

EN TEMPS DE GUERRE COMME EN TEMPS DE PAIX,
GOUVERNEMENT MANQUANT, GOUVERNANCE MANQUÉE :
LA PROTECTION CIVILE AU CANADA, 1938-1988

André Lamalice

Thèse soumise à la
Faculté des études supérieures et postdoctorales
dans le cadre des exigences
du programme de doctorat en histoire avec spécialisation en études canadiennes

Département d'histoire
Faculté des arts
Université d'Ottawa

© André Lamalice, Ottawa, Canada, 2011

RÉSUMÉ

À travers l'étude des cinquante premières années de l'histoire de la protection civile au Canada, le présent travail discute de la capacité et de la volonté politique de gouvernements nationaux successifs d'assurer la sécurité de la population en temps de crises et d'urgences. Cette thèse soutient qu'à l'exclusion d'un bref intermède au plus fort de la Guerre froide, la fonction de protection civile ne parviendra pas à s'imposer au nombre des priorités de la gouvernance canadienne au cours de cette période.

Entre la création administrative d'un sous-comité sur les précautions contre les raids aériens à la veille de la Seconde Guerre mondiale, qui marque les débuts de la fonction de protection civile au Canada, et l'adoption en 1988 de la Loi sur la protection civile, un demi-siècle s'écoule. L'histoire de cette fonction se développe en réaction à l'évolution du contexte international et au gré des impératifs politiques, économiques et sociaux nationaux qui marquent la seconde moitié du XX^e siècle. Sa généalogie emprunte à la défense nationale à la fois le vocabulaire et la structure. Longtemps confondue dans la forme et dans le fond à la défense civile, la protection civile en arrive tard dans le siècle à se défaire de ses origines imposées et à se forger une personnalité propre orientée vers la gestion des urgences.

Néanmoins, comme le démontre le présent travail, son évolution est marquée par d'importantes failles de gouvernance qui se traduisent *inter alia* par une mise en œuvre aléatoire du système canadien de protection civile, l'absence continue d'un cadre législatif national, le développement de politiques fédérales inconsistantes, voire même à certaines périodes incohérentes, un financement trop souvent déficient et une direction indécise qu'exprime une série quasi ininterrompue de transferts administratifs et de

réorganisations successives. Le présent travail en conclut que ces failles de gouvernance ont empêché l'atteinte d'un état de préparation national à la hauteur du mandat premier du gouvernement qui est d'assurer la sécurité de ses citoyens en temps de guerre comme en temps de paix.

REMERCIEMENTS

Ni ce projet académique ni la démarche qui m'y a conduit n'auraient été possibles sans l'investissement personnel et professionnel d'un grand nombre de personnes à qui je dois toute ma reconnaissance. Je voudrais d'abord remercier la professeure Eda Kranakis qui, à titre de directrice du Département d'histoire de l'université d'Ottawa, a soutenu mes démarches initiales au moment de mon retour à la vie universitaire après une carrière entière au sein de la fonction publique. Mes remerciements s'adressent également à la professeure Sylvie Perrier qui a guidé et facilité les premières étapes de ma réadaptation au monde académique. Merci aussi au personnel administratif du Département et, en particulier, à Suzanne Dalrymple et Manon Bouladier-Major pour leur aide assidue et surtout leur patience pendant toute la durée de mon programme. Je désire témoigner ma profonde reconnaissance à l'endroit du personnel de Bibliothèque et Archives Canada pour leur constante disponibilité et leur aide salutaire tout au long de recherches parfois longues et difficiles. Je remercie aussi pour la grande bienveillance dont ils ont fait preuve à mon endroit Patricia Jackson et David Chaplin de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada qui ont généreusement mis à ma disposition les installations de recherche et la documentation du ministère. Dave Peters et Doug Barton du Musée canadien de la Guerre froide ont facilité mes recherches à travers des fonds et collections dont ils ont la garde et je les remercie profondément pour leur aide. Merci aussi au personnel de la Nova Scotia Archives and Records Management pour la célérité avec laquelle ils m'ont communiqué des copies de documents introuvables ailleurs.

Mais, par-dessus tout, je souhaite exprimer ma gratitude la plus profonde au professeur Serge Durflinger pour ses conseils judicieux et son appui de tous les instants à travers les nombreuses rencontres et discussions que nous avons eues au cours des cinq dernières années et pour ses commentaires toujours pertinents tout au long de la recherche et de la rédaction de cet ouvrage.

Ce projet académique, qui s'est rapidement transformé en projet de vie, n'aurait jamais pu voir le jour sans la présence assidue de ma compagne, Patricia Ojeda, qui a su donner un sens nouveau à mon existence en partageant ses pensées et son amour, et à qui s'est jointe en cours de route ma fille, Jade Andrea Meng Ling Lamalice-Ojeda, qui ne cesse d'animer notre vie de son intelligence et de ses sourires. Enfin, je m'en voudrais de passer sous silence les nombreux encouragements qui m'ont aidé à compléter ce cheminement, en particulier, ceux de mes trois universitaires préférés, mes fils Maxime, Olivier et Julien Clerk-Lamalice, qui ont été, sans le savoir, tout autant les catalyseurs de ce projet, qu'ils en sont, le sachant, les destinataires du message qu'il contient.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	ii
REMERCIEMENTS	iv
TABLE DES MATIÈRES	vi
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	viii
TABLEAUX	ix
INTRODUCTION	1
1 WILLIAM LYON MACKENZIE KING ET LE SILENCE OFFICIEL DE LA RAISON D'ÉTAT	29
2 LES APPRENTISSAGES INCERTAINS DES PRÉCAUTIONS CONTRE LES RAIDS AÉRIENS	54
3 LES PREMIERS PAS DIFFICILES DE L'ORGANISATION DE DÉFENSE CIVILE : MODÈLE DE TEMPS DE GUERRE POUR UNE ARCHITECTURE DE TEMPS DE PAIX	79
4 LA DÉFENSE CIVILE AU QUOTIDIEN : EN THÉORIE ET EN PRATIQUE	116
5 D'UN RAPPORT À L'AUTRE : DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MESURES DE GUERRE AU RAPPORT GRAHAM – 1956-1957	149
6 FROID NUCLÉAIRE ET SURVIE IMAGINÉE : LES ANNÉES FASTES DE LA PLANIFICATION D'URGENCE AU CANADA	173
7 EN CAS DE GUERRE NUCLÉAIRE	216
8 LE GRAND VIRAGE DE LA DÉTENTE : RIEN NE VA PLUS DANS LE MERVEILLEUX MONDE DE LA PROTECTION CIVILE	238

9	LE PROJET PHOENIX OU COMMENT NE PAS RENAÎTRE DE SES CENDRES	276
10	CHANGEMENT DE CAP ET GESTION DE CRISE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	292
11	VERS UNE PREMIÈRE POLITIQUE DE PROTECTION CIVILE... CINQUANTE ANS PLUS TARD	333
CONCLUSION		
	GOUVERNEMENT MANQUANT, GOUVERNANCE MANQUÉE	371
	CHRONOLOGIE DES ORGANISATIONS FÉDÉRALES DE PROTECTION CIVILE, 1938-1988	377
	ILLUSTRATIONS	380
	BIBLIOGRAPHIE	423

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

BPIEPC	Bureau de la protection des infrastructures industrielles et de la protection civile
CIMU	Comité interministériel sur les mesures d'urgence
COMU	Canada Organisation des mesures d'urgence
CNPMU	Centre national de planification des mesures s'urgence
ODC	Organisation de la défense civile
OMU	Organisation des mesures d'urgence
PCC	Protection civile Canada
PCRA	Protection contre les raids aériens
PUC	Planification d'urgence Canada
RNU	Régie nationale d'urgence
SCGU	Siège central du gouvernement d'urgence
SPMU	Secrétariat de planification des mesures d'urgence
SRGU	Siège régional du gouvernement d'urgence

TABLEAUX

4.1	SOUTIEN FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU CANADA AUX PROVINCES DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE NORMALISATION DES RACCORDEMENTS DE BOYAUX D'INCENDIE, 1952-1957	120
4.2	DÉFENSE CIVILE – CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA, 1951-1957	123
6.1	CRÉDITS CONSENTIS ET PERSONNELS AFFECTÉS AUX ACTIVITÉS DE PLANIFICATION D'URGENCE (OMU, MINISTÈRES ET AGENCES DU GOUVERNEMENT DU CANADA), 1957-1964	206
9.1	« SUMMARY COMPARISON OF 1968/69 PROGRAM REVIEW AND ESTIMATED EXPENDITURES REQUIRED TO REACH CAPABILITY LEVEL OF 60 PERCENT UNINJURED (MILLIONS OF DOLLARS) ». PROJET PHOENIX	279
10.1	DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA DÉFENSE CIVILE, 1970-1978	327

INTRODUCTION

Au XX^e siècle, à l'exclusion des guerres auxquelles a pris part le Canada, plus de 760 désastres naturels, technologiques et conflictuels importants ont frappé le pays et engendré nombre de situations d'urgence et de crises majeures¹. Aucune province, aucun territoire n'ont été épargnés. Aucune période n'a échappé à la « main de Dieu » ni à celle de l'Homme. Aucun groupe social, culturel, politique, communautaire, religieux ou linguistique n'a été à l'abri de ces incidents ou accidents qui ont marqué le cours de l'histoire. Il s'agit là d'un ensemble d'événements qui, au plan socio-économique, ont souvent influé de manière déterminante sur le développement de régions entières. En termes de gouvernance, ils ont maintes fois entraîné dans leur suite des questionnements et des débats de société sur la nature, l'origine et l'évolution de ces phénomènes et des risques auxquels se trouvait confrontée une population trop souvent vulnérable. Ils ont aussi interrogé la volonté politique et la capacité collective de se doter des moyens nécessaires permettant de se prémunir et se défendre contre les effets dévastateurs de telles calamités.

Devant pareil constat et face aux enjeux de société que suscitent les urgences et les crises d'origine naturelle ou technologique dont le nombre et l'amplitude n'ont fait que s'accroître avec l'arrivée du siècle nouveau, on serait presque en droit de s'attendre

¹ La Base de données canadienne sur les désastres de Sécurité publique Canada (SPC) répertorie et documente 760 désastres majeurs à s'être produits au Canada de 1900 à 1999. Les situations d'urgence qui en constitue la base des données répondent aux critères suivants : décès d'au moins 10 personnes; 100 personnes ou plus sont touchées/blessées/évacuées ou sont sans logement; aide nationale/internationale requise/nécessaire; importance/valeur historique; importants dommages ou interruption des processus normaux; communauté touchée dans l'incapacité de se rétablir par elle-même. Voir : <http://www.securitepublique.gc.ca/res/em/cdd/index-fra.aspx> [Consulté le 12 mars 2009].

à ce qu'un imposant corpus historique ait été développé au fil des dernières décennies. Portant sur le rôle et l'importance des mécanismes de protection de la population contre les sinistres en temps de guerre comme en temps de paix, un tel corpus serait en mesure de mieux éclairer les choix de société qui s'offrent à nous devant les réalités nouvelles qu'entraînent la métamorphose de l'échiquier stratégique international et les mutations environnementales issues des changements climatiques. Surtout, aurions-nous pu bénéficier des apprentissages de la protection civile en tant qu'instrument de gouvernance en appui à une gestion des urgences éclairée pour répondre aux nombreuses problématiques contemporaines de sécurité. Pourtant, il n'en est rien.

Une recherche exhaustive de l'ensemble des publications portant sur ce que d'aucuns ont appelé « le devoir premier des gouvernements »² permet de constater que les historiens et les chercheurs ne se sont pas intéressés à l'histoire de la protection civile au Canada. En fait, c'est un peu comme si l'historiographie canadienne avait complètement oblitéré de la mémoire collective cette dimension porteuse de la réalité canadienne.³

En effet, il n'y a que quelques dizaines d'ouvrages sérieux sur les désastres majeurs qui se sont produits au Canada au cours du siècle dernier. Un bref tour d'horizon permet d'identifier les principaux thèmes et sujets abordés. Les déraillements et les accidents miniers sont l'objet du plus grand nombre d'études avec les inondations de la Rivière Rouge, l'explosion du *Mont Blanc* dans le port de Halifax en 1917 et le

² « Safeguarding human lives. Helping to protect personal property. Promoting the safety and security of communities. Of all the things governments do, perhaps nothing is more important than meeting these fundamental needs. » Voir : Johanne Duguay, « Building on 50 years of partnership », *Emergency Preparedness Digest*, Emergency Preparedness Canada, Vol. 25, No. 1, janvier-mars 1998, p. 10.

glissement de terrain de Frank en Alberta au début du siècle. La plupart de ces travaux sont des monographies et des études de cas⁴.

La recherche d'articles savants à caractère historique sur les désastres canadiens s'avère également une entreprise décevante. On retrouve, encore ici, divers écrits sur les mêmes thèmes et sujets que ceux identifiés dans les monographies et les études de cas, de même qu'une poignée d'articles récents sur des sujets aussi divers que l'utilité du programme Radarsat sur le plan de la gestion des urgences, les changements climatiques en tant que facteurs multiplicateurs du risque et l'état du système de protection civile du secteur énergétique canadien⁵. De cette maigre production, seul l'historien J.M. Bumstead signe des textes historiques⁶.

Sous la rubrique « protection civile » se trouve une douzaine d'ouvrages publiés en grande majorité dans les années 1990, notamment quelques études sur les pluies diluviennes et les tempêtes de neige « en tant que catastrophes naturelles » et quelques ouvrages récents en ingénierie. On peut aussi consulter des numéros de la *Revue de la protection civile* et certaines publications spécialisées de Protection civile Canada (PCC). Seuls quelques titres sur des questions environnementales, un rapport sur la stratégie nationale d'atténuation des catastrophes publié en 2002 et divers documents sur

⁴ L'étude de cas s'adapte particulièrement bien du point de vue méthodologique aux caractéristiques intrinsèques des désastres majeurs.

⁵ Howard Edel et al., « The Canadian Radarsat Program », *Quest*, 2004, pp. 48-53. Kenneth F. Hare, « Climate: The Neglected Factor? », *International Journal*, 1981, pp. 371-387; Glen Toner et Gregg Legare, « Canadian Energy Security: The State of Canada's Emergency Preparedness System », *Canadian Public Administration*, 1990, pp. 67-90.

⁶ J.M. Bumstead, « Developing a Canadian Disaster Relief Policy: The 1950 Manitoba Flood », *Canadian Historical Review*, Vol. 68, No. 3, 1987, pp. 347-373; « The Manitoba Royal Commission on Flood Cost Benefit and the Origins of Cost-Benefit Analysis in Canada », *American Review of Canadian Studies*, Vol. 32, No. 1, 2002, pp. 97-121.

des sujets aussi variés que le développement industriel, la gestion de crise et la santé et la sécurité, provenant de sources gouvernementales et non gouvernementales diverses, sont disponibles aux fins de consultation.

La rubrique « sécurité civile » laisse également les chercheurs sur leur faim.

À peine une trentaine de titres sont consacrés à la gestion des urgences, dont cinq portent sur les secours aux victimes de catastrophes et neuf sur le « Grand Verglas » de 1998.

De la quarantaine d'ouvrages se retrouvant sous la rubrique « protection civile », un seul traite véritablement d'histoire. Il s'agit d'une monographie sur l'histoire administrative de Protection civile Canada soulignant le cinquantième anniversaire de l'organisme aujourd'hui disparu.⁷

Certaines bibliothèques spécialisées disposent de collections intéressantes.

Ainsi, la bibliothèque de Sécurité publique Canada (SPC) comprend quelque cinq cents références bibliographiques de revues spécialisées, de rapports gouvernementaux et de rapports d'experts-conseils, mais seules deux monographies internes produites dans les années 1970 portent sur l'histoire de la défense civile et de la planification d'urgence⁸.

Pour sa part, la bibliothèque du Musée canadien de la Guerre froide (MCGF) conserve des ouvrages généraux qui documentent les principaux événements, les enjeux et les personnalités marquantes de la Guerre froide. Le musée offre surtout l'avantage de

⁷ David McConnell, *Plan for Tomorrow, Today: The Story of EPC*, Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1998. Depuis 2000, deux organismes et/ou ministères ont succédé à Protection civile Canada : le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile (BPIEPC) au sein du ministère de la Défense nationale en 2001 et Sécurité publique et Protection civile Canada en 2003 qui résultait d'un amalgame des fonctions du ministère du Solliciteur général et du BPIEPC et qui deviendra Sécurité publique Canada, au moment de la création de ce ministère en 2005.

⁸ Susan McCoy, *Civil Defence in Canada, 1951-59*, [Ottawa, s.d.]; Dominic Talarico, *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization*, Unpublished Paper, [Ottawa, Emergency Planning Canada, 1974-1975].

posséder des fonds d'archives documentaires et photographiques originaux, mais qui sont pour la plupart en voie d'être répertoriés et catalogués.

Au cours des dernières années, des chercheurs ont entrepris l'étude de certains aspects de la protection civile à l'angle de la Guerre froide, principalement des points de vue socioculturel et militaire. Mais, alors que seuls quelques-uns d'entre eux ont produit des thèses de maîtrise et de doctorat, d'autres ne semblent même pas avoir donné suite à la publication de premiers travaux⁹, ce qui s'accorde avec les conclusions de la chercheuse Frances Reilly qui affirme que « [d]espite the rich primary sources available, Canada's civil defence experiences during the Cold War remain an allusive topic in Canadian historiography »¹⁰.

Sur la quinzaine de thèses examinées, aucune ne se rapporte à l'histoire de la protection civile à proprement parler. La thèse de maîtrise de Steven H. Lee, qui date de 1987, avance principalement que la défense civile a contribué au cours de la période de l'après-guerre à consolider la position du Canada en tant que « partenaire mineur » de la Grande-Bretagne et des États-Unis au sein de l'Alliance atlantique¹¹. Celle de Deanna Toxopeus traite de l'accord signé en 1951 entre l'Ambulance Saint-Jean et la Croix-Rouge canadienne à la lumière des impératifs de la défense civile afin de rationaliser le rôle de ces organisations au sein du système de santé et de l'État

⁹ Mark Davidson, « Preparing for the Bomb: The Development of Civil Defence Policy in Canada, 1948-1963 », *Canadian Military History*, Vol. 16, Number 3, Summer 2007.

¹⁰ Frances Reilly, « Operation "Lifesaver": Canadian Atomic Culture and Cold War Civil Defence », *Past Imperfect*, HCGSA, University of Alberta, Vol. 14 (2008), pp. 46-85. L'article constitue le troisième chapitre de sa thèse de maîtrise. Voir : Frances V. Reilly, *The Consumption of Science and Technology: Canadian Atomic Culture During the Cold War*, Thèse de maîtrise, University of Alberta, 2009.

¹¹ Steven H. Lee, *Power Politics and the Cold War: The Canadian Civil Defence Program and the North Atlantic Alliance, 1945-1959*, Thèse de maîtrise, McGill University, 1987.

providence¹². Une troisième thèse de maîtrise que rédige Anne Fisher en 1999 étudie le mythe de la protection de la population en tant qu'élément justificatif de l'effort de guerre du Canada durant la Seconde Guerre mondiale et l'après-guerre¹³. Une seule thèse de doctorat a été répertoriée au cours de nos recherches, celle de l'historien Andrew Burtch qui met l'accent sur les aspects militaires de la défense civile canadienne dans les années 1950¹⁴. L'ouvrage fait la chronique des événements qui marquent l'évolution de la défense civile au cours de cette période, traite de l'incapacité de la fonction à s'implanter en tant qu'institution nationale et discute de l'effet qu'aura cet échec sur la réponse du Canada face à la menace de guerre nucléaire et sur les relations entre l'État et ses citoyens.

Pareil constat traverse aussi le temps. Il rejoint les conclusions auxquelles en était arrivé Lawrence S. Hagen déjà au milieu des années 1970 lorsqu'il affirmait que « [A]cademic literature on Canadian Civil Defence is virtually non-existent »¹⁵ et s'accorde avec une étude menée en 2004 pour le compte de Sécurité publique et Protection civile Canada sur la quasi-inexistence de programmes d'études supérieures sur la gestion des urgences au Canada :

Sur les milliers de documents répertoriés sur ce site, seules cinq thèses pertinentes ont été recensées dans le cadre de cette recherche. Sur les cinq, trois ont été rédigées dans les années 1970 et portaient sur des questions telles

¹² Deanna Toxopeus, *1951 Agreement between the Red Cross and St. John Ambulance: a Case Study of the Effect of Civil Defence on Canada's Health Care System*, Thèse de maîtrise, Carleton University, 1997.

¹³ Anne Fisher, *Civil Defence in Canada, 1939-1965: Garnering Public Support for War and Nuclear Arms Through the Myth of Protection*, Thèse de maîtrise, Lakehead University, 1999.

¹⁴ Andrew Burtch, *A Necessary Absurdity : Canadian Civil Defence in the 1950s*, Thèse de doctorat, Carleton University, 2009.

¹⁵ Lawrence S. Hagen, *Civil Defence : the Case for Reconsideration*, National Security Series No. 7, Centre for International Relations, Kingston, Queen's University, 1977, p. 88.

que la gestion des médias pendant les situations d'urgence... Les résultats de cet examen mettent en évidence toutefois le faible nombre de projets de recherche qui ont été – ou sont actuellement – menés au Canada, dans le domaine des catastrophes et des urgences.¹⁶

En réalité, les sources gouvernementales imprimées constituent la documentation la plus riche sur la protection civile et, avec les journaux, tiennent souvent lieu de sources primaires. Elles se composent de divers rapports administratifs, revues ministérielles et autres publications sur des enjeux pointus ou ponctuels traités dans un jargon trop souvent bureaucratique. Les « trouvailles » de nature historique sont rares. On dénombre cependant quelques « résumés » historiques, le plus souvent sous forme chronologique, dans les publications officielles des organismes de gestion des urgences¹⁷. Somme toute, le bilan est ici bien mince.

Si aucun historien canadien n'a consacré d'ouvrage entier à la protection civile, certains en ont néanmoins abordé le thème dans le cadre d'études plus larges. Ainsi, James Eayrs, dans le second ouvrage de la série de cinq volumes qui fait époque *In Defence of Canada* et qui s'intitule *Appeasement and Rearmament*¹⁸, s'attache à décrire l'état pitoyable du système de défense du Canada à la fin des années 1930, ce qui permet de contextualiser les difficultés qui marqueront les débuts de la première organisation de protection civile. L'historien militaire C.P. Stacey aborde aussi de manière circonstancielle la problématique de la protection civile dans plusieurs de ses

¹⁶ James A. Bruce, Kenneth Donovan et Monica J. Hornof, *L'enseignement de la gestion des urgences au Canada/Emergency Management Education in Canada*, Ottawa, Sécurité publique et Protection civile Canada, 2004, p. 10.

¹⁷ Pour la période 1968-1980, voir : S. N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, Emergency Planning Canada, Vol. 13, No. 3, juillet-septembre 1986, p. 12.

¹⁸ James Eayrs, *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*, Toronto, University of Toronto Press, 1965. Voir en particulier : p. 134.

ouvrages. Par exemple, dans l'étude qu'il consacre à la période de Mackenzie King¹⁹, Stacey discute de la politique de King visant à garder secrets les préparatifs du Canada d'avant-guerre dans le but d'éviter toute controverse au sujet d'une participation éventuelle du Canada à la guerre, une politique qui marquera en particulier la mise en œuvre du programme de précautions contre les raids aériens. Puis, dans *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada*, il attribue le peu d'importance accordée au Comité sur la défense, que plusieurs considèrent à l'époque comme un forum occasionnel pour hauts gradés²⁰, aux lenteurs excessives de ce comité à l'origine du programme sur les précautions aériennes. L'ouvrage de Donald Creighton, *The Forked Road: Canada 1939-1957*²¹, participe également à cette discussion en imputant plutôt les retards encourus par ce comité à la « distance ostentatoire » que semble maintenir Mackenzie King envers les affaires internationales. Dans *William Lyon Mackenzie King: The Prism of Unity, 1932-1939*, H. Blair Neatby avance quant à lui que l'approche prudente du Premier ministre canadien résultait davantage des décisions forcées que lui imposaient les avancées des régimes totalitaires²². L'établissement du contexte général du temps de guerre entourant la mise en œuvre du premier programme national de protection civile est aussi enrichi par divers ouvrages biographiques tels que *Soldiers and Politicians*, de Maurice Pope, qui fournit de précieuses informations autant sur les difficultés de mise en œuvre du programme que sur le climat qui anime les mentalités

¹⁹ C.P. Stacey, *Canada and the Age of Conflict: 1921-1948, The Mackenzie King Era*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.

²⁰ C.P. Stacey, *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939-1945*, Ottawa, Queen's Printer, 1970.

²¹ Donald Creighton, *The Forked Road: Canada 1939-1957*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976.

²² H. Blair Neatby, *William Lyon Mackenzie King: The Prism of Unity, 1932-1939*, Toronto, University of Toronto Press, 1976.

des acteurs de la période, y compris les perceptions souvent défavorables que se portent mutuellement les décideurs civils et militaires²³. En ce qui concerne le contexte de la protection civile au plan local, seul l'historien Serge Durflinger dans *Fighting from Home*, s'intéresse aux divers aspects sociaux et culturels d'une collectivité canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale lorsqu'il se penche sur l'organisation et les activités du *Civilian Protection Committee* de Verdun au Québec²⁴.

Alors que nombre d'historiens se tournent vers les nouvelles pistes de recherche qu'offre l'histoire sociale et utilisent de nouvelles sources documentaires et des méthodes de recherche quantitatives, l'histoire de la protection civile de l'après-guerre continue d'être observée en juxtaposition à l'histoire politique par l'entremise d'ouvrages plus traditionnels à caractère biographique. Ainsi les mémoires de hauts fonctionnaires tels que Charles Ritchie²⁵ et Gordon Robertson²⁶ permettent de mieux saisir l'importance réelle qu'occupe le programme de protection civile dans l'environnement global des politiques publiques du gouvernement fédéral et du processus décisionnel relié à la conduite de l'État. De la même façon, en plus de jauger l'importance et l'influence des personnalités en présence dans le développement des politiques de la défense civile, les ouvrages sur d'anciens militaires tels que Frank Worthington²⁷ et Howard Graham²⁸ donnent également un aperçu de la

²³ Maurice A. Pope, *Soldiers and Politicians : The Memoirs of Lt.-Gen Maurice A. Pope, C.B., M.C.*, Toronto, University of Toronto Press, 1962.

²⁴ Serge Marc Durflinger, *Fighting from Home: The Second World War in Verdun, Quebec*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2006.

²⁵ Charles Ritchie, *Diplomatic Passport : More Undiplomatic Diaries, 1946-1962*, Toronto, Macmillan, 1981.

²⁶ Gordon Robertson, *Memoirs of a Very Civil Servant: Mackenzie King to Pierre Trudeau*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.

²⁷ Larry Worthington, *'Worthy': A Biography of Major-General F.F. Worthington C.B. M.C. M.M.*, Toronto, The MacMillan Company of Canada Limited, 1961.

coexistence souvent difficile des cultures militaires et civiles au sein de l'appareil gouvernemental. Ainsi, le seul ouvrage biographique qui sera publié sur Frank Worthington souligne la frustration grandissante de l'ancien général devenu fonctionnaire qui résulte en grande partie du manque de volonté politique du gouvernement. Ce sentiment est à l'origine de l'impression croissante de découragement que laisse transparaître Worthington au fur et à mesure de l'enlèvement progressif de l'organisation et du programme de défense civile des années 1950. Les ouvrages biographiques d'hommes politiques marquants tels que Brooke Claxton²⁹, Paul Martin³⁰, John Diefenbaker³¹, Lester B. Pearson³² et Pierre Elliott Trudeau³³ qui ont influencé de manière significative les diverses étapes de l'histoire de la protection civile, se révèlent des sources documentaires indispensables afin de compléter l'effort de mise en contexte des politiques publiques en matière de défense civile et de gestion des urgences.

Certains ouvrages à caractère officiel, notamment les deux volumes de John Hilliker sur l'histoire administrative du ministère des Affaires extérieures et qui font partie de la « Collection en administration publique du Canada » de l'Institut d'administration publique du Canada (IAPC), documentent non seulement l'histoire administrative et institutionnelle, mais aussi rendent compte de la perspective

²⁸ Howard Graham, *Citizen and Soldier: the Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto: McClelland and Stewart, 1987.

²⁹ David Jay Bercuson, *True Patriot. The Life of Brooke Claxton 1898-1960*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1993.

³⁰ Paul Martin, *A Very Public Life, Vol. II: So Many Worlds*, Toronto, Deneau, 1985.

³¹ Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1995; Peter C. Newman, *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

³² John English, *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson, 1949-1972*, Volume II, Toronto, Vintage Books, 1992.

³³ John English, *Citizen of the World: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1919-1968*, Volume I, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2006; *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1968-2000*, Volume II, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2009.

canadienne des grands événements qui ont marqué la Guerre froide³⁴. Cette contextualisation s'exprime également à travers les ouvrages des historiens Doug Ooram³⁵ et J.L. Granatstein³⁶ qui étudient, entre autres, la mise en place d'une haute fonction publique qui tire son origine dans la période de l'entre-deux-guerres et qui procure au Canada de l'après-guerre l'élan intellectuel et la structure bureaucratique nécessaire à l'élaboration des politiques et des mécanismes de mise en œuvre de l'État providence. D'autres ouvrages encore offrent une remise en question de l'interprétation plus traditionnelle de l'action de l'État au cours de cette période de grands changements. Ainsi, *Cold War Canada : the Making of a National Insecurity State*³⁷ du politologue Reg Whittaker et du documentariste Gary Marcuse et qui couvre les dix premières années de la Guerre froide, propose une réinterprétation du rôle modéré du gouvernement canadien, notamment dans ses actions contre le communisme, à travers une analyse détaillée de l'élaboration des politiques fédérales, de l'émergence d'un nouveau cadre de sécurité et de l'alignement du Canada aux côtés des États-Unis dans le contexte global de la Guerre froide.

Un nombre restreint d'ouvrages mettent en relief l'apport d'autres disciplines à l'histoire de la fonction. Ainsi, la chercheuse Tracy C. Davis étudie au moyen d'une

³⁴ John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs: The Early Years, 1909-1946*, Volume I, The Institute of Public Administration of Canada, Montreal & Kingston, London, Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1990; John Hilliker et Donald Barry, *Canada's Department of External Affairs, Volume 2, Coming of Age, 1946-1968*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press/The Institute of Public Administration of Canada, 1995.

³⁵ Doug Ooram, *The Government Generation: Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

³⁶ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982.

³⁷ Reg Whittaker et Gary Marcuse, *Cold War Canada, The Making of a National Insecurity State, 1945-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.

approche comparative les programmes d'exercices de défense civile des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada durant des années 1950 et 1960 et dégage une analyse transculturelle des aspects théâtraux de ce type d'activité³⁸. Les travaux de la spécialiste en histoire médicale Mary Tremblay contribuent à valider le contexte plus large des relations parfois difficiles entre les civils et les militaires quant aux responsabilités respectives des ministères des Pensions et de la Santé nationale et de la Défense nationale à la fin de la Seconde Guerre mondiale³⁹ et à illustrer ainsi qu'elles ne sont certes pas l'apanage de la protection civile. L'ouvrage du gestionnaire des mesures d'urgence, Ron Kuban, intitulé *Concepts of the Emergency Site Management and Emergency Operations Centre System*⁴⁰ porte sur le système de gestion des interventions d'urgence des autorités municipales canadiennes. Le système canadien se distingue alors de l'*Integrated Emergency Management System (IEMS)* qu'adoptent les États-Unis à compter des années 1970 qui se fonde sur l'approche tous risques de l'intervention gouvernementale (c.-à-d. direction, contrôle et communication) et s'applique à toutes les situations, depuis les urgences locales jusqu'aux catastrophes naturelles et, ultimement, à la guerre nucléaire⁴¹. Les communications d'urgence sur le terrain sont aussi l'objet d'études de la part de chercheurs universitaires. À la tête de l'Unité de recherche en

³⁸ Tracy D. Davis, *Stages of Emergency: Cold War Nuclear Civil Defense*, Durham and London, Duke University Press, 2007.

³⁹ Mary Tremblay, « The Right to the Best Medical Care: Dr. W.P. Warner and the Canadian Department of Veterans Affairs, 1945-55 », *Canadian Bulletin of Medical History*, Vol. 15, 1998, pp. 3-25.

⁴⁰ Ron Kuban, *Concepts of the Emergency Site Management and Emergency Operations Centre Systems*, Edmonton, Alberta Public Safety Services, 1994.

⁴¹ L'IEMS a été développé dans le but de procurer au gouvernement fédéral, à ceux des États et du niveau local, de même qu'aux secteurs privé et non gouvernemental, un cadre unique pour la préparation, l'intervention et le rétablissement quelle que soit la nature, la durée, l'ampleur ou la complexité des situations d'urgence. Ce système permet l'interopérabilité en s'appuyant sur un ensemble commun de principes, de concepts et de technologies qui couvrent tous les aspects de la gestion des urgences.

communication d'urgence de l'université Carleton, Joseph Scanlon produit dans les années 1970 et 1980 une série de publications sur les incidents majeurs à survenir au Canada et dont les principaux apprentissages seront utilisés dans le cadre de cours de formation en gestion des urgences⁴². Les principes fondamentaux qui se dégagent de ces apprentissages et le cadre conceptuel des communications publiques d'urgence qui en découle feront école et se retrouveront dans nombre de publications fédérales sur les communications d'urgence, dont *La Gestion des crises et des situations d'urgence*⁴³ publiée à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale par le Centre canadien de gestion (CCG) au début des années 2000. Enfin, le professeur John Lindsay, directeur du Département des études appliquées en matière de sinistres et d'urgences de l'université Brandon au Manitoba, est l'un des rares chercheurs universitaires à intégrer l'histoire de la protection civile à ses travaux sur la vulnérabilité du système canadien de gestion des urgences qu'il décrit comme étant « more shaped by its past events than its future risks »⁴⁴.

⁴² Joseph Scanlon et Brian Taylor, *The Warning Smell of Gas*. Ottawa, Ottawa, Emergency Planning Canada, 1975; Joseph Scanlon, Jim Jefferson et Debbie Sproat, *The Port Alice Slide*, Ottawa, Emergency Planning Canada, 1976; Joseph Scanlon, *The Terrace Floods*, Ottawa, Emergency Planning Canada, 1978; Joseph Scanlon et Gillian Osborne, *The Response to the Medicine Hat Train Derailment and Collision of 1984: The City Tests Its Peacetime Emergency Disaster Plan*, Ottawa, Carleton University, Emergency Communications Research Unit, 1987; Joseph Scanlon et Angela Prawzick, *The Princeton Ice Jams*. Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1988; Joseph Scanlon et Gillian Osborne, *The Petawawa Train Derailment*. Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1988.

⁴³ Patrick Boisvert et Raphael Moore, *La Gestion des crises et des urgences : Un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada*, Ottawa, Centre Canadien de gestion, 2003.

⁴⁴ John Lindsay, *Emergency Management in Canada : Near Misses and Moving Targets*, Voir : www.emaac.net [Consulté le 15 février 2011]. Site de l'*Emergency Management Association of Atlantic Canada*.

Ce survol historiographique contraste fortement avec le bilan que l'on retrouve en Grande-Bretagne où chercheurs et historiens ont démontré un intérêt plus soutenu à l'endroit des questions politiques et organisationnelles de la défense civile. L'origine de l'organisation britannique de défense civile remonte aux années 1930 et aux activités de préparation en cas de guerre et, en particulier, au programme de précautions contre les raids aériens⁴⁵. Durant la Seconde Guerre mondiale, la défense civile de Grande-Bretagne compte sur les volontaires du *Civil Defence Corps* (CDC) pour accomplir sa mission. Démantelé à la fin de la guerre, le CDC renaît dès 1948 à la suite de l'accroissement des tensions est-ouest⁴⁶.

Pour de nombreux chercheurs britanniques, l'histoire du CDC se confond avec l'histoire de la défense civile. Selon l'historien et archéologue Bob Clarke, cette histoire est tributaire du rôle en retrait qu'exerçait la Grande-Bretagne sur l'échiquier de la Guerre froide où s'affrontaient les principaux protagonistes, les États-Unis et l'URSS. Selon Clarke, cette réalité ne signifiait pas pour autant que le pays était à l'abri d'une attaque nucléaire alors que la proximité géographique de l'Union soviétique se traduisait par l'entreposage d'armes nucléaires américaines sur le territoire britannique⁴⁷.

Ainsi, tout au long de la période de la Guerre froide, les politiques nationales visant la

⁴⁵ Voir : <http://www.britishcivildefence.org/ICDDS/icdds.html#ICDDS> [Consulté le 15 février 2011]. Site de l'*Institute of Civil Defence and Disaster Studies* (ICDDS), fondé en 1938 «to raise public awareness to the threat of air attack in the event of war, and through training, enable the civil population to effectively implement or participate in emergency response procedures ».

⁴⁶ Wayne Cocroft et Roger Thomas (dirs.), *Cold War : Building for Nuclear Confrontation, 1946-1989*, Swindon, Heritage Books, 2003, p. 229. Voir également : Tim Essex-Lopresti (ed.), *A Brief History of Civil Defence*, Matlock (Derbyshire), Civil Defence Association, 2005.
<http://www.civildefenceassociation.org.uk/HistCDWebA4V7.pdf> [Consulté le 15 février 2011]. Site de la *Civil Defence Association*.

⁴⁷ Bob Clarke, *Four Minute Warning: Britain's Cold War Legacy*, Gloucestershire, Tempus Publishing Limited, 2005, p. 9.

protection de la population en cas d'urgence seront essentiellement conçues et adoptées en fonction de la menace stratégique nucléaire et non des urgences civiles, une réalité que reflète également l'historiographie britannique. Ces politiques se composent de deux volets principaux. Le premier repose sur la dissuasion nucléaire qui s'exprimait à travers l'équilibre de la terreur ou la « doctrine de la destruction mutuelle assurée » (MAD) et s'impose dès le tout début, comme l'affirme le politologue français et spécialiste des questions stratégiques, Bruno Tertrais : « Indeed, deterrence of the strong by the weak and its logical implications were implicit in U.K. doctrine as early as 1957-1958⁴⁸ ». Le second volet de ces politiques porte sur la défense civile que le chercheur Greville Rumble définit comme étant l'ensemble des précautions « other than combat to protect civilian population »⁴⁹.

À la fin des années 1960, la détente entraîne d'importantes compressions budgétaires⁵⁰ et signale la fin de l'emblématique CDC et son remplacement par un nouveau système de défense civile fondé sur la création de régions et de sous-régions, dont le fonctionnement autonome vise à assurer la poursuite des activités gouvernementales en cas de guerre atomique. L'abolition du CDC constitue pour plusieurs historiens et chercheurs un tournant de l'histoire de la défense civile et cette question émerge à nouveau dans les années 1980 avec la publication de l'ouvrage polémique de Duncan Campbell, *War Plan UK : The Truth about Civil Defence*

⁴⁸ Bruno Tertrais, « *Destruction assurée : The Origins and development of French Nuclear Strategy, 1945-81* » dans Henry D. Sokolski (dir.), *Nuclear Mutual Assured Destruction, Its Origin and Practice*, Strategic Studies Institute, 2004, p. 93. Voir : <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub585.pdf> [Consulté le 15 février 2011].

⁴⁹ Greville Rumble, *The Politics of Nuclear Defence : A Comprehensive Introduction*, Cambridge UK, Polity Press, 1985, p. 154.

⁵⁰ Peter Hennessy, *The Secret State : Whitehall and the Cold War*, London, The Penguin Press, 2002, p. 144.

in Great Britain. Campbell y critique alors l'abolition du CDC et l'adoption d'une politique d'abris antinucléaires en remplacement du précédent concept d'évacuation de masse et associe cette politique gouvernementale à une politique visant à assurer le contrôle de la population en cas d'attaque nucléaire⁵¹. Mais, la fin de la Guerre froide a aussi pour effet de réduire l'intérêt général et celui des chercheurs envers la défense civile et la question perd de son intensité et disparaît de l'environnement public. Néanmoins, celle-ci refait surface en 2005 lorsque Clarke associe l'abolition du CDC à l'abandon pur et simple de la politique britannique de défense civile⁵².

Selon l'*Institute of Historical Research* de l'université de Londres⁵³, l'une des dernières études académiques sur la question est l'ouvrage de l'historien Matthew Grant intitulée *After the Bomb : Civil Defence and Nuclear War in Great Britain, 1945-68*. Grant, qui tente de mettre un terme à la discussion entourant la décision de 1968, conclut que les divers gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays dépendaient d'abord et avant tout de la politique de défense civile pour convaincre la population qu'il était possible de survivre à la guerre nucléaire afin d'assurer l'appui populaire envers la participation de la Grande-Bretagne à la course aux armements⁵⁴.

Aux États-Unis, les dimensions politiques, idéologiques et stratégiques de la Guerre froide ont occupé une part importante de l'historiographie américaine de la seconde moitié du XX^e siècle. Elles ont donné lieu, entre autres, aux interprétations et débats théoriques des écoles orthodoxe, révisionniste et postrévionniste, qui

⁵¹ Duncan Campbell, *War Plan UK : The Truth about Civil Defence in Great Britain*, London, Burnett Books, 1982, p.15.

⁵² *Op. Cit.*, Clarke, *Four Minute Legacy*, p. 63.

⁵³ Voir le site de l'I.H.S. : <http://www.history.ac.uk/> [Consulté le 10 février 2011].

⁵⁴ Mathew Grant, *After the Bomb : Civil Defence and Nuclear War in Great Britain, 1945-68*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

correspondent généralement et reflètent les préoccupations des années 1950, 1960 et 1970-1980, à propos de la signification, de la forme et de la portée de la Guerre froide⁵⁵. L'histoire de la protection civile connaît un parcours bien différent qui remonte au début du XIX^e siècle avec l'adoption par le Congrès d'une première loi visant à dédommager les habitants d'une petite ville du New Hampshire dévastée par un incendie⁵⁶. L'étude de ce parcours a suscité autant d'intérêt de la part des chercheurs des disciplines connexes à l'histoire que des historiens eux-mêmes. Les sciences sociales ont notamment contribué à éclairer le domaine de la gestion des urgences au moyen des travaux de nombreux sociologues, politologues, économistes, géographes, démographes et planificateurs urbains⁵⁷. À cet effet, l'ouvrage du *National Research Council* des États-Unis intitulé *Facing Hazards and Disasters : Understanding Human Dimensions* trace un excellent bilan de l'état de la recherche scientifique au cours des dernières trente années⁵⁸. Comme l'indiquent les sociologues Lori Peek et Dennis Mileti dans un article intitulé « The History and Future of Disaster Research »⁵⁹, plusieurs des disciplines qui s'intéressent à la question des risques et des sinistres ont aussi une longue tradition qui remonte aux théories issues formulées par John Dewey de l'École des études sociales

⁵⁵ John Lewis Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 281-282.

⁵⁶ George Haddow, Jane Bullock, Damon Coppola, *Introduction to Emergency Management*, Burlington, Butterworth Heinemann, 2008, p. 2.

⁵⁷ Claire B. Rubin (ed.), *Emergency Management, The American Experience, 1900-2005*, Fairfax VA, Public Entity Risk Institute, 2007.

⁵⁸ National Research Council, Committee on Disaster Research in Social Sciences, *Facing Hazards and Disasters : Understanding Human Dimensions*, Washington DC, National Academies Press, 2006.

⁵⁹ Lori Peek et Dennis S. Mileti, « The History and Future of Disaster Research » dans Robert B. Bechtel et Arza Churman (eds.), *Handbook of Environmental Psychology*, New York, John Wiley and Sons, 2002, p. 512.

de l'Université de Chicago au début du siècle dernier⁶⁰. Dans les années 1920, le sociologue S.H. Prince s'intéresse d'abord aux catastrophes technologiques avant de se tourner vers les recherches sur les désastres naturels⁶¹. Puis, dans l'après-guerre, le géographe Gilbert White, aussi de l'Université de Chicago et auquel on attribue la paternité de la recherche sur la gestion des catastrophes naturelles, fait porter ses travaux sur les interactions des forces naturelles et sociales qui, selon lui, sont à l'origine des risques et des sinistres majeurs⁶². Au cours de cette même période, la recherche sur les désastres commence à recevoir l'attention du gouvernement fédéral. Entre autres, le gouvernement américain subventionne alors de nombreux projets de recherche, notamment dans les domaines de la psychologie et de l'organisation sociale et dans celles sur l'étude des comportements de masse et de leurs effets sur les politiques sociales dont l'étude visait à établir les apprentissages pouvant s'appliquer à la défense civile en cas d'attaque nucléaire⁶³.

En plus de donner naissance à un grand nombre de programmes de défense civile tant au niveau local qu'à celui des États de même qu'à la création au plan national de la *Federal Civil Defense Association* (FCDA), la période de l'après-guerre intéresse autant des historiens spécialistes du discours intellectuel et de la pensée américaine tels que Paul Boyer⁶⁴ que des politologues tels qu'Andrew D. Grossman⁶⁵ qui se penchent sur les

⁶⁰ John Dewey, *Logic, the Nature of Inquiry*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1938.

⁶¹ S.H. Prince, *Catastrophe and Social Change: Based upon a Sociological Study of the Halifax Disaster*, New York, Columbia University Press, 1920.

⁶² G.F. White, *Human Adjustment to Floods*, Research Paper No. 29, Chicago, Department of Geography, University of Chicago, 1945.

⁶³ *Op. Cit.*, Peek et Mileti, « The History and Future of Disaster Resesarch », p. 512.

⁶⁴ Paul Boyer, *By the Bomb's Early Light : American Thought and Culture at the Dawn of the Atomic Age*, New York, Pantheon Books, 1985.

⁶⁵ Andrew D. Grossman, *Neither Dead Nor Red : Civilian Defense and American*

forces bureaucratiques qui façonnent la sécurité nationale dans un État en pleine expansion. Cette période est aussi l'objet d'étude de spécialistes en histoire sociale, dont Elaine Tyler May. Dans *Homeward Bound*, son ouvrage portant sur la dynamique interne des familles américaines, May retrace notamment les interrelations qui existent entre la vie quotidienne des Américains et la situation internationale durant cette importante période de transition qui s'ouvre sur les années de grands changements sociaux des années 1960 et 1970.

Au début des années 1960, d'importants changements se produisent aussi sur le plan des théories et concepts de la protection civile lorsque la notion de planification tous risques s'institutionnalise au moment de la création de la *Defense Civil Preparedness Agency* (DCPA). Comme l'indique l'historien Harry B. Yoshpe, « Virtually all DCPA programs... came to reflect this emphasis on dual-use of emergency systems : the States and localities would be helped to develop their capabilities to prepare for, and cope with, peacetime disasters as well as the effects of nuclear war »⁶⁶. Le sociologue Lee Clarke affirme pour sa part que la résultante de l'adoption de ce concept influencera grandement le programme et les activités de protection civile aux États-Unis alors que « Folding natural disasters and nuclear attack into the same category normalize[d] nuclear war »⁶⁷. La planification et la mise en oeuvre des politiques d'évacuation de masse découleront de cette perception et souligneront l'importance de la défense civile en tant qu'élément de la politique

Political Thought During the Early Cold War, New York, Routledge, 2001.

⁶⁶ Harry B. Yoshpe, *Our Missing Shield: The U.S. Civil Defense Program in Historical Perspective*, Washington DC, Prepared for the Federal Emergency Management Agency, 1981, p. 417.

⁶⁷ Lee Clarke, *Mission Improbable: Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, Chicago et London, The University of Chicago Press, 1999, p. 96.

stratégique américaine : « if civil defense in natural disasters is like civil defense in nuclear war, the evidence that we have successfully managed natural disasters is counted as evidence that we can manage civil defense in a nuclear war »⁶⁸.

Quoi qu'il en soit, les États-Unis voient la série de désastres majeurs se poursuivre dans les années 1960, ce qui amène Washington à intervenir de plus en plus par l'entremise de la centaine d'agences qui ont été mises sur pied à travers le gouvernement fédéral pour répondre aux situations d'urgence. En 1979, le président Jimmy Carter décide de réorganiser la fonction et de centraliser l'ensemble des institutions d'urgence fédérales en créant la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA)⁶⁹. Il faut surtout retenir de cette décision que sa mise en œuvre s'étendra sur plusieurs années et rencontrera de nombreux obstacles alors que les programmes de préparation en cas de guerre nucléaire se juxtaposent à la problématique de la gestion des urgences civiles et des préoccupations naissantes en matière d'environnement et de sécurité nucléaire⁷⁰. L'histoire institutionnelle de la FEMA s'est intégrée à l'historiographie américaine sur la protection civile grâce aux travaux de recherche de B. Wayne Blanchard⁷¹ qui en retrace l'évolution politique et administrative, ceux de William K Chipman qui en a assuré la mise à jour en 1984⁷² et ceux de Frank Bourgin⁷³

⁶⁸ *Ibid.*, p. 98.

⁶⁹ C.V. Anderson (dir.), *The Federal Emergency Management Agency (FEMA)*, New York, Nova Science Publishers, 2002.

⁷⁰ Notamment le débat entourant la question de l'utilisation de l'énergie atomique dans la foulée de l'accident de Three Mile Island en mars 1979. Voir en particulier le chapitre I intitulé « The Nuclear Power Debate » dans J. Samuel Walker, