining and developing of the policy of the Institute in accordance with the general principles laid down in the Convention and put into practice by the General Assembly, thereby relieving

the members of the Permanent Committee of administrative detail and giving time for them to maintain more intimate association with the agricultural movements in their respective countries".

The foregoing resolution rendered a great service to the Institute. Such an assignment of responsibility to the technical elements, was calculated to lead to smoother and more effective working of the Institute. This point has from the first experiences of the Institute appeared of fundamental importance for the life, efficiency, utility and prestige of the Institute.

Two important features of the Institute are constituted by (1) the fact that the executive power is in the hands of a Committee, composed of a number of persons of different nationalities and (2) the fact that the services of the Institute must be based on the functioning of technical Bureaus, these also composed of persons of different nationalities. These two features have soon proved that no effective action can be taken if the decisions of the Committee are not entrusted to a single captain responsible for the work of the Bureaus. This is the point on which all the experiences of 25 years of life of the Institute center. Here is the point on which to focus all responsabilities. All committees of the world have a natural adversion to place responsibility on a single man. Every time that something goes wrong committees have the good-hearted tendency to set to work themselves and replace the single man. In this way they destroy the principles of responsibility and of specialization. During the war there was always the danger that at a difficult moment a general would take a rifle and begin shooting together with his soldiers. This at some moments may even have been good as regards moral effect, but the result as a rule was that there was an extra soldier shooting but no general directing the battle.

Fortunately the Institute has so far been the scene of no such tragedy, but its nature is such that action is at once particularly necessary and particularly difficult. The pivot of the situation is the Secretary General, who cannot be relieved of his duties. Endeavours have often been made to give him help. Once one of the staff was informed that he was to have the important task of taking over some of the functions of the Secretary General. But he went immediately to tell the Secretary General that he refused a position which could only be accepted by some one

who might wish to displace the Secretary General. A dual Secretary General is a serious risk on which the Institute is inclined to embark whenever the outlook seems difficult.

It appears to be a logical solution in consideration of the dual responsibility, administrative and technical, of the Secretary General. But if the nature of the technical work is considered, it is seen that it covers statistics, economics, legislation, agriculture in its largest sense including science of soils, cultivation, machinery, live-stock, plant diseases and protection, tropical agriculture, etc. forestry in all its branches, and the library. It is not possible to find a man really competent in all these different branches of science, therefore it has been necessary to group the work in different Bureaus, each one under a competent chief. It is one of the functions of the Secretary General to bring the chiefs together so as to ensure co-ordination in the work. This can be easily secured by a simple and informal weekly meeting of all the Chiefs and the Secretary General.

Experience has without exception proved that the value of the work of each Bureau is primarily dependent on the scientific qualifications of the Chief and on his general aptitude. Scientific qualifications alone are not sufficient to ensure a chief's attaining good results. It may be added that the Institute is fortunate in its present Chiefs.

It is not a matter for surprise if for the Institute, as for Nations and all kind of societies, the secret of success lies in the choice of the right man for the right place, nor on the other hand is it surprising that the criteria for such a choice have not yet been determined. The main problem is that of the selection of the Secretary General since it is his business to ensure the proper choice of the chiefs of Bureaus, and it is the business of the Chiefs to ensure the selection of the staff of their respective Bureaus. Naturally all these interests are connected up by a proper and necessary system of responsibility.

Often it has been said that the Secretary General should be a great scientist of world fame or a great agriculturist known in international meetings, so that his personal prestige may add to the prestige of the Institute. This view fails to do justice to the Institute, which cannot be an organization needing for it prestige the support of any single man, who is after all only a passing

incident. It is not proportionate to the nature, the machinery, the duties and the hopes connected with the Institute.

The success of a Secretary General depends entirely on his personal qualities, on the head he has on his shoulders.

The actual working of the second clause of the previously quoted resolution of the VII General Assembly has proved detrimental to the Institute. It originated in the sound idea of making the Secretary General entirely responsible for the working of the Bureaus, but it has resulted in a complete separation of the Bureau from the Members of the Permanent Committee, depriving the Secretary General, the Chiefs and the Bureaus of all the support they could obtain by showing at the monthly meetings of the commissions the amount of success obtained during the month and where the difficulties of the various undertakings lay. Very rightly Sir Thomas Elliot during the discussion at the Assembly had recalled the value of the meetings of the Statistical Commission at the time Ricci was Chief ot the Bureau.

An added disadvantage arising from the isolation of the Bureaus has been the fact that some Delegates do not receive from the Institute the service they could get if they came in closer touch with the Chiefs of Bureaus and their work. Nor is it possible to organize informal meetings (roundtable discussions) because the Permanent Committee meets only every three months for few days. Every action that limits the value of the Permanent Committee is a severe blow to the Institute. The Permanent Committee is the characteristic feature in the organization of the Institute, the element that best assures its international nature and affords the best hope for greater future developments. And the mixed character of the Permanent Committee with its diplomatic and technical elements is most useful. The diplomatic element has shown itself all through the life of the Institute no less indispensable than the technical one. In an international organization it is never easy to pull all together. In view of this fact diplomatic training and rules are indispensable. In the Institute they represent also the most powerful help for the case of the accomplishment of the services which the Institute can rend to the Nations in the international sphere.

In its 25 years of life the Institute has accumulated a wealth of experience. But much of the experience is too recent to be

impersonal. More time must pass. Another interesting set of experiences are those of a quite general character, and among them the most striking are those which show that many apparently contradictory features in the organisation of the Institute turn out after all to be elements of success. Thus the apparent contradiction in the character of the Institute which takes as its starting point lofty, still unattainable ideals, and then tries to realise them by working on prosaic matters concerning the material needs of farms and markets. But it is just the fact that it does deal with these hard facts concerning farms and markets that keeps the Institute firmly planted on solid earth even though its head be in the clouds. It is precisely this interpretation of the abstract ideal in terms of the positive and the practical, that entitles it to recognition as no more preaching institution but as a practical instrument for securing greater justice in the relations of the farm with other economic activities. It is this recognition of moral values in their relation to material needs that affords a solid basis for the work. The Institute is governed by diplomatic rules and elaborates statistical data, and it is precisely by conforming to those diplomatic rules that it is possible to secure that friendly collaboration under which each country contributes its own data to the Institute.

The Institute is administered by two collegiate bodies; therefore, if it is to avoid dispersion of energy, the work must be centralised through the Secretary General. If all human organizations are necessarily imperfect we must recognise that the special tasks assigned to the Institute, and its special composition, make it extremely sensitive to such imperfections. Daily experience of the internal working of the offices brings to light many apparent contradictions. Thus while the international character of the staff accentuates diversities of all kinds, the scientific character of the work they are called on to perform demands unity. The scientific character of the staff demands free play for individuality, but consideration for the feelings of each imposes tactful adjustments. Probably one of the most striking experiences is that of the different way in which the several members of an international staff are led by their individual temperaments to consider time. Moving from East to West, the watch grows in importance, and the different value given to time creates not

few difficulties for the direction of an international organization. Cinemas, sports, aviation, modern business methods have spread the habit of going fast, but many peoples, especially if belonging to hot Countries, still prefer the old philosophic thoughtfulness. Education is also another factor differentiated according to countries, creating difficulties in an international organization. And of some importance are also differences in " etiquette ". This list might be indefinitely lengthened. But if a complete survey were taken of all the innumerable experiences accumulated, there would stand foremost the conviction that, difficult as life in international surroundings may be, it is a blessing to know the people of the world, because one discovers much more good qualities than poor ones. It is on this basis that an international organization gradually works out its own unwritten rules, which form a code of honour inspired by the ultimate aims and ideals of the organization.

III. The Bureaus.

The first Bureau of the Institute is the General Secretariat which includes the Office of Secretary General dealing with all diplomatic and administrative work. Dr. Brizi, Professor of Agricultural Economics at the University of Portici, and former Director General of the Department of Agriculture of Italy, is the Secretary General. At present for historical reasons also the office of Forestry and that of Legislation are included in the General Secretariat, but it is clear that these two offices will develop into two new Bureaus as the financial resources of the Institute make it possible.

