

**PALESTINE PARTITION  
COMMISSION REPORT<sup>1</sup>**

**[Summary of the Woodhead Report]  
Presented by the Secretary of State for the  
Colonies  
to Parliament by Command of His Majesty**

London , October 1938

**Chairman :**

SIR JOHN WOODHEAD, K.C.S.I., CLE.

**Members :**

SIR ALISON RUSSELL, K.C.  
A. P. WATERFIELD, Esq., C.B.  
T. REID, Esq., C.M.G.

**Secretary :**

S. E. V. LUKE, Esq.

**SUMMARY AND CONCLUSION  
(CHAPTER XXII)**

1. The Size of the Proposed Jewish State
  2. The Attitude of the Arabs and the Jews
  3. The Arab Minority in the Jewish State
  4. Defence
  5. Administration
  6. Finance
  7. Economic Interests
- Conclusion

**RAPPORT DE LA COMMISSION SUR  
LA PARTITION DE LA PALESTINE**

**[Résumé du rapport Woodhead]  
Présenté par le Secrétaire d'État aux  
Colonies  
au Parlement par ordre de Sa Majesté**

Londres, octobre 1938

**Président :**

SIR JOHN WOODHEAD, KSCSI, CLE.

**Membres :**

SIR ALISON RUSSELL, K.C.  
A. P. WATERFIELD, C.B., Esq.  
T. REID, Esq., C.M.G.

**Secrétaire :**

S. E. V. LUKE, Esq.

**RÉSUMÉ ET CONCLUSION  
(CHAPITRE XXII)**

1. La taille de l'État juif proposé
  2. L'attitude des Arabes et des Juifs
  3. La minorité arabe dans l'État juif
  4. Défense
  5. Administration
  6. Finances
  7. Intérêts économiques
- Conclusion

---

1 Source site [paljourneys.org](http://paljourneys.org)

483. In order to explain the form in which we shall present our conclusions, we find it necessary to say what, in our view, was intended by our terms of reference. Those terms of reference require us first to recommend boundaries for the proposed Arab and Jewish States and Mandated areas which will comply with certain specified conditions ; and secondly to examine and report on the economic and financial questions involved in partition.

In your predecessor's despatch of the 23rd December, 1937, to the High Commissioner, covering our terms of reference, it is expressly said that our functions will be " to act as a technical Commission, that is to say (they) will be confined to ascertaining facts and to considering in detail the practical possibilities of a scheme of partition ; " and again " to submit to His Majesty's Government . . . proposals for a detailed scheme of partition." After setting out our terms of reference the despatch goes on to indicate that it will be for His Majesty's Government to decide whether, as a result of our investigations, a scheme of partition is equitable and practicable. We ourselves are nowhere directed to report upon the equity or practicability of partition in general. The majority of us have interpreted these directions to mean —

(i) that His Majesty's Government desire us in any case to produce the best scheme of partition that we can ; but in so far as it may fail to satisfy any of the specified conditions, or may seem to be impracticable, to say so and give our reasons ;

(ii) that we are not directed, or entitled, to call in question the equity or morality of partition as a general principle. We were appointed as a technical body, and we conceive that we shall best assist His Majesty's Government if we are careful not to let our views on technical matters be coloured by any views that we may have formed as individuals on the question of principle involved.

483. Afin d'expliquer la forme sous laquelle nous présenterons nos conclusions, nous estimons nécessaire de dire ce qui, à notre avis, était prévu par notre mandat. Ces termes de référence nous imposent, d'une part, de recommander des limites pour les États arabes et juifs et les zones sous mandat qui seront conformes à certaines conditions spécifiques et, d'autre part, d'examiner les questions économiques et financières liées au partage et de faire rapport à ce sujet.

Dans l'envoi du 23 décembre 1937 de votre prédécesseur au Haut Commissaire, couvrant notre mandat, il est expressément dit que nos fonctions seront " d'agir en tant que Commission technique, c'est-à-dire qu'elles se limiteront à établir les faits et à examiner en détail les possibilités pratiques d'un plan de partition ; " et encore " de nous soumettre au Gouvernement de Sa Majesté . propositions pour un plan de partition détaillé." Après avoir défini notre mandat, l'envoi indique qu'il appartiendra au gouvernement de Sa Majesté de décider si, à la suite de nos enquêtes, un plan de partage est équitable et réalisable. Nous ne sommes pas tenus de faire rapport sur l'équité ou la praticabilité du partage en général. La majorité d'entre nous ont interprété ces directives comme signifiant -

(i) que le gouvernement de Sa Majesté souhaite en tout état de cause que nous produisions le meilleur plan de partition possible, mais dans la mesure où il peut ne pas satisfaire à l'une quelconque des conditions spécifiées, ou sembler impracticable, de le dire et donner nos raisons ;

(ii) que nous n'avons pas le droit ou l'ordre de remettre en question l'équité ou la moralité du partage en tant que principe général. Nous avons été nommés en tant qu'organe technique, et nous pensons que nous aiderons au mieux le gouvernement de Sa Majesté si nous veillons à ce que nos opinions sur les questions techniques ne soient pas influencées par les opinions que nous avons pu avoir en tant qu'individus sur la question de principe concernée.

Further, we wish to emphasize that the question of practicability is one of degree, on which it is not possible to express a final opinion without taking into consideration other matters, such as the consequences of rejecting partition and the equity and practicability of any alternative solution, which were left outside our terms of reference.

484. In chapters XI, XIII and XIV, we have described, under the title of plan C, the best plan of partition which we have been able to devise. We will now summarize, under different heads, the chief points which in our opinion His Majesty's Government will have to take into account in deciding whether this plan can be regarded as equitable and practicable or not, and will indicate our views on each.

### **1. The Size of the Proposed Jewish State**

485. The Permanent Mandates Commission in their Report to the Council of the League on the work of their Thirty-second (Extra-ordinary) Session expressed the opinion that —

Any solution to prove acceptable should therefore deprive the Arabs of as small a number as possible of the places to which they attach particular value, either because they are their present homes or for reasons of religion. And, further, the areas allotted to the Jews should be sufficiently extensive, fertile and well situated from the point of view of communications by sea and land to be capable of intensive economic development, and consequently of dense and rapid settlement ....

En outre, nous tenons à souligner que la question de la faisabilité est une question de degré, sur laquelle il n'est pas possible d'exprimer une opinion finale sans prendre en considération d'autres questions, telles que les conséquences du rejet du partage et l'équité et la faisabilité de toute autre solution, qui ont été laissées en dehors de notre mandat.

484. Dans les chapitres XI, XIII et XIV, nous avons décrit, sous le titre de plan C, le meilleur plan de partition que nous avons pu élaborer. Nous allons maintenant résumer, sous différentes rubriques, les principaux points dont, à notre avis, le gouvernement de Sa Majesté devra tenir compte pour décider si ce plan peut être considéré comme équitable et réalisable ou non, et nous indiquerons nos vues sur chacun.

### **1. La taille de l'État juif proposé**

485. Dans son rapport à la Société des Nations sur les travaux de sa trente-deuxième session (extraordinaire), la Commission des mandats permanents a exprimé l'opinion suivante Toute solution acceptable devrait donc priver les Arabes du plus petit nombre possible des lieux auxquels ils attachent une valeur particulière, soit parce qu'ils sont leur foyer actuel, soit pour des raisons religieuses. En outre, les zones attribuées aux Juifs devraient être suffisamment étendues, fertiles et bien situées du point de vue des communications par mer et par terre pour permettre un développement économique intensif, et par conséquent un peuplement dense et rapide.....

The facts adduced in our report show that these objectives are irreconcilable. If the Arabs are to be deprived of the smallest possible number of their homes, and if the fewest possible Arabs are to be included in the Jewish State, as our terms of reference direct, the Jewish State cannot be a large one, nor can it contain areas capable of development and settlement in the sense which the Permanent Mandates Commission evidently had in mind.

Does this fact alone render the plan impracticable? We think not, so long as provision can be made for the continued immigration of Jews, subject to control, into the greater part of those areas which we propose should be retained under British Mandate, and for the development of those areas with a view to Jewish settlement therein, also under control.

But this will necessitate heavy expenditure from public funds on development and other services in the Mandated Territories, and this expenditure (which we suggest should be limited to sums not exceeding £1 million on non-recurrent services, and not exceeding £75,000 per annum for 10 years on recurrent services) can only be provided by the United Kingdom Government, since the Government of the Mandated Territories will be unable anyhow to balance its budget. The effect of this will be considered below as part of the general problem of finance under partition.

The size of the proposed state as a factor limiting the domestic market open to Jewish manufacturers will be considered separately in paragraph 494.

Les faits présentés dans notre rapport montrent que ces objectifs sont inconciliables. Si les Arabes doivent être privés du plus petit nombre possible de leurs foyers et si le plus petit nombre possible d'Arabes doivent être inclus dans l'État juif, comme l'exige notre mandat, l'État juif ne peut pas être un grand État, ni contenir des zones susceptibles de développement et de colonisation au sens que la Commission des mandats permanents avait manifestement en tête.

Ce fait à lui seul rend-il le plan impraticable? Nous ne le pensons pas, tant que des dispositions pourront être prises pour la poursuite de l'immigration juive, sous contrôle, dans la plus grande partie des domaines que nous proposons de maintenir sous mandat britannique, et pour le développement de ces domaines en vue d'y installer des Juifs, également sous contrôle.

