

CA122
68F23

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOK



FEDERALISM AND
INTERNATIONAL CONFERENCES
ON EDUCATION

A Supplement to
FEDERALISM AND
INTERNATIONAL RELATIONS

Honourable Mitchell Sharp
Secretary of State for External Affairs

FÉDÉRALISME ET
CONFÉRENCES INTERNATIONALES
SUR L'ÉDUCATION

Supplément à
FÉDÉRALISME ET
RELATIONS INTERNATIONALES

L'honorable Mitchell Sharp
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

P.G. - BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Université de Sherbrooke



31156009040018

CA122
68F23

FEDERALISM AND INTERNATIONAL CONFERENCES ON EDUCATION

A Supplement to
FEDERALISM AND
INTERNATIONAL RELATIONS

P. G. BIBLIOTHEQUE
UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE

Honourable Mitchell Sharp
Secretary of State for External Affairs

FÉDÉRALISME ET CONFÉRENCES INTERNATIONALES SUR L'ÉDUCATION

Supplément à
FÉDÉRALISME ET
RELATIONS INTERNATIONALES

L'honorable Mitchell Sharp
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

Table of Contents

<i>Chapter</i>	<i>Page</i>
I INTRODUCTION.....	4
II THE INDIVISIBILITY OF FOREIGN POLICY.....	8
III INTERNATIONAL CONFERENCES—THE COMMONWEALTH AND GENERAL INTERNATIONAL ORGANIZATIONS.....	14
(A) General.....	14
(B) The Commonwealth.....	16
(C) International Organizations.....	18
(i) United Nations Educational, Social and Cultural Or- ganization.....	18
(ii) International Conference on Public Education.....	22
IV INTERNATIONAL CONFERENCES—LA FRANCOPHONIE.....	26
(A) General.....	26
(B) Canadian attitude toward <i>la Francophonie</i>	28
(C) Intergovernmental Conferences on Education.....	32
(D) Consultations with other States.....	38
V EDUCATION AND INTERNATIONAL AID.....	42
VI THE CONSTITUTIONAL CONFERENCE AND PROPOSALS FOR THE FUTURE.....	48
VII CONCLUSIONS.....	56
ANNEXES.....	60

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I INTRODUCTION.....	5
II INDIVISIBILITÉ DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	9
III CONFÉRENCES INTERNATIONALES—LE COMMONWEALTH ET LES ORGANISMES INTERNATIONAUX.....	15
(A) Considérations générales.....	15
(B) Le Commonwealth.....	17
(C) Organismes internationaux.....	19
(i) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.....	19
(ii) Conférence internationale de l'éducation publique.....	23
IV CONFÉRENCES INTERNATIONALES—LA FRANCOPHONIE.....	27
(A) Considérations générales.....	27
(B) Attitude du Canada envers la francophonie.....	29
(C) Conférences intergouvernementales sur l'éducation.....	33
(D) Consultations avec d'autres États.....	39
V ÉDUCATION ET AIDE INTERNATIONALE.....	43
VI LA CONFÉRENCE CONSTITUTIONNELLE ET PROPOSITIONS CONCERNANT L'AVENIR.....	49
VII CONCLUSIONS.....	57
ANNEXES.....	61

CHAPTER I

Introduction

At the conclusion of the Federal Provincial Conference on the Constitution, in February 1968, the Government issued a study entitled *Federalism and International Relations*, in which full consideration was given to the ways in which Canadian foreign policy is being developed so as to reflect the bilingual character of Canada and take account of the growing interest of the provinces in international matters relating to subjects falling within their jurisdiction. That document makes it clear that the purpose of Canada's foreign policy is to serve all Canadians in a wide variety of areas which extend from diplomatic representation and collective security to economic development and the strengthening of cultural ties and to measures to protect and promote the welfare of the individual Canadian. It also makes clear that, far from wishing to ignore or oppose provincial aspirations to benefit from contacts with the world community, the Federal Government is anxious to ensure that Canada's foreign policy meets provincial needs and wishes, and the requirements of the two major linguistic communities in Canada.

Recent events have given rise to widespread interest in this problem. The fact of the participation of the Province of Quebec at the ministerial level in a conference of ministers of education of French-speaking states in Libreville and then in Paris has centred attention on Quebec, but these are matters which concern all the provinces and all the people of Canada.

The paper *Federalism and International Relations* examines the broad question of foreign policy as an expression of the national interest. It deals with a wide range of subjects which include Canadian representation at international conferences and in international organizations. The purpose of the present study is to expand on these areas of the earlier paper, by exploring

CHAPITRE I

Introduction

A l'issue de la Conférence fédérale-provinciale de février 1968 sur la constitution, le gouvernement a publié une étude intitulée *Fédéralisme et Relations internationales*, qui examinait à fond les façons dont la politique étrangère canadienne s'élabore en vue de refléter le caractère bilingue du Canada et de tenir compte de l'intérêt grandissant que les provinces portent aux questions internationales relatives aux domaines de leur compétence. Ce document établit sans équivoque que le but de la politique étrangère du Canada est de servir tous les Canadiens dans des domaines très variés, qui vont de la représentation diplomatique et la sécurité collective au développement économique et au renforcement des liens culturels, ainsi qu'aux mesures de protection et d'amélioration du bien-être du citoyen canadien. Cette étude établit également sans ambages que, loin de vouloir ignorer les aspirations provinciales ou de s'opposer à ce que les provinces bénéficient de contacts avec le reste du monde, le gouvernement fédéral tient au contraire à faire en sorte que la politique étrangère du Canada réponde aux besoins et aux désirs des provinces ainsi qu'à ceux des deux principaux groupes linguistiques du Canada.

Des événements récents ont suscité beaucoup d'intérêt pour ce problème. La participation de la province de Québec, à l'échelon ministériel, à une conférence de ministres de l'Éducation d'États francophones à Libre-ville, puis à Paris, a attiré l'attention sur le Québec, mais ce sont là des questions qui concernent toutes les provinces et tout le peuple canadien.

Le document intitulé *Fédéralisme et Relations internationales* examine dans son ensemble la question de la politique étrangère en tant qu'expression de l'intérêt national. Il traite d'une gamme étendue de sujets qui comprennent la représentation canadienne aux conférences internationales et au sein des organismes internationaux. La présente étude se propose de déve-

the issues involved as they relate to intergovernmental conferences as well as to Canadian participation in bodies such as the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), the International Conference on Public Education, and the Commonwealth. To this end, this study sets out the procedures followed in the past by the Federal Government, which have been developed in conjunction with the provinces, with regard to ensuring adequate provincial, linguistic and regional representation at conferences and in international organizations. Further, the present study examines the proposals made by the Federal Government with respect to representation at conferences of *la Francophonie*, in order to ensure that the interests of both the federal and provincial governments are protected. The study also explores possible courses designed to open the way to a solution to this important problem.

From the document that follows, the Government is confident that it will emerge clearly that its attitude has been flexible and receptive. The Government remains prepared to give careful consideration to any proposals which are consistent with the continued existence of Canada as a single, united country.

lopper ces aspects de l'exposé précédent en explorant les problèmes qu'il comporte en ce qui a trait aux conférences intergouvernementales ainsi qu'à la participation canadienne à des organismes tels que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Conférence internationale sur l'éducation publique et le Commonwealth. A cette fin, cette étude établit les façons de procéder que le gouvernement fédéral a suivies dans le passé et qu'il a mises au point en collaboration avec les provinces, en vue d'assurer une représentation provinciale, linguistique et régionale convenable aux conférences et dans les organismes internationaux. En outre, la présente étude examine les propositions faites par le gouvernement fédéral touchant la représentation aux conférences de la francophonie, afin d'assurer que les intérêts du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux soient protégés. L'étude explore également les voies qui pourraient être suivies en vue de parvenir à résoudre ce problème important.

Le gouvernement a confiance que ce document suivant établira sans équivoque que son attitude a été souple et compréhensive. Il demeure disposé à étudier avec soin toutes les propositions qui sont compatibles avec le maintien de l'unité du Canada.

CHAPTER II

The Indivisibility of Foreign Policy

The issues raised by the question of provincial attendance at intergovernmental conferences are not related merely to form or protocol, as has sometimes been suggested. In fact, they raise two fundamental policy questions, which go to the heart of our Canadian federal system:

First—can Canadian foreign policy and foreign relations be divided?

Second—if foreign policy is indivisible, and Canada must speak with one voice, is the Federal Government willing to promote the interests of all Canadians, of both major linguistic groups?

The answer to the first question is “no”.

The answer to the second is “yes”.

The central problem at issue concerns the very nature of foreign policy in the modern world. What precisely are external relations and foreign policy? Can some relations with states be considered to be part of the foreign policy of a country while others can be considered to be outside this sphere?

The question involved is one of principle: who is responsible for Canadian representation abroad, whether in matters of education or any other matters within provincial jurisdiction?

It has sometimes been suggested that the provinces have this right in matters over which they have domestic legislative competence, and that this has been shown by court decisions, for example in the celebrated *Labour Conventions Case* of 1937. This interpretation is not well-founded. The question at issue in that case was whether the Parliament of Canada could, in order to implement a treaty entered into by the Canadian Government, legislate in fields of domestic provincial jurisdiction under the British North

CHAPITRE II

L'indivisibilité de la politique étrangère

Les problèmes soulevés par la question de la participation des provinces à des conférences intergouvernementales ne sont pas simplement des questions de forme ou de protocole, comme on l'a parfois prétendu. En fait, ils soulèvent deux questions politiques qui sont fondamentales et qui participent de l'essence même de notre système fédéral canadien.

Premièrement—la politique étrangère et les relations étrangères du Canada peuvent-elles être partagées?

Deuxièmement—si la politique étrangère est indivisible et s'il faut que le Canada n'ait qu'un porte-parole, le gouvernement fédéral est-il disposé à promouvoir les intérêts de tous les Canadiens, des deux principaux groupes linguistiques?

La réponse à la première question est «non».

La réponse à la seconde est «oui».

Le problème crucial en l'occurrence touche à la nature même de la politique étrangère dans le monde moderne. En quoi consistent précisément les relations extérieures et la politique étrangère? Peut-on considérer que certaines relations avec des États font partie de la politique étrangère d'un pays tandis que d'autres n'en font pas partie?

Il s'agit ici d'une question de principe: à qui incombe-t-il de représenter le Canada à l'étranger, que ce soit en matière d'éducation ou dans tout autre domaine de juridiction provinciale?

D'aucuns ont parfois avancé que les provinces ont ce droit dans les domaines qui relèvent de leur compétence législative, et que des décisions judiciaires ont confirmé cette thèse, par exemple la fameuse *affaire des Conventions du Travail* de 1937. Cette interprétation n'est pas fondée. Dans ce cas, il s'agissait de déterminer si le Parlement du Canada pouvait, pour mettre en œuvre un traité conclu par le gouvernement canadien, légiférer dans des domaines qui sur le plan domestique sont, en vertu de l'Acte de l'Amé-

America Act. The case decided that the Parliament of Canada could not legislate in areas of provincial jurisdiction simply as a result of the Canadian Government's entering into international agreements. However, the judges of the Supreme Court of Canada explicitly recognized that the Canadian Government could enter into treaties on all subjects, and the Judicial Committee of the Privy Council, which was the final court in that case, did not challenge this opinion. Thus, in no respect did the judges question the external affairs power of the Canadian Government as such or support the view that provincial competence extended abroad.

In light of this decision, both federal and provincial governments have worked on a co-operative basis toward the implementation of international agreements. The principles underlying this co-operation are described in *Federalism and International Relations*, where proposals are also made for strengthening procedures for federal-provincial collaboration.

There would be obvious problems involved in accepting the view that, in a federal state, a member or part can be responsible for international relations in respect of subjects concerning which it has, or shares, competence domestically. If this were the case, a province would be free to pursue an independent foreign policy in certain fields to the exclusion of the Federal Government. It would have to be accepted, in particular, that a province would be free to pursue its own foreign policy or external relations, not only in respect of education but in fields such as labour, health and welfare, and agriculture, and other areas where the provinces share jurisdiction with the Federal Government. Because so large a part of contemporary international relations concerns matters of this nature, the members or parts of a federal state would then be responsible for a major proportion of the country's foreign policy.

Acceptance of the above proposition would have further serious international consequences. In the case of Canada, ten or eleven voices could speak for the country on various questions. Some might not agree with others, which would exacerbate conflicts of interest within the country, and could in turn be exploited by foreign countries. Moreover, although a province might reflect adequately its own separate interest, it would not be likely to take full account of the larger Canadian interest. Neither the Government of Canada, nor that of any other country, could accept such a state of affairs. And, in fact, none has.

Furthermore, if a province were free to conduct its own foreign policy in areas under its domestic jurisdiction, it would thereby be at liberty to conduct relations with all countries without regard to national policy considerations. Thus, for example, a province could attempt to establish or maintain

rique du Nord britannique, de juridiction provinciale. Le tribunal jugea en l'occurrence que le Parlement du Canada ne pouvait légiférer dans les domaines qui sont de la compétence des provinces, simplement à cause de la conclusion d'accords internationaux par le gouvernement canadien. Cependant, les juges de la Cour suprême du Canada reconnurent explicitement que le gouvernement canadien pouvait conclure des traités en toutes matières et le Comité judiciaire du Conseil privé, qui était le tribunal de dernier ressort en l'occurrence, ne contesta pas ce jugement. Donc, les juges n'ont aucunement mis en question le pouvoir du gouvernement canadien quant aux affaires extérieures ni appuyé le point de vue selon lequel la compétence des provinces s'étendrait outre-frontière.

Étant donné cette décision, les gouvernements fédéral et provinciaux ont coopéré pour la mise en œuvre d'accords internationaux. Les principes dont s'inspire cette coopération sont décrits dans le document *Fédéralisme et Relations internationales*, où l'on a fait des propositions pour développer les procédures de la collaboration fédérale-provinciale.

L'acceptation du point de vue selon lequel, dans un État fédéral, les membres ou les parties de cet État peuvent se charger des relations internationales dans les domaines où ils possèdent ou partagent la compétence sur le plan interne, entraînerait des difficultés évidentes. S'il en était ainsi, chaque province serait libre d'avoir une politique étrangère indépendante dans certains domaines et d'ignorer le gouvernement fédéral à cet égard. Il faudrait accepter qu'une province soit libre de poursuivre sa propre politique étrangère ou d'avoir ses propres relations extérieures, non seulement en matière d'éducation, mais aussi dans des domaines comme le travail, la santé et le bien-être, l'agriculture et d'autres sujets pour lesquels les provinces partagent la compétence avec le gouvernement fédéral. Étant donné qu'une très grande partie des relations internationales contemporaines ont trait à des questions de cette nature, les membres ou les parties d'un État fédéral assumeraient alors une fraction importante des responsabilités de la politique étrangère du pays.

L'acceptation d'un tel principe aurait d'autres graves conséquences internationales. Dans le cas du Canada, dix ou onze porte-parole pourraient s'exprimer en son nom sur diverses questions; certains pourraient n'être pas d'accord avec d'autres, ce qui exacerberait les conflits d'intérêt au sein du pays, lesquels pourraient alors être exploités par des pays étrangers. En outre, bien que chaque province puisse faire valoir ses propres intérêts particuliers, il est peu probable qu'elle tienne dûment compte des intérêts canadiens au sens le plus large du mot. Ni le gouvernement du Canada, ni celui d'aucun autre pays ne pourrait accepter une telle situation. Et en fait, on ne la rencontre nulle part.

De plus, si une province était libre de mener sa propre politique étrangère dans les domaines qui relèvent de sa compétence, elle aurait en conséquence toute liberté pour entretenir des relations avec tous les pays sans tenir compte des considérations de la politique nationale. Ainsi, par

relations with a country with which Canada did not have diplomatic relations. Common sense indicates that, at the very least, this would place very serious strains on national unity.

The additional argument that intergovernmental conferences of a "technical" nature do not raise problems having foreign policy implications fails to take account of the realities of international relations in the modern world.

Educational matters, when they involve participants from other governments at an international conference, cease to be purely technical and domestic questions and take on a new dimension, involving foreign policy. And foreign policy deals with the outside world in matters which involve the whole country and all its parts.

The very nature of international affairs is such that it is not possible to divide external relations into one category that relates to "technical" or "provincial" matters and another which deals with "foreign policy". The work of various UN agencies, such as UNESCO, the ILO, WHO and FAO, all of which deal in part with matters of provincial interest and concern, affords ample proof of the political character of international co-operation in technical fields.