The *Office of Legislation* under the direction of Prof. G. Carrara (Italian) collects, examines, translates and reprints all important new laws concerning agriculture, and publishes the "Annuaire International de Législation Agricole".

The *Forestry Office* is only an embryo-section arising from the First International Forestry Congress held by the Institute in 1926. This Forestry Office is destined to develop into a characteristic Bureau, as Forestry, while very important in the life of agriculture, has its own very special characteristics. At present the little office consists only of Mr. S. Cabianca (Italian) and Mr. G. Luncz (Hungarian) kindly put at the disposal of the Institute by the

General Directions of Forestry of their respective Countries, and by Miss R. Winge (Dane).

The STATISTICAL BUREAU (II Bureau) is divided in two sections, one dealing with production and live stock, the other with imports, exports, stocks and prices. Dr. Valentino Dore (Italian) is the present Chief of the Bureau. One of his chief merits is that of having directed the Bureau into a broader field of action while securing closer connection between the theoretical and practical aspects of the different problems.

The Bureau had to start by working out the theoretical basis for a program of international agricultural statistics. This was one of the principal tasks that Prof. Ricci had to face and his succes entitles him to be regarded as the father of international agricultural statistics. He wrote the volume (now out of print) « Les Bases Théoriques de la Statistique Agricole Internationale ». The Bureau published also two other volumes describing the existing organization of agricultural statistics in different countries. Of these volumes, the first is out of print. At the close of the World War a series of monographs were written describing the organization of agricultural statistics in newly established countries. All this material is not only indispensable to the daily work of the Bureau, but is essential to the Bureau in its work for the improvement of the statistics of different countries. In this work also, a special service will be rendered by the World Agricultural Census of 1930.

For many years the Bureau had wished to induce all the Governments to take a general census of agriculture simultaneously for a single agricultural year and on a uniform basis. The following resolution was passed by the VII General Assembly (may 1924) which may be quoted as showing the way of the machinery of the Institute works: "The General Assembly, expresses once more its opinion as to the desirability of inducing all Governments to carry out a general agricultural census on the same date and on a uniform plan. The date might be fixed for 1930-31. It also calls the attention of the Permanent Committee on the importance of taking immediate steps to induce the adhering Governments to accept this proposal and of making a thorough study preparatory to drafting a well considered program to be submitted in 1926 to a meeting of specialists

appointed by the Governments as members of their respective Delegations to the General Assembly of 1926. This program should then be com municated to the Governments."

The Institute addressed all the Governments asking their acceptance of the proposal and, when Dean Mann of Cornell University came to Europe to initiate the work of the International Education Board, an agreement was established with the Rockefeller Foundation wich granted a generous contribution to the expenses for the preparatory work, and the United Siates Department of Agriculture not only granted a contribution, but, what was of inestimable value, put Mr. Leon M. Estabrook at the disposal of the Institute as Director of the World Agricultural Census Project. Mr. Estabrook had been member of the Delegation of the United States at the V General Assembly (November 1920) when he was Chief of Bureau of Crop Estimates—and was appointed President of the Statistical Commission of the Assembly. The success of Mr. Estabrook in his difficult task of Director of the Census Project, his appreciation of the Institute, the great feeling of friendship he has left behind him, all prove how in international affairs, even much more than in home work, the problem is always that of the right man in the right place.

The preparations for the World Census involved prolonged and delicate work. A standard form was prepared, this was revised in February 1926 by a Commission of statisticians and agricultural economists and sent to the statisticians of adherent Governments for examination, it was further discussed and perfected by two Committees of statisticians, delegates of the different Governments called specially to Rome, on the occasions of the General Assemblies of 1926 and 1928 and ultimately approved in its final from by the IX General Assembly (October 1928). When the standard form was distributed Mr. Estabrook travelled from country to country to give each Government all the explanations necessary and to stimulate the interest of responsible officials. Mr. Estabrook visited nearly all the countries of the world, as only Afghanistan, Bolivia, Liberia, Paraguay and Persia among sovereign states, and a few colonies were not visited.

A large number of countries have used the standard form in taking their agricultural census and the first results are already available. The Institute proposes, in the first place, to distribute

these results and facilitate their utilisation by publishing them separately for each country as they come to hand on as uniform a plan as possible, and in the best known languages (English and French). The bulletins for the Irish Free State and for Estonia are at present in the press. Some general studies interpreting the documentation collected and some methodological studies — the particular object of which is the perfection of future censuses — will be the second step in the program of work which the Institute proposes to accomplish on the basis of the results of the first World Agricultural Census.

The more general aspect of the work of the Bureau of Statistics consists in the collection and distribution of information on area sown, crop conditions yield, live stock, prices, stocks, imports and exports. All this information is collected under an elaborate system differing according to country and nature of information. All data on arrival at the Institute are examined, tabulated, checked, reduced into units of measures used in different countries, compared with other figures, and utilized accourding to their nature. Some of this information is telegraphed to all Governments interested and to special agencies. Weekly radio reports are broadcast from the Rome station in English, French, Italian, German and Spanish. Current statistics are published in the "Monthly Crop Report and Agricultural Statistics". Among the articles that appear in this Crop Report, the studies on wheat supply and demand, written by Dr. G. Capone (Italian) deserve special mention as they represent an achievement of the Institute in accordance with Lubins idea. The following quite recent quotations from the daily press of great markets confirm that the Institute issues judgements effecting markets.

The following is taken from "The London Grain Seed and Oil Reporter" of London, November 4, 1931, pag. 858:

" ... The very bullish report on the wheat position from the International Institute of Agriculture at Rome which we reprint on another page rather helped the advance, but the authorites there admit that there is nothing definitive known about the Russian production this year."

Mr. Broomhall of Liverpool, after having published in his "Corn Trade News" of November 2, 1931, page 329, the data of that crop report issued by the Institute, discusses in the following terms

about those data in his review of November 17 (Corn Trade News, page 499):

" Quite recently a prominent Continental authority issued its estimates of the season's wheat supplies and requirements the former being given as 154 million quarters and the latter at 110 million quarters. The former figure is a good deal bigger than we have reckoned, and the discrepancy is easily explained by the fact that the Continental Statistician allowed a relatively moderate quantity for end-of-season stocks in the United States, whilst we allowed a big quantity, and there are other similar differences in the two calculations... and we naturally ask how can this season's import requirements be 80 million quarters, seeing that 76 million sufficed last year? We are bound to say that crop figures do not justify the Continental estimate, and we have to remember that under existing conditions Continental millers have to mill all the native wheat; good, medium or poor qualities must all be turned into bread flour. The estimate of 30.000.000 quarters for countries outside Europe may be correct, and doubtless would be well within the mark if China could buy all the wheat that is needed to feed the distressed people in the flooded areas ".

The answer to the question put by Mr. Broomhall could be found expressed in the same crop report of the Institute to which Mr. Broomhall referred: poor rye production, low prices, etc., but it is interesting to quote the opinion on the subject expressed by " La Cote Bodenheimer " of Paris, of November 20, 1931, No. 1487, page 1.

" En se basant sur sa nouvelle estimation, M. Broomhall met en doute le chiffre récemment avancé par un autre statisticien, qui évalue les besoins probables d'importation de l'Europe, pendant cette campagne, à 80 millions de quarters, contre 76 millions, importés pendant la campagne écoulée, alors que Broomhall lui-même n'a pas modifié, jusqu'à présent, son chiffre, paru au début de la campagne... Voilà pourquoi nous croyons que l'Europe aura recours aux blés exotiques pour une quantité plus importante que celle prévue par M. Broomhall et nous osons affirmer que le chiffre de 80 millions de quarters, donné par un autre statisticien, nous semble plus près de la réalité ".

The foregoing quotations show the interest aroused by the

figures of the Institute in the world market and prove how the organization of the Statistical Bureau is such as to allow the Institute to have its own opinion on the situation of the world market and to express it authoritatively.