Mais cela nécessitera d'importantes dépenses de fonds publics pour le développement et d'autres services dans les territoires autorisés, et ces dépenses (que nous suggérons de limiter à des montants ne dépassant pas 1 million de livres sterling pour les services non renouvelables et 75 000 livres sterling par an pendant 10 ans pour les services renouvelables) ne pourront être financées que par le Gouvernement du Royaume-Uni, car le Gouvernement des territoires autorisés ne sera en aucun cas en mesure de faire face à ses dépenses. L'effet de cette situation sera examiné ci-après dans le cadre du problème général du financement en cours de partition.

La taille de l'État proposé comme facteur limitant l'ouverture du marché intérieur aux fabricants juifs sera examinée séparément au paragraphe 494...

## **2. The Attitude of the Arabs and the Jews**

486. We have said that in our opinion there is a deep-seated hostility to partition in any form among the Arab population of Palestine, and that we are convinced that the plan recommended by the Royal Commission would lead to an outbreak of general rebellion which could only be put down by stern and perhaps prolonged military measures. But what will be the Arabs' reaction to plan C we do not know. Of the official witnesses whose opinions we sought on plan C shortly before we left Palestine at the beginning of August, one took the view that, no matter what plan was adopted, it would be resisted by the Arabs with violence. None was prepared to say that the Arabs would acquiesce willingly in the plan. Their evidence was given in camera and in such a form that it would be undesirable to attempt to convey their views by brief selected quotations ; but the general impression that we received from the evidence of those whom we examined on plan C was that, while none of the witnesses was optimistic, some at least would not exclude the possibility of a settlement on these lines: We realise, however, that if they were consulted again to-day, they might take a more pessimistic view. Unfortunately, no Arab came before us to state the Arab view, and although plan C demands of the Arabs much less sacrifice than the other plans which we have considered, we think the only prudent conclusion is that, until plan C is published, it is impossible to say what the Arabs' attitude towards it will be.

## **2. L'attitude des Arabes et des Juifs**

486. Nous avons dit qu'à notre avis, il existe une hostilité profonde à toute forme de partition au sein de la population arabe de Palestine, et que nous sommes convaincus que le plan recommandé par la Commission royale entraînerait une rébellion générale qui ne pourrait être réprimée que par des mesures militaires sévères et peut-être prolongées. Mais quelle sera la réaction des Arabes au plan C que nous ne connaissons pas. Parmi les témoins officiels dont nous avons demandé l'avis sur le plan C peu avant de quitter la Palestine au début du mois d'août, on a estimé que, quel que soit le plan adopté, les Arabes y résisteraient avec violence. Personne n'était prêt à dire que les Arabes accepteraient volontiers ce plan. Leur témoignage a été donné à huis clos et sous une forme telle qu'il ne serait pas souhaitable de tenter de faire valoir leur point de vue par de brèves citations mais l'impression générale que nous avons eue des témoignages de ceux que nous avons examinés sur le plan C était que, même si aucun des témoins n'était optimiste, certains au moins n'excluent pas la possibilité d'un règlement dans ce domaine : Nous réalisons cependant que s'ils étaient consultés à nouveau aujourd'hui, ils pourraient adopter un point de vue plus pessimiste. Malheureusement, aucun Arabe ne s'est présenté devant nous pour exprimer le point de vue arabe, et bien que le plan C exige des Arabes beaucoup moins de sacrifices que les autres plans que nous avons examinés, nous pensons que la seule conclusion prudente est que, tant que le plan C ne sera pas publié, il est impossible de dire quelle sera l'attitude des Arabes envers lui.

487. The resolutions of the Twentieth Zionist Congress at Zurich in August, 1937, include the following passages —

The Congress rejects the assertion of the Palestine Royal Commission that the Mandate has proved unworkable, and demands its fulfilment. The Congress directs the Executive to resist any infringement of the rights of the Jewish people internationally guaranteed by the Balfour Declaration and the Mandate.

The Congress declares that the scheme of partition put forward by the Royal Commission is unacceptable.

The Congress empowers the Executive to enter into negotiations with a view to ascertaining the precise terms of His Majesty's Government for the proposed establishment of a Jewish State.

In such negotiations the Executive shall not commit either itself or the Zionist Organisation, but in the event of the emergence of a definite scheme for the establishment of a Jewish State, such scheme shall be brought before a newly elected Congress for decision.

The Jewish Agency more than once urged that we should take them into our confidence in order to ensure that any plan which we might put forward should be such as they would be able to recommend for acceptance by the Zionist Congress, and they contended that the wording in your predecessor's despatch " after consultation with the local communities " implied that this was the intention of His Majesty's Government. We were unable to accept this view.

487. Les résolutions du vingtième Congrès sioniste à Zurich, en août 1937, comprennent les passages suivants -

Le Congrès rejette l'affirmation de la Commission royale d'enquête palestinienne<sup>2</sup> selon laquelle le mandat s'est avéré irréalisable et exige son exécution. Le Congrès ordonne à l'Exécutif de résister à toute atteinte aux droits du peuple juif garantis internationalement par la Déclaration Balfour et le Mandat.

Le Congrès déclare que le plan de partition proposé par la Commission royale est inacceptable.

Le Congrès habilite le pouvoir exécutif à engager des négociations en vue de déterminer les conditions précises du gouvernement de Sa Majesté pour la création proposée d'un État juif.

Dans ces négociations, l'Exécutif n'engagera ni lui-même ni l'Organisation sioniste, mais dans le cas de l'émergence d'un projet définitif pour l'établissement d'un État juif, ce projet sera soumis à un Congrès nouvellement élu pour décision.

Plus d'une fois, l'Agence juive a insisté pour que nous ayons confiance en eux afin de nous assurer que tout plan que nous pourrions présenter soit tel qu'ils puissent recommander au Congrès sioniste de l'accepter, et ils ont contendu [?] que la formulation dans l'envoi de votre prédécesseur " après consultation avec les communautés locales " impliquait que c'était l'intention du gouvernement de Sa Majesté. Nous n'avons pas été en mesure d'accepter ce point de vue.

---

2 La commission royale Peel [note [monbalagan.com](http://monbalagan.com)]

If it had been possible to consult representatives of Arabs as well as of Jews, in the hope of producing a scheme which was likely to be acceptable to both parties, such consultation in some form might have been thought desirable. But as matters stood, that was impossible, and we felt that in the circumstances consultation as desired by the Jewish Agency would do more harm than good. We, therefore, confined our consultations with the Jewish Agency to asking, both orally and in written questionnaires, for their opinion on any matter on which we felt that it would be of assistance to us. These matters did not include the detailed proposals under either plan B or plan C, either as regards the boundaries of the several areas or the development, with a view to Jewish settlement therein, of the areas to be retained under Mandate. In evidence we were told that the Jews would not be prepared to accept a plan which gave them a state inadequate for their needs, and in particular none that did not include Haifa, Galilee, and part of Jerusalem. It would seem, however, that their final decision must depend upon what alternative His Majesty's Government may be prepared to offer them in the event of their declining partition ; and until that is known it seems to the majority of us premature to advise you what that decision is in our opinion likely to be. It is not easy to see, however, how the establishment of a self-supporting state in either the Arab or the Jewish area can be regarded as practicable, whether from the administrative or the political standpoint, if the community concerned should refuse to accept the offer of independence under such conditions.

S'il avait été possible de consulter des représentants des Arabes et des Juifs, dans l'espoir d'aboutir à un projet susceptible d'être acceptable pour les deux parties, une telle consultation sous une forme ou une autre aurait pu être jugée souhaitable. Mais en l'état actuel des choses, c'était impossible, et nous estimions que, dans les circonstances, la consultation souhaitée par l'Agence juive ferait plus de mal que de bien. Nous avons donc limité nos consultations avec l'Agence juive à demander, oralement et dans des questionnaires écrits, leur avis sur toute question sur laquelle nous estimions qu'il nous serait utile. Ces questions ne comprenaient pas les propositions détaillées du plan B ou du plan C, que ce soit en ce qui concerne les limites des différentes zones ou le développement, en vue d'y établir des colonies juives, des zones à conserver sous mandat. On nous a dit que les Juifs ne seraient pas prêts à accepter un plan qui leur donnerait un État inadéquat pour leurs besoins, et en particulier aucun qui n'inclurait pas Haïfa, la Galilée, et une partie de Jérusalem. Il semblerait toutefois que leur décision finale doit dépendre de l'alternative que le gouvernement de Sa Majesté pourrait être prêt à leur offrir en cas de déclin de leur partition ; et tant que cela n'est pas connu, il semble prématuré pour la majorité d'entre nous de vous dire quelle sera cette décision à notre avis probable. Il n'est cependant pas facile de voir comment l'établissement d'un État autonome dans la région arabe ou juive peut être considéré comme réalisable, que ce soit du point de vue administratif ou politique, si la communauté concernée refuse d'accepter l'offre d'indépendance dans ces conditions.