Foreign policy is the external expression of a country's sovereignty and it must harmonize various domestic policies which have external ramifications. That a country should have several separate votes at an intergovernmental conference can mean that it would have more than one foreign policy. Foreign policy cannot be fragmented. If it is, internal divisions are immediately exported and compounded.

Moreover, if countries deal with a government other than the national one, without prior agreement, questions will arise whether such acts constitute recognition of another entity at the international level. In these conditions, if a dialogue is sustained by one country with a state or province of another country, rather than with the national government, harmonious relations become very difficult to maintain. As a result, countries have accepted as law among themselves that in their relations with each other they will use only one channel with regard to matters of official business or policy. Over the years, cases have arisen which have required the Government to draw to the attention of various provinces and foreign governments concerned that the conduct of external relations is the concern of the Government of Canada. No state, no matter how powerful internally its component parts may be, has ever been in a position to divide external sovereignty.

In the international world, there may be large and small units. There are and can be no half units.

exemple, une province pourrait essayer d'établir ou d'entretenir des relations avec un pays avec lequel le Canada n'aurait pas de relations diplomatiques. Il est évident que l'unité nationale risquerait alors d'être sérieusement mise à l'épreuve.

L'autre raison invoquée voulant que les conférences intergouvernementales de nature «technique» ne soulèvent pas de difficultés sur le plan de la politique étrangère ne tient pas compte des réalités des relations internationales dans le monde moderne.

Les questions d'éducation, lorsqu'elles concernent des participants d'autres gouvernements à une conférence internationale, cessent d'être des questions d'affaires officielles ou de politique. Au cours des ans il y eut des nouvelles dimensions qui les fait entrer dans la sphère de la politique extérieure. Et la politique extérieure porte sur les relations avec l'étranger dans les domaines qui concernent l'ensemble du pays et toutes ses parties.

La nature même des affaires internationales est telle qu'il n'est pas possible de subdiviser les relations extérieures en une catégorie de domaines «techniques» ou de domaines «provinciaux» et une autre catégorie traitant de «politique étrangère». Le travail de divers organismes de l'ONU, comme l'UNESCO, l'OIT, l'OMS et la FAO, qui s'occupent tous, en partie, de questions d'intérêt provincial, prouve amplement que la coopération internationale dans les domaines techniques a une dimension politique.

La politique étrangère est l'expression externe de la souveraineté d'un pays; elle doit donc harmoniser les diverses politiques intérieures qui ont des ramifications extérieures. Si un pays bénéficiait de plusieurs votes lors d'une conférence intergouvernementale, cela pourrait signifier qu'il aurait plus d'une politique étrangère. La politique étrangère ne peut être fragmentée. Si on la fragmente, les divisions internes se transportent immédiatement à l'étranger et s'accroissent.

De plus, si des pays traitent avec un gouvernement autre que le gouvernement national, sans accord préalable, il y aura lieu de se demander si de tels actes ont pour effet de reconnaître une autre entité sur le plan international. Dans ces conditions, si un pays a des entretiens avec un État ou une province d'un autre pays, plutôt qu'avec le gouvernement national de ce pays, le maintien de relations harmonieuses devient très difficile. En conséquence, les pays ont accepté comme règle, dans leurs relations mutuelles, de n'utiliser qu'une seule voie en ce qui concerne les questions d'affaires officielles ou de politique. Au cours des ans il y eut des cas où le gouvernement a dû attirer l'attention des diverses provinces et gouvernements étrangers intéressés, sur le fait que la conduite des relations extérieures relève de la compétence du gouvernement du Canada. Aucun pays, aussi puissants que puissent être, en politique interne, les parties qui le composent, n'a jamais été en mesure de partager sa souveraineté en politique extérieure.

Sur le plan international, il y a des grands et des petits pays, mais il n'y a pas—et il ne peut y avoir—de demi-pays.

CHAPTER III

Intergovernmental Conferences—The Commonwealth and General International Organizations

(A) GENERAL

The second question posed at the outset remains to be considered: if foreign policy is indivisible, is the Government of Canada willing to promote all Canadian interests—the interests of Canadians of both major linguistic groups, and of all provinces and regions?

The answer is “yes”.

It is, in fact, because the Government is fully conscious of its responsibilities to *all* of Canada and to *all* Canadians that it has given a bilingual and bicultural character to its foreign policy. The Government's policy in this respect has been described in some detail in the paper *Federalism and International Relations*.

In order to provide a better understanding of how a federal state such as Canada deals with the problem of representation at international conferences in a variety of areas of interest and concern to Canadians as a whole, including both major linguistic groups, it is useful to examine Canadian practice in connection with various international meetings. The problems raised recently in connection with participation at international meetings of ministers from French-speaking states are not unique. They are similar to those which the Canadian federal and provincial governments have dealt with in the past in connection with a variety of meetings relating to education. Although the experience in arranging for Canadian delegations to international and technical meetings is, of course, not limited to the field of education, the account provided in this study deals mainly with education, because this is an important area of provincial concern.

CHAPITRE III

Conférences intergouvernementales—Le Commonwealth et les organismes internationaux

(A) CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La seconde question posée au départ reste à étudier: si la politique étrangère est indivisible, est-ce que le gouvernement du Canada souhaite promouvoir les intérêts canadiens, c'est-à-dire les intérêts des deux principaux groupes linguistiques et ceux de toutes les provinces et régions?

La réponse est «oui».

C'est en réalité parce que le gouvernement est pleinement conscient de ses responsabilités envers *tout* le Canada et *tous* les Canadiens qu'il a donné à sa politique étrangère un caractère bilingue et biculturel. La politique du gouvernement à cet égard a été décrite d'une façon assez détaillée dans le document intitulé *Fédéralisme et Relations internationales*.

Pour permettre de mieux comprendre la façon dont un État fédéral comme le Canada résout le problème de la représentation aux conférences internationales dans divers domaines qui intéressent et préoccupent l'ensemble des Canadiens, y compris les deux principaux groupes linguistiques, il est utile d'examiner la pratique canadienne lors de diverses assemblées internationales. Les problèmes soulevés récemment par la participation à des réunions de ministres d'États francophones ne sont pas uniques en leur genre. Il sont semblables à ceux auxquels le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont dû faire face auparavant à l'occasion de diverses réunions relatives à l'éducation. Bien que l'éducation ne soit pas le seul domaine où il ait fallu constituer des délégations canadiennes pour des réunions internationales et techniques, c'est néanmoins de l'éducation qu'il est question ici, étant donné le grand intérêt que portent les provinces à ce domaine.

This chapter, accordingly, analyzes recent Canadian practice in arranging for delegations to (i) education meetings held within the Commonwealth, (ii) meetings of the Specialized Agency of the United Nations which deals with education, i.e. UNESCO, and (iii) the International Conference on Public Education (held under the auspices of the International Bureau of Education and UNESCO).

It will be seen that attendance at international meetings on education must be examined in two contexts. First, the broad international context, which relates to meetings of international organizations in which all members of the United Nations can participate. Second, meetings of special interest to Canada, in the light of our bilingual heritage.

A survey of this experience demonstrates that the federal and provincial governments have worked closely together, and successfully, to achieve balanced delegations to international conferences on education which take full account of both federal jurisdiction in external affairs and provincial jurisdiction in relation to education in Canada.

(B) THE COMMONWEALTH

As part of our cultural heritage, Canada has consistently taken an active part in Commonwealth meetings on education.

Commonwealth Education Conferences are held every three or four years, and bring together the principal educational authorities of the member states of the Commonwealth. These states are both federal and unitary. But regardless of their constitutional structure, and regardless of the assignment of jurisdiction for education within their constitutions, Commonwealth Education Conferences bring together unified national delegations. Invitations are issued to the central authority in each case.

When, in accordance with normal international usage, the Canadian Government receives its invitation to such conferences, consultations regarding Canadian participation are initiated with the provincial governments and other interested authorities. Canadian delegations attending these conferences include a number of provincial education authorities.

Thus, for example, Quebec's first Minister of Education was a member of the Canadian delegation to the Third Commonwealth Education Conference held in Ottawa in 1964 and was elected Chairman of the Conference.

As a further example, the most recent Commonwealth Conference on Education, held in Lagos in February of this year, included deputy

En conséquence, ce chapitre analyse la pratique suivie par le Canada au cours des dernières années lorsqu'il s'est agi de constituer des délégations pour (i) les réunions sur l'éducation au sein du Commonwealth, (ii) les réunions de l'institution spécialisée des Nations Unies s'intéressant à l'éducation, c'est-à-dire l'UNESCO, et (iii) la Conférence internationale de l'éducation publique (tenue sous les auspices du Bureau international de l'éducation et de l'UNESCO).

Comme on le verra, il faut examiner la participation aux réunions internationales sur l'éducation en se référant d'abord au contexte international dans son ensemble c'est-à-dire aux réunions des organismes internationaux auxquels peuvent participer tous les membres des Nations Unies, et en se référant ensuite aux réunions qui sont d'un intérêt spécial pour le Canada, étant donné notre double héritage linguistique.

Un examen de cette expérience démontre que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont travaillé en étroite collaboration, et avec succès dans le passé, pour équilibrer les délégations aux conférences internationales portant sur l'éducation, de manière à tenir pleinement compte à la fois de la compétence fédérale en politique extérieure et de la compétence provinciale relative à l'éducation au Canada.

(B) LE COMMONWEALTH

Dans le cadre de notre héritage culturel, le Canada a toujours pris une part active aux réunions du Commonwealth sur l'éducation.

Les conférences du Commonwealth sur l'éducation se tiennent tous les trois ou quatre ans et réunissent les principales autorités en matière d'enseignement des États membres du Commonwealth. Ces États sont soit des États fédéraux soit des États unitaires. Mais, quelles que soient les structures constitutionnelles et leurs dispositions eu égard à l'attribution des compétences en matière d'éducation (aux termes de leur constitution), les pays membres sont représentés aux conférences du Commonwealth sur l'éducation par des délégations nationales unifiées. Les invitations sont adressées à l'autorité centrale dans chaque cas.

Lorsque, selon l'usage international, le gouvernement canadien reçoit son invitation à de telles conférences, on procède à des consultations concernant la participation canadienne avec les gouvernements provinciaux et les autres autorités intéressées. Les délégations canadiennes qui assistent à ces conférences comprennent un certain nombre d'autorités provinciales de l'Éducation.

Ainsi, par exemple, le premier des ministres de l'Éducation du Québec était membre de la délégation canadienne à la troisième Conférence du Commonwealth sur l'éducation, tenue à Ottawa en 1964, et c'est lui qui fut élu président de la conférence.

Signalons aussi qu'à l'occasion de la plus récente conférence du Commonwealth sur l'éducation, tenue à Lagos cette année en février, la délégation

ministers of education from Saskatchewan, New Brunswick and Alberta, as well as an associate deputy minister of education from Quebec. Prior to the Conference, the Federal Government accepted the nominations put forward by the Council of Ministers of Education, a body comprising ministers of education from all provinces.

The Council of Ministers of Education, its predecessor, the Standing Committee of Ministers of Education, and, in earlier years, the Canadian Education Association, acting as a liaison office for the provincial departments of education, have played a significant role in establishing the composition of Canadian delegations to Commonwealth education meetings. It is also worth noting, in connection with the composition of the delegation to the Lagos Conference, that, as in the case of earlier conferences, the delegation represented Canada as a whole. The delegation was chaired by the president of a Canadian university, and included prominent university figures, the provincial deputy ministers mentioned above, and federal officials as advisers on matters having foreign policy implications.

Further, with respect to the guidance provided to such delegations, the Federal Government has not concerned itself with educational issues, recognizing that these are matters of provincial responsibility. Instead, the Federal Government, in the exercise of its obligations respecting foreign relations, has provided briefings and guidance on questions relating to Canadian budgetary contributions and broader issues in the foreign policy field which frequently arise.

As a matter of policy, Canadian delegations to these meetings regularly include French-speaking officials, as well as French-speaking persons from universities. This practice reflects the Government's recognition that the Commonwealth heritage commands the interest of Canadians of both major linguistic groups.

Thus, the interests of the provinces in matters of provincial jurisdiction arising in the Commonwealth context have been and will continue to be fully safeguarded without at the same time eroding in any way the unity of Canada. Full co-operation between the provinces and the federal authorities has been notable in this field and it is the hope of the Federal Government that consultative procedures which have proved satisfactory can be further developed in the future.

(C) INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

(i) *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

Since the end of the Second World War, several international organizations have been established for the achievement of international co-operation in relation to a number of matters falling in whole or in part within provincial jurisdiction in Canada. As these organizations have increased in

du Canada comprenait les sous-ministres de l'Éducation de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta ainsi que le sous-ministre adjoint de l'Éducation du Québec. Au préalable, le gouvernement fédéral avait accepté les nominations proposées par le Conseil des ministres de l'Éducation, organisme comprenant les ministres de l'Éducation de toutes les provinces.

Le Conseil des ministres de l'Éducation, le Comité permanent des ministres de l'Éducation qui le précéda et, dans les années antérieures, l'Association canadienne de l'éducation, agissant à titre de bureau de liaison entre les ministères provinciaux de l'Éducation, ont joué un rôle important quand il s'est agi d'établir la composition des délégations canadiennes aux réunions du Commonwealth sur l'éducation. Il convient également de noter qu'en ce qui concerne la composition de la délégation à la Conférence de Lagos, comme d'ailleurs aux conférences antérieures, la délégation représentait le Canada dans son ensemble. Elle avait à sa tête le président d'une université canadienne et comprenait des universitaires éminents, les sous-ministres provinciaux mentionnés ci-dessus et des fonctionnaires fédéraux devant agir en qualité de conseillers sur les questions ayant trait à la politique étrangère.

De plus, dans les directives qu'il a fournies à ces délégations, le gouvernement fédéral ne s'est pas intéressé aux problèmes relatifs à l'éducation, en reconnaissance du fait que ces problèmes sont du ressort des provinces. Par contre, il a fourni conseils et directives sur l'apport financier du Canada et sur les questions plus vastes de politique extérieure qui surgissent fréquemment, ceci relevant de ses obligations dans le domaine des affaires étrangères.

C'est la politique du gouvernement d'inclure dans les délégations canadiennes à ces réunions des fonctionnaires et des universitaires de langue française; le gouvernement reconnaît ainsi que l'héritage du Commonwealth intéresse les Canadiens des deux principaux groupes linguistiques.

Ainsi, les intérêts des provinces dans des questions relevant de leur compétence au sein du Commonwealth ont été et seront pleinement sauvegardés sans que pour autant l'unité canadienne ne soit le moins affaiblie. A cet égard, la collaboration entre les autorités provinciales et le pouvoir central a toujours été remarquable et le gouvernement fédéral espère qu'il sera possible dans l'avenir de tirer encore un meilleur parti de cet excellent mécanisme de consultation.

(C) ORGANISMES INTERNATIONAUX

(i) *Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, plusieurs organismes internationaux ont été mis sur pied pour rendre possible la collaboration dans des matières qui, pour ce qui est du Canada, relèvent en tout ou en partie de la compétence des provinces. A mesure que ces organismes ont augmenté en

number and importance, the Federal Government has strengthened the role played by the provinces in Canada's relationship with them.

The Specialized Agency with particular responsibilities in the field of education is the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). As a general rule, membership in the Specialized Agencies, including UNESCO, is open only to sovereign states. The constitutions of these agencies normally qualify the type of "state" which is eligible for membership by specifying that it must be able to accept the obligations which flow from membership in the organizations. For this reason, such states must have capacity to enter into agreements legally binding in international law.

In federal states, only the federation as a whole meets these criteria and, for this reason, only the Federal Government can qualify as the representative of the state which is eligible for membership in such organizations. If constituent parts of federal states could qualify for membership, this would amount to recognizing that each of the parts had independent status in the world. No member of a federal union has, since the inception of the United Nations system in 1945, been considered eligible for membership in international organizations except for the Ukraine and Byelorussia, which are universally recognized as special cases, the circumstances of whose admission to the United Nations is of very little relevance from the standpoint of other federal states.

In *Federalism and International Relations*, a detailed description is provided of the ways in which the Federal Government, in arranging for representation of this country in the Specialized Agencies, takes account of both provincial interests and the bilingual character of our country. In recent years, the Government has given special emphasis to working out arrangements designed to strengthen the role played by the provinces in Canada's participation in these organizations.