As to market opinion, one day, some years ago, a newspaper man from Berlin came to the Institute to enquire if it were true that the wheat price in Chicago was unduly high, and he said to Mr. Hubback that he would like to know what it was that made the price of wheat in a large future market. Mr. Hubback smiled and answered a single word: "opinion". It is in regard to this opinion that the Institute is a "world-Lighthouse" as Mr. Hubback called it a few days ago. Mr. Hubbach was a friend of Mr. Lubin. Before the war he had come as technical advisor to the Bureau of Statistics. He is a great expert on the world wheat trade, and is also specialized in the cotton trade. He had served on the Mersey Docks and Harbour Board of Liverpool, had organized the Future Market for Cereals at Buenos Aires and had been traveling for years from one country to the other inspecting wheat production. During the war Mr. Hubback came to collaborate at the Bureau of Statistics where he was greatly valued. The volume "The Cotton Growing Countries Present and Potential" was his work.

The Bureau of Statistics publishes annually the International Yearbook of Agricultural Statistics, containing complete sets of data for all countries concerning area, population, agriculture, live stock. fertilizers, commerce, stocks, prices, forestry, etc.

Among the many special publications of the Bureau we quote: Recueil de Cœfficients et d'Equivalences (1922) by A. Lucchese (Italian), Milk and Milk Products (1924), Forestsand Forestry (1925) by M. Merendi (Italian), Oleaginous Products and Vegetable Oils (1923) by G. Capone (Italian), I. Grinenco (Ukranian) and M. Costa (Italian), La distribution du froment dans le Monde (1927), Agricultural problems in their international aspect (statistical documentation for the International Economic Conference, Geneva, 1927). Index numbérs of prices of agricultural products and other price-indices of interest to the farmer (1930) by V. Dore and J. P. Van Aartsen (Dutch).

The Bureau of Agricultural Science and Practice (III Bureau) has from the beginning had to face the fact that

agriculture is a great complex of different sciences and technical methods. Each one of its many branches would furnish work for more than a single Bureau. This fact has sometimes given rise to the thought that the Institute should concentrate all its energies on statistical and economic work but experience clearly proves that the Institute would be mutilated if it had not this specifically agricultural Bureau. Independently of the fact that it deals with the technical information concerning farming indicated in the Convention and that it includes the Section of Plant Protection, which discharges a fundamental duty entrusted to the Institute, many countries would be dissatisfied if they could not have from the Institute help in solving their technical agricultural problems. Quite naturally, the Institute receives many requests for technical information and it would be inadmissible that it should have no Bureau competent to supply an answer. It must also be recognized that the Monthty Bulletin of Agricultural Science and Practice issued by this Bureau, is the publication of the Institute having the greater possibilities in respect to number of readers. Only experience can say what a variety of people are interested in a publication of the kind.

The Monthly Bulletin of Agricultural Science and Practice publishes articles, extracts, and other information on general agronomy and the crops of temperate regions, tropical and subtropical agriculture, agricultural engineering, animal husbandry, agricultural industries, book reviews, forestry, publications received by the Library.

The Bureau was successfully organized (with a larger staff than it now has) by Dr. A, Hermes of Germany, who left the office at the time of the war and became Minister of his Country, first for Supplies and afterwards for Finance. The present Chief Prof. Georges Ray, of France, has to face, as does every other branch of the Institute, the difficult situation arising from a limifed staff. It may be said here, also for the other Bureaus, that as the Monthly Bulletins have to be published in different languages, they involve the problem of translation, which is another of the difficulties of the Institute little understood by people not directly connected with such work.

The Section of *Plant protection*, under the enthusiastic direction of another of the pioneers of the Institute, Prof. G. Trinchieri

(Italian), has a network of official correspondents all over the world communicating every new appearance of plant diseases to the Institute for publication in its "International Bulletin of Plant Protection".

An embryo-section is that of *Tropical Agriculture*, which it is to be hoped may have in the near future the necessary funds for developing the program of work it has at heart under its newly appointed Chief Dr. H. Bally (Swiss). This Section published last June a volume entitled "Stations Expérimentales et autres Institutions officielles ou privées s'occupant du développement et de l'amélioration de l'agriculture dans les pays chauds" by J. Legros (French).

Recent publications of this Bureau are the first three volumes of the "Atlas International Zootechnique" by S, Taussig (Austrian), the "Liste d'Etablissements d'enseignement et de recherches s'occupant de Génie rural" by H. J. Hopfen, (German), etc.

THE BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS AND SOCIOLOGY (IV Bureau) publishes in its Monthly Bulletin studies on agricultural cooperation, credit, agrarian reforms, scientific management, statistical studies of farm accountancy, etc. The present Chief, Dr. Georges Pavlovsky, of Russia, has managed to maintain the Bureau at the high level on which it should stand, notwithstanding the disproportion existing in this Bureau as already said for in all other branches of the Institute, between the size of the staff and the duties to be performed. The results achieved are due to the careful training of the small group of people, their attachment to the Institute and the qualities of the Chief. At the time of Lorenzoni, who kept the direction of this office even when he became Secretary General, the situation was the same but the number of men was larger and the calls for work on the office were much less. Lorenzoni had, as Pavlovsky has, the competent and accurate collaboration of Mr. J. K. Montgomery (English).

By the nature of their tasks this Bureau and that of Statistics are constantly called on to take part in or prepare contributions to international meetings. For all the Bureaus of the Institute this cooperation and contribution to international meetings represents a very important part of their duties.

The economic Bureau specialized from the start in cooperation.

Its interest in this subject is shown by the publication « La Cooperation Agricole » of which the first volume appeared last september dealing with cooperation in Great Britain and Ireland by J. K. Montgomery, Italy and Belgium by G. Costanzo (Italian), Denmark by H. Lindstedt (Swede), Germany and Netherlands by H. Böker (German); Czechoslovakia by C. Saseci (Czechoslovakian). The parts concerning the following three countries were contributed by experts not belonging to the staff of the Institute: France by Louis Tardy, Hungary by K. Ihrig and Switzerland by O. Herren.

One of the members of the Bureau, M.M. N. Tcherkinsky (Russian) has carried out special investigations on scientific management. For this purpose he has visited Germany, Sweden, Finland, Poland, Czechoslovakia and has also been to examine the documentation existing at the Labor Office at Geneva. Last June the Bureau published the volume « L'Organisation Scientifique du Travail en Europe» written by Tcherkinsky. In collaboration with the Bureau of Statistics, it began last year to publish an economic commentary on the International Yearbook Agricultural Statistics. The volume is entitled « The Agricultural Situation in.. year » That for 1930-31 is under press and deals with: markets and prices, action taken by the Governments and by voluntary organizations, economic conditions of the farmers.

A post-war developement in the work of this Bureau has been that of statistical studies of farm accountancy. The Institute has sent Mr. O. Saseci (Czechoslovakian) and another member of the staff to visit the countries of Western and Eastern Europe and to collect direct information on this subject. It has began the publication of these studies in its Monthly Bulletin and in annual volumes, the first of which was printed under the title « Recueil de Statistiques basées sur les données de la Comptabilité Agricole pour 1927-28 » by O. Saseci and J. Deslarzes (Swiss).

THE LIBRARY is another Bureau of the Institute (V Bureau). The present Chief, Mr. Sigmund von Frauendorfer of Germany, brings to the work his modern library training and very sound economic culture. Mr. Frauendorfer was for two years in the United States to master American systems of Library work. This was done on the funds generously granted by the Rockefeller

Foundation for the reorganization of the Library of Institute.

The efficiency of the Library is hindered by the limited staff insufficient space. For the room allotted it affords the most evident proof that the builders of the Institute did not foresee the proportion later to be assume by its work. At present the Library has 240.000 volumes and receives 4.000 periodicals and series of bulletins, so this Library possesses one of the most important collections of agricultural literature in the world and it is hoped that as soon as space and financial conditions permit, its vast possibilities as a centre for studies on agriculture will render constantly greater service to the people of all countries.

At the First World Congress of Library Science and Bibliography held in Rome in June 1929 Mr. von Frauendorfer contributed a clear and interesting report bearing on the organization of an international service of specialised bibliography. It is to be hoped that the Library of the Institute may soon have the funds to initiate such a service for agriculture.

IV. Towards the Future.

The present study is intended to consider the Institute in its fundamental features and work so as to show to what extent the experience of 25 years has confirmed the expectations of the builders of the Institute, shown the soundness of the Convention, and brought to light the special and characteristic difficulties of the work which can only be met by strict adherence to fundamental rules.