### **3. The Arab Minority in the Jewish State**

488. The Royal Commission assumed that provision would be made for the transfer of the greater part of the Arab population in the Jewish State, if necessary by compulsion under a scheme to be agreed between both states. But in his despatch of the 23rd December, 1937, your predecessor made it clear that His Majesty's Government have not accepted the proposal for compulsory transfer ; and we have found it impossible to assume that the minority problem will be solved by a voluntary transfer of population. It is largely because of the gravity of the situation that would thus be created that we have felt obliged to reject the Royal Commission's plan, under which at the outset the number of Arabs in the Jewish State would be almost equal to the number of Jews. But, it may be said, if it is wrong in principle to put nearly 300,000 Arabs against their will under the political domination of the Jews under the Royal Commission's plan, how can it be right to do the same with 50,000 Arabs under plan C ? The ethics of this question are certainly very difficult to determine. Pushed to its logical extreme, the argument would obviously rule out all possibility of partition, since it is impossible to draw boundaries in such a way as to include no Arabs at all in the Jewish State. But it is inconceivable that either the Royal Commission in advocating partition, or His Majesty's Government in accepting it as the best and most hopeful solution of the problem, regarded this fact as in itself a fatal objection to any partition scheme ; and indeed our terms of reference imply that His Majesty's Government were prepared for the inclusion of Arabs in the Jewish State, and vice versa, albeit the fewest possible. It would seem to be recognized, therefore, that the question is one of degree, rather than of principle ; and from that standpoint we feel that we should not be justified in rejecting plan C solely on the ground that it necessitates the inclusion of some 50,000 Arabs in the Jewish State.

### **3. La minorité arabe dans l'État juif**

488. La Commission royale a supposé que des dispositions seraient prises pour le transfert de la majeure partie de la population arabe de l'État juif, si nécessaire par contrainte dans le cadre d'un régime à convenir entre les deux États. Mais dans sa dépêche du 23 décembre 1937, votre prédécesseur a clairement indiqué que le gouvernement de Sa Majesté n'avait pas accepté la proposition de transfert obligatoire et qu'il nous était impossible de supposer que le problème des minorités serait résolu par un transfert volontaire de la population. C'est en grande partie à cause de la gravité de la situation qui serait ainsi créée que nous nous sommes sentis obligés de rejeter le plan de la mission royale, selon lequel le nombre d'Arabes dans l'État juif serait au départ presque égal au nombre de Juifs. Mais, on peut dire, s'il est erroné en principe de placer près de 300 000 Arabes sous la domination politique des Juifs sous le plan de la Commission royale, comment pourrait-il être juste d'en faire autant avec 50 000 Arabes sous le plan C ? L'éthique de cette question est certainement très difficile à déterminer. Poussé à son extrême logique, l'argument exclurait évidemment toute possibilité de partition, puisqu'il est impossible de tracer des frontières de manière à n'inclure aucun Arabe dans l'État juif. Mais il est inconcevable que la Commission royale, en préconisant la partition, ou le gouvernement de Sa Majesté, en l'acceptant comme la solution la meilleure et la plus prometteuse du problème, ait considéré ce fait comme une objection fatale à tout plan de partition et notre mandat implique que le gouvernement de Sa Majesté était prêt à inclure des Arabes dans l'État juif, et vice versa, mais le moins possible. Il semble donc reconnu qu'il s'agit d'une question de degré plutôt que de principe et, de ce point de vue, nous estimons que nous ne devrions pas être justifiés de rejeter le plan C au seul motif qu'il nécessite l'inclusion de quelque 50.000 Arabes dans l'État juif.



#### **4. Defence**

489. The Jewish State under plan C, though small, is compact, and is as easily defensible as any state could be into which Palestine might be partitioned. But the military authorities have impressed upon us that no boundary can be found west of the Jordan which affords a satisfactory strategic line, judged by the conditions of modern warfare. The most that can be done under any partition scheme is to find a line which is tactically defensible against rifle and machine-gun fire ; and it is only from this point of view that the boundary under plan C can be regarded as providing adequate security for the proposed areas. The only real security for any partitioned area in Palestine is to live at peace and in friendship with its neighbour. At the outset of our enquiry we felt reasonably hopeful that it might be possible to provide a plan of partition which would bring about this result ; but the events of recent months must clearly be taken into account in considering what the result is likely to be of putting any scheme of partition into actual operation.

#### **5. Administration**

490. It may be taken for granted that services which can be wholly partitioned, such as education, will give less value for the money spent than before ; and that services which provide communication between or through the partitioned areas, such as railways, posts and telegraphs, will, taken as a whole, be less efficient as well as more costly. As regards personal freedom of movement between the several areas, even under the conditions which we recommend in chapter XIV, some restriction on those who are now Palestinian citizens will be inevitable ; and the inconvenience and expense, both to the individual and the state, of any system of control will be considerable. Finally, the separation of the Jerusalem Enclave from the other two areas of Mandated Territory by the Arab and Jewish States will give rise to administrative inconvenience.

#### **4. Défense**

489. L'État juif du plan C, bien que petit, est compact et aussi facilement défendable que n'importe quel État dans lequel la Palestine pourrait être divisée. Mais les autorités militaires nous ont fait comprendre qu'aucune frontière à l'ouest du Jourdain n'offre une ligne stratégique satisfaisante, à en juger par les conditions de la guerre moderne. Le mieux que l'on puisse faire dans le cadre d'un plan de partition est de trouver une ligne tactiquement défendable contre les tirs de fusils et de mitrailleuses, et ce n'est que de ce point de vue que l'on peut considérer que la frontière du plan C offre une sécurité suffisante pour les zones proposées. La seule véritable sécurité pour toute zone de partition en Palestine est de vivre en paix et en amitié avec son voisin. Au début de notre enquête, nous avons bon espoir qu'il serait possible de fournir un plan de partition qui permettrait d'obtenir ce résultat, mais les événements des derniers mois doivent être clairement pris en compte dans l'examen du résultat probable de la mise en œuvre effective de tout plan de partition.

#### **5. Administration**

490. On peut tenir pour acquis que les services qui peuvent être entièrement cloisonnés, tels que l'éducation, seront moins rentables qu'auparavant et que les services qui assurent la communication entre les zones cloisonnées ou par leur intermédiaire, tels que les chemins de fer, les postes et les télégraphes, seront, dans leur ensemble, moins efficaces et plus coûteux. En ce qui concerne la liberté de circulation personnelle entre les différentes régions, même dans les conditions que nous recommandons au chapitre XIV, certaines restrictions imposées à ceux qui sont aujourd'hui citoyens palestiniens seront inévitables, et les inconvénients et les coûts, tant pour l'individu que pour l'État, de tout système de contrôle seront considérables. Enfin, la séparation de l'Enclave de Jérusalem des deux autres zones du territoire sous mandat par les États arabes et juifs entraînera des inconvénients administratifs.

These difficulties are not, however, insuperable, and cannot be said to be sufficient in themselves to make plan C impracticable.

## **6. Finance**

491. This is a major difficulty. In chapter XVIII we found that it was impossible, whatever boundaries we might recommend, to set up an Arab State which should be self-supporting. The forecast made for us by the Treasurer of Palestine, which we accept, with certain adjustments, as the nearest approach that it is feasible to make to an estimate of the budgetary prospects of the several Administrations under plan C, shows, in round figures, and without making any provision for the cost of defence, deficits of £P.610,000 per annum for the Arab State (including Trans-Jordan) and of £P.460,000 per annum for the Mandated Territories, but a surplus of £P.600,000 per annum for the Jewish State. We have found that it is not possible to call upon the Jewish State for a direct subvention to the Arab State, and neither practicable nor equitable to set up an Arab State with a budget so very far from being balanced. We conclude that, if partition is to be carried out, there is no alternative but that Parliament should be asked to provide, in some form, sufficient assistance to enable the Arab State to balance its budget.

492. In addition, of course, the United Kingdom Government would be obliged, in accordance with recognized practice, to assist the Government of the Mandated Territories to balance its budget, including say £175,000 per annum for the cost of the development services in those territories referred to in paragraph 288. Altogether this would mean that partition would cost the United Kingdom taxpayer say £1,250,000 per annum without including any provision for defence. On the other hand, the Jewish State would be able to look forward to an annual surplus of say £P.600,000 apart from the cost of defence. Broadly speaking, the result would be much the same under any conceivable plan of partition.

Ces difficultés ne sont cependant pas insurmontables et ne peuvent être considérées comme suffisantes en soi pour rendre le plan C impraticable.

## **6. Finances**

491. C'est une difficulté majeure. Au chapitre XVIII, nous avons constaté qu'il était impossible, quelles que soient les frontières que nous puissions recommander, de créer un État arabe qui devrait être autonome. Les prévisions du Trésorier de la Palestine, que nous acceptons, avec certains ajustements, comme l'approche la plus proche qu'il est possible de faire d'une estimation des perspectives budgétaires des différentes administrations dans le cadre du plan C, montrent, en chiffres arrondis et sans tenir compte du coût de la défense, des déficits de £P.610 000 par an pour l'État arabe (Transjordanie comprise) et de £P.460 000 par an pour les territoires autorisés, mais un excédent de £P.600,000 par an pour l'État juif. Nous avons constaté qu'il n'est pas possible de faire appel à l'État juif pour une subvention directe à l'État arabe, et qu'il n'est ni pratique ni équitable de créer un État arabe avec un budget si loin d'être équilibré. Nous concluons que, si la partition doit avoir lieu, il n'y a pas d'autre solution que de demander au Parlement de fournir, sous une forme ou une autre, une assistance suffisante pour permettre à l'État arabe d'équilibrer son budget.

492. En outre, bien entendu, le Gouvernement du Royaume-Uni serait tenu, conformément à la pratique établie, d'aider le Gouvernement des territoires autorisés à équilibrer son budget, y compris, disons, à hauteur de 175 000 livres par an, le coût des services de développement dans ces territoires mentionnés au paragraphe 288. Dans l'ensemble, cela signifierait que le partage coûterait au contribuable britannique, disons 1 250 000 livres sterling par an, sans inclure aucune provision pour la défense. D'autre part, l'État juif pourrait espérer un excédent annuel de £P.600,000 en dehors du coût de la défense. D'une manière générale, le résultat serait à peu près le même dans tout plan de partition concevable.