In the case of UNESCO meetings, the following is a summary of the main guide-lines which the Federal Government now follows in arranging for Canadian representation:

- (a) Provincial ministers of education are invited, on a regular basis, to attend sessions of the UNESCO General Conference as observers attached to the Canadian delegation.
- (b) The Federal Government invites provincial officials to form part of the Canadian delegation to each session of the General Conference in the capacity of delegates or special advisers.
- (c) In addition, a provincial minister or ministers may be invited to act as Canadian delegates to General Conferences.
- (d) In respect of General Conferences and other meetings of UNESCO in the educational field, the Federal Government will consult the Council of Ministers of Education on all matters relating to the

nombre et en importance, le gouvernement fédéral a accru l'importance de la participation des provinces dans les rapports qu'il entretient avec eux.

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) est l'institution spécialisée particulièrement compétente en matière d'éducation. En principe, seuls les états souverains peuvent être membres d'une institution spécialisée et cela vaut entre autres pour l'UNESCO. Les chartes de ces institutions précisent généralement que pour en devenir membre, un État doit pouvoir assumer les obligations qu'impose la qualité de membre. Pour cette raison, un tel état doit être habilité à conclure des accords qui le lient juridiquement aux termes du droit international.

Dans les États fédéraux, seule la fédération considérée dans son ensemble répond à ces critères et par conséquent seul le gouvernement fédéral a qualité pour représenter l'État admissible à devenir membre d'une telle institution. Accorder aux parties constituantes d'un État fédéral un semblable privilège équivaldrait à reconnaître que chaque partie jouit d'un statut indépendant dans le monde. Depuis la création des Nations Unies en 1945, aucun membre d'une union fédérale n'a été considéré comme satisfaisant aux conditions d'admissibilité au sein des organismes internationaux, sauf l'Ukraine et la Biélorussie qui constituent,—tous le reconnaissent,—deux cas spéciaux dont l'admission aux Nations Unies est entourée de circonstances n'ayant à peu près rien de commun avec les cas des autres États fédéraux.

On trouvera dans *Fédéralisme et Relations internationales* un exposé détaillé des moyens par lesquels le gouvernement fédéral, en mettant sur pied la représentation de ce pays dans les institutions spécialisées, tient compte à la fois des intérêts des provinces et du caractère bilingue de notre pays. Ces dernières années, le gouvernement s'est particulièrement employé à prendre des dispositions pour renforcer le rôle joué par les provinces dans la participation du Canada à ces organismes.

Dans le cas des réunions de l'UNESCO, voici, en résumé, les grands principes dont le gouvernement fédéral s'inspire pour mettre sur pied la représentation canadienne:

- a) les ministres provinciaux de l'Éducation sont régulièrement invités à assister aux sessions de la Conférence générale de l'UNESCO en qualité d'observateurs attachés à la délégation canadienne;
- b) le gouvernement fédéral invite des fonctionnaires provinciaux à faire partie de la délégation canadienne à chaque session de la Conférence générale en qualité de délégués ou de conseillers spéciaux;
- c) de plus, un ou des ministres provinciaux peuvent être invités à jouer le rôle de délégués canadiens aux conférences générales;
- d) en ce qui a trait aux Conférences générales et aux autres réunions de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation, le gouvernement fédéral consultera le Conseil des ministres de l'Éducation sur toutes

provincial component of the Canadian delegation. It will also continue to seek advice from the Canadian National Commission for UNESCO, which maintains liaison with provincial educational interests and also those of non-governmental organizations concerned with various aspects of education.

- (e) The Federal Government is developing procedures designed to ensure that the provinces are provided, on a regular basis, with documentation published on various questions falling within their fields of interest.
- (f) General guidance provided by the Federal Government to Canadian delegations to international meetings on education takes full account, as in the case of Commonwealth meetings, of the fact that education is a provincial matter; accordingly, such guidance is directed toward issues which have foreign policy implications or which relate to other matters which fall wholly or partly within federal jurisdiction.
- (g) It is the policy of the Canadian Government that representation at UNESCO meetings should reflect Canada's bilingual character. This requirement is being met with respect to the numbers of English- and French-speaking Canadians serving on Canadian delegations to such meetings. It is being increasingly taken into account in terms of the use of the two official languages.

As an illustration of the above guide-lines, delegations to recent UNESCO conferences and meetings have included deputy ministers (or assistant or associate deputy ministers) from various provinces—for example, British Columbia, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Quebec, New Brunswick and Nova Scotia. Two provincial ministers attended the last UNESCO General Conference in 1966 as observers attached to the Canadian delegation. In addition, that delegation included provincial representatives from Saskatchewan and Quebec at the deputy minister level. The mother tongue of a substantial proportion of the delegation to the conference was French.

As a further illustration of the application of these guide-lines, the Council of Ministers of Education was consulted by the Federal Government in connection with the selection of a Canadian delegation of observers to a regional conference of European ministers of education held in Vienna in 1967 under the auspices of UNESCO.

(ii) *International Conference on Public Education*

Each year, the International Conference on Public Education is convened jointly by UNESCO and the International Bureau of Education (IBE), an intergovernmental body with headquarters in Geneva. All members of UNESCO are invited to attend these conferences.

- les questions qui touchent à la composition provinciale de la délégation canadienne. Il continuera également de solliciter les conseils de la Commission nationale canadienne pour l'UNESCO, qui se tient en rapport avec les organismes provinciaux intéressés à l'éducation ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales qui s'intéressent aux divers aspects de l'éducation.
- e) le gouvernement fédéral développe des procédures pour s'assurer que les provinces reçoivent régulièrement toute la documentation publiée sur diverses questions de leur ressort;
 - f) les directives d'ordre général fournies par le gouvernement fédéral aux délégations canadiennes assistant à des réunions internationales sur l'éducation, tiennent pleinement compte, comme cela se fait dans le cas des réunions du Commonwealth, du fait que l'éducation relève des provinces; ainsi, de telles directives concernent des questions qui touchent à la politique étrangère ou qui sont entièrement ou partiellement de juridiction fédérale;
 - g) c'est la politique du gouvernement canadien que la représentation aux réunions de l'UNESCO doit témoigner du caractère bilingue du Canada. On satisfait à cette exigence en ce qui concerne le nombre des Canadiens de langue anglaise et de langue française faisant partie des délégations canadiennes à ces réunions. En outre, on en tient de plus en plus compte dans l'emploi des deux langues officielles.

A titre d'illustration de ces directives, les délégations aux récentes conférences et réunions de l'UNESCO ont compris des sous-ministres (ou des sous-ministres adjoints ou associés) des diverses provinces, par exemple, de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Deux ministres provinciaux ont assisté à la dernière conférence générale de l'UNESCO en 1966 en qualité d'observateurs attachés à la délégation canadienne. De plus, cette délégation comprenait des représentants provinciaux de la Saskatchewan et du Québec, ayant le rang de sous-ministre. Une proportion importante des délégués à la conférence était de langue française.

Autre illustration de l'application de ces directives: le gouvernement fédéral a consulté le Conseil des ministres de l'Éducation sur le choix d'une délégation canadienne d'observateurs à une conférence régionale des ministres européens de l'Éducation tenue à Vienne en 1967 sous les auspices de l'UNESCO.

(ii) *Conférence internationale de l'éducation publique*

Chaque année, la Conférence internationale de l'éducation publique est convoquée conjointement par l'UNESCO et le Bureau international d'éducation (BIE), organisme intergouvernemental dont le siège est à Genève. Tous les membres de l'UNESCO sont invités à assister à ces conférences.

For a number of years following the Second World War, Canada did not participate officially in these conferences. Representatives of various interested bodies in Canada, including the Canadian Education Association and such professional bodies as l'*Association canadienne des Educateurs de Langue française* (ACELF) and the Canadian Teachers Federation (CTF), sent observers who attended in a private capacity. In 1966, and again in 1967, however, arrangements were made to enable Canada to participate officially.

As an illustration of the type of arrangement worked out by the federal and provincial governments and the Council of Ministers of Education, the Canadian delegation to the International Conference on Education in 1967 was composed of:

Head of Delegation: Deputy Minister of Education,
Saskatchewan;

Delegates: Deputy Minister of Education,
British Columbia;

Assistant Deputy Minister of Education,
Quebec;

Vice-president of l'*Association canadienne des Educateurs de Langue française* and Special Adviser to Ontario Minister of Education.

The 1966 delegation to the Conference was composed along similar lines.

In addition to provincial delegates, the Canadian Government has also appointed to these delegations an adviser from the staff of the Canadian Permanent Mission to the United Nations in Geneva, to assist the members in respect of matters having foreign policy implications. A number of such issues have arisen in recent years at annual conferences, particularly with regard to African colonial questions, seating of delegations and similar political matters.

Thus, as in the case of Commonwealth and UNESCO meetings on education, the Canadian Government follows the same general approach in connection with conferences held under the auspices of the IBE. The Federal Government takes full account of and respects provincial jurisdiction in the field of education. The specific guide-lines that the Federal Government employs are similar to those set out in the preceding section on UNESCO.

Pendant plusieurs années après la Seconde Guerre mondiale, le Canada n'a pas participé officiellement à ces conférences. Des représentants de divers groupements intéressés au Canada, y compris l'Association canadienne d'éducation, et des organismes professionnels comme l'Association canadienne des éducateurs de langue française (ACELF) et la *Canadian Teachers Federation (CTF)* ont envoyé des observateurs qui y ont assisté à titre privé. Cependant, en 1966, et de nouveau en 1967, des dispositions ont été prises afin de permettre au Canada d'y participer officiellement.

A titre d'exemple des dispositions prises par le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le Conseil des ministres de l'Éducation, la Délégation canadienne à la Conférence de l'éducation en 1967 se composait comme suit:

- | | |
|------------------------|--|
| Chef de la délégation: | le sous-ministre de l'Éducation de la Saskatchewan |
| Membres: | le sous-ministre de l'Éducation de la Colombie-Britannique |
| | le sous-ministre adjoint de l'Éducation du Québec |
| | le vice-président de l'Association Canadienne des éducateurs de langue française et conseiller spécial du ministre de l'Éducation de l'Ontario |

Une délégation semblablement constituée a assisté à la Conférence de 1966.

Outre les délégués provinciaux, le gouvernement canadien a également nommé un conseiller venu de la Mission permanente canadienne aux Nations Unies à Genève, qui avait pour mission de conseiller les membres de la délégation dans les questions dont certains aspects pourraient relever de la politique étrangère. Au cours des dernières années, un certain nombre de telles questions se sont posées lors des conférences annuelles en particulier en ce qui concerne le colonialisme en Afrique, l'attribution de sièges aux délégations et d'autres problèmes politiques du même ordre.

Le gouvernement canadien a donc adopté dans l'ensemble, à l'égard des conférences tenues sous les auspices du BIE, la ligne de conduite qu'il suit pour les conférences du Commonwealth ou de l'UNESCO sur l'éducation. Le gouvernement fédéral tient pleinement compte de la compétence provinciale dans le domaine de l'éducation, et s'emploie à la respecter. Les directives particulières que le gouvernement fédéral applique sont semblables à celles qui sont exposées dans la section précédente sur l'UNESCO.

CHAPTER IV

International Conferences—*la Francophonie*

(A) GENERAL

The principles developed in connection with attendance at, and participation in, Commonwealth education meetings and international organizations such as UNESCO are also applicable, in the Government's view, to Canadian representation in *la Francophonie*. The establishment of specific procedures for federal-provincial co-operation in the latter field, particularly in respect of educational conferences, will require further consultation between the Federal Government and the provinces, but there can be no doubt that Canada's bilingual character entails a lasting interest on the part of all Canadians in close and harmonious relations with the French-speaking world.

Thus far, there have been no general conferences of all French-speaking states in respect of educational matters. However, for several years there have been meetings of the Conference of African and Malagasy Ministers of National Education which have brought together representatives from France and a number of French-speaking African states. These conferences are essentially regional in nature and deal with questions relating to educational exchanges between France and countries of the area. Thus, countries from outside the area which use French as an official or working language, for example in North Africa, Asia and Europe, are not participants. However, Quebec received an invitation to attend, and was present at, the session held in Libreville in February 1968 and was also present at the resumed session held in Paris in April 1968. Canada's attempts to obtain an invitation to these sessions, which would have allowed all of Canada to be represented, were not acted upon.

CHAPITRE IV

Conférences internationales—la francophonie

(A) CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Le gouvernement considère que les principes établis relativement à l'assistance et la participation aux réunions d'éducation du Commonwealth et aux organismes internationaux comme l'UNESCO s'appliquent également à la représentation canadienne au sein de la francophonie. L'établissement de procédures particulières pour permettre une collaboration fédérale-provinciale dans ce dernier domaine et, notamment, en ce qui a trait aux conférences sur l'éducation, exigera des consultations plus poussées entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais il ne fait aucun doute que le caractère bilingue du Canada n'incite tous les Canadiens à entretenir d'étroites et harmonieuses relations avec le monde francophone.

Jusqu'à présent, il n'y a eu aucune conférence générale de tous les États francophones au sujet des questions d'éducation. Toutefois, depuis plusieurs années se tiennent des réunions de la Conférence des ministres africains et malgache de l'éducation nationale qui ont groupé des représentants de la France et d'un certain nombre d'États africains francophones. Ces conférences ont un caractère essentiellement régional et elles traitent des questions d'échanges en matière d'éducation entre la France et les pays de cette région. Ainsi, les pays situés hors de cette région qui utilisent le français comme langue officielle ou comme langue de travail, en Afrique du Nord, en Asie et en Europe, par exemple, n'y participent pas. Le Québec a toutefois été invité à assister à la première réunion de la conférence qui s'est tenue à Libreville en février 1968 et était également présent à la deuxième réunion à Paris en avril 1968. Les tentatives faites par le Canada pour être invité à ces sessions, ce qui aurait permis à tout le Canada d'y être représenté, n'ont pas reçu de suite.

As will be seen below, the Federal Government has put forward certain proposals, of both a general and specific nature, concerning Canadian participation in intergovernmental meetings of *la Francophonie*. The Government considers that, although these proposals may require further elaboration, they provide in broad outline for procedures which take full account of the interests of Quebec, as the province in which the great majority of French-speaking Canadians live, as well as provinces with large French-speaking minorities such as New Brunswick and Ontario, and which at the same time respect the requirements of Canadian unity.

The attitude of the Government toward *la Francophonie* and the nature of proposals which it has put forward are set out below.

(B) CANADIAN ATTITUDE TOWARD *la Francophonie*

Canada's bicultural approach in foreign affairs has led to a vigorous policy for the expansion of our relations with French-speaking states.

This policy applies first and foremost to France. There are few countries with which we have had such a long and harmonious history of partnership; few with which it is more natural and beneficial that we should have the closest possible relationship. This is and will remain the policy of the Canadian Government.

An important element in this policy has been the desire on the part of the Canadian Government to facilitate contacts between France, on the one hand, and, on the other, Quebec and provinces with large French-speaking minorities. The Canadian Government accordingly entered into a Cultural Agreement with France in 1965 which authorized all provinces to enter into *ententes* or arrangements with France in the field of culture, education and related matters within the framework of the Canada-France Cultural Agreement. It was pursuant to this same policy that Canada took steps to facilitate the functioning of the Quebec *Délégation Générale* in Paris. The Canadian Government will continue to favour the maintenance of the closest possible contacts between France and the provinces of Canada, with a view to strengthening the cultural bonds that link our two countries.

Well before the idea of *la Francophonie* as such was broached, Canada was also keenly interested in developing and strengthening relations with other states in which French is an official language. Our traditional ties with Belgium and Switzerland are being strengthened by a new cultural programme. A cultural agreement was concluded with Belgium in May 1967 and substantial funds are being devoted to the development of cultural exchanges with these countries. Our first diplomatic missions and our aid programme in *francophone* Africa were established during the early years of this decade, shortly after the emergence of the new African states on the international plane.

Comme on le verra plus loin, le gouvernement fédéral a formulé certaines propositions, de caractère à la fois général et particulier, concernant la participation canadienne aux réunions intergouvernementales de la francophonie. Le gouvernement estime que, bien qu'il soit peut-être nécessaire de donner de plus amples explications au sujet de ces propositions, celles-ci établissent les grandes lignes d'une procédure qui tient pleinement compte des intérêts du Québec, en tant que province où vit la grande majorité des Canadiens de langue française, ainsi que de ceux des provinces où vivent des minorités de langue française importantes, comme le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, et qui en même temps respecte les impératifs de l'unité canadienne.