It is therefore beyond the limits of the present study to make an analysis of *a*) the organization and working of the several Committees, consultative and others, established by the Institute alone or jointly with the League of Nations, the Labor Office, Agricultural Associations, Scientific Associations and others, *b*) the possibilities of cooperation between the Institute and other existing organizations, *c*) the Committees of friends of the Institute formed in some Countries.

Mention must however be made of the International Scientific Agricultural Council formed of 23 Commissions and of more than 600 scientists distributed all over the world.

H. Exc. De Michelis, President of the Institute in taking the

initiative for the organization of this council rendered a service which will be gradually understood and appreciated, as the valuable meeting of the Executive Committee of the Commission on Tropical and Subtropical Agriculture proved last November.

It is also impossible to omit a special mention of the American Committee on the International Institute of Agriculture, of its Chairman, Dr. Arthur W. Gilbert, Commissioner of Agriculture for Massachusetts, and of its Secretary, Mrs. Charlotte Barrell Ware, presented last year with a gold medal by the Commonwealth of Massachusetts in recognition of her distinguished services to agriculture. The purpose of the American Committee is to extend the knowledge of the Institute and to endeavour by friendly co-operation to "harmonize the authority of Governments with the free energies of the farmers".

Before closing this study two matters must be referred to.

The first concerns the finances of the Institute.

The total annual budget of the Institute is a little less than a quarter of million dollars. This money supports the work of the Bureaus and all the expenses inherent to such an international organization as the Institute. The income is provided by: *a*) the contributions of the adherent Governments according to the class to which they choose to belong, *b*) the contribution of the King of Italy, *c*) the sale of publications, *d)* contributions from foundations, institutions and supporters. The administration of the Institute has the possibility of increasing its income, by increasing the sale of its publications. The great need of so doing may prove helpful as a stimulus to affort but, when this is said, a reservation should be made. If the Institute has so far succeded in carrying out successfully many of its difficult tasks, it cannot be seriously blamed for its failure to earn an income. The situation in this respect can easily improve.

The second matter that must be mentioned is in the danger of judging the Institute by standards suited to an organization of some quite other type.

No other organization is quite comparable to the Institute, which is a non profit-making, non-political, international, official, scientific and diplomatic. The only element the Institute shares in common with all other human works its inevitable imperfection.

The Institute is not a national laboratory, is not a bank, is not

a Ministry, nor a factory, nos a college. It is a unique institution differing from all others and must be guided in its work by its own experiences.

This study has dealt only with the daily work and experience gained in the internal life of the Institute. It has not dealt with agreements among Governments, conferences, meetings, all of which play such an important part in international life, and in connection with which the Institute has done so much. Such activities do not need to be treated here as they are more apparent and generally known, and are more easily understood and also more similar in kind to the corresponding initiatives taken by other great international organizations.

The scope of the future possibilities of the Institute may be suggested in part by some of the opportunities it has had which for various reasons have fallen short of realization. In this connection particular reference may be made to the year 1920 when the Delegate of the United States at the Institute was Dean Hunt. There was an abundance of corn in the United States, and it was being used as fuel. There was a famine in China. A relief Committee was formed in the States and cabled to Dean Hunt asking the Institute to take lead. Dean Hunt and the Delegate of China prepared a report for the Permanent Committee. Unfortunately at that time it was thought that the Institute could do nothing in the matter. But as the fundamental problem of China is afforestation, the Institute could have started the relief work and gradually approached the tremendous problems. The Institute would have been a unique organization for rendering such a service to China, with its millions of people and their new movements. What could be more far reaching ?

Once it was thought that the Institute could issue a special magazine, in different languages, and in millions of copies. The material for publication was simple and easy to collect. The wide circulation would have made it possible to pay the expenses with the receipts from advertissements. Some people were sceptical about this initiative for psychological reasons but others and authoritative ones, were enthusiastic. Every number of the magazine should have given among other information the description with pictures of the agriculture of a given State. This description would have been prepared by the single States according to a

general scheme. The idea was to bring even to people living in remote areas this voice of a friendly agricultural world.

Such projects were in fact out of keeping with actual conditions, Those of the future may find the International Institute of Agriculture grown to fuller maturity.

Rome—December, 1931.

CHRONIQUES

CHRONIQUE AGRICOLE
DE L'ANNÉE 1931 - 32.

PAR

LÉOPOLD JULLIEN
INGÉNIEUR - AGRICOLE

Le Ministère de l'Agriculture a publié le 7 Décembre 1931 la seconde évaluation de la récolte cotonnière 1931, laquelle présente des chiffres légèrement inférieurs à la précédente datée du 5 Septembre 1931. Voici le tableau publié par le Ministère:

NON ÉGRENÉ

VARIÉTES	Rendement Total 1931	Rendement Feddan 1931	Rendement Total 1930	Rendement Feddan 1930
Sakellaridis	1.345.965	2.81	2.277.882	2.72
Autres à longue soie	509.219	3.40		
Soie moyenne	331.266	3.35	5.529.542	4.44
Courte soie	3.708.703	3.88		
Totaux & moyennes	5.895.153	3.50	7.807.424	3.75

ÉGRENÉ

Sakellaridis	1.313.174	2.74	2.198.628	2.63
Autres à longue soie	509.460	3.40		
Soie moyenne	342.957	3.47	5.991.657	4.81
Courte soie	4.039.331	4.23		
Totaux & moyennes	6.204.922	3.69	8.190.285	3.93

Les rendements au feddan marquent une nouvelle diminution ; en 1929 ils étaient respectivement de 4.08 et 4.50.

La baisse du rendement est due au ver rose, à la pénurie d'eau en certains districts et aussi aux pluies hâtives d'Octobre qui ont altéré le rendement et la qualité du produit particulièrement dans la région Nord-Ouest du Delta.

On sait que pour l'année courante le Gouvernement a encore restreint la sole cotonnière ; cette restriction aura pour effet de faciliter l'écoulement du stock accumulé par l'Etat. D'ailleurs l'avilissement du prix eût de lui-même provoqué une restriction de la surface cultivée et peut-être eut-il mieux valu pour l'agriculteur que la restriction s'effectuât d'elle-même ; quoi qu'il en soit les décrets-lois Nos 112 et 113 modifiant la loi N° 20 de 1931 ont imposé en cette matière des prescriptions très strictes.

La production cotonnière de l'Egypte en 1932 sera donc sensiblement réduite et les rentrées du fellah diminuées. Il en résultera naturellement un ralentissement du commerce d'importation et il sera intéressant de suivre la fluctuation du commerce des engrais chimiques.

Les chiffres des 13 dernières années sont donnés ci-après.

*
* *

Il serait intéressant d'ajouter à ces chiffres la production locale de fertilisants : fumiers de ferme, engrais koufri, tafla, poudrette, phosphate naturel et thiophosphate.

On pourrait calculer le poids des éléments fertilisants : azote, acide phosphorique, potasse, etc. annuellement incorporés au sol et le comparer au poids qui en est enlevé par l'exportation de produits végétaux tels que coton, graine et tourteaux, riz, oignons auquel on ajouterait la quantité de ces éléments requis pour l'entretien de la population humaine et animale ; mais ces calculs comportent de très nombreuses inconnues ce qui réduit beaucoup leur valeur.

L'examen du tableau de l'importation des engrais chimiques suggère quelques réflexions.

En 1931, comme dans les années précédentes les engrais azotés continuent à l'emporter de loin sur les engrais phosphatés. La

IMPORTATION DES ENGRAIS CHIMIQUES EN EGYPTE DE 1919 à 1931

(par tonnes)

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931
Nitrate du Chili ...	54.468	98.889	35.157	97.350	70.315	121.835	173.764	172.849	142.299	188.077	193.125	174.121	136.000
Nitrate de chaux...	—	—	3.156	3.943	7.597	7.956	14.494	25.236	33.519	39.886	64.795	87.899	80.400
Sulfate d'ammoniaque.	1.289	3.431	1.764	4.660	2.758	4.955	9.565	3.455	2.952	4.480	2.590	3.207	3.500
Nitro-Sulfate d'ammoniaque.	—	—	—	—	—	—	—	—	1.046	555	3.481	4.818	8.000
Cyanamide	—	430	—	25	253	—	967	1.281	1.406	2.093	1.662	1.188	571
Nitrate de potasse .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.200
Superphosphate	1.435	13.772	3.571	10.378	22.516	43.146	55.803	36.791	43.832	39.266	60.532	45.353	32.000
Autres engrais	526	3.724	100	99	68	1.195	3.713	3.463	367	1.013	1.678	232	—
Totaux...	57.718	120.246	43.747	118.207	101.755	179.087	258.306	243.073	225.421	275.370	327.863	316.818	261.671

diminution de la sole cotonnière et l'augmentation de la sole cultivée en céréales vont encore favoriser l'importation des engrais azotés. Des agronomes très avertis ont signalé le danger de l'usage exclusif des engrais azotés; il est vrai que leur thèse a été vivement combattue, ce qui ne prouve pas qu'elle était erronée. Sans vouloir prendre part au débat, on pourrait suggérer une plus grande utilisation de l'engrais phosphaté qu'il serait aisé de favoriser par une sensible réduction dans les frais de transport. Je veux bien que les réserves du sol en acide phosphorique sont considérables, mais fait-on ce qu'on peut pour les rendre assimilables ?

A ce point de vue l'apparition dans la rubrique des engrais chimiques du nitrate de potasse présente un intérêt spécial. Il est à supposer qu'en Egypte comme ailleurs, la potasse va jouer le rôle d'excitateur et du seul fait de sa présence rendra plus actives les réactions tendant à libérer les éléments fertilisants inclus dans le sol. Les indications théoriques sont difficiles à généraliser quand il s'agit de terres irriguées et drainées comme celles d'Egypte; néanmoins je serais surpris que le nitrate de potasse judicieusement appliqué, ne donnât pas ici les résultats obtenus ailleurs. Et s'il donne ces résultats la thèse des agronomes préconisant des fumures phosphatées massives recevra une belle confirmation, car il faudra veiller au remplacement des éléments libérés par la potasse.

*
* *

La Bible relate que l'Egypte fut affligée de dix plaies. Ces plaies sont heureusement guéries, encore que certaines d'entr'elles aient laissé des traces durables et visibles de nos jours (mouches, moustiques, etc.).

Dans les temps modernes l'Egypte s'est vue affligée d'une onzième plaie, aggravée encore dans les temps contemporains, le crédit.

Le crédit est l'auxiliaire d'élection des transactions humaines; mais comme le sabre de Monsieur Prudhomme, il peut soutenir les institutions aussi bien que les combattre.

Il n'est pas douteux que, judicieusement appliqué, le crédit facilite les transactions commerciales pour le plus grand profit du

commerçant, parallèle en l'occurence avec celui de l'industriel et du consommateur L'excès de crédit, par contre, provoque la ruine des uns et des autres. Et si le commerce égyptien est frappé de suspicion en certains de ses compartiments, on peut sans hésiter, en faire remonter la cause à un crédit mal administré. A l'examen les commerces prospères en ce pays sont ceux qui usent très modérément du crédit.

Mais si la bonne administration du crédit est délicate en matière commerciale, combien plus difficile est-elle en matière agricole.

En cette dernière matière, nous connaissons tous le crédit hypothécaire. dont les caractères essentiels sont d'être proportionnels à la valeur du gage qui le nantit et d'être généralement à long terme. Encore que cette forme de crédit semble offrir les garanties les plus larges, nous savons qu'en Egypte comme ailleurs, les fluctuations de prix d'un produit principal du sol, peuvent altérer la valeur du gage, au point de réduire dangereusement la couverture du crédit. Mais c'est là la forme la plus élémentaire et la plus impersonnelle du crédit agricole. En réalité ce crédit est multiforme ; il revêt la plupart du temps une allure personnelle chirographaire.

C'est par le crédit chirographaire que le paysan momentanément gêné ou désireux d'étendre son champ d'action, peut se procurer les semences, les engrais, les bestiaux ou les machines nécessaires.

Il fut un temps en Egypte, où cette forme de crédit s'exerça par l'intermédiaire des grands ou moyens propriétaires ou de leurs représentants résidant sur place, prenant part aux travaux agricoles et par conséquent parfaitement qualifiés pour mesurer judicieusement le crédit utile et suffisant à chaque emprunteur. C'était le beau temps où la tradition orale, chère à tous les agriculteurs du monde, empruntait une force singulière à la moralité du milieu et à l'absence presque totale de lettrés.

L'introduction de lettrés, pour la plupart étrangers dans les milieux agricoles égyptiens, bouleversa cette tradition. Isolés du paysan par la barrière de race, de religion, de métier, les nouveaux prêteurs, d'ailleurs avides de gains importants ne surent ni ne purent administrer le crédit au profit des deux parties intéressées. La classe paysanne, du fait de son ignorance fut victime d'abus tels que les gouvernants sentirent la nécessité d'intervenir.

Cette situation n'est pas spéciale à l'Egypte ; elle s'est présentée en divers pays et il est des contrées, où elle existe encore.

En ces pays on chercha le remède avec patience et l'on s'efforça vers une meilleure administration du crédit en l'asseyant sur des bases de solidarité et de moralité qui lui gardaient son caractère personnel. C'est en répandant ces notions dans la masse paysanne, en multipliant les syndicats et les coopératives, qu'on a pu assurer à l'agriculteur, aussi mince que soit son avoir un crédit suffisant pour couvrir tous ses besoins en semences, engrais, bestiaux, etc...

Sous cette forme le crédit demeure une aide facultative que le paysan ne peut obtenir que s'il la justifie par son travail son genre de vie, sa moralité : il est jugé par ses pairs. La collectivité n'accorde le crédit que lorsque son montant est garanti non pas matériellement, mais surtout moralement.

L'Egypte s'est engagée bien timidement dans cette voie; elle semble chercher des solutions plus rapides. Le crédit ouvert à l'agriculteur revêt une forme directe de l'Etat au paysan et pour que ce dernier l'obtienne, il lui suffit de justifications matérielles. Un paysan quel qu'il soit a droit au crédit si son avoir le justifie.

Je n'hésite pas à dire que dans un pays à population en majeure partie illettrée et rendue insouciante par la beauté du climat, cette forme de crédit constitue un danger réel. L'Etatisme en cette matière ne peut aboutir qu'à la ruine de ceux qu'il veut soulager. Dans tous les pays du monde un paysan se sent moralement lié, même par simple tradition orale, envers le voisin qu'il coudoie chaque jour; il tient beaucoup moins compte d'un engagement pris envers un fonctionnaire inconnu qui représente cette entité vague, l'Etat. Et du fait même de la puissance et des prérogatives de l'Etat, la défaillance du paysan peut provoquer et provoquera sûrement sa ruine.

Ce danger peut être évité en ramenant le crédit agricole dans les voies qui permettent une judicieuse distribution. Les syndicats et les coopératives sont les seuls agents qualifiés de la répartition du crédit agricole. Elargir ce crédit avant d'avoir constitué les agents d'une saine distribution, constitue une erreur bien dangereuse pour la classe paysanne.

Si les mesures que le Gouvernement Egyptien a prises sous l'empire des circonstances pour élargir le crédit agricole et parer ainsi aux conséquences dangereuses d'une crise économique, sont

temporaires, destinées à disparaître, on ne pourrait qu'y applaudir. Mais il faut bien se dire que ces mesures divergent de la direction suivie avec succès par le crédit agricole en d'autres pays. Je n'ignore pas que la bonne administration du crédit agricole est conditionnée par la mentalité des peuples et que cette mentalité ne peut être éclairée que par l'instruction. Les efforts du Gouvernement Egyptien en ce sens sont remarquables et il faut souhaiter qu'avec une mentalité populaire plus éclairée le Gouvernement ramène le crédit agricole dans les voies qu'il doit suivre normalement pour aider efficacement le cultivateur travailleur et honnête tout en évitant au prodigue et au paresseux la tentation de hâter sa ruine. Il va sans dire que mes remarques ne s'appliquent pas au crédit hypothécaire impersonnel dans une très large mesure.

En vue d'atténuer les effets désastreux que les expropriations nombreuses pourraient produire sur la valeur foncière, le Gouvernement a créé la Banque de Crédit Agricole. L'intervention de cet Etablissement s'est déjà fait sentir en de nombreux cas. Du fait de cette intervention bon nombre de débiteurs hypothécaires ont évité l'expropriation de leurs biens. Le palliatif imaginé par le Gouvernement Egyptien pour parer à une circonstance grave a donc produit son effet ; mais ne nous faisons pas d'illusion, il ne s'agit que d'un palliatif. La dette hypothécaire allégée pour une part envers certains établissements ou Sociétés, demeure au même niveau dans son ensemble.

Considérée dans sa totalité cette dette est légère par rapport à la valeur immobilière urbaine et rurale de l'Egypte, mais sa répartition sur une surface limitée et dont la valeur est nettement altérée par la dépréciation du coton rend la situatton délicate.

Pour en revenir aux considérations qui précèdent le crédit hypothécaire ne constitue pas, en l'état actuel un danger pour la masse paysanne ; on peut considérer les autres formes du crédit agricole comme dangereuses si elles sont mal administrées (1).

---

(1) Je relève dans la "*Note du Comité des Finances*" qu'au 31 Déc. 1931 la Banque de Crédit Agricole a avancé aux cultivateurs : L.E. 7.018,925 pour les besoins de la récolte, L.E. 110.271 gagés par 71.537 cantars de coton, L.E. 2.940 sur 5.738 ardebs de riz ; L.E. 391 sur 856 ardebs d'arachides. La Banque a en

Je ne dirai qu'un mot de la Banque de Crédit foncier dont la constitution est à l'étude. Cet Etablissement est destiné à assurer le crédit hypothécaire aux petits propriétaires fonciers. Il me semble que le moyen le plus efficace de parer à la crise agricole n'est pas d'élargir le crédit du cultivateur, mais plutôt d'alléger les charges qu'il subit.

La force de l'Egypte c'est le fellah. Une population sobre adonnée aux travaux agricoles, jouissant d'un sol fertile, d'un climat tempéré est naturellement assez indifférente aux fluctuations de valeur d'une monnaie constituant pour elle un élément de luxe plutôt qu'une nécessité. Je sais qu'il faut tenir compte d'une minorité vouée au commerce ou à l'industrie, minorité dont le standard de vie diffère sensiblement de celui du fellah. Mais à l'heure où la tourmente économique secoue le monde il faut étudier en premier les facteurs les plus solides de chaque pays, ceux dont on est sûr qu'ils peuvent résister à tous les orages; or réduit aux seules ressources que peut lui fournir son labeur, le fellah, c'est-à-dire la grande majorité de la population peut vivre. Ceci est l'élément fondamental de la sécurité égyptienne.

On a voulu améliorer le sort du fellah, alléger son labeur par la machine, multiplier son gain par l'octroi de crédits. Le fellah est de nature insouciante et fataliste; réduit à ses seules ressources le paysan égyptien mène une vie simple, exempte de soucis et de désirs; on l'a poussé à se créer des désirs et il a facilement accédé aux sollicitations. Mais il peut aussi facilement faire retour à la simplicité ancestrale, simplicité née d'une activité champêtre s'exerçant sous un climat tempéré; l'apathie intellectuelle du fellah l'éloigne des spéculations de l'esprit; sa vie matérielle étant assurée peu lui chaut le sort des hommes au delà de sa vallée. Si ce tableau pèche par synthétisme je ne pense pas qu'on puisse l'accuser d'inexactitude.

Il serait regrettable que les mesures prises par le Gouvernement en vue de pallier les effets de marasme actuel, allassent à

---

outre distribué à la même date 99.925 ardebs de blé et 44.372 ardebs de fèves.

A la même date la Banque avait payé L.E. 180.815,867 à des créanciers hypothécaires en vue d'arrêter des procédures d'expropriation. Ce dernier chiffre a plus que doublé depuis.

l'encontre du but poursuivi. Ce serait d'autant plus regrettable que le relèvement de la situation agricole de l'Egypte semble chose évidente et assez rapprochée.

Les facteurs de ce relèvement sont manifestes, il suffit de les laisser agir et de les favoriser. Une population dense sobre et laborieuse disposée à thésauriser en or ou en terres, un climat exempt d'intempéries, un système d'irrigation et de drainage continuellement en voie de perfectionnement, un sol fertile, une dette hypothécaire relativement légère ; des finances d'Etat bien équilibrées constituent des facteurs de relèvement dont l'équivalent est difficile à trouver. La période de recueillement imposée à l'Egypte par la dépression de prix de son principal produit, le coton, n'est pas de nature à altérer ce qui fait sa force économique. D'autres facteurs pourraient intervenir, facteurs politiques d'abord, mégalomanie financière, précipitation dans l'évolution économique du pays ; mais il ne semble pas qu'il y ait lieu de prévoir actuellement de telles éventualités.

En résumé et quelle que soit la puissance des liens qui rattachent l'économie égyptienne à celle des autres nations nous estimons que cette économie présente par elle-même des éléments tellement sûrs et puissants qu'ils peuvent légitimement inspirer un acte de foi dans l'avenir de ce pays.

Encore faut-il qu'on prête la main aux facteurs de ce relèvement. A un revenu moindre doivent correspondre des charges allégées. La taxe spéciale qui grevait le coton a été ramenée à P.T. 10. — Ne serait-il pas temps de la supprimer définitivement ? Ces P.T.10,— pèsent relativement aussi lourd qu'autrefois sur le prix d'un cantar de coton. La taxe d'exportation subsiste dans son intégralité et s'ajoute fâcheusement à la taxe spéciale.

De plus l'agriculteur subit des taxes provinciales alourdies et chaque jour voit se multiplier les règlements imposant au cultivateur des formalités nouvelles coûteuses soit par elles-mêmes, soit par le temps qu'elles requièrent : rokhsas, permis, etc.. Il serait temps d'arrêter cet envahissement du fonctionnarisme qui coûte cher à l'agriculteur.

***

Le Conseil des Ministres a décidé la mise en train des travaux du réservoir de Gebel Aulia. Il n'est pas douteux que, passant outre à une opposition purement politique, le Parlement sanctionnera la décision du Conseil des Ministres et de ce chef nous verrons se réaliser en quelques années un nouvel échelon du programme de grands travaux, mis au point et exposé par S.E. Ibrahim Pacha Fahmi, l'actuel ministre des Travaux Publics.

Rappelons que ce programme inclut la surélévation du barrage réservoir d'Assouan, laquelle doit être achevée cette année, la construction du barrage de Nag-Hamadi déjà réalisée, le renforcement des barrages d'Esneh et d'Assiout, l'élargissement du gabarit de canaux et drains et l'établissement du drainage par pompes dans le Nord du Delta.

Pour ce dernier travail les usines électriques sont en voie de construction et les lignes aériennes de raccord entre usines sont posées en partie.

Quand ces travaux seront achevés l'Egypte, aura assuré la fourniture d'eau nécessaire à 400.000 feddans de terres actuellement incultes, elle aura amélioré l'irrigation et le drainage de 400.000 feddans actuellement mal desservis, enfin elle aura assuré l'irrigation pérenne à 300.000 feddans inclus actuellement dans la zone des bassins d'inondation. Ces heureux résultats seront acquis dans peu d'années, mais dès à présent la fourniture de l'eau et le drainage sont améliorés. Ainsi l'exécution des grands travaux suit le mouvement démographique et l'excédent de population trouve à sa disposition les terres nécessaires à son activité.

Une seule ombre à ce tableau : l'avilissement de prix des produits agricoles qui va fatalement orienter la production égyptienne vers les cultures vivrières. Dans leur état actuel les produits de ces cultures sont difficilement exportables.

Il serait opportun qu'avec le programme de travaux publics soit conjugué un programme agronomique tendant au perfectionnement de nos espèces végétales cultivées, blé, orge, maïs, riz et aussi au développement de l'élevage.

L'élèvage du bétail peut atteindre un niveau très satisfaisant si l'on arrive à résoudre le problème de l'alimentation estivale. Dans notre système économique rural caractérisé par l'importance du capital foncier il est logique que l'on vise à une production

intensive du sol. Cette production intensive est mal assurée par des fourrages d'été tel que le sorgho ou la luzerne. Les racines seraient mieux indiquées et parmi elles probablement la carotte fourragère, mais ceci est une simple suggestion soumise aux Services gouvernementaux.

L'évolution de l'Egypte vers une production vivrière sensiblement élargie rend indispensable l'ajustement de son agriculture aux conditions des marchés internationaux. Déjà le Gouvernement a pris des mesures pour l'exportation des œufs, des oignons, des légumes: les problèmes de demain seront autrement importants; mais revenons à l'aspect purement agricole de la question. L'une des grosses difficultés de la situation actuelle est l'absence de fourrage estival. En attendant que cette difficulté soit surmontée ne pourrait-on pas tirer un meilleur parti de l'énorme production fourragère d'hiver et de printemps? Le trèfle d'Alexandrie, le bersim, est très imparfaitement utilisé. Grâce à la mise au point de l'ensilage on pourrait l'employer durant une période de temps beaucoup plus longue.

Les domaines de l'Etat, certaines Sociétés foncières (1) certains propriétaires ensilent du bersim et en tirent profit; mais cette pratique s'effectue sur une petite échelle. Il est certain que le développement de l'élévage exigerait d'autres mesures.

Depuis quelques années en Amérique du Nord et en Europe, la pratique de l'ensilage a pris un développement considérable; aux anciens silos couverts de terre, on a substitué des constructions permanentes en tôle ou en ciment armé d'un prix de revient assez bas et de rendement très supérieur. Des constructions en ciment armé pourraient convenir parfaitement en Egypte et grâce à ce procédé le cultivateur pourrait élargir sa production fourragère en étendue et en durée. L'alimentation estivale du bétail d'élevage étant assurée pour une bonne partie de l'année, il serait moins difficile et moins coûteux de produire dans le pays même toute la viande de boucherie requise pour la consommation, voire d'exporter sur une échelle assez large des produits animaux tels que laine, peaux, etc. J'ai signalé en de précédentes chroniques l'intérêt que pourrait présenter l'élevage des mérinos et des karakuls, je

(1) Voir l'article de Mr. PERKINS, directeur de la *New Egyptian Company*, Bulletin de l'Union des Agriculteurs N° 225 d'Octobre 1931.

n'y reviens que pour mémoire en cette période d'avilissement général des prix.

*
* *

L'attention des autorités s'est éveillée aux possibilités d'exploitation de la vaste région qui s'étend au Sud-Ouest d'Alexandrie, la région dite de Mariout. Il serait prématuré d'examiner les mesures techniques que l'autorité envisage pour la mise en valeur de cette région ; ces mesures sont subordonnées d'ailleurs à une fourniture d'eau grossie du fait des grands travaux dont le programme est encore en cours d'exécution ou d'étude.

La mise en valeur du Mariout introduira dans la production agricole de l'Egypte une variété dont elle est privée jusqu'à présent. Elle sera donc précieuse à tous points de vue.

N'est-il pas paradoxal que sur les grands marchés d'Europe et même sur nos marchés locaux, le consommateur trouve à sa portée les fruits standardisés du Canada ou de la Californie, alors que l'Europe dispose à sa porte du verger immense et varié des terrains méditerranéens ?

Chacun des pays riverains peut produire en abondance ces légumes et ces fruits, gardant en leur pulpe la trace de leur origine. Aux fruits américains ne devions-nous pas opposer les fruits de tous les pays du "mare nostrum", fruits marqués par le caractère même des peuples et des climats qui les ont produits ? A la banalité de la pomme ou de la poire standardisée d'Amérique, nous opposerions la sanguine d'Afrique ou d'Asie, la pomme canelle, la goyave, la mangue, l'abricot, la nèfle, la grenade, voire la pamplemousse et peut-être l'ananas. La vigne et l'olivier sont toujours aimés des dieux que la Grèce dessina comme la plus belle conception de l'esprit humain et les fruits de ses terres en enrichissant ses habitants, rendront à la Méditerranée le rôle qu'elle a joué dans le monde antique. Aux productions des vergers de Naples et de Valence, doivent s'ajouter celles des orangeraies de la Palestine et de Syrie, aux oliveraies de Sfax s'ajouteront peut-être celles d'Egypte. L'homme de la Méditerranée donnera aux fruits qu'il produit la finesse et la diversité inspirées par son caractère et peut-être que le monde échappera ainsi à la banalité et l'uniformité que lui imposent actuellement la production de

masse du nouveau continent. Conception poétique peut-être, mais les conceptions poétiques ne sont-elles pas et dans une large mesure des visions d'avenir ?

*
* *

L'Egypte est un pays de petites tenures; ceci résulte de la densité de sa population agricole, du découpage du sol par les canaux et drains, du mode d'exploitation, de l'assolement suivi, etc.. Il est clair que le progrès des méthodes agronomiques pour être rapide doit tenir compte de cet état. C'est ainsi que les perfectionnements en matière de génie rural (bâtiments d'exploitation, machines, matériel), sont entravés ou limités, que les progrès de l'élevage devront se conformer aux nécessités de l'élevage familial ; par contre il sera relativement aisé à l'aide de mesures législatives et d'une organisation bien articulée de diffuser de bonnes semences. Il a été réalisé de très bons progrès en ce qui concerne les semences de coton; mais de récentes études initiées en Italie sur la culture des céréales suggèrent des possibilités plus diverses.

Le bulletin de l'Union des Agriculteurs de Décembre 1931 insère un article de Mr. Tonti mentionnant que les essais entrepris par le Dr. G. Tarralico ont démontré que des céréales (blé et orge) cultivées temporairement en pays ensoleillé (Calabre) fournissent des semences à grand pouvoir génétique lorsqu'on les ramène dans un pays d'origine brumeux et plus humide.

Si les résultats du Dr. Tarralico sont démontrés à suffisance ceci offrirait un intérêt réel pour l'Egypte. Il suffirait, en effet, de cultiver chaque année en Haute-Egypte le contigent de blé et d'orge utilisable en Basse-Egypte, pour obtenir une augmentation sensible de rendement.

Mais ce progrès local serait peut-être moins sensible que celui qu'on pourrait réaliser en soumettant au régime solaire de la Haute-Egypte les semences de céréales provenant et destinées à retourner dans certains pays de l'Europe : Angleterre, Allemagne, France, Italie Septentrionale, etc...tous pays avec lesquels l'Egypte entretient des relations régulières et relativement peu coûteuses.

Si les blés de Beauce et de Brie, les maïs de la vallée du Pô, pour ne citer que ceux-là, acquièrent un pouvoir génétique enrichi du seul fait de leur culture temporaire en nos régions du

Sud, l'Egypte pourrait créer une nouvelle industrie agricole pour laquelle elle a des qualifications de premier ordre.

D'autres pays riverains de la Méditerranée pourraient rivaliser avec l'Egypte au point de vue ensoleillement, mais je ne pense pas qu'aucun d'eux pourrait offrir à la semence un sol aussi riche que les alluvions du Nil.

Je sais bien que l'irrigation introduit dans la culture des céréales un élément nouveau, élément dont l'influence est inconnue sur les espèces visées. Mais il serait tentant de suivre le Dr. Tarralico en ses essais, car le métier de nourrisseur de semences peut laisser des bénéfices substantiels à qui dispose d'une terre riche et profonde, d'un soleil prodigue et d'une atmosphère remarquablement sèche. A ce point de vue aussi l'opinion de Mr. Tonti, à qui je me suis référé, mérite de retenir l'attention du Ministère de l'Agriculture.

***

Les journaux nous apprennent que le relevé cartographique de la région du Bahr el Ghazal, confié à une société d'aviation, est près d'être terminé; on sait d'autre part que les études sur le régime et la configuration du lac Albert se poursuivent de façon méthodique.

Munis de ces éléments les techniciens pourront élaborer le projet de constitution en réservoir du lac Albert et l'acheminement des eaux du Nil Blanc par une saignée en terre saine évitant les déperditions actuelles dans la région des marais.

La réalisation de ces projets constituera la dernière étape des grands travaux sur le Nil; elle assurera à l'Egypte, si elle peut être réalisée, une fourniture d'eau suffisante en toute saison pour l'entretien des cultures occupant une surface quasi double de la surface actuelle; et ceci en surplus du volume d'eau que le Nil Bleu pourra fournir au Soudan, sans nuire aux besoins de l'Egypte.

Quand on examine une carte de l'Afrique orientale, on est frappé de voir la disproportion qui existe entre l'énormité du bassin du Nil et la petitesse du territoire égyptien à irriguer. Comment se fait-il que de tant d'eau recueillie sur des millions de kilomètres carrés, il en parvienne si peu sur notre territoire ?

Dans son long cheminement à travers une région torride, aride

et désertique, le Nil perd par évaporation et infiltration une grande masse d'eau ; mais pour considérable qu'elle soit, cette perte est minime quand on la compare aux volumes liquides que roulent le Nil Blanc, le Nil Bleu, l'Atbarra. C'est dans le régime même des fleuves qu'il faut trouver la cause de notre pénurie.

Le Nil Bleu et l'Atbarra issus du massif abyssin déversent dans la vallée du Nil un volume d'eau qui suffirait à tous nos besoins, s'il était réparti normalement. Mais alors qu'à la crue nous recevons trop d'eau et devons la laisser couler à la mer, au contraire en période de maigre, ces artères sont quasi taries. Pour équilibrer la fourniture de l'eau il a fallu constituer des réservoirs aptes à garder l'eau surabondante en période de crue ; c'est dans ce but qu'a été édifié le réservoir d'Assouan dont la capacité de 2 milliards et demi de mètres cubes va être doublée par la surélévation actuellement en cours.

On aurait pu multiplier les réserves sur la même artère, mais la configuration de la zone traversée rend le Nil Bleu particulièrement apte à satisfaire aux besoins du Soudan ; dans ces conditions l'Egypte a tourné ses regards vers le Nil Blanc. Une première réserve sera faite à Gebel Aulia, réserve de 2 milliards et demi de mètres cubes ; mais cette disposition est de faible envergure. (1)

Le Nil Blanc déverse ses eaux dans l'immense cuvette du Bahr el Ghazal, le surplus seul rejoint la tranchée du Nil à son confluent avec la Sobat. Le problème consiste donc à trouver un chenal détournant les eaux de la dépression où elles séjournent sans utilité. C'est dans le but de résoudre ce problème qu'il a été nécessaire d'effectuer un relevé cartographique de cette région extrêmement étendue dans laquelle la terre et l'eau se confondent.

On peut dire que les travaux préliminaires effectués à ce jour permettent d'espérer qu'une solution favorable pourra intervenir et qu'on pourra un jour, emmagasiner dans le lac Albert une masse d'eau considérable et la diriger sur l'Egypte sans qu'elle subisse les effroyables déperditions actuelles.

---

(1) On sait que Sir WILLIAM WILCOCKS se montre peu favorable à ce projet ; il a lui-même esquissé un projet de captation d'eau dans la région des marais, puis d'autres projets visant le Nil Blanc.

On voit toute l'importance des études poursuivies au point de vue égyptien. Si nous nous plaçons à un point de vue plus général, l'intérêt des solutions envisagées s'accroît encore. En effet la région des marais, privée d'une bonne partie de l'eau qui l'alimente peut subir des modifications profondes. On peut prévoir que le paturage ou la forêt succèderont au marais, si ce n'est en totalité, tout au moins en partie. De sorte que l'enrichissement de l'Egypte dû aux eaux du Nil Blanc se conjuguerait avec l'enrichissement du Soudan débarrassé du surplus de ces eaux.

Ce projet grandiose a été esquissé par Sir William Garstin dès 1903; il est à souhaiter que Sa Majesté le Roi Fouad 1er dont le nom est déjà attaché à la réalisation d'œuvres magnifiques dans le domaine intellectuel aussi bien que dans le domaine matériel, aura la satisfaction de voir s'accomplir le programme entier des grands travaux sur le Nil, grands travaux qui modifieront les conditions de l'existence humaine sur une bonne partie du continent africain.

L.J.

Back numbers will be charged to Members and Suscribers unless they apply for them within a month from their publication.

The Society is not responsible for the opinions expressed by the authors.

The reproduction and the translation of any of the articles published in this Review is forbidden, except with the previous authorization of the Society.

All manuscripts delivered to « L'Égypte Contemporaine » become the property of the Society.

TABLE OF CONTENTS :

Page.

ECONOMICS AND LAW.

LÉON MAZEAUD. — The responsibility insurance . . . . . 121 - 138

ABD DL HAKIM EL RIFAI. — The British monetary crisis (Part 1st.) 139 - 177

S. LACKANY BEY. — The currency situation and the choice of a standard for Egypt . . . . . 178 - 199

Drs L. GADDI et I. G. LEVI. — General remarks on the new customs tariff . . . . . 200 - 239

CESARE LONGOBARDI. — *Pax Cereris*. A study on the organization and working of the International Institute of Agriculture in the light of the experience accumulated during its first 25 years of life, with an introduction by Prof. U. RICCI . . . . . 240 - 273

CRONICLES.

L. JULLIEN. — Agricultural review for the year 1931 - 1932 . . . . . 274 - 289

SOCIÉTÉ ROYALE D'ÉCONOMIE POLITIQUE, DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION

Fondée en 1909

SIÈGE : *16, Avenue de la Reine Nazli, LE CAIRE*

Président : M. F. PETER, Président du Tribunal mixte.

Vice-Présidents : S.E. YEHIA IBRAHIM PACHA, Président du Sénat; M. H. NAUS BEY, Directeur général de la Société des Sucreries et de la Raffinerie d'Egypte.

Secrétaire général : M. EMILE MINOST, Directeur général du Crédit Foncier égyptien.

Trésorier : V. FALQUI-CAO, Vice-Président du Tribunal mixte.

Membres du Comité : S.E. ISMAIL SIDKY PACHA, Président du Conseil des Ministres; S.E. MOHAMMED HILMY ISSA PACHA, Ministre de l'Instruction Publique; S. E. ABD EL-HAMID BADAWI PACHA, Président du Comité du Contentieux de l'Etat; MM. G. BLANCHARD, Professeur à l'Ecole française de Droit; A. J. BOYÉ, Directeur de l'Ecole française de Droit; G.A.W. BOOTH, Conseiller judiciaire; C.BRESCIANI-TURRONI, Professeur à la Faculté Royale de Droit; Dr G. L'ABBATE, Conseiller Royal au Contentieux des Affaires judiciaires mixtes; M. LINANT DE BELLEFONDS, Conseiller Royal; A. PENNETTA, Juge au Tribunal mixte; UMBERTO RICCI, Professeur à l'Université Egyptienne; J. RICOL, Juge au Tribunal mixte d'Alexandrie; C. VRYAKOS, Conseiller à la Cour d'Appel mixte.

Secrétaire : Dr I. G. LEVI, ancien Directeur général du Département de la Statistique; Membre titulaire de l'Institut d'Egypte et de l'Institut international de Statistique.

Censeur : M. J. CAVALLI.

La Société a plus de six cents adhérents et publie sept fois par an, c'est-à-dire mensuellement pendant la session allant de novembre à mai, un bulletin d'environ cent pages, L'EGYPTE CONTEMPORAINE, dont le service est fait gratuitement à tous les membres.

CONDITIONS D'ABONNEMENT :

P.T. 100 pour l'Egypte et 23 **shillings** pour tous les pays faisant partie de l'Union postale.

Prix du fascicule : P.T. 20 pour l'Egypte; 4 **shill. et 7 pence** pour l'étranger.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'informations doivent être adressées au Secrétariat de la Société :

LE CAIRE — Boite Postale N° 732 — Téléphone N° 52797.

La Revue se trouve en vente chez les libraires suivants : *au Caire,* LIBRAIRIE CENTRALE, Immeuble Davies Bryan; LIBRAIRIE J. CARASSO ET Cie, 13, rue Emad-el-Dine; LIBRAIRIE FINCK, rue Emad-el-Dine.— *A Paris,* G. E. STECHERT ET Cie, 16, rue de Condé.