493. Manifestly, such a position would be highly unsatisfactory to the British Treasury. But before deciding that this conclusion renders partition wholly impracticable, it is necessary to take into account the cost of Palestine to the British taxpayer under existing conditions. In the judgment of the majority of us, the cost of partition cannot rightly be compared with an estimate of what the financial position of an undivided Palestine might be, assuming the restoration of peace and normal conditions. Doubtless it would be possible to obtain peace in Palestine tomorrow under certain conditions ; but whether those conditions are such as would not involve a complete change in the financial and economic structure of Palestine, necessitating a drastic curtailment in the present standard of public services, if the budget is to be balanced, is quite another matter. The only valid comparison, therefore, is with the cost to the United Kingdom under existing conditions. This may be taken to be in the neighbourhood of £2 ½ to £3 millions in 1938 ; and while it is impossible to foresee how long our liabilities will continue at this rate, it is clear that the substitution for the present position of a plan which involves, apart from the cost of defence, a continuing annual payment from the British Exchequer of sums amounting even to as much as £1,250,000, should not necessarily be ruled out on financial grounds, if in other respects the plan should appear to be practicable. If, however, this were voted subject to the usual conditions of financial control applicable to a grant-aided dependency, the Arab State could not be called independent, and we have been unable to devise any means of overcoming this difficulty if the assistance is given in the form of a direct subsidy.

493. Manifestement, une telle position serait très insatisfaisante pour le Trésor britannique. Mais avant de décider que cette conclusion rend le partage totalement impraticable, il est nécessaire de prendre en compte le coût de la Palestine pour le contribuable britannique dans les conditions actuelles. De l'avis de la majorité d'entre nous, le coût de la partition ne peut être comparé à juste titre à une estimation de ce que pourrait être la situation financière d'une Palestine indivise, en supposant le rétablissement de la paix et des conditions normales. Il serait sans doute possible d'obtenir la paix en Palestine jusqu'à demain sous certaines conditions, mais la question de savoir si ces conditions n'entraîneraient pas un changement complet de la structure financière et économique de la Palestine, nécessitant une réduction drastique du niveau actuel des services publics, si le budget doit être équilibré, est tout autre. La seule comparaison valable est donc celle du coût pour le Royaume-Uni dans les conditions actuelles. Cela peut être considéré comme étant de l'ordre de £2 ½ à £3 millions en 1938 ; et bien qu'il soit impossible de prévoir combien de temps nos engagements se poursuivront à ce rythme, il est clair que le remplacement de la position actuelle par un plan qui implique, outre le coût de la défense, un paiement annuel continu du Trésor britannique de sommes s'élevant à £1,250,000, ne devrait pas nécessairement être écarté sur le plan financier, si, à tous égards ce dernier devait être viable. Si, toutefois, ce vote était soumis aux conditions habituelles de contrôle financier applicables à une dépendance subventionnée, l'État arabe ne pourrait être qualifié d'indépendant, et nous n'avons pu concevoir aucun moyen de surmonter cette difficulté si l'aide est accordée sous la forme d'une subvention directe.

## 7. Economic Interests

### *(i) Tariffs and Customs Administration*

494. In considering the boundaries of the proposed areas under our terms of reference we have found the creation of the Mandated Territories as a separate political area to be essential to any scheme of partition which we could recommend. But the creation of those territories as a separate tariff area will be a severe blow to the economic welfare of the Jewish State, which, if it is to provide work for additional migrants in large numbers, must expand industrially, and cannot hope to do so without an assured market larger than can be provided by the population of that state alone. The economic survival of the Arab State also depends upon its finding a market outside its territory for its agricultural products, in particular wheat, of which it has a large exportable surplus. We conclude that a customs agreement of some kind between either state and the Mandated Territories is essential, and that as far as the Jewish State is concerned, nothing short of a complete customs union, with both free trade and identity of tariffs, will really satisfy their requirements, while between the Arab State and the Mandated Territories a similar arrangement, though not essential, is very desirable. It is true that the tariff requirements of the Arab and Jewish States are likely to be fundamentally different, the Arab State, with its predominantly agricultural population, being likely to prefer a moderately low tariff for revenue purposes, with at least as much protection as at present for its cereals and other agricultural produce, while the Jews may be expected to pursue a policy of high tariffs for the protection of their industries, and to wish to keep the price of wheat, if not of agricultural produce generally, as low as possible.

## 7. Intérêts économiques

### *i) Administration des tarifs et des douanes*

494. En examinant les limites des zones proposées dans le cadre de notre mandat, nous avons constaté que la création des territoires sous mandat en tant que zone politique distincte était essentielle à tout plan de partition que nous pourrions recommander. Mais la création de ces territoires en tant que zone tarifaire distincte portera un coup sévère au bien-être économique de l'État juif qui, s'il veut fournir du travail à un grand nombre de migrants supplémentaires, doit se développer industriellement et ne peut espérer le faire sans un marché assuré plus grand que celui que peut fournir la population de cet État seulement. La survie économique de l'État arabe dépend également de sa capacité à trouver un marché en dehors de son territoire pour ses produits agricoles, en particulier le blé, dont il dispose d'un important excédent exportable. Nous concluons qu'un accord douanier quelconque entre l'un ou l'autre État et les territoires sous mandat est essentiel et qu'en ce qui concerne l'État juif, rien de moins qu'une union douanière complète, avec libre-échange et identité tarifaire, ne pourra réellement satisfaire leurs exigences, tandis qu'un accord similaire, quoique non essentiel, est très souhaitable entre l'État arabe et les territoires sous mandat. Il est vrai que les exigences tarifaires des États arabes et juifs sont susceptibles d'être fondamentalement différentes, l'État arabe, avec sa population à prédominance agricole, étant susceptible de préférer un tarif modérément bas pour les revenus, avec au moins autant de protection qu'actuellement pour ses céréales et autres produits agricoles, tandis que les Juifs peuvent être appelés à mener une politique de tarifs élevés pour protéger leurs industries, et à souhaiter maintenir le prix du blé, sinon du produit agricole en général, aussi bas que possible.

Nevertheless, we feel that there is sufficient common ground between the two states and the Mandated Territories to make the operation of a common tariff practicable ; and that in any case the needs of both states in this respect are so urgent that there is no other way by which the economic survival of the one or the economic expansion of the other under plan C can be assured.

495. Further it seems to us that a customs union would give an opportunity to relieve, if only partially, the financial strain which would be imposed on His Majesty's Government as the result of partition. We consider that the provision of an assured market for the Jews in the rest of Palestine would justify the payment by them in return of some special revenue contribution to be credited to the Arab State, thus reducing the call by that state on the British taxpayer. Working on a formula which we have described in chapter XXI, and using the figures given us by the Treasurer for the budgetary forecasts shown in chapter XVIII, we find that this arrangement might be expected to reduce the net charge on the United Kingdom taxpayer by about £175,000 in the first year, that is from about £1,250,000 to about £1,075,000. This credit would be provided partly at the expense of the Mandated Territories, whose deficit (to be met from the British Exchequer) would be increased by over £P. 100,000, but mainly at the expense of the Jewish State, which, however, would still be left with a surplus of about £P400,000, apart from the cost of defence.

Néanmoins, nous estimons qu'il existe un terrain d'entente suffisant entre les deux États et les Territoires sous mandat pour rendre le fonctionnement d'un tarif commun praticable ; et que, en tout état de cause, les besoins des deux États à cet égard sont "si urgents" qu'il n'existe aucun autre moyen permettant d'assurer la survie économique de l'un ou l'expansion économique de l'autre dans le plan C.

495. En outre, il nous semble qu'une union douanière permettrait d'alléger, ne serait-ce que partiellement, la charge financière qui serait imposée au gouvernement de Sa Majesté à la suite de la partition. Nous considérons que la mise en place d'un marché assuré pour les Juifs du reste de la Palestine justifierait qu'ils versent en échange une contribution spéciale à l'État arabe, ce qui réduirait l'appel que cet État fait au contribuable britannique. En travaillant sur une formule que nous avons décrite au chapitre XXI, et en utilisant les chiffres que nous a donnés le Trésorier pour les prévisions budgétaires présentées au chapitre XVIII, nous constatons que cet arrangement pourrait réduire la charge nette du contribuable britannique d'environ 175 000 £ la première année, soit d'environ 1 250 000 £ à environ 1 075 000 £. Ce crédit serait accordé en partie aux dépens des territoires sous mandat, dont le déficit (à combler par le Trésor britannique) serait augmenté de plus de 100 000 £P. mais principalement aux dépens de l'État juif, qui se retrouverait toutefois avec un excédent d'environ 400 000 livres Palestiniennes, sans compter le coût de la défense.

496. The Arab State's position would be improved by a corresponding amount, but it would still show a deficit of £334,000 ; and the only way in which we can suggest that this might be met is by an arbitrary redistribution of the customs revenue representing the joint shares of the Arab State and the Mandated Territories in such a way as to make good the deficit at the expense of the latter. This would, of course, mean a corresponding increase in the grant-in-aid to be made by the United Kingdom to the Mandated Territories, but the formula which we have suggested in chapter XXI (formula B, paragraph 473) provides for the possibility of gradual reductions in this supplementary charge as the net surplus revenue from the customs union increase.

497. The same formula provides also for the possibility of the Arab State sharing, to some extent, in any increase of customs revenue arising from an expansion of trade and prosperity in the rest of Palestine. One of the main arguments against partition is, we think, the fact that, under any plan of partition which is based on the inclusion in the Arab State of the fewest possible Jews and Jewish enterprises and on the creation of a Jerusalem Enclave and Corridor, the greater part of the Arab wealth of Palestine is necessarily left outside the Arab State (whether in the Jewish State or the Mandated Territories) ; that state is therefore found to be singularly lacking both in natural resources, in created assets, and in inherited wealth, and is likely to remain a very poor country. Its relative backwardness will become still further marked if as a result of the development proposals in plan C the material conditions of the Arabs in the Mandated Territories should be substantially improved. Any arrangement, therefore, which holds out to it the possibility of some increase of revenue which it will not have to receive in the form of a subsidy from a foreign Power, with its necessary accompaniment of financial control, is to be welcomed.

496. La position de l'État arabe serait améliorée d'un montant correspondant, mais elle afficherait toujours un déficit de 334 000 livres sterling ; et le seul moyen de suggérer que cela pourrait être comblé est une redistribution arbitraire des recettes douanières représentant les parts communes de l'État arabe et des territoires sous mandat, de manière à combler ce déficit au détriment de ces derniers. Cela signifierait, bien entendu, une augmentation correspondante de l'aide que le Royaume-Uni doit accorder aux territoires sous mandat, mais la formule que nous avons suggérée au chapitre XXI (formule B, paragraphe 473) prévoit la possibilité de réduire progressivement cette taxe supplémentaire à mesure que les recettes excédentaires nettes de l'union douanière augmentent.

497. La même formule prévoit également la possibilité pour l'État arabe de partager, dans une certaine mesure, toute augmentation des recettes douanières résultant d'une expansion des échanges et de la prospérité dans le reste de la Palestine. L'un des principaux arguments contre la partition est, à notre avis, le fait que, dans tout plan de partition fondé sur l'inclusion dans l'État arabe du moins grand nombre possible de juifs et d'entreprises juives et sur la création d'une enclave et d'un corridor de Jérusalem, la majeure partie de la richesse arabe de la Palestine est nécessairement laissée en dehors de l'État arabe (que ce soit dans l'État juif ou les territoires sous mandat) ; il s'agit d'un État dont les ressources naturelles et les biens créés, ainsi que la fortune héritée sont particulièrement insuffisants, qui reste un pays probablement très pauvre. Son retard relatif sera encore plus marqué si, à la suite des propositions de développement du plan C, les conditions matérielles des Arabes dans les territoires sous mandat devaient être sensiblement améliorées. Il convient donc de se féliciter de tout arrangement qui lui laisse entrevoir la possibilité d'une certaine augmentation des recettes qu'elle ne devra pas recevoir sous la forme d'une subvention d'une puissance étrangère, avec le contrôle financier nécessaire qui l'accompagne.

Under this arrangement there would seem to be no need for any such control : the settlement of accounts with the Arab State under formula B, as set out in chapter XXI, would be automatic. It seems to us, therefore, that an arrangement of this kind would go a considerable way towards solving the financial difficulties inherent in partition, while at the same time providing the necessary economic stability for both the Arab and Jewish States.

498. Unfortunately, however, we have found ourselves unable, on constitutional grounds, to recommend a customs union except under conditions which would ensure that in tariff policy the wishes of the Mandatory should prevail ; and as this would be inconsistent with the grant of fiscal independence to the Arab and Jewish States, we have been obliged to abandon the idea of a customs union between independent states as a solution of the financial and economic problems of partition.

*(ii) Reactions on the rest of Palestine of the Immigration policy of the Jewish State*

499. This is an aspect of partition under plan C to which we think it necessary to draw special attention, both for its economic and financial consequences. The economic future of the Jewish State, depending as it will upon a unique combination of economic, political, racial, and emotional factors, is exceptionally difficult to foresee. Jewish witnesses have agreed with the suggestion that, if the Jewish State should adopt an active immigration policy, it must expect to encounter set-backs and to pass through periods of depression, but our impression is that they were inclined to under-estimate the violence of the economic fluctuations to which the Jewish State is likely to be exposed when as an independent state it takes over full responsibility for immigration.

En vertu de cet arrangement, un tel contrôle ne semble pas nécessaire : le règlement des comptes avec l'État arabe selon la formule B, telle qu'elle est énoncée au chapitre XXI, serait automatique. Il nous semble donc qu'un tel arrangement contribuerait considérablement à résoudre les difficultés financières inhérentes à la partition, tout en assurant la stabilité économique nécessaire aux États arabes et juifs.

498. Malheureusement, cependant, nous nous sommes trouvés dans l'impossibilité, pour des raisons constitutionnelles, de recommander une union douanière, sauf dans des conditions qui garantiraient que, dans la politique tarifaire, les souhaits du mandataire l'emportent ; et comme cela serait incompatible avec l'octroi de l'indépendance fiscale aux États arabes et juifs, nous avons dû abandonner l'idée d'une union douanière entre États indépendants comme solution aux problèmes financiers et économiques du partage.

*(ii) Réactions sur le reste de la Palestine de la politique d'immigration de l'État juif*

499. Il s'agit d'un aspect du cloisonnement du plan C sur lequel nous estimons nécessaire d'attirer particulièrement l'attention, tant pour ses conséquences économiques que financières. L'avenir économique de l'État juif, qui dépend d'une combinaison unique de facteurs économiques, politiques, raciaux et émotionnels, est exceptionnellement difficile à prévoir. Les témoins juifs sont d'accord avec la suggestion selon laquelle, si l'État juif adopte une politique d'immigration active, il doit s'attendre à des revers et à traverser des périodes de dépression, mais notre impression est qu'ils étaient enclins à sous-estimer la violence des fluctuations économiques auxquelles l'État juif est susceptible d'être exposé quand il assume la pleine responsabilité de l'immigration comme un État indépendant.

The same witnesses, anxious to explain to us the future policy of the Jewish State on this subject, assured us that " the volume of immigration to be admitted at any given time will, so far as immigrant workers are concerned, fall to be determined by reference to the openings for employment that are in sight and to the resources available for financing such employment." We do not doubt that such will be the intention of the leaders ; but we feel considerable doubt whether they will be able to maintain so rigid a line in the face of the urgent pressure that will be brought to bear upon the newly-formed state to receive the hundreds of thousands of distressed Jews who will be demanding a refuge in the Jewish State as a national right.

500. It is true that, once the Jewish State has been set up, these matters will become a Jewish responsibility entirely ; indeed, it is one of the special attractions of partition that this controversial but crucially important subject will henceforth be dealt with by the Jews themselves. But this argument assumes that the Jewish State alone will stand the risks, as it will be entitled to the benefits, associated with an active immigration policy. Under whatever conditions a Jewish State might be set up, it is doubtful whether experience would prove this assumption to be well-founded. But under plan C, in which a customs union between the three areas is essential, with all the financial and economic associations which that involves, it is certain that the Administrations of the Arab State and the Mandated Territories could not view with indifference the possibility of an economic collapse in the Jewish State, and that if such an event were to happen, both the economic systems and the budgets of those areas could not fail to suffer gravely from the consequences.

Les mêmes témoins, soucieux de nous expliquer la politique future de l'État juif en la matière, nous ont assuré que " le volume de l'immigration à admettre à un moment donné sera, en ce qui concerne les travailleurs immigrés, déterminé en fonction des perspectives d'emploi qui se présentent et des ressources disponibles pour financer ces emplois ". Nous ne doutons pas que les dirigeants aient l'intention de le faire, mais nous doutons fort qu'ils soient capables de maintenir une ligne aussi rigide face à la pression urgente qui sera exercée sur l'État nouvellement formé pour recevoir les centaines de milliers de Juifs en détresse qui demanderont un refuge dans l'État juif comme droit national.

500. Il est vrai qu'une fois l'État juif mis en place, ces questions deviendront une responsabilité entièrement juive ; en effet, c'est l'un des attraits particuliers de la partition que ce sujet controversé mais d'une importance cruciale sera désormais traité par les Juifs eux-mêmes. Mais cet argument suppose que seul l'État juif supportera les risques liés à une politique active d'immigration, puisqu'il aura droit aux avantages qui en découlent. Quelles que soient les conditions dans lesquelles un État juif pourrait être créé, il est douteux que l'expérience prouve le bien-fondé de cette hypothèse. Mais dans le cadre du plan C, dans lequel l'union douanière entre les trois zones est essentielle, avec toutes les associations financières et économiques que cela implique, il est certain que les administrations de l'État arabe et des territoires sous mandat ne peuvent envisager avec indifférence la possibilité d'un effondrement économique de l'État juif, et que si un tel événement devait se produire, tant les systèmes économiques que les budgets des ces zones ne pourraient que pâtir gravement des conséquences qui en découlent.



501. The case then is this. If a Jewish State is set up, with full responsibility for immigration policy, the risk of an economic depression in Palestine of exceptional gravity must, in our opinion, be acknowledged. The same Jewish witnesses argued that, even so, depressions do not last, for ever and that it is reasonable to expect that the Jewish State will ultimately recover its prosperity, as other countries have done ; and in any case the Jewish community would, no doubt, consider that the political advantages will outweigh the risks, however great. From the point of view of His Majesty's Government, however, the question is whether the risks to the Arab population, to the Administration of the Mandated Territories, and to the British Government in the background, are so great as to render it inadvisable to proceed with partition. As far as the Arabs are concerned, the answer would seem to be that, if they are likely to suffer from a depression in the Jewish State, they are likely also to benefit when that state is prosperous ; indeed, that is a part of the case for the formulas proposed in chapter XXI. And if it is thought probable that the general economic trend of the Jewish State will be towards greater wealth and prosperity as time goes on, the Arabs are likely to gain rather than lose in the long run by close economic association with the Jewish State. Much the same argument applies to the Government of the Mandated Territories and to the British Government. Neither can expect to enjoy the benefits which the proposed formulas would bring without being prepared to accept the attendant risks. But the risk does not depend wholly upon the acceptance of those formulas, though its consequences would be intensified if they are accepted. The risk is, in our opinion, inherent, to a greater or less degree, in any form of partition.

501. L'affaire est donc la suivante. Si un État juif est créé, pleinement responsable de la politique d'immigration, le risque d'une dépression économique d'une gravité exceptionnelle en Palestine doit, à notre avis, être reconnu. Les mêmes témoins juifs ont fait valoir que, même ainsi, les dépressions ne durent pas éternellement et qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que l'État juif retrouve finalement sa prospérité, comme d'autres pays l'ont fait, et qu'en tout état de cause, la communauté juive estimerait sans aucun doute que les avantages politiques l'emporteront sur les risques, aussi grands soient-ils. Du point de vue du Gouvernement de Sa Majesté, cependant, la question est de savoir si les risques pour la population arabe, pour l'administration des territoires sous mandat et pour le Gouvernement britannique en arrière-plan sont tels qu'il est déconseillé de procéder au partage. En ce qui concerne les Arabes, la réponse semble être que, s'ils sont susceptibles de souffrir d'une dépression dans l'État juif, ils sont également susceptibles d'en bénéficier lorsque cet État est prospère ce qui est d'ailleurs une partie du cas des formules proposées au chapitre XXI. Et s'il est probable que la tendance économique générale de L'État juif sera à l'accroissement de la richesse et de la prospérité au fil du temps, les Arabes sont susceptibles de gagner plutôt que de perdre à long terme par une association économique étroite avec l'État juif. Le même argument s'applique en grande partie au gouvernement des territoires mandatés et au gouvernement britannique. Ni l'un ni l'autre ne peut s'attendre à bénéficier des avantages que les formules proposées apporteraient sans être prêt à accepter les risques qu'elles comportent. Mais le risque ne dépend pas entièrement de l'acceptation de ces formules, même si ses conséquences seraient intensifiées si elles étaient acceptées. Le risque est, à notre avis, inhérent, à un degré plus ou moins grand, à toute forme de partition.

Before deciding whether plan C or any other plan of partition is practicable, His Majesty's Government must ask themselves whether they are prepared to enter into an arrangement under which communities, for one of which they must accept full, and for the other a partial, financial responsibility, are liable to have their economic and financial systems injuriously affected, at any rate temporarily, by a policy pursued by a neighbouring state, for reasons which are primarily racial, and over which His Majesty's Government will have no control.

*(iii) The need of Part-time employment to supplement agricultural earnings in the Arab State*

502. In chapter X, we noted the importance of Haifa as providing a source of supplementary employment for fellaheen, whether normally resident in the Mandated Territories or the Arab or Jewish States, who were either landless or unable to earn an adequate livelihood from their lands. But Haifa is not the only source of such employment at present. All along the coastal plain, the demand for extra labour in the citrus-groves during the picking season from October to April attracts casual labour from many Arab villages. Even now, notwithstanding partisan attempts to banish all but Jewish labour from the Jewish plantations, the relative cheapness of Arab wages<sup>[1]</sup> leads to a considerable demand by Jewish employers for Arab labour ; and it must be remembered that of the total amount of citrus land in the proposed Jewish State, about 56,000 dunums are owned by Arabs. Jewish witnesses have, told us that immigration of casual Arab labour will not be permitted into the Jewish State. How many of the Arabs who find casual employment in the orange-groves are residents of villages which will fall outside the Jewish State we cannot say ; no statistics are available.

Avant de décider si le plan C ou tout autre plan de partage est réalisable, le Gouvernement de Sa Majesté doit se demander s'il est prématuré de conclure un arrangement en vertu duquel les communautés, dont l'une doit accepter l'entière responsabilité, et l'autre une responsabilité financière partielle, sont susceptibles de voir leur système économique et financier affecté, en tout cas temporairement, par une politique menée par un État voisin, pour des raisons qui sont essentiellement raciales et sur lesquelles le Gouvernement de Sa Majesté ne pourra avoir de contrôle.

*iii) La nécessité de l'emploi occasionnel pour compléter les revenus agricoles dans l'État arabe*

502. Au chapitre X, nous avons noté l'importance de Haïfa en tant que source d'emplois supplémentaires pour les fellahs, qu'ils résident normalement dans les territoires sous mandat ou dans les États arabes ou juifs, qui sont soit sans terre, soit dans l'incapacité de gagner leur vie sur leurs terres. Mais Haïfa n'est pas actuellement la seule source d'emplois de ce type. Tout le long de la plaine côtière, la demande de main-d'œuvre supplémentaire dans les plantations d'agrumes pendant la saison des vendanges d'octobre à avril attire une main-d'œuvre occasionnelle de nombreux villages arabes. Même aujourd'hui, malgré les tentatives partisans de bannir toute la main-d'œuvre juive des plantations juives, la relative faiblesse des salaires arabes<sup>[1]</sup> entraîne une demande considérable de main-d'œuvre arabe de la part des employeurs juifs et il ne faut pas oublier que sur la superficie totale des terres consacrées aux agrumes dans l'État juif proposé, environ 56 000 dounams sont la propriété des arabes. Des témoins juifs nous ont dit que l'immigration de travailleurs arabes occasionnels ne sera pas autorisée dans l'État juif. Combien d'Arabes qui trouvent un emploi occasionnel dans les orangeries résident dans des villages qui s'élèveront à l'extérieur de l'État juif, nous ne pouvons pas dire ; aucune statistique n'est disponible.

But we think that it is not an exaggeration to say that many Arab villagers outside that state will after partition find themselves and their families deprived of an important subsidiary means of livelihood, "the loss of which will have a serious effect on their economic position.

*(iv) The Growth of Population*

503. We have seen in chapter III that, owing to the abnormally high rate at which natural increase has been taking place in the Arab population under the Mandatory administration, it can already be said that the economic position of that population will be menaced in the future unless one or other of the following developments should take place : an increase in the standard of cultivation, enabling a larger population to be maintained on the land ; an increase in industrial activity, providing opportunities for secondary employment ; a limitation of the size of the family ; or migration. Under partition, the economic situation of the Arab State will continue to be subject to the same threatening conditions ; and the possibility of relief from either of the first two quarters mentioned will be reduced. The opportunity of finding secondary employment in the Jewish State will be denied to them ; and the chances of improvement in the standard of cultivation will be remote, for the funds that would be needed to bring about such improvement will no longer be available. Nor is it likely that the size of the family will be limited, or that the rate of natural increase in the population ; of the Arab State will be reduced by any marked rise in the death-rate due to a material lowering of the standard of administrative services. If, indeed, the Arab State were obliged to rely entirely upon its own resources, and no migration were to take place, a rise in the death-rate might be expected to occur in due course owing to pressure on the means of subsistence.

Mais nous pensons qu'il n'est pas exagéré de dire qu'après la partition, de nombreux villageois arabes en dehors de cet État se retrouveront, ainsi que leurs familles, privés d'un moyen de subsistance secondaire important, "dont la perte aura un effet grave sur leur situation économique.

*iv) L'accroissement de la population*

503. Nous avons vu au chapitre III qu'en raison du taux anormalement élevé d'accroissement naturel de la population arabe sous administration obligatoire, on peut déjà dire que la situation économique de cette population sera menacée à l'avenir, à moins que l'une ou l'autre des évolutions suivantes ne se produise : une augmentation du niveau des cultures, permettant de maintenir une population plus importante sur la terre une augmentation de l'activité industrielle, offrant des possibilités d'emplois secondaires une limitation du nombre des familles ou une immigration. Dans le cadre de la partition, la situation économique de l'État arabe continuera d'être soumise aux mêmes conditions menaçantes et la possibilité de bénéficier d'une aide de l'un des deux premiers trimestres mentionnés sera réduite. La possibilité de trouver un emploi secondaire dans l'État juif leur sera refusée ; et les chances d'améliorer le niveau de culture seront minces, car les fonds qui seraient nécessaires pour réaliser cette amélioration ne seront plus disponibles. Il n'est pas non plus probable que la taille de la famille soit limitée ou que le taux d'accroissement naturel de la population de l'État arabe soit réduit par une augmentation marquée du taux de mortalité due à une baisse sensible du niveau des services administratifs. Si, en effet, l'État arabe était obligé de compter entièrement sur ses propres ressources et qu'il n'y avait pas de migration, on pourrait s'attendre à ce que le taux de mortalité augmente en temps voulu en raison de la pression sur les moyens de subsistance.

But before that happens it is probable that increasing pressure will drive the surplus population to rely more and more upon the neighbouring Mandated Territories to provide relief in the form of supplementary employment, the amount of which from time to time will in turn depend, first' upon the amount of capital introduced by Jewish immigrants into those territories, and secondly, upon the fluctuations between prosperity and depression brought about by Jewish immigration policy in general (see paragraph 499.)

504. From these observations the following conclusions emerge —

(a) There is no reason to suppose that the present high rate of natural increase of the Moslem population will diminish in the Arab State after partition, unless a rise in the death-rate should be brought about by positive starvation.

(b) Owing to this continued increase in the population, the economic situation of the Arab State, if left entirely to its own resources, would become increasingly serious as time goes on.

(c) This makes it all the more necessary to provide opportunities for supplementary employment for the surplus Arab population in the Mandated Territories.

(d) But such employment can only be provided in sufficient quantity through the importation of Jewish capital, brought by Jewish immigrants, into the Mandated Territories. It is a matter of urgent interest, therefore, to the Arabs themselves that such immigration should be permitted, and even encouraged, subject, to control as proposed in chapters XIII and XIV. It seems safe to say that the Arabs outside the Jewish State would be faced with the prospect of greater economic hardship, if the development of the Mandated Territories were to be checked by a closing down of immigration, than if immigration should be allowed to continue, subject to the conditions proposed in those chapters.

Mais avant cela, il est probable qu'une pression croissante poussera la population excédentaire à compter de plus en plus sur les territoires mandataires voisins pour obtenir une aide sous la forme d'emplois supplémentaires, dont le montant dépendra de temps à autre, d'une part, du montant du capital introduit par les immigrants juifs dans ces territoires et, d'autre part, des fluctuations entre prospérité et dépression provoquées par la politique d'immigration juive en général (voir paragraphe 499).

504. Les conclusions suivantes se dégagent de ces observations

a) Il n'y a aucune raison de supposer que le taux élevé actuel d'accroissement naturel de la population musulmane diminuera dans l'État arabe après la partition, à moins que l'augmentation du taux de mortalité ne soit due à une famine positive.

b) En raison de cette augmentation continue de la population, la situation économique de l'État arabe, si elle était entièrement laissée à ses propres ressources, deviendrait de plus en plus grave avec le temps.

c) Il est donc d'autant plus nécessaire d'offrir des possibilités d'emplois supplémentaires à la population arabe excédentaire dans les territoires sous mandat.

d) Mais cet emploi ne peut être fourni en quantité suffisante que par l'importation de capitaux juifs, apportés par des immigrants juifs, dans les territoires sous mandat. Il est donc urgent pour les Arabes eux-mêmes que cette immigration soit autorisée, et même encouragée, sous réserve du contrôle proposé aux chapitres XIII et XIV. Il semble sûr de dire que les Arabes en dehors de l'État juif seraient[...] confrontés à la perspective de plus grandes difficultés économiques, si le développement des territoires sous mandat devait être freiné par une fermeture de l'immigration, que si l'immigration devait se poursuivre, sous réserve des conditions proposées dans ces chapitres.

(e) As pointed out in paragraph 501, the economic inter-dependence of the Arab State and Mandated Territories with the Jewish State, which will inevitably continue under partition, is liable to cause painful reactions in those areas when the inevitable periodic set-backs occur in the economic cycle of the Jewish State. The greater the economic dependence of the Arab State on the Mandated Territories, the more serious the effect of such set-backs is likely to be for the Government of the latter, and through them for the United Kingdom Government itself.

505. Taking all these matters into account, we should, if we were to adhere strictly to our terms of reference, have no alternative but to report that we are unable to recommend boundaries for the proposed areas which will give a reasonable prospect of the eventual establishment of self-supporting Arab and Jewish States. But we do not believe that it would be in accordance with your wishes, or with the public interest, that we should end our enquiry with a merely negative conclusion. We propose, therefore, to carry the matter a step further, even though by doing so we exceed in one respect our terms of reference.

506. We, therefore, now suggest that, rather than abandon the idea of partition altogether as impracticable, His Majesty's Government might think it well that, as a condition of the surrender of the existing Mandate, not to be altered hereafter without the approval of the League of Nations, the proposed Arab and Jewish States should be required to enter into a customs union with the Mandated Territories, on the following terms —

(i) The customs service for the whole of Palestine should be administered by the Mandatory Government.

e) Comme indiqué au paragraphe 501, l'interdépendance économique de l'État arabe et des territoires sous mandat avec l'État juif, qui se poursuivra inévitablement après la partition, est susceptible de provoquer des réactions douloureuses dans ces régions lorsque les inévitables revers périodiques se produisent dans le cycle économique de l'État juif. Plus la dépendance économique de l'État arabe à l'égard des territoires sous mandat est grande, plus les conséquences de ces revers seront graves pour le Gouvernement de ces derniers et, par leur intermédiaire, pour le Gouvernement du Royaume-Uni lui-même.

505. Compte tenu de toutes ces questions, si nous devons nous en tenir strictement à notre mandat, nous n'aurions d'autre choix que de signaler que nous ne sommes pas en mesure de recommander des limites pour les zones proposées qui donneraient une perspective raisonnable de la création à terme d'États arabes et juifs autonomes. Mais nous ne pensons pas qu'il serait conforme à vos souhaits, ni à l'intérêt public, que nous terminions notre enquête par une conclusion purement négative. Nous proposons donc d'aller un peu plus loin, même si, ce faisant, nous dépassons d'un certain point notre mandat.

506. Nous suggérons donc que, plutôt que d'abandonner l'idée d'une partition tout à fait impraticable, le Gouvernement de Sa Majesté pourrait bien penser que, comme condition de la renonciation au mandat existant, qui ne doit pas être modifiée ultérieurement sans l'approbation de la Société des Nations, les États arabes et juifs proposés devraient être tenus de conclure une union douanière avec les territoires autorisés, selon les modalités suivantes -

(i) Le service des douanes pour l'ensemble de la Palestine devrait être administré par le gouvernement mandataire.

(ii) The fiscal policy of the customs union should be determined by the Mandatory as he thinks fit, after consultation with representatives both of the Arab and the Jewish States, and after taking into account the interests (a) of all the areas comprised in the union, and (b) so long as any deficiency grant continues to be made by the United Kingdom Government to the Administration of any part of Palestine, of the United Kingdom Exchequer. It would be implicit in this arrangement that the Mandatory should not direct the fiscal policy of the union so as to give preferential treatment to British trade.

(iii) In other respects the financial arrangements between the several areas should be as proposed under formulas A and B in chapter XXI, subject to such modifications, if any, as may be decided upon in the course of negotiations between His Majesty's Government and the Arab and Jewish representatives.

507. States established under these conditions, deprived of the right to settle their own fiscal policy, would certainly not be sovereign independent states, in the sense contemplated by the Royal Commission. Nor could we regard even an arrangement on these lines as wholly satisfactory to His Majesty's Treasury, for the calculations we have made are in any case speculative ; the duration of any formula which may be agreed upon must be regarded as uncertain ; and in any case the amount which Parliament would have to be asked to vote as a deficiency grant to the Mandated Territories (including what we have called the "supplementary share" of the Arab State) would be in excess of £1,000,000 to begin with.

(ii) La politique fiscale de l'union douanière devrait être déterminée par le Mandataire comme il la juge appropriée, après consultation des représentants des États arabes et juifs, et après avoir pris en compte les intérêts (a) de tous les domaines compris dans l'union, et (b) tant que le Gouvernement du Royaume-Uni continuera à accorder toute subvention à l'Administration de toute partie de la Palestine, du Trésor britannique. Il serait implicite dans cet arrangement que le mandataire ne devrait pas diriger la politique fiscale de l'union de manière à accorder un traitement préférentiel au commerce britannique.

iii) Pour le reste, les arrangements financiers entre les différents domaines devraient être conformes aux formules A et B proposées au chapitre XXI, sous réserve, le cas échéant, des modifications qui pourraient être décidées au cours des négociations entre le Gouvernement de Sa Majesté et les représentants arabes et juifs.

507. Les États établis dans ces conditions, privés du droit de régler leur propre politique fiscale, ne seraient certainement pas des États souverains indépendants, au sens envisagé par la Commission royale. Nous ne pourrions pas non plus considérer qu'un arrangement de ce genre soit entièrement satisfaisant pour le Trésor de Sa Majesté, car les calculs que nous avons faits sont en tout état de cause spéculatifs ; la durée de toute formule qui pourrait être convenue doit être considérée comme incertaine et en tout cas le montant que le Parlement devrait être appelé à voter comme subvention déficitaire aux Territoires Mandés (incluant ce que nous avons appelé la "part supplémentaire" des États arabes) serait supérieur à 1.000.000 de livres pour commencer

The best that we can hope for is, as pointed out in chapter XXI, to find an arrangement which will enable these deficiency grants to be provided in the manner least open to constitutional objections. Such an arrangement will undoubtedly intensify the risk, described in paragraph 500, that an economic depression in the Jewish State, caused by Jewish immigration policy, may spread to the Arab State and Mandated Territories, with serious results to their financial and economic systems. But that risk, to a greater or less degree, must be accepted if partition is to be proceeded with at all : it cannot be eliminated entirely. Subject to these reservations, however, we think that the financial and economic needs of the Arab and Jewish States may now be said to have been provided for satisfactorily ; and we should be prepared with the aforesaid reservations to report, that the boundaries which we have recommended under plan C will give a reasonable prospect of the eventual establishment of self-supporting Arab and Jewish States. It would then remain for His Majesty's Government to consider whether, if the plan of partition which we have put forward should in other respects appear to them equitable and practicable, it is better to accept the financial liability involved than to reject partition entirely in favour of some other alternative.

Le mieux que nous puissions espérer est, comme nous l'avons souligné au chapitre XXI, de trouver un arrangement qui permettra d'accorder ces subventions insuffisantes de la manière la moins susceptible de soulever des objections constitutionnelles. Un tel arrangement intensifiera sans aucun doute le risque, décrit au paragraphe 500, qu'une dépression économique dans l'État juif, causée par la politique d'immigration juive, s'étende aux États arabes et aux territoires sous mandat, avec des conséquences graves pour leurs systèmes financiers et économiques. Mais ce risque, dans une plus ou moins grande mesure, doit être accepté si l'on veut procéder à la partition : il ne peut être entièrement éliminé. Toutefois, sous réserve de ces réserves, nous pensons que les besoins financiers et économiques des États arabes et juifs peuvent maintenant être considérés comme satisfaits ; et nous devrions être prêts, avec les réserves susmentionnées, à signaler que les limites que nous avons recommandées dans le plan C donneront une perspective raisonnable de la création à terme d'États arabes et juifs autofinancés. Il resterait alors au gouvernement de Sa Majesté à examiner si, si le plan de partition que nous avons proposé leur paraît équitable et réalisable à d'autres égards, il vaut mieux accepter la responsabilité financière qu'il implique que de rejeter entièrement la partition en faveur d'une autre alternative.

508. We add two brief comments before concluding this part of our report —

(i) If His Majesty's Government should decide that an arrangement of this kind offers a satisfactory means of overcoming the financial and economic difficulties of partition, it is tempting to go further and provide a similar solution for certain of the administrative difficulties which we have noted in the course of our enquiry. If inter-area communications — railways, posts and telegraphs (including telephones) — were reserved for administration by the Mandatory, at any rate for a period of say five years in the first place, there is no doubt, we think, that the public would be better served than if they were split up among the three Administrations. We realise, however, that, for political reasons, broadcasting could not be made a reserved service, except by agreement between the States concerned.

(ii) If any term were needed to describe the constitutional procedure which we have suggested, it might be " economic federalism " ; and that, in fact, was the term used of a somewhat similar scheme by a Jewish witness who had made a special study of this subject. The same witness, when asked why he was not content that the states should be set up under partition and then left to form an economic federation if they wished, replied : "I am convinced . . . that that would be a policy of suicide. The first thing that would inevitably happen would be the pull of the Arab State towards Damascus and Baghdad instead of towards Jerusalem and Haifa. It is inevitable." That is a pregnant comment.

508. Nous ajoutons deux brefs commentaires avant de conclure cette partie de notre rapport.

i) Si le Gouvernement de Sa Majesté devait décider qu'un tel arrangement offre un moyen satisfaisant de surmonter les difficultés financières et économiques de la partition, il serait tentant d'aller plus loin et d'apporter une solution similaire pour certaines des difficultés administratives que nous avons relevées au cours de notre enquête. Si les communications inter-secteurs - chemins de fer, postes et télégraphes (y compris les téléphones) - étaient réservés à l'administration par le mandataire, en tout cas pour une période de cinq ans en premier lieu, il ne fait aucun doute, à notre avis, que le public serait mieux servi que si elles étaient réparties entre les trois administrations. Nous sommes toutefois conscients que, pour des raisons politiques, la radiodiffusion ne pouvait pas devenir un service réservé, sauf par accord entre les États concernés.

(ii) S'il fallait un terme pour décrire la procédure constitutionnelle que nous avons suggérée, il pourrait s'agir du " fédéralisme économique " ; et c'était en fait le terme utilisé pour désigner un schéma similaire par un témoin juif qui avait fait une étude spéciale à ce sujet. Le même témoin, lorsqu'on lui a demandé pourquoi il ne se contentait pas que les États soient mis en place sous partition et ensuite laissés pour former une fédération économique s'ils le souhaitaient, a répondu : " Je suis convaincu... que ce serait une politique de suicide. La première chose qui se produirait inévitablement serait l'attraction de l'État arabe vers Damas et Bagdad plutôt que vers Jérusalem et Haïfa. C'est inévitable." C'est un commentaire de femme enceinte.



We are far from wishing to hinder a movement in the direction of closer union between the Arab State and the other Arab countries ; but we are convinced that if that should come about it will be to the interest of the Jewish State that room should be made for them to be included in the same political and economic circle. It seems to us to be one of the advantages of the plan we have just proposed that, if the political outlook for such a development should be favourable, but it should be thought prudent to move tentatively in the matter and to encourage the parties to enter as a first step into an economic agreement, such an arrangement will be far easier to bring about if the areas comprising Palestine and Trans- Jordan are already grouped together in a customs union than if they had been economically isolated. There is force in the criticism that has often been made against partition that, considered merely as an abstract policy, it is retrogressive. Whether economic federalism will lead ultimately to political federation we cannot venture to prophesy ; but that it should do so would not be altogether surprising ; and we think that meanwhile both Jews and Arabs may be disposed, after the weary and bitter struggle of the past year, to look with some favour on a plan which provides that in one respect at least, if only in the form of a customs union and a common system of communications, Palestine shall still remain whole and undivided.

Nous sommes loin de vouloir entraver un mouvement vers une union plus étroite entre l'État arabe et les autres pays arabes, mais nous sommes convaincus que si cela devait se produire, il serait dans l'intérêt de l'État juif de faire en sorte qu'ils puissent être inclus dans le même cercle politique et économique. Il nous semble que l'un des avantages du plan que nous venons de proposer est que, si les perspectives politiques d'une telle évolution sont favorables, mais qu'il serait prudent d'agir avec prudence et d'encourager les parties à conclure un accord économique dans un premier temps, un tel arrangement sera beaucoup plus facile à réaliser si les régions comprenant la Palestine et la Jordanie sont déjà réunies dans une union douanière que si elles avaient été économiquement isolées. La critique qui a souvent été formulée à l'encontre de la partition, selon laquelle, considérée simplement comme une politique abstraite, elle est régressive, a de la force. Que le fédéralisme économique conduise finalement à une fédération politique, nous ne pouvons pas nous risquer à prophétiser ; mais qu'il le fasse ne serait pas tout à fait surprenant ; et nous pensons qu'entre-temps les juifs et les arabes peuvent être disposés, après la lutte lasse et âpre de l'année passée, à envisager avec une certaine faveur un plan qui prévoit que, dans un sens au moins, la Palestine restera entière et sans division, même sous la seule forme d'une union douanière et d'un système commun de communications.

## CONCLUSION

509. We can now sum up the position. The question whether partition is practicable involves considerations of two kinds : practical and political.

The former concern chiefly finance and economics ; the administrative difficulties are great, but they cannot be called insuperable, if the will to find a solution is present. But the financial and economic difficulties, as described in this chapter, are of such a nature that we can find no possible way to overcome them within our terms of reference. Rather than report that we have failed to devise any practicable plan, we have proposed, in paragraph 506, a modification of partition which, while it with- holds fiscal autonomy from the Arab and Jewish States, seems to us, subject to certain reservations, to form a satisfactory basis of settlement, if His Majesty's Government are prepared to accept the very considerable financial liability involved.

There remain the political difficulties. We cannot ignore the possibility that one or both of the parties may refuse to operate partition under any conditions. It is not our duty, as a fact-finding Commission, to advise what should be done in that event. But there is still the possibility that both sides may be willing to accept a reasonable compromise. We cannot feel confident that this will happen, but we put forward the proposals in this chapter in the hope that they may form the basis of a settlement by negotiation.

[1] In March, 1937, according to the Government Wage-rate Statistical Bulletin No. 3/1937, the wages of permanent Jewish workers in orange groves were 200-300 mils per day, as against 150-200 mils per day for Arabs.

## CONCLUSION

509. Nous pouvons maintenant résumer la situation. La question de savoir si la partition est practicable implique deux types de considérations : pratiques et politiques.

Les premières concernent principalement les finances et l'économie ; les difficultés administratives sont grandes, mais elles ne peuvent être qualifiées d'insurmontables, si la volonté de trouver une solution est présente. Mais les difficultés financières et économiques, telles que décrites dans ce chapitre, sont d'une nature telle que nous ne pouvons trouver aucun moyen possible de les surmonter dans le cadre de notre mandat. Plutôt que de signaler que nous n'avons pas élaboré de plan réalisable, nous avons proposé, au paragraphe 506, une modification de la partition qui, tout en jouissant d'une autonomie fiscale par rapport aux États arabes et juifs, nous semble, sous certaines réserves, constituer une base de règlement satisfaisante, si le Gouvernement de Sa Majesté est prêt à accepter la très lourde responsabilité financière en jeu.

Il reste les difficultés politiques. Nous ne pouvons ignorer la possibilité que l'une ou l'autre des parties ou les deux puissent refuser d'opérer la partition dans n'importe quelles conditions. Il n'est pas de notre devoir, en tant que Commission d'établissement des faits, de donner des conseils sur ce qui devrait être fait dans ce cas. Mais il est toujours possible que les deux parties soient prêtes à accepter un compromis raisonnable. Nous ne pouvons pas être sûrs que cela se produira, mais nous avons présenté les propositions de ce chapitre dans l'espoir qu'elles puissent servir de base à un règlement par la négociation.

1] En mars 1937, selon le Bulletin statistique gouvernemental no 3/1937, les salaires des travailleurs juifs permanents dans les orangeraies étaient de 200 à 300 millions par jour, contre 150 à 200 millions par jour pour les Arabes.