L'attitude du gouvernement envers la francophonie et la nature des propositions qu'il a faites sont exposées ci-dessous.

(B) ATTITUDE DU CANADA ENVERS LA FRANCOPHONIE

Le caractère biculturel de la pratique canadienne en matière d'affaires étrangères a donné naissance à une vigoureuse politique d'expansion de nos relations avec les États francophones.

Cette politique s'applique d'abord et avant tout à la France. Il y a peu de pays avec lesquels nous ayons eu une association aussi longue et aussi harmonieuse; il y en a peu avec lesquels il est plus naturel et plus profitable d'avoir les plus étroites relations possibles. Telle est et telle restera la politique du gouvernement canadien.

Le désir du gouvernement canadien de faciliter des contacts directs entre la France, d'une part, et le Québec ainsi que les provinces où il y a de fortes minorités d'expression française, d'autre part, est un élément important de cette politique. C'est pourquoi, le gouvernement canadien a conclu avec la France, en 1965, un accord culturel qui autorisait toutes les provinces, dans le cadre de cet accord, à conclure des ententes avec la France dans les domaines de la culture, de l'éducation et des questions connexes. C'est en vertu de cette même politique que le Canada a pris des mesures pour faciliter les activités de la délégation générale du Québec à Paris. Le gouvernement canadien continuera à favoriser le maintien des contacts les plus étroits entre la France et les provinces canadiennes, en vue de resserrer les liens culturels qui unissent nos deux pays.

Bien avant que l'idée de la francophonie comme telle n'ait vu le jour, le Canada était déjà vivement intéressé à développer et à renforcer ses relations avec les autres États où le français est langue officielle. C'est ainsi qu'un nouveau programme culturel va consolider les liens traditionnels qui nous unissent à la Belgique et à la Suisse. Un accord culturel a été conclu avec la Belgique en mai 1967 et des sommes importantes sont consacrées au développement des échanges culturels avec ces pays. Nos premières missions diplomatiques et notre programme d'aide en Afrique francophone ont été établis au cours des premières années de la présente décennie, peu après

Our aid programme to *francophone* countries in that area has increased very substantially every year since then—indeed, at an average rate of about 50 per cent annually. It will total almost \$20 million in the next year and will continue to expand rapidly.

The development of *la Francophonie* as the expression of a cultural and linguistic inheritance common to the French-speaking world has been given particular priority by the Government and has taken many forms. The Secretary of State for External Affairs said in the House of Commons in October 1966 that:

. . . the Canadian Government fully supports the idea of developing closer links and more exchanges, particularly in the cultural and related fields, with those countries which, like Canada, share the heritage of the French language and culture. It is the policy of the Canadian Government to give full expression, in its international relations, to the bilingual and bicultural character of our country. The development of our ties with the *francophone* countries, which we have pressed vigorously over the last few years, represents a new and valuable dimension of Canadian diplomacy. . . . we are anxious to use our powers in the foreign affairs field to promote and further the interests of all Canadians, including, of course, those relating to our unique French-speaking heritage. . . . The Canadian Government is, accordingly, anxious to enlist the support and active participation of interested provinces, and the Province of Quebec in particular, in such an endeavour.

It is natural that Canada should show a special interest in *la Francophonie*. Canadians have something of special value to offer in this field and also have much to learn. There are more than 6,000,000 people who speak French in Canada, and the Canadian Government is responsible for representing the interests of all of them abroad. In Ontario alone there are more French-speaking persons than in some independent *francophone* states. There are large groups in various parts of Canada which have a legitimate interest in events affecting the French-speaking world.

The Canadian Government has undertaken practical steps to give substance to that interest. Canada agrees with the definition of *la Francophonie* given by President Senghor of Senegal as an intellectual or spiritual community of all countries having French as a national or official language. This idea has been developing through associations of *francophone* jurists, broadcasters, journalists, doctors and parliamentarians. To give further concrete evidence of Canada's interest, the Federal Government has decided to give one of these associations (*Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française*) an annual grant and to make a yearly contribution over the next five years to the *Fonds international de Coopération universitaire*.

Canada is also a founding member of the *Association internationale des Parlementaires de langue française* and participates in the *Association parlementaire France-Canada*. Canada has in addition played an active role

l'apparition des nouveaux États africains sur la scène internationale. Notre programme d'aide aux pays francophones de cette région s'est accru considérablement chaque année depuis lors, en fait à un rythme annuel moyen d'environ 50 p. cent. Il atteindra un total de près de 20 millions de dollars l'an prochain et continuera à s'accroître rapidement.

Le gouvernement a accordé une priorité particulière au développement de la francophonie en tant qu'expression d'un héritage culturel et linguistique commun à l'ensemble du monde francophone, développement qui a pris de nombreuses formes. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures déclarait à la Chambre des communes en octobre 1966 que :

«Le Gouvernement canadien est tout à fait favorable à l'établissement de liens plus étroits et à l'intensification des échanges, tout particulièrement dans le domaine culturel et les domaines connexes, avec les pays qui, à l'instar du Canada, possèdent en commun l'héritage linguistique et culturel français. La politique du gouvernement canadien est de faire en sorte que ses relations internationales manifestent clairement le caractère bilingue et biculturel de notre pays. Le développement de nos liens avec les pays francophones, que nous avons encouragé de façon vigoureuse au cours des dernières années, représente une dimension nouvelle et précieuse pour la diplomatie canadienne. . . Nous sommes tout à fait disposés à mettre nos pouvoirs dans le domaine des affaires extérieures au service de tous les Canadiens, y compris naturellement ceux qui ont comme héritage commun la culture et la langue françaises. . . Pour mener à bien cette entreprise, le gouvernement du Canada est, par conséquent, désireux de s'assurer l'appui et la participation active des provinces intéressées, et plus particulièrement de la province de Québec.»

Il est naturel que le Canada fasse preuve d'un intérêt particulier envers la francophonie. Dans ce domaine les Canadiens ont une contribution valable à apporter et également beaucoup à apprendre. Plus de six millions de Canadiens parlent français et il incombe au gouvernement canadien de défendre et de promouvoir leurs intérêts à l'étranger. Dans la seule province d'Ontario, il y a plus de francophones que dans certains États francophones indépendants. Il y a dans diverses régions du Canada des groupes importants qui s'intéressent avec raison à tout ce qui touche le monde francophone.

Le gouvernement canadien a pris des initiatives concrètes pour témoigner de son intérêt. Le Canada accepte la définition que M. Senghor, président du Sénégal, a donnée de la francophonie: une communauté intellectuelle ou spirituelle de tous les pays dont la langue nationale ou officielle est le français. Cette idée a pris forme par le truchement d'associations francophones de juristes, de radiodiffuseurs, de journalistes, d'universitaires et de parlementaires. Afin de démontrer plus clairement l'intérêt du Canada, le gouvernement fédéral a décidé de consentir une subvention annuelle à l'une de ces associations (L'Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française) et de verser une contribution annuelle au cours des cinq prochaines années au Fonds international pour la coopération universitaire dans le monde francophone.

Le Canada est également membre fondateur de l'Association internationale des Parlementaires de langue française et il participe aux activités de l'Association parlementaire France-Canada. Le Canada a de plus joué un

in the United Nations committee for the defence of the French language, known as *Le Comité de Coordination des Délégations d'Expression française*, and in the *Communauté radiophonique de langue française*. And the Canadian Government has given its support to such new French-speaking associations as the *Institut international de Droit des Pays d'Expression française* (IDEF) and the *Association internationale des Journalistes de langue française*.

In this policy toward *la Francophonie* and the development of our bilateral ties with French-speaking states, the Federal Government has attempted to secure the maximum support of the Quebec government and to facilitate its participation in every way. Our aim is to work hand in hand with Quebec and with all the provinces in this matter.

(C) INTERGOVERNMENTAL CONFERENCES ON EDUCATION

In accordance with the Government's policy toward *la Francophonie*, and its desire to ensure that Canada should play a significant role in this movement, consultations were begun with the Province of Quebec in the late autumn of last year with a view to determining the nature of Canadian participation. Following initial indications that Quebec might be invited to attend the next session of the Conference of African and Malagasy Ministers of National Education, to be held early in 1968, and that a general conference of *la Francophonie* might be held later in the year, the Prime Minister wrote to the Prime Minister of Quebec on December 1, 1967, to suggest that arrangements be agreed upon between the two governments with respect to *la Francophonie* generally, which would allow for full Quebec participation in Canadian representation. The Government's proposals were based upon an extension of the principles underlying arrangements worked out between the Federal Government and the provinces for attendance at Commonwealth and UNESCO conferences on education. The Prime Minister's letter read as follows with respect to delegations to conferences of *la Francophonie*:

The composition of the Canadian delegation will, of course, be dependent on the subject matter of the meeting. If such a meeting, for instance, should deal with questions of a general character, or with external aid, it would then seem desirable for the Secretary of State for External Affairs to lead the Canadian delegation, which I would hope would also include strong representation from Quebec. If, on the other hand, the purpose of the conference was, for example, to deal exclusively with education, it would then be appropriate for the Minister of Education of Quebec to be a member of the Canadian delegation, if such was your wish. Needless to say, he should occupy within this delegation a place appropriate to his position, taking into account the nature of the conference. In certain cases, the Quebec Minister might well be the head of the Canadian delegation.

Discussions were subsequently arranged between senior federal officials—acting under the Prime Minister's instructions—and the Quebec authorities. During these discussions, the Federal Government proposed that the federal

rôle actif au sein du comité des Nations Unies pour la défense de la langue française, appelé comité de Coordination des délégations d'expression française, et de la Communauté radiophonique de langue française. De même le gouvernement canadien a-t-il donné son appui à de nouvelles associations francophones telles que l'Institut international de droit des pays d'expression française (IDEF) et l'Association internationale des journalistes de langue française.

Dans cette politique à l'égard de la francophonie et du développement de nos rapports bilatéraux avec les États d'expression française, le gouvernement fédéral a essayé d'obtenir l'appui maximum du gouvernement du Québec et a tenté de faciliter sa participation de toutes les façons possibles. Notre objectif est de travailler la main dans la main avec le Québec et toutes les provinces dans ce domaine.

(C) CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES SUR L'ÉDUCATION

Conformément à la politique du gouvernement à l'égard de la francophonie et à son désir de faire en sorte que le Canada joue un rôle important dans ce mouvement, des consultations ont été amorcées avec la province de Québec à la fin de l'automne dernier, en vue de préciser la nature de la participation canadienne. Lorsqu'il s'avéra que le Québec pourrait être invité à assister à la session suivante de la Conférence des ministres africains et malgache de l'Éducation nationale, prévue pour le début de 1968, et qu'une conférence générale de la francophonie pourrait se tenir plus tard au cours de l'année, le premier ministre écrivit au premier ministre du Québec le 1^{er} décembre 1967 pour proposer que des arrangements soient conclus entre les deux gouvernements au sujet de la francophonie en général, arrangements qui assureraient au Québec une participation adéquate au sein de la représentation canadienne. Les propositions du gouvernement s'inspiraient des mêmes principes régissant les arrangements élaborés entre le gouvernement fédéral et les provinces pour la participation aux conférences d'éducation du Commonwealth et de l'UNESCO. Le passage de la lettre du premier ministre touchant les délégations aux conférences de la francophonie se lisait comme suit:

«La composition de la délégation canadienne dépendra évidemment de l'objet de la réunion. Si elle traite, par exemple, de questions d'ordre général, ou de l'aide extérieure, il me semblerait alors souhaitable que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures préside la délégation canadienne qui, je l'espère, comprendrait également une forte participation québécoise. Si, par contre, l'objet de la conférence était, par exemple, de traiter exclusivement d'éducation, il conviendrait alors que le ministre de l'Éducation du Québec soit présent dans la délégation canadienne, si vous étiez d'accord. Il va sans dire qu'il devrait y occuper un rang approprié à ses fonctions, compte tenu également de la nature de la conférence. Dans certains cas, il pourrait très bien présider la délégation canadienne.»

Des entretiens ont ensuite eu lieu entre des hauts fonctionnaires fédéraux, agissant sur les instructions du premier ministre, et les autorités du Québec. Au cours de ces entretiens, le gouvernement fédéral proposa que

and Quebec governments should agree that the Quebec Minister of Education should head any Canadian delegation to the meeting of education ministers to be held in Libreville, Gabon, and that this arrangement should be communicated by the Canadian Government to the organizers of the conference with a view to an invitation being issued to Canada. The reaction of the Quebec authorities was non-committal, and no agreement was reached on the composition of a Canadian delegation.

The conference took place in Libreville from February 5 to 10, and was attended by France, Quebec and 15 independent *francophone* African states. Delegations were represented at the ministerial level. The Minister of Education of Quebec was accompanied by a delegation of three officials from the Quebec government.

Following the failure to reach agreement on the composition of a Canadian delegation to attend the Libreville conference, the Government again communicated with the Quebec authorities with a view to arriving at an understanding on future meetings. In a letter of March 8 to the Prime Minister of Quebec, Prime Minister Pearson re-emphasized that the Federal Government's purpose was to find arrangements which "would allow the Province of Quebec to make a full contribution to the development of *la Francophonie* and to be represented in discussions concerning various matters of interest to the French-speaking world in a manner which would be compatible with the continued existence of a sovereign and independent Canada".

With regard to education meetings, the Prime Minister summarized the Federal Government's position as follows:

I would envisage that at meetings of ministers of education held within the context of *la Francophonie*, the Minister of Education of Quebec would, as a general practice, represent Canada as chairman of the Canadian delegation, a possibility to which I referred in my earlier letter and which was followed up in subsequent discussions. At such times, I think it would be desirable and compatible with their responsibilities that ministers or officials from other provinces, particularly those with large French-speaking populations, should be added as appropriate to the delegation. I refer in particular to Ontario and New Brunswick. There would be occasions, no doubt, when it would be appropriate for a minister from another province to be chairman of the delegation. If there were advisers from the Federal Government on the Canadian delegation, they would not, of course, involve themselves with questions of education but rather with aspects of these conferences which relate to the federal responsibility for international relations.

In view of the effective role which the Council of Ministers of Education has played in providing provincial nominations for Canadian delegations to Commonwealth, UNESCO and IBE meetings, the Prime Minister also made the suggestion in the letter that one way to work out suitable arrangements in

le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec s'entendent pour que le ministre de l'Éducation du Québec dirige la délégation canadienne à la réunion des ministres de l'Éducation qui allait avoir lieu à Libreville, au Gabon, et que cette entente soit communiquée par le gouvernement canadien aux organisateurs de la conférence en vue d'obtenir qu'une invitation soit adressée au Canada. La réaction des autorités du Québec fut très réservée et on ne put s'entendre sur la composition d'une délégation canadienne.

La conférence s'est tenue à Libreville du 5 au 10 février, et la France, le Québec et quinze États africains francophones indépendants y étaient présents. Les délégations étaient représentées au niveau ministériel. Le ministre de l'Éducation du Québec était accompagné d'une délégation de trois fonctionnaires du gouvernement du Québec.

A la suite de l'échec des efforts déployés en vue de conclure une entente sur la composition d'une délégation canadienne qui participerait à la conférence de Libreville, le gouvernement s'est de nouveau mis en rapport avec les autorités du Québec pour en venir à une entente sur les réunions futures. Dans une lettre du 8 mars adressée au premier ministre du Québec, le premier ministre Pearson a insisté de nouveau sur le fait que le gouvernement fédéral désirait surtout conclure des arrangements qui «permettraient à la province de Québec de participer pleinement au développement de la francophonie et d'être représentée dans les discussions relatives à son élaboration, d'une façon qui soit compatible avec l'existence d'un Canada souverain et indépendant».

En ce qui concerne les réunions sur l'éducation, le premier ministre résumait la position du gouvernement fédéral comme suit:

«Il m'apparaîtrait souhaitable qu'aux conférences des ministres de l'Éducation de la francophonie, la pratique s'établisse que dans la plupart des cas le ministre de l'Éducation du Québec représente le Canada comme président de la délégation canadienne. C'est une possibilité dont j'ai fait état dans ma lettre antérieure et qui a été reprise au cours de discussions subséquentes. Je crois qu'il serait également souhaitable et en accord avec leurs responsabilités que des ministres ou des fonctionnaires des autres provinces, particulièrement celles qui ont une importante population de langue française, puissent participer d'une façon appropriée à cette délégation. Je pense en particulier à l'Ontario et au Nouveau-Brunswick. Il y aurait sans doute des occasions où il conviendrait qu'un ministre d'une de ces provinces préside la délégation canadienne. S'il y avait des conseillers nommés par le Gouvernement fédéral dans la délégation canadienne, ils ne s'immisceraient pas bien entendu dans les questions d'éducation, mais s'intéresseraient aux aspects de ces conférences qui relèvent des responsabilités fédérales en matière de relations internationales.»

Par suite du rôle efficace joué par le Conseil des ministres de l'Éducation dans la nomination de représentants provinciaux aux délégations canadiennes participant aux réunions du Commonwealth, de l'UNESCO et du BIE, le premier ministre a suggéré également dans sa lettre qu'à l'égard de la francophonie, une façon de parvenir à des dispositions satisfaisantes

respect of *la Francophonie* would be to request the Council "to recommend the general composition of the delegation for each education conference".

The Prime Minister went on to underline the Government's conviction that:

we can find a way to work out among ourselves and without aid or interference of outside powers an acceptable method of representation in *la Francophonie* which would give your government and others concerned the opportunity of playing a full and active role without weakening the structure of Canada or its presence in the world.

He concluded by again emphasizing that Canada's structure and its presence abroad:

would certainly be weakened—and ultimately destroyed—if other countries invite Canadian provinces to international conferences of states, if those provinces accept the invitation, and if the provincial delegates are treated formally as representatives of states while the Government of Canada is ignored.

A sovereign state—and Canada is one—must maintain responsibility for foreign policy, and for representation abroad, or it ceases to be sovereign. I know you do not wish this fragmentation of our country before the world to happen. That is why I am writing to you again on this matter and why I earnestly hope that discussions between our two governments may lead to arrangements in the conduct of international affairs which will be satisfactory to both.

As the Libreville ministerial meeting was soon to resume in Paris, and as no reply had yet been received to these letters, the Prime Minister, in view of the gravity and increasing urgency of the situation, wrote a further letter (dated April 5, 1968) to Prime Minister Johnson in order to emphasize to the Quebec authorities the importance of finding a mutually acceptable solution. Prime Minister Pearson suggested that the proposal put forward earlier, that Canada as a whole should be represented at *Francophonie* education conferences, would be particularly appropriate in the case of the Paris meeting. He continued as follows:

Other provinces, the population of which comprises a very large number of *francophones*, New Brunswick for example, would, I believe, be interested in participating, within a Canadian delegation, at conferences such as the one which is expected to take place in Paris. Would this not be an occasion to seek a solution which completely respects the internal jurisdiction of provinces while permitting Canada to be and remain a single country on the international plane? This problem other federations have had to solve and I cannot believe that it would be insoluble for us. I cannot, nevertheless, hide my extreme anxiety in seeing it being resolved gradually in a way which is hard to reconcile with the survival of our country as an international entity.

It seems to me essential, therefore, to establish a dialogue between us as soon as possible on this question as a matter of great importance. You will understand that my greatest wish is to avoid finding ourselves in a situation which would force the Canadian Government to react in a way which would cause a controversy which could do nobody any good. Indeed, it is evident that a new confrontation would have consequences which would be damaging to us all. I am writing you in the profound conviction that with goodwill we could find a solution which would be compatible with the interests and the responsibilities of our two governments.

serait de demander au Conseil «d'élaborer des recommandations quant à la composition générale des délégations canadiennes aux conférences sur l'éducation».

Le premier ministre soulignait ensuite que le gouvernement était convaincu que

«nous pouvons trouver entre nous, et sans intervention extérieure, une façon d'établir notre représentation dans la francophonie, façon qui sera acceptable pour tous et qui donnera à votre gouvernement et aux autres intéressés un rôle dynamique, sans pour autant affaiblir la structure du Canada ou sa présence dans le monde.»

Il concluait en soulignant de nouveau que la structure du Canada et sa présence à l'étranger

«seraient certainement affaiblies—et en fin de compte détruites—si d'autres pays invitent des provinces canadiennes à des conférences internationales au niveau des États, si ces provinces acceptent l'invitation, et si les délégués provinciaux sont traités de façon officielle comme représentants d'États, alors que le gouvernement du Canada est ignoré. Un État souverain—et le Canada en est un—doit maintenir sa responsabilité pour la politique étrangère et pour la représentation à l'étranger, ou il cesse d'être souverain. Je sais que vous ne souhaitez pas cette fragmentation de notre pays aux yeux du monde. C'est pourquoi je vous écris de nouveau à ce sujet et c'est pourquoi j'espère vivement que des discussions entre nos deux gouvernements pourront conduire à des arrangements quant à la conduite des affaires internationales qui seront satisfaisants de part et d'autre.»

Comme la réunion des ministres à Libreville devait bientôt reprendre à Paris et qu'il n'avait reçu aucune réponse à ces lettres, le premier ministre, en raison de la gravité et de l'urgence croissante de la situation, adressa au premier ministre Johnson une nouvelle lettre (datée du 5 avril 1968) soulignant aux autorités québécoises l'importance de trouver une solution acceptable aux deux parties. Le premier ministre Pearson y suggérait que la proposition soumise antérieurement, selon laquelle le Canada tout entier serait représenté aux conférences internationales de la francophonie, conviendrait plus spécialement à la réunion de Paris. Il poursuivait en ces termes:

«D'autres provinces, dont la population compte un très grand nombre de francophones, notamment le Nouveau-Brunswick, seraient intéressées, je pense, à participer au sein d'une délégation canadienne à des conférences comme celle qui doit se tenir à Paris. Ne serait-ce pas l'occasion de rechercher une solution qui respecte intégralement la compétence interne des provinces tout en permettant au Canada d'être et de demeurer un seul pays sur le plan international? Ce problème, d'autres fédérations ont eu à le résoudre et je ne puis croire qu'il soit insoluble pour nous. Je ne peux toutefois vous cacher l'extrême inquiétude que j'éprouve à le voir se résoudre graduellement dans les faits d'une manière qui se concilie mal avec la survivance de notre pays comme entité internationale. Il me paraît donc essentiel d'établir le dialogue entre nous, le plus tôt possible, sur cette question de la plus haute importance. Vous comprendrez que mon plus grand souci est d'éviter que nous nous trouvions dans une situation devant laquelle le Gouvernement canadien serait forcé de réagir d'une façon qui prêterait à controverse et qui ne serait à l'avantage de personne. Il est bien évident qu'un nouvel affrontement aurait des conséquences qui risqueraient de nous être dommageables à tous. Je vous écris avec la conviction profonde qu'en y mettant de la bonne volonté nous pourrions trouver une solution qui serait compatible avec les intérêts et les responsabilités de nos deux gouvernements.»

During the period of consultation with the Province of Quebec, the Government was also in touch with the Province of New Brunswick regarding the development of cultural links with France and participation in meetings of *la Francophonie*. In recent statements the New Brunswick authorities have made clear that they hope to take full advantage of opportunities open to them in this field and to be represented in Canadian delegations to international conferences on education which are held by French-speaking states. The Province of Ontario has also expressed an interest in developing exchanges with France and discussions have been held between the federal and provincial authorities, and between Ontario and French officials, with this end in view.

On April 9, 1968, Prime Minister Johnson sent a personal letter to Prime Minister Pearson which constituted the only reply received to the three letters cited above. This reply was received the day before the Minister of Education of Quebec publicly announced his government's decision to attend the conference. The meeting was held from April 22 to April 26.

The Canadian Government was never officially informed of the status of the Quebec delegation at the Paris meeting. While there had been indications in connection with the earlier session at Libreville that the Quebec Minister of Education had been invited in a strictly personal capacity, it appears from the proceedings of the conference that he participated on the same basis as other delegates. In the case of the Paris session, the Quebec Minister stated after the conference that Quebec had participated on the same basis as other delegations.

(D) CONSULTATIONS WITH OTHER STATES

In view of the Canadian interest in participating in meetings of *la Francophonie*, and the Government's positive attitude toward the establishment of new institutions to strengthen ties among French-speaking peoples, Canadian ambassadors have been carrying on discussions on a regular basis during the past two years with the authorities in French-speaking states in Europe and Africa concerning the development of *la Francophonie*. In the course of discussions that often took place at the highest level, particular emphasis was given to the importance Canada attached to developing arrangements leading to the widest possible participation of governments, groups and individuals which could contribute to and benefit from programmes of scientific, technical and cultural exchanges. The Canadian approach to participation in *la Francophonie* has thus been closely linked to our programme of technical co-operation with French-speaking Africa, new cultural programmes with French-speaking states, and the Government's policy of giving expression to the Canadian bilingual character

A l'époque de ces consultations avec la province du Québec, le gouvernement était également en communication avec la province du Nouveau-Brunswick au sujet de l'accroissement des liens culturels avec la France et de la participation aux réunions de la francophonie. Les autorités du Nouveau-Brunswick ont exprimé leur espoir, dans de récentes déclarations, de profiter pleinement des possibilités qui leur sont ouvertes dans ce domaine et de nommer des représentants aux délégations canadiennes participant aux conférences internationales sur l'éducation qui sont tenues par des États d'expression française. La province de l'Ontario a également exprimé l'intérêt qu'elle porte à l'accroissement de ses relations avec la France. Des entretiens ont eu lieu dans ce sens entre les autorités fédérales et provinciales et entre les représentants de l'Ontario et de la France.

Le 9 avril 1968, le premier ministre Johnson adressait au premier ministre Pearson une lettre personnelle qui constitue la seule réponse reçue aux trois lettres susmentionnées. La réception de cette réponse précédait d'un jour la déclaration du ministre de l'Éducation du Québec annonçant publiquement la décision de son gouvernement d'assister à la conférence. La réunion s'est tenue du 22 au 26 avril.

Le gouvernement canadien n'a jamais été informé officiellement du statut de la délégation du Québec à la réunion de Paris. Bien qu'il y ait eu certaines indications, relativement à la première séance de Libreville, que le ministre de l'Éducation du Québec y avait été invité strictement à titre personnel, il ressort toutefois des travaux de la conférence qu'il y a participé au même titre que les autres délégués. En ce qui concerne la séance de Paris, le ministre du Québec déclara à la suite de la conférence que le Québec y avait participé comme les autres délégations.

(D) CONSULTATIONS AVEC D'AUTRES ÉTATS

En raison de l'intérêt du Canada à participer aux réunions de la francophonie et de l'attitude favorable du gouvernement canadien à l'égard de la création d'institutions nouvelles destinées à consolider les liens entre les peuples de langue française, les ambassadeurs canadiens ont eu régulièrement des entretiens, au cours des deux dernières années, avec les autorités des États de langue française en Europe et en Afrique concernant l'évolution de la francophonie. Au cours d'entretiens qui ont souvent eu lieu aux niveaux les plus élevés, on a surtout insisté sur l'importance accordée par le Canada à l'élaboration de mesures conduisant à la plus grande participation possible des gouvernements, de groupements et de particuliers susceptibles de contribuer à des programmes d'échanges scientifiques, techniques et culturels et de bénéficier de tels programmes. La manière dont le Canada a abordé sa participation à la francophonie a été ainsi intimement rattachée à notre programme de coopération technique avec les pays africains d'expression française, aux nouveaux programmes d'échanges culturels avec les États

in such a way as to give maximum benefit to the individual in relation to his cultural environment.

In addition, it was considered important to explain to other governments the range of activities undertaken by the Canadian Government to strengthen the French language and culture in Canada, as well as the responsibilities of the federal and provincial governments in Canada in relation to matters of interest to our respective countries.

In connection with the convening of intergovernmental conferences of French-speaking states, Canadian representatives, in explaining the views of the Canadian Government, have proceeded on the basis of three important principles underlying the Canadian attitude:

- (a) mutual respect for the sovereignty and constitutions of all participating states;
- (b) the essentially cultural and linguistic character of *la Francophonie*;
- (c) full participation, in a federal state such as Canada, of those parts with responsibilities in the domestic sphere for education and with special interests in the strengthening of linguistic and cultural ties.

Most governments with which these discussions were held were in full sympathy with this approach, which was similar to their own in broad outline.

In view of the city chosen as the site for the meeting of last February, the Government made a particular effort to set out the Canadian view, along the above lines, to the Gabonese authorities.

It is the Government's hope that, despite past misunderstandings, relations between Canada and Gabon will be developed in a constructive and favourable manner consistent with the desires of both countries.

In accordance with the policy of the Canadian Government to maintain the closest possible ties with France and the French people, our Ambassador in Paris has been in contact with the French authorities on a continuing basis, so as to achieve the greatest possible understanding of the two countries' views on *la Francophonie*.

Canada has always recognized that the role of France, as the mother country of the French language, is of primary importance in relation to the harmonious development of *la Francophonie*.

Unfortunately, there has been considerable misunderstanding about the responsibilities of the Canadian Government in representing Canada at such intergovernmental meetings. Nevertheless, it is the Government's hope that a fuller appreciation of the determination of Canadians to maintain and reinforce national unity in a bilingual federation will help to remove any further difficulties.

francophones et à la politique du gouvernement exprimant le caractère bilingue du Canada de façon à faire le plus possible bénéficier chaque individu des avantages que lui offre son milieu culturel.

De plus, on a estimé important d'expliquer aux autres gouvernements l'étendue des initiatives entreprises par le gouvernement canadien en vue d'affermir la langue et la culture françaises au Canada, ainsi que les responsabilités du Gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux au Canada relatives aux questions intéressant nos pays respectifs.

En ce qui concerne la convocation de conférences intergouvernementales d'États francophones, les représentants du Canada, en exposant le point de vue du gouvernement canadien, se sont appuyés sur trois principes importants sur lesquels se fonde l'attitude du Canada:

- a) le respect réciproque de la souveraineté et des constitutions de tous les États participants;
- b) le caractère essentiellement culturel et linguistique de la francophonie;
- c) la participation entière, dans un État fédéral comme le Canada, des parties intégrantes de la fédération responsables de l'éducation à l'intérieur du pays et particulièrement intéressées au resserrement des liens linguistiques et culturels.

La plupart des gouvernements avec lesquels ces entretiens eurent lieu étaient entièrement favorables à cette politique qui, dans ses grandes lignes, ressemble à la leur.

Étant donné le lieu choisi pour la réunion du mois de février dernier, le gouvernement s'est particulièrement efforcé de faire connaître aux autorités gabonaises, selon les principes ci-dessus, le point de vue du Canada.

Le gouvernement espère que, en dépit des malentendus passés, les rapports entre le Canada et le Gabon vont évoluer d'une manière constructive et favorable, compatible avec les désirs des deux pays.

Conformément à la politique du gouvernement canadien, qui vise à maintenir avec la France et le peuple français les liens les plus étroits, notre ambassadeur à Paris a été continuellement en rapport avec les autorités françaises afin d'assurer le plus grand rapprochement possible entre les attitudes des deux pays à l'égard de la francophonie.

Le Canada a toujours reconnu que le rôle de la France, en tant que patrie d'origine de la langue française, est de toute première importance pour le développement harmonieux de la francophonie.

Malheureusement, de sérieux malentendus sont survenus quant à la responsabilité du gouvernement canadien d'assurer la représentation du Canada à ces réunions intergouvernementales. Néanmoins, le gouvernement a bon espoir qu'une plus juste compréhension de la volonté des Canadiens de maintenir et de renforcer l'unité nationale dans une fédération bilingue, aidera à écarter toute nouvelle difficulté.

CHAPTER V

Education and International Aid

The question of external aid deserves special mention in any discussion of international conferences in the educational field, whether at UNESCO or in the Commonwealth or *la Francophonie*. In meetings of this nature, which bring together the representatives of economically-developed states as well as those from countries in the process of economic development, technical co-operation frequently has a prominent place on the agenda and is inevitably the subject of informal discussion.

This emphasis is entirely understandable. For many of the world's poorer countries the problem surpassing all others is to achieve a rate of economic development sufficient to bring about, without undue delay, a significant improvement in the standard of living of their peoples. That they should be successful in this effort is, indeed, a matter of vital importance for us all, including those living in more favourable circumstances. A critical element in the development process is the help which can be provided by the more developed countries. Naturally, the matter of aid is very much in the minds of representatives of the developing countries, both in their bilateral contacts with other governments and in international organizations and conferences having a bearing on economic development. Those representing economically-developed countries frequently find that participation in such activities may carry with it the obligation to accept aid commitments.

As development aid is an important aspect of the international relations of developing countries and international activities in which they participate, it is useful to consider the role of development aid in greater detail.

CHAPITRE V

Éducation et aide internationale

La question de l'aide extérieure mérite une mention spéciale dans toute étude sur les conférences internationales touchant le domaine de l'éducation, soit à l'UNESCO, soit au sein du Commonwealth ou de la francophonie. Dans de semblables réunions, qui groupent à la fois les représentants d'États économiquement développés et ceux de pays en voie de développement économique, la coopération technique occupe souvent une place importante dans les délibérations prévues et fait l'objet d'entretiens officieux.

Que la coopération technique occupe une telle place est tout à fait compréhensible. Pour plusieurs pays en voie de développement, le problème primordial consiste à réaliser un rythme de croissance économique suffisant, de manière à relever sans trop de retard le niveau de vie de leurs populations. Il importe au plus haut point pour nous tous, y compris ceux d'entre nous qui vivent dans des conditions plus favorables, que cet objectif soit atteint. A cet égard l'aide que peuvent leur fournir les pays plus développés devient un élément critique de leur développement. Naturellement, les questions d'aide sont très souvent présentes à l'esprit des représentants des pays en voie de développement, aussi bien dans leurs contacts bilatéraux avec d'autres gouvernements que lors de réunions d'organismes internationaux et de conférences portant sur le développement économique. Les représentants des pays économiquement développés se rendent compte que leur participation à de telles activités est susceptible d'entraîner pour eux l'obligation de souscrire à des programmes d'aide.

Étant donné l'importance de l'aide pour les relations internationales des pays en voie de développement et les activités internationales auxquelles ils participent, il s'avère utile d'en étudier le rôle plus en détail.

Such aid may take many forms. Broadly speaking, it can be considered under two main categories: capital and technical assistance.

Capital aid includes the supply of facilities and equipment—power and irrigation installations, industrial plants, agricultural and other machinery—and also of commodities, such as fertilizers, industrial raw materials, and often foodstuffs.

Technical assistance includes the supply of advisers, technicians, teachers and others with special skills needed in the developing country, and also the provision of education and other forms of training for the people of the country.

Most developing countries require both technical and capital aid. It is important that this aid in its various forms should be carefully co-ordinated within the framework of the overall development plan of the recipient country. It is no kindness, for example, for a donor country to build an industrial plant in an agricultural area, however much its products may be needed, without ensuring that the necessary supply of skilled labour will be available to maintain and operate it. Similarly, advanced training to create special skills serves only to create frustration, disorientation and conflict in cases in which the industrial and other economic activity needed to utilize those skills have not been developed.

Effective assistance for economic development is thus a complex process. On the donor side, the necessary planning and co-ordination can best be carried out by a governmental agency which can draw on all the country's resources, capital or technical as the case may be, which the country is in a position to contribute. Private and other endeavours in this field should, so far as possible, be related by that central agency to the overall programme for the recipient country. It is also important that the recipient government participate directly in the planning, so that the aid activities may be constructively related to the country's development programme as a whole.

Such joint planning and negotiation of aid programmes is an important aspect—in some cases the most important aspect—of the relations between developed and developing countries, and hence of their foreign policies. For programmes of any size or complexity, it has generally been found best, to avoid possible misunderstanding and recrimination, that the results of such negotiations be spelled out in some detail in intergovernmental arrangements.

Cette aide peut se manifester de bien des manières. D'une façon générale, elle peut être envisagée sous deux catégories principales: l'assistance équipement et la coopération technique.

L'assistance équipement comprend la fourniture d'outillage et d'équipement (installations énergétiques, systèmes d'irrigation, usines, machinerie agricole et autre) ainsi que la fourniture de produits de base tels que les engrais, les matières premières industrielles, et souvent, les denrées alimentaires.

La coopération technique met à la disposition du pays auquel une aide est fournie les services de conseillers, de techniciens, d'instituteurs et de personnel d'autres catégories ayant des connaissances spécialisées dont peut avoir besoin ce pays en voie de développement, ainsi que des moyens d'éducation et d'autres méthodes de formation.

La plupart des pays en voie de développement ont besoin de coopération technique aussi bien que d'assistance équipement. Il est important que cette aide sous toutes ses formes cadre soigneusement avec l'ensemble du programme de développement du pays bénéficiaire. Par exemple, ce n'est pas un acte de générosité pour un éventuel pays donateur que de construire une usine dans une région agricole—quel que soit le besoin que l'on ait de ses produits—sans s'assurer que la main-d'œuvre spécialisée nécessaire soit disponible pour son entretien et son fonctionnement. De même, une formation poussée en vue de former des travailleurs spécialisés ne sert qu'à créer frustration, désorientation et conflits là où n'ont pas été développées l'activité industrielle et les autres activités économiques nécessaires à l'utilisation de ces techniciens.

Une assistance efficace au développement économique est donc un processus complexe. Du côté donateur, la planification et la coordination nécessaires peuvent être le mieux effectuées par une agence gouvernementale qui peut recourir à toutes les ressources que le pays est en mesure d'offrir, que ce soit coopération technique ou assistance équipement suivant le cas. Les initiatives privées et autres dans ce domaine devraient, autant que possible, être intégrées par cet organisme central au programme général qui a été établi pour le pays bénéficiaire. Il est également important que le pays bénéficiaire participe directement à l'élaboration du programme d'aide de façon à ce que l'assistance qu'il recevra puisse être harmonisée à son propre programme de développement dans son ensemble.

Cette planification conjointe et cette négociation des programmes d'aide sont un aspect important et, dans certains cas, l'aspect le plus important des relations entre pays développés et pays en voie de développement et donc de leur politique étrangère. Quelles que soient l'échelle ou la complexité des programmes, il s'est généralement révélé souhaitable, pour éviter toute mécontente ou récrimination, que les résultats de ces négociations soient fixés de façon détaillée dans des ententes intergouvernementales.

Canada is well equipped to provide valuable assistance to many countries. It has highly-developed capabilities in certain sectors of importance to many developing countries, such as hydro and irrigation facilities and agricultural and construction machinery; it is also a major exporter of food and of a wide range of industrial materials, including metals and forest products. In terms of skills, it has much to offer in a number of fields—for example, in the basic extractive and food-producing industries, and in areas involving advanced technology. By drawing upon the resources and capabilities of its several economic regions and the varied talents of its people, as well as the benefits of two linguistic traditions, Canada is able to undertake a wide range of substantial and balanced development aid programmes.

The Canadian Government, through the External Aid Office, has operated a substantial foreign aid programme for a number of years, and that programme continues to expand rapidly. It has benefited from the co-operation and support of all parts of the country, expressed through provincial governments as well as non-governmental organizations and private businesses of various kinds. In this general effort, the Government has provided the bulk of the financing as well as the co-ordination necessary to ensure that the aid provided is fully effective. While it must continue to carry these responsibilities, the Government is anxious to do so in as flexible a manner as possible in order that initiatives originating elsewhere in Canada, having demonstrated their worth, may be related to other Canadian aid activities in such a way as to achieve the most effective mutual reinforcement. Conversely, aid efforts undertaken in a manner unrelated to the Government's programme are likely to suffer from lack of balance and depth, and to fail, in consequence, to provide maximum benefit to the recipient country.

Proposals of the Canadian Government to strengthen co-ordination in the field of external aid, particularly in respect of provincial interests, are reviewed in Chapter VI.

Le Canada est en excellente position pour fournir à de nombreux pays une aide précieuse. Il possède des moyens avancés dans certains secteurs importants pour des pays en voie de développement, comme les installations hydro-électriques, les systèmes d'irrigation ainsi que l'outillage agricole et la machinerie de construction; il exporte d'abondants produits alimentaires et une grande variété de matériaux industriels, notamment des métaux et des produits forestiers. Ses techniciens sont nombreux: ils peuvent offrir une assistance précieuse dans bien des domaines, comme les industries d'extraction et de production alimentaire, ou encore certains secteurs qui exigent une technologie avancée. Grâce aux ressources et aux capacités de ses diverses régions économiques et aux talents variés de sa population, ainsi qu'aux avantages qu'offrent ses deux traditions linguistiques, le Canada peut entreprendre une grande variété de programmes d'assistance importants et équilibrés.

Le gouvernement canadien, par l'intermédiaire de son Bureau de l'aide extérieure, met en œuvre depuis de nombreuses années un important programme d'aide à l'étranger et ce programme prend rapidement une ampleur nouvelle. Il a bénéficié de la coopération et de l'appui de tous les secteurs du pays, que lui ont manifestés les gouvernements provinciaux aussi bien que des organismes non gouvernementaux et diverses entreprises privées. Dans cette initiative générale, le gouvernement a fourni la plus grande partie du financement et assuré la coordination requise pour que l'aide apportée soit pleinement efficace. Tout en continuant à assumer ces responsabilités, le gouvernement désire le faire avec autant de souplesse que possible, afin que les initiatives canadiennes d'autres sources, dont la valeur a été démontrée, puissent être harmonisées à d'autres activités canadiennes, de façon à constituer une aide aussi efficace que possible. Par contre, des initiatives de ce genre conduites indépendamment du programme du gouvernement risquent de manquer d'équilibre et de perspective et, par conséquent, de ne pas permettre aux pays récipiendaires d'en profiter pleinement.

Les propositions du gouvernement canadien en vue de consolider la coordination dans le domaine de l'aide extérieure, particulièrement en rapport avec les intérêts des provinces, sont étudiées au Chapitre VI.

CHAPTER VI

The Constitutional Conference and Proposals for the Future

At the Federal-Provincial Conference held in Ottawa from February 5 to 7, 1968, it was decided to establish a Continuing Constitutional Conference composed of the prime ministers and premiers, or their delegates, to supervise a process of constitutional review. It was also decided to set up a Continuing Committee of Officials to assist the Constitutional Conference in its task. It was agreed that among the questions to be examined by the Constitutional Conference and the Continuing Committee of Officials would be the distribution of powers.

The Canadian Government considers that, in connection with a discussion of the distribution of powers between the federal and provincial governments, the Constitutional Conference should give attention, at an early date and together with other constitutional problems of an important character, to questions in the field of foreign affairs. The Prime Minister of Canada has recently sent letters to the prime ministers and premiers of the provinces in order to propose an initial meeting of the Continuing Committee of Officials.

In the expectation that the foreign affairs question would receive attention in the process of constitutional review, the Government made available to the Constitutional Conference in February the document *Federalism and International Relations*. As noted above, this paper outlines both the general principles relating to Canada's participation in international affairs, which the Canadian Government believes to be of fundamental importance in maintaining the unity of the country, and proposals and procedures designed to facilitate federal-provincial co-operation in the foreign affairs field. The present document—*Federalism and International Conferences on Education*—is intended as a companion volume to the earlier paper. As such, it is

CHAPITRE VI

La Conférence constitutionnelle et propositions concernant l'avenir

Lors de la Conférence fédérale-provinciale tenue à Ottawa du 5 au 7 février 1968, il a été décidé d'établir une Conférence permanente sur la constitution, composée des premiers ministres ou de leurs suppléants et chargée de diriger les études de révision constitutionnelle. Il a aussi été décidé d'établir un Comité permanent de fonctionnaires, dont le rôle serait d'aider la Conférence sur la constitution dans son travail. Il a été convenu qu'une des questions que devraient étudier la Conférence sur la constitution et le Comité permanent de fonctionnaires serait la répartition des pouvoirs.

Le gouvernement canadien estime que, dans le cadre des discussions sur la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, la Conférence sur la constitution devrait, dans un avenir rapproché et en même temps qu'elle étudiera les autres questions constitutionnelles importantes, s'occuper des questions qui se rattachent au domaine des affaires étrangères. Le premier ministre du Canada a récemment écrit aux premiers ministres des provinces pour proposer une première réunion du Comité permanent de fonctionnaires.

Prévoyant que la question des affaires étrangères serait étudiée lors de l'examen de la constitution, le gouvernement a distribué, au cours de la Conférence sur la constitution de février, le document intitulé *Fédéralisme et Relations internationales*. Comme il a été dit précédemment, ce document expose les principes généraux sur lesquels repose la participation du Canada aux affaires internationales et auxquels le gouvernement canadien attache une importance fondamentale pour le maintien de l'unité du pays, ainsi que les propositions et procédures propres à faciliter la coopération fédérale-provinciale dans le domaine des affaires étrangères. Le présent document intitulé *Le Fédéralisme et les Conférences internationales sur l'éducation* a pour but

designed to elaborate upon procedures and arrangements for federal-provincial co-operation in devising representative Canadian delegations to international conferences in fields of provincial interest, particularly education.

The Government considers that the proposals which it has put forward to the Province of Quebec in connection with representation at international meetings of French-speaking states concerning education, together with procedures established in the past for participation in meetings of the Commonwealth, UNESCO and the IBE in this field, represent a sound foundation on which a basis for arrangements acceptable to the federal and provincial governments might be found.

In summary, the Federal Government's proposals for attendance at international conferences which deal with matters of interest and concern to the provinces, particularly those in the educational field, are based on the following principles:

- (1) Delegations to be sent to such conferences should be Canadian delegations. They should speak, act and vote on behalf of Canada.
- (2) There should be a substantial provincial component in all such delegations.
- (3) In international conferences on education, a subject concerning which provinces have domestic jurisdiction, Canadian delegations should normally be headed by provincial ministers or, as appropriate, by other persons acceptable to all concerned, for example, leading university figures, and should include ministers of education or officials of interested provinces.
- (4) Where the meeting is one of ministers from French-speaking countries with responsibilities in the educational field, the head of the delegation should normally be a Quebec minister or, where appropriate, a minister of another province with a large French-speaking population. The delegation should, in any case, include, in the capacity of delegate or adviser, persons from provinces with substantial *francophone* populations.
- (5) In meetings on educational matters, the Council of Ministers of Education should be consulted in order to obtain agreement on a satisfactory delegation; in the case of UNESCO meetings, liaison should also be continued with the Canadian National Commission for UNESCO.
- (6) The role of the Council of Ministers of Education in the process of selecting delegations should be strengthened.

de compléter le document précité. A ce titre, le document actuel se propose d'expliciter les procédures et les dispositions de coopération fédérale-provinciale relatives à la composition des délégations canadiennes aux conférences internationales qui portent sur des questions d'intérêt provincial, notamment l'éducation.

Le gouvernement estime que les suggestions qu'il a faites à la province de Québec en ce qui regarde la participation aux réunions internationales sur l'éducation des pays francophones, de même que les procédures qui ont été élaborées pour la participation aux réunions de ce genre tenues dans le cadre du Commonwealth, de l'UNESCO ou du BIE constituent une base solide pouvant servir de point de départ à une formule acceptable tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux.

Pour résumer, les propositions du gouvernement fédéral concernant la participation aux conférences internationales convoquées pour étudier des questions qui intéressent et concernent les provinces, notamment celles qui se rattachent à l'éducation, s'inspirent des principes suivants:

- (1) Les délégations à ces conférences devraient être canadiennes. Elles devraient parler, agir et voter au nom du Canada.
- (2) Dans toutes ces délégations, les provinces devraient être largement représentées.
- (3) Aux conférences internationales sur l'éducation, domaine qui est du ressort interne des provinces, les délégations canadiennes devraient habituellement être dirigées par des ministres provinciaux ou, suivant le cas, par d'autres personnes que tous les intéressés acceptent, par exemple, des universitaires éminents, et comprendre des ministres de l'Éducation ou des fonctionnaires des provinces intéressées.
- (4) Dans le cas d'une réunion de ministres des pays francophones, qui ont des responsabilités dans le domaine de l'éducation, le chef de la délégation devrait habituellement être un ministre du Québec ou, s'il y a lieu, un ministre d'une autre province à forte proportion francophone. Dans tous les cas, la délégation devrait comprendre des délégués ou des conseillers venant de provinces dont une importante partie de la population est francophone.
- (5) Dans le cas des réunions portant sur des questions d'éducation, le choix d'une délégation appropriée devrait se faire après consultation du Conseil des ministres de l'Éducation; dans le cas de réunions de l'UNESCO, on devrait maintenir la liaison avec la Commission nationale canadienne pour l'UNESCO.
- (6) Il faudrait renforcer le rôle du Conseil des ministres de l'Éducation dans la constitution des délégations.

- (7) Federal officials should normally be attached to Canadian delegations to international meetings on education to advise on foreign policy and other issues of concern to the Federal Government.
- (8) The general guidance provided by the Government to Canadian delegations attending international meetings on education should not deal with education matters as such but be limited to questions with foreign policy implications, Canadian budgetary contributions, and any other matters of federal concern which may be under consideration. The position to be followed on educational matters as such should be for decision by provincial governments, or, as appropriate, by the Council of Ministers of Education.
- (9) Canadian delegations to international meetings on education should take into account in an appropriate manner the bilingual character of Canada. At the same time the interests of Canadians whose mother tongue is neither English nor French should also be given appropriate recognition.
- (10) Canadian delegations to international meetings on technical matters concerning which both the federal and provincial governments share domestic jurisdiction should follow, in taking account of both federal and provincial interests, the general principles outlined in *Federalism and International Relations*.

In the field of external co-operation and aid, the Canadian Government made known in *Federalism and International Relations* the proposals which it has made to the provinces for establishing improved methods of co-operation in respect of external aid. These proposals can be summarized as follows:

- (1) The Federal Government will consult with the provincial authorities on the development of programmes which could have a substantial impact on the personnel requirements of the provinces.
- (2) Recruitment of teaching personnel in particular will be carried out in consultation and collaboration with interested provinces.
- (3) Appropriate arrangements will be made with respect to the payment of provincial personnel and the retention of their seniority, pension and related rights.
- (4) Where possible, a decision as to termination of employment will be made in consultation with the provinces.
- (5) The provincial authorities will be kept informed as to federal administrative arrangements, and provision will be made for inspec-

- (7) Les délégations canadiennes aux réunions internationales sur l'éducation devraient normalement comprendre des fonctionnaires fédéraux à titre de conseillers sur les questions de politique extérieure et les autres questions qui intéressent le gouvernement fédéral.
 - (8) Les directives d'ordre général préparées par le gouvernement à l'intention des délégations canadiennes aux réunions internationales sur l'éducation ne devraient pas porter sur les questions d'éducation comme telles, mais se limiter aux questions qui ont trait à la politique extérieure, à l'apport financier du Canada et aux autres questions d'intérêt fédéral qui peuvent être à l'étude. La position à adopter en matière strictement éducative devrait être déterminée par les gouvernements provinciaux ou, s'il y a lieu, par le Conseil des ministres de l'Éducation.
 - (9) La composition des délégations canadiennes aux réunions internationales sur l'éducation devrait tenir compte de façon appropriée du caractère bilingue du Canada. Il convient également de reconnaître comme il se doit les intérêts des Canadiens dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni le français.
 - (10) Les délégations canadiennes aux réunions internationales sur des questions techniques qui relèvent à la fois de la compétence interne du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux doivent être constituées selon les principes généraux énoncés dans *Fédéralisme et Relations internationales* en tenant compte et des intérêts fédéraux et des intérêts provinciaux.
-

En matière de coopération et d'aide extérieures, le gouvernement du Canada a fait connaître dans le document intitulé *Fédéralisme et Relations internationales* les propositions qu'il a soumises aux provinces pour améliorer les modalités de coopération en ce qui concerne l'aide extérieure. Ces propositions peuvent se résumer comme suit:

- (1) Le gouvernement fédéral consultera les autorités provinciales lorsqu'il s'agira d'élaborer des programmes qui pourraient avoir une répercussion sensible sur les besoins provinciaux en matière de personnel.
- (2) Le recrutement du personnel enseignant, en particulier, se fera de concert et en collaboration avec les provinces intéressées.
- (3) Des dispositions appropriées seront prises au sujet de la rémunération du personnel des provinces et du maintien de leurs droits d'ancienneté, de pension et autres droits connexes.
- (4) Dans la mesure du possible, les décisions relatives à la cessation de l'emploi seront prises de concert avec les provinces.
- (5) Les autorités provinciales seront tenues au courant des dispositions administratives que prendra le gouvernement fédéral, et des visites

tion visits which should include provincial officials in the Canadian team.

- (6) Arrangements will be made for effective communications through Canadian diplomatic missions.
- (7) In order to ensure coherent policies and programmes, procedures should be established to provide for federal-provincial consultation with regard to aid projects financed or supported by the provinces.
- (8) In connection with aid projects financed or supported by the provinces, it should be understood that formal liaison with foreign states and any formal agreements which might be required with them should be undertaken by, or with the agreement of, the federal authorities.
- (9) Clear recognition should be given to the provincial role.

In putting forward the above suggestions with respect to participation in international conferences and programmes of external aid and co-operation, the Government wishes to emphasize that they are intended as a basis for discussion.

The Government hopes that they will be given careful consideration by all concerned.

It will welcome additional comments and suggestions which may be put forward, and it will adopt a flexible attitude toward all aspects of the problem.

It is not committed to any particular solution and is ready to consider all proposals which recognize Canada as one country and provide opportunities for Canadians from all provinces to share, as part of a united Canada, in the benefits of international co-operation.

- d'inspection seront prévues à l'occasion desquelles des fonctionnaires provinciaux devraient faire partie de l'équipe canadienne.
- (6) Des communications efficaces seront assurées par l'entremise des missions diplomatiques canadiennes.
 - (7) Pour assurer la cohérence des politiques et des programmes, il faudrait établir des procédures de consultation fédérale-provinciale au sujet des initiatives d'assistance recevant l'appui financier ou autre des provinces.
 - (8) Au sujet des initiatives d'assistance recevant l'appui financier ou autre des provinces, il serait entendu que les relations officielles avec les États étrangers et toutes les ententes formelles devant intervenir avec ces États, devraient être entreprises par le gouvernement fédéral ou avec son accord.
 - (9) Le rôle des provinces devrait être clairement reconnu.
-

Le gouvernement tient à rappeler que c'est aux fins de discussion qu'il formule ces propositions relatives à la participation aux conférences internationales, ainsi qu'aux programmes de coopération et d'aide extérieure.

Le gouvernement espère que tous les intéressés les étudieront avec soin.

Il accueillera volontiers tous autres commentaires et suggestions qu'on voudra formuler, et adoptera une attitude souple à l'égard de tous les aspects de la question.

Il n'est lié par aucune solution particulière, et est disposé à examiner toutes les propositions qui reconnaissent que le Canada est un seul et même pays et qui assurent aux Canadiens de toutes les provinces l'occasion de profiter, à titre de citoyens d'un Canada uni, des avantages de la coopération internationale.

CHAPTER VII

Conclusions

The main considerations of this study may be restated as follows:

First—Foreign policy and foreign relations are by their nature indivisible, since no state can divide its external sovereignty.

Second—Within the framework of Canadian foreign policy, the Federal Government seeks to protect and actively promote the interests of the provinces and of all Canadians of both major linguistic groups. The Canadian Government will vigorously pursue this policy.

Third—The policy of the Federal Government in arranging for Canadian representation in international organizations and at international meetings on education is to work closely with provincial governments to achieve balanced delegations which take full account of both federal jurisdiction in external affairs and provincial jurisdiction in relation to education. The composition of Canadian delegations to international conferences held under the auspices of the Commonwealth, UNESCO and the IBE reflects provincial interests and responsibilities. The Council of Ministers of Education should play an important part in arrangements for Canadian delegations to such meetings and its role should be strengthened.

CHAPITRE VII

Conclusions

Les principaux points de la présente étude peuvent se résumer comme suit:

Premièrement—La politique étrangère et les relations extérieures sont, par leur nature même, indivisibles, aucun état ne pouvant partager sa souveraineté extérieure.

Deuxièmement—Dans le cadre de la politique étrangère du Canada, le gouvernement fédéral s'efforce de protéger et de favoriser les intérêts des provinces et de tous les Canadiens des deux principaux groupes linguistiques. Le gouvernement canadien poursuivra énergiquement cette politique.

Troisièmement—La politique du gouvernement fédéral, relative à la représentation du Canada auprès des organismes internationaux et aux réunions internationales ayant pour objet l'éducation, consiste à travailler en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux, pour assurer, au sein des délégations, un équilibre qui tienne pleinement compte et de la compétence du gouvernement fédéral dans le domaine des affaires extérieures et de la compétence provinciale en matière d'éducation. La composition des délégations canadiennes aux conférences internationales tenues sous les auspices du Commonwealth, de l'UNESCO et du BIE reflète les intérêts et les responsabilités des provinces. Le Conseil des ministres de l'Éducation devrait jouer un rôle important, dans l'organisation des délégations canadiennes à ces réunions, rôle qu'il conviendrait d'accroître davantage.

Fourth—The Federal Government will work actively for the expansion of our relations with French-speaking states and for arrangements which will facilitate the participation of Canada in organizations of French-speaking states. To this end, and recognizing the special interests of the Province of Quebec, as well as the interests of provinces with large French-speaking minorities, the Government has put forward certain general and specific proposals concerning provincial participation in intergovernmental meetings of *la Francophonie* which take account of these interests and at the same time respect the requirements of Canadian unity.

Fifth—The Federal Government favours an early discussion of the foreign affairs question, along with other important matters, at the Continuing Constitutional Conference. The federal proposals concerning provincial participation in international conferences on education and in programmes of external aid, which are described in Chapter VI, are advanced as a basis for discussion in this context.

Sixth—The Canadian Government will welcome any additional suggestions and proposals on this subject, provided only that their implementation would not have a prejudicial effect on the unity of Canada.

Quatrièmement—Le gouvernement fédéral s'efforcera d'étendre nos relations avec les États francophones et de prendre des mesures qui faciliteront la participation du Canada à des organisations d'états francophones. A cette fin, et tout en reconnaissant les intérêts particuliers de la province de Québec, ainsi que les intérêts des provinces à minorités francophones importantes, le gouvernement a présenté certaines propositions d'ordre général et particulier, relatives à la participation des provinces aux réunions intergouvernementales de la francophonie, qui tiennent compte de ces intérêts et, en même temps, assurent le respect de l'unité canadienne.

Cinquièmement—Le gouvernement fédéral préconise une discussion prochaine de la question des affaires étrangères, ainsi que d'autres questions importantes, à la Conférence permanente sur la constitution. C'est dans ce contexte que les propositions fédérales concernant la participation des provinces aux conférences internationales sur l'éducation et aux programmes d'aide extérieure, exposées au chapitre VI, sont soumises comme base de discussion.

Sixièmement—Le gouvernement du Canada sera heureux de recevoir toutes autres suggestions et propositions à ce sujet, à la seule condition que leur mise en œuvre ne soit pas préjudiciable au maintien de l'unité canadienne.

ANNEXES

ANNEXES

(Translation)

(A)

Text of letter of December 1, 1967,
from Prime Minister L. B. Pearson
to Prime Minister Daniel Johnson

Dear Prime Minister,

I have noted the interest shown by the Province of Quebec in being represented on the Canadian delegation to international conferences. I have also been pleased to note that a fruitful co-operation is in the process of being established between the Department of External Affairs and the Ministry of Intergovernmental Affairs in this respect, and that on many recent occasions we have derived benefit from the presence and the co-operation of Quebec representatives as members of Canadian delegations. I refer particularly to the Canadian delegation which was sent in the capacity of an observer to the Conference of European Ministers of Education which has just been held in Vienna. I also have in mind the Canadian delegations to the Stockholm Conference on Intellectual Property and the Geneva Conference on the Standardization of Geographical Names.

Needless to say, such co-operation corresponds to the wishes of the Federal Government and the latter will make every effort to develop and intensify it. Moreover, I wish to stress the fact that the Federal Government has already taken measures to facilitate the participation of provincial representatives on Canadian delegations to those international conferences dealing with matters of provincial jurisdiction. Such is the case, for instance, in respect of UNESCO Conferences.

In this context, *la Francophonie* appears to me as an area in which our two governments would find reciprocal advantages in developing their co-operation for the greater benefit of all Canadians. The Federal Government has drawn public attention on many occasions to the efforts it has undertaken in the past to develop its links with French-speaking countries. It is for that reason that it manifested immediate interest in the concept of *la Francophonie*, as it has been developed by Presidents Senghor and Bourguiba.

If, from the federal point of view, the development of *la Francophonie* is becoming one of the most important elements of Canada's foreign policy, it should be obvious that this policy could not possibly yield all desirable results without the active participation of Quebec, which is called upon for obvious reasons to play a part of prime importance in this field. I also know that you have manifested a great interest in this major undertaking, the

(A)

Texte de la lettre du 1^{er} décembre 1967
du premier ministre L. B. Pearson
au premier ministre Daniel Johnson

Monsieur le Premier ministre,

J'ai pris note de l'intérêt manifesté par le Québec à être représenté au sein des délégations canadiennes à des conférences internationales. Je constate avec plaisir qu'une heureuse collaboration s'établit entre le ministère des Affaires extérieures et le ministère des Affaires intergouvernementales à cet égard, et qu'en certaines occasions récemment nous avons pu bénéficier de la présence et de la coopération de représentants québécois au sein des délégations canadiennes. Je pense en particulier à la délégation canadienne qui a agi comme observateur à la Conférence des ministres européens de l'Éducation, qui vient d'avoir lieu à Vienne. Je pense également aux délégations canadiennes à la Conférence de Stockholm portant sur la propriété intellectuelle, et à la Conférence de Genève sur la normalisation des noms géographiques.

Il va sans dire qu'une telle collaboration répond aux vœux du Gouvernement fédéral et que ce dernier s'efforcera de la développer et de l'intensifier. Je tiens d'ailleurs à souligner que le Gouvernement fédéral a déjà pris des mesures pour faciliter la présence de représentants provinciaux dans les délégations canadiennes aux conférences internationales touchant à des sujets de compétence provinciale. Il en est ainsi, par exemple, des conférences de l'UNESCO.

A cet égard, la francophonie m'apparaît être un domaine où nos deux gouvernements trouveraient un avantage réciproque à développer leur collaboration pour le plus grand bénéfice de tous les Canadiens. Le Gouvernement fédéral a fait état publiquement maintes fois des efforts qu'il a entrepris depuis plusieurs années pour développer ses liens avec les pays d'expression française. C'est ainsi que d'emblée il a manifesté son intérêt pour le concept de la francophonie tel qu'exposé par les présidents Senghor et Bourguiba.

Si, du côté fédéral, l'élaboration de la francophonie est en voie de devenir un des éléments les plus importants de la politique étrangère canadienne, il va de soi que cette politique ne saurait atteindre tous les résultats souhaitables sans une participation active du Québec qui est appelé, pour des raisons évidentes, à y jouer un rôle primordial. Je sais d'ailleurs que vous vous intéressez de près à cette grande œuvre dont les dimensions sont

dimensions of which are human as well as cultural and one which requires the co-operation of all concerned and at all levels—private, provincial and federal.

The concept of *la Francophonie* has made some progress within interested countries and it appears probable that, in the months to come, it will be the theme of one or even many international conferences at the governmental level. The Federal Government intends to reiterate to the countries concerned its desire to participate in such conferences, and it would wish to be in a position to count on your co-operation.

The composition of the Canadian delegation will, of course, be dependent on the subject matter of the meeting. If such a meeting, for instance, should deal with questions of a general character, or with external aid, it would then seem to me to be desirable for the Secretary of State for External Affairs to lead the Canadian delegation, which I would hope would also include a strong representation from Quebec. If, on the other hand, the purpose of the conference was, for example, to deal exclusively with education, it would then be appropriate for the Minister of Education of Quebec to be a member of the Canadian delegation, if such was your wish. Needless to say he should occupy within this delegation a place appropriate to his functions, taking into account the nature of the conference. In certain cases the Quebec Minister might well be the head of the Canadian delegation.

I would very much appreciate receiving any comments you might wish to make on these questions. For my part, I shall communicate with you again as soon as the details of the proposed conferences which are now being discussed are known.

Yours sincerely,

(signed) L. B. PEARSON.

humaines autant que culturelles et qui mérite la collaboration de tous et à tous les échelons, privé, provincial, fédéral.

L'idée de la francophonie a fait son chemin dans les pays intéressés et il apparaît probable que dans les mois à venir elle sera le thème d'une ou même de plusieurs conférences internationales au niveau des gouvernements. Le Gouvernement fédéral réitérera aux pays concernés son désir de participer à de telles conférences et il souhaiterait pouvoir compter sur votre collaboration.

La composition de la délégation canadienne dépendra évidemment de l'objet de la réunion. Si elle traite, par exemple, de questions de caractère général, ou de l'aide extérieure, il me semblerait alors souhaitable que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures préside la délégation canadienne qui, je l'espère, comprendrait également une forte participation québécoise. Si, par contre, l'objet de la conférence était, par exemple, de traiter exclusivement d'éducation, il conviendrait alors que le ministre de l'Éducation du Québec soit présent dans la délégation canadienne, si vous étiez d'accord. Il va sans dire qu'il devrait y occuper un rang approprié à ses fonctions, compte tenu également de la nature de la conférence. Dans certains cas, il pourrait très bien présider la délégation canadienne.

Je serais très heureux de recevoir les commentaires que vous pourriez vouloir me communiquer sur ces questions. Pour ma part, je me mettrai en rapport avec vous de nouveau dès que les projets de conférences dont on parle présentement se préciseront.

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

(signée) L. B. PEARSON

(B)

Text of letter of March 8, 1968,
from Prime Minister L. B. Pearson
to Prime Minister Daniel Johnson

My dear Prime Minister,

You will recall that I wrote to you on December 1, 1967, about Canada and *la Francophonie*. I also spoke to you by telephone about this matter, and representatives of the Federal Government were in touch with the Quebec authorities about it. In my letter, and in these subsequent discussions, it was suggested that it should be possible to work out arrangements concerning representation for *Canada in la Francophonie* which would be satisfactory to Quebec, to the Federal Government, and to all other provinces. What I had in mind was that we should agree on arrangements which would allow the Province of Quebec to make a full contribution to the development of *la Francophonie* and to be represented in discussions concerning various matters of interest to the French-speaking world in a manner which would be compatible with the continued existence of a sovereign and independent Canada.

Even though you have not yet answered my letter, I would like to take this opportunity to describe in further detail the type of approach which, I hope, would be satisfactory to all concerned and would avoid misunderstanding and differences.

I would envisage that at meetings of ministers of education held within the context of *la Francophonie*, the Minister of Education of Quebec would, as a general practice, represent Canada as chairman of the Canadian delegation, a possibility to which I referred in my earlier letter and which was followed up in subsequent discussions. At such times, I think, it would be desirable and compatible with their responsibilities that ministers or officials from other provinces, particularly those with large French-speaking populations, should be added as appropriate to the delegation. I refer in particular to Ontario and New Brunswick. There would be occasions no doubt when it would be appropriate for a minister from another province to be chairman of the delegation. If there were advisers from the Federal Government on the Canadian delegation, they would, of course, not involve themselves with questions of education but rather with aspects of these conferences which relate to the federal responsibility for international relations.

One way of working out formal arrangements of this kind would be to request the Council of Ministers of Education to recommend the general composition of the delegation for each education conference.

(B)

Texte de la lettre du 8 mars 1968
du premier ministre L. B. Pearson
au premier ministre Daniel Johnson

Monsieur le Premier ministre,

Vous vous souviendrez que je vous ai écrit le 1^{er} décembre 1967 concernant le Canada et la Francophonie. Par la suite, je vous ai parlé au téléphone à ce sujet. Des représentants du Gouvernement fédéral ont également été en rapport avec les autorités du Québec à cet égard. Dans ma lettre et dans les discussions qui ont suivi je suggérais qu'il serait possible d'établir la représentation du Canada dans la Francophonie d'une façon satisfaisante pour le Québec, pour le Gouvernement fédéral et pour toutes les autres provinces. Je vous proposais en effet de nous mettre d'accord sur des arrangements qui auraient permis à la province de Québec de participer pleinement au développement de la Francophonie et d'être représentée dans les discussions relatives à son élaboration, d'une façon qui soit compatible avec l'existence d'un Canada souverain et indépendant.

Bien que vous n'ayez pas encore répondu à ma lettre, je voudrais saisir cette occasion pour exposer d'une façon plus détaillée certaines procédures qui, je l'espère, pourraient satisfaire tous les intéressés et éviter les malentendus et les désaccords.

Il m'apparaîtrait souhaitable qu'aux conférences des ministres de l'éducation de la Francophonie, la pratique s'établisse que dans la plupart des cas le ministre de l'Éducation du Québec représente le Canada comme président de la délégation canadienne. C'est une possibilité dont j'ai fait état dans ma lettre antérieure et qui a été reprise au cours de discussions subséquentes. Je crois qu'il serait également souhaitable et en accord avec leurs responsabilités que des ministres ou des fonctionnaires des autres provinces, particulièrement celles qui ont une importante population de langue française, puissent participer d'une façon appropriée à cette délégation. Je pense en particulier à l'Ontario et au Nouveau-Brunswick. Il y aurait sans doute des occasions où il conviendrait qu'un ministre d'une de ces provinces préside la délégation canadienne. S'il y avait des conseillers nommés par le Gouvernement fédéral dans la délégation canadienne, ils ne s'immisceraient pas bien entendu dans les questions d'éducation mais s'intéresseraient aux aspects de ces conférences qui relèvent des responsabilités fédérales en matière de relations internationales.

Une façon possible de procéder pour déterminer ces arrangements serait de demander au Conseil des ministres de l'Éducation d'élaborer des recommandations touchant la composition des délégations canadiennes aux conférences sur l'éducation.

As you know, it is not yet entirely clear what further developments will take place in respect of *la Francophonie*. Assuming, however, that a formal structure of a general character is created to facilitate co-operation among French-speaking states, the question will arise how Canada should be represented in this general organization. If for example, conferences of a general nature were to be held under the auspices of such institutions, such as those concerned with economic assistance, with co-operation or with other related topics, it would be necessary to work out arrangements which would ensure an equitable representation of the whole of Canada. Thus, I would envisage that, at such a conference, a federal Cabinet Minister, an ambassador or a federal official, such as a member of the External Aid Office, would normally head a delegation that would include Quebec representatives and perhaps representatives of other provinces as well. I think it would be appropriate if a Quebec minister or official served as vice-chairman of such a delegation and, when appropriate, as chairman. The same provisions could be put into effect in the case of conferences called by the countries concerned.

I earnestly hope that you will be able to give early and serious consideration to these suggestions and to let me have your views on them. The confidence and belief which we share in the future of Canada must make you as anxious as I am to do all that can be done to prevent Canada from being divided on the international plane. I am convinced that we can find a way to work out among ourselves and without aid or interference of outside powers an acceptable method of representation in *la Francophonie* which would give your government and others concerned the opportunity of playing a full and active role without weakening the structure of Canada or its presence in the world.

That structure and that presence would certainly be weakened—and ultimately destroyed—if other countries invited Canadian provinces to international conferences of states, if those provinces accepted the invitation, and if the provincial delegates were treated formally as representatives of states while the Government of Canada was ignored.

A sovereign state—and Canada is one—must maintain responsibility for foreign policy, and for representation abroad, or it ceases to be sovereign. I know you do not wish this fragmentation of our country before the world to happen. That is why I am writing you again on this matter and why I earnestly hope that discussions between our two governments may lead to arrangements in the conduct of international affairs which will be satisfactory to both.

Yours sincerely,

(signed) L. B. PEARSON.

Notons cependant que nous ne savons pas encore clairement de quelle façon s'établiront les liens de la Francophonie. Si l'on créait des institutions de caractère formel ayant pour but de faciliter la coopération entre les états francophones, il faudrait alors déterminer de quelle façon le Canada serait représenté dans cette organisation. Si par exemple, sous l'égide de telles institutions, on tenait des conférences d'ordre général, par exemple en matière d'aide économique, de coopération ou de quelques sujets connexes il faudrait établir des arrangements qui assureraient une représentation équitable du Canada tout entier. J'envisage alors qu'à une telle conférence un ministre fédéral, un ambassadeur ou un fonctionnaire fédéral tel qu'un représentant du Bureau de l'Aide extérieure serait normalement appelé à diriger une délégation qui comprendrait des représentants du Québec, et peut-être également d'autres provinces. Je crois qu'il serait approprié qu'un représentant du Québec puisse agir comme vice-président d'une telle délégation, et, quand il y aura lieu, comme président. Les mêmes dispositions pourraient être mises en œuvre à l'occasion de conférences convoquées par les pays intéressés en l'absence de tout lien institutionnel.

J'espère vivement que vous pourrez prendre en considération très bientôt ces suggestions et me faire connaître votre point de vue. La confiance et la foi que nous partageons en l'avenir du Canada ne peuvent que vous rendre aussi désireux que je le suis de faire tout ce qui est possible pour empêcher que le Canada ne soit divisé sur le plan international. Je suis convaincu que nous pouvons trouver entre nous, et sans intervention extérieure, une façon d'établir notre représentation dans la Francophonie, façon qui sera acceptable pour tous et qui donnera à votre gouvernement et aux autres intéressés un rôle dynamique, sans pour autant affaiblir la structure du Canada ou sa présence dans le monde.

Cette structure et cette présence seraient certainement affaiblies—et, en fin de compte détruites—si d'autres pays invitent des provinces canadiennes à des conférences internationales au niveau des états, si ces provinces acceptent l'invitation, et si les délégués provinciaux sont traités d'une façon officielle comme représentants d'états alors que le gouvernement du Canada est ignoré.

Un état souverain—et le Canada en est un—doit maintenir sa responsabilité pour la politique étrangère et pour la représentation à l'étranger, ou il cesse d'être souverain. Je sais que vous ne souhaitez pas cette fragmentation de notre pays aux yeux du monde. C'est pourquoi je vous écris de nouveau à ce sujet et c'est pourquoi j'espère vivement que des discussions entre nos deux gouvernements pourront conduire à des arrangements quant à la conduite des affaires internationales qui seront satisfaisants de part et d'autre.

Veillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'assurance de ma haute considération.

(signée) L. B. PEARSON

(Translation)

(c)

Text of letter of April 5, 1968,
from Prime Minister L. B. Pearson
to Prime Minister Daniel Johnson

My dear Prime Minister:

May I begin by thanking you very sincerely for your warm and friendly references to me in your legislature yesterday. I appreciated them more than I can say. I shall always be grateful for our happy personal relations during our work together in our respective offices.

This is one of the last times that I will be writing to you as Prime Minister of Canada. I am doing it concerning a very important matter and one of the few regarding which we have still not been able to agree, you and I, despite many efforts and *démarches*. It is, nevertheless, a matter on which it is so necessary that we should agree; and on which I feel that we can. I wish to refer to our relations with *la Francophonie* in general and, more particularly, to this international conference of ministers of education which took place at Libreville last February and which should meet again in Paris in a few weeks.

I hope very much that before the Paris conference we can arrive at some agreement about this in order to avoid a new confrontation which would be more serious than the first. I have already written you on December 1, 1967, to propose an agreement concerning *la Francophonie* and Quebec's participation in a Canadian delegation. Since the Libreville conference I have sent you another letter on March 8. I have not heard from you on these two letters.

I assure you once again, that it is our policy to develop the closest relations between Canada and the French-speaking world. In my letters I proposed to you arrangements tending to favour co-operation within *la Francophonie* and I have suggested that normally the head of the Canadian delegation to conferences of ministers of education of *la Francophonie* should represent Canada, as head of a delegation, and not a single province of Canada. Such an arrangement seems to me particularly appropriate for the conference which should take place in Paris at the end of this month.

Other provinces, the population of which comprises a very large number of *francophones*, New Brunswick for example, would I believe be interested in participating, within a Canadian delegation, at conferences

(c)

Texte de la lettre du 5 avril 1968
du premier ministre L. B. Pearson
au premier ministre Daniel Johnson

Mon cher Premier ministre,

J'aimerais tout d'abord vous remercier du fond du cœur des paroles si aimables que vous avez eues à mon égard hier dans votre législature. Elles m'ont touché profondément. Je vous serai aussi toujours reconnaissant des excellentes relations personnelles que nous avons entretenues dans les rapports entre nos deux bureaux.

C'est probablement l'une des dernières fois que je vous écris à titre de Premier ministre du Canada. Je le fais au sujet d'une question fort importante, l'un des rares sujets sur lesquels nous n'avons pas encore réussi à nous entendre, vous et moi, malgré bien des efforts et des démarches. C'est pourtant un sujet sur lequel il importe tellement que nous tombions d'accord, et je crois que nous le pouvons. Il s'agit de nos rapports avec la francophonie en général et plus particulièrement de cette conférence internationale des ministres de l'Éducation qui s'est tenue à Libreville en février dernier et qui devrait se réunir de nouveau à Paris d'ici quelques semaines.

Je souhaite ardemment qu'avant la Conférence de Paris nous en arrivions à un accord et que nous évitions un nouvel affrontement plus grave que le premier. Je vous ai déjà écrit le 1^{er} décembre 1967 pour vous proposer une entente au sujet de la francophonie et de la participation du Québec à une délégation canadienne. Depuis la Conférence de Libreville, je vous ai fait tenir une autre lettre le 8 mars. Ces deux lettres sont restées sans réponse.

Je vous renouvelle mon assurance que nous tenons à établir les relations les plus étroites possibles entre le Canada et la francophonie. Je vous ai proposé dans mes lettres des dispositions tendant à favoriser la coopération au sein de la francophonie et je vous ai suggéré que normalement le chef de la délégation canadienne aux conférences des ministres de l'Éducation de la francophonie devrait représenter le Canada à titre de président de la délégation canadienne, et non pas une seule province du Canada. Un tel arrangement me semble particulièrement approprié pour la conférence qui devrait avoir lieu à Paris à la fin de ce mois.

D'autres provinces, dont la population compte un très grand nombre de francophones, notamment le Nouveau-Brunswick, seraient intéressées, je pense, à participer au sein d'une délégation canadienne à des conférences

such as the one which is expected to take place in Paris. Would this not be an occasion to seek a solution which completely respects the internal jurisdiction of provinces while permitting Canada to be and remain a single country on the international plane? This problem other federations have had to solve and I cannot believe that it would be insoluble for us. I cannot, nevertheless, hide my extreme anxiety in seeing it being resolved gradually in a way which is hard to reconcile with the survival of our country as an international entity.

It seems to me essential, therefore, to establish a dialogue between us as soon as possible on this question as a matter of great importance. You will understand that my greatest wish is to avoid finding ourselves in a situation which would force the Canadian Government to react in a way which would cause a controversy which could do nobody any good. Indeed, it is evident that a new confrontation would have consequences which would be damaging to us all. I am writing you in the profound conviction that with goodwill we could find a solution which would be compatible with the interests and the responsibilities of our two governments.

I am encouraged to do this because of what I know to be your feelings for Canada. I would very much appreciate receiving your views as soon as possible so that I may be aware of your thinking when I discuss this matter with my successor.

Yours sincerely,

(signed) L. B. PEARSON.

comme celle qui doit se tenir à Paris. Ne serait-ce pas l'occasion de rechercher une solution qui respecte intégralement la compétence interne des provinces tout en permettant au Canada d'être et de demeurer un seul pays sur le plan international? Ce problème, d'autres fédérations ont eu à le résoudre et je ne puis croire qu'il soit insoluble pour nous. Je ne peux toutefois vous cacher l'extrême inquiétude que j'éprouve à le voir se résoudre graduellement dans les faits d'une manière qui se concilie mal avec la survivance de notre pays comme entité internationale.

Il me paraît donc essentiel d'établir le dialogue entre nous le plus tôt possible sur cette question de la plus haute importance. Vous comprendrez que mon plus grand souci est d'éviter que nous nous trouvions dans une situation devant laquelle le gouvernement canadien serait forcé de réagir d'une façon qui prêterait à controverse et qui ne serait à l'avantage de personne. Il est bien évident qu'un nouvel affrontement aurait des conséquences qui risqueraient de nous être dommageables à tous. Je vous écris avec la conviction profonde qu'en y mettant de la bonne volonté nous pourrions trouver une solution qui serait compatible avec les intérêts et les responsabilités de nos deux gouvernements.

Je me sens encouragé à le faire parce que je connais vos sentiments à l'endroit du Canada. Je vous saurais infiniment gré de me faire part de votre avis le plus tôt possible car j'aimerais connaître votre opinion lorsque je m'entretiendrai de ce sujet avec mon successeur.

Veillez agréer, mon cher Premier ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(signée) L. B. PEARSON

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

HALIFAX
1735 Barrington St.

MONTREAL
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine St. West

OTTAWA
Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO
221 Yonge Street

WINNIPEG
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

Catalogue No. E2-6468

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
Queen's Printer and Controller of Stationery
Ottawa, Canada
1968

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine, à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

HALIFAX

1737, rue Barrington

MONTRÉAL

Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, avenue Granville

ou chez votre libraire.

N° de catalogue: E2-6468

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

Ottawa, Canada

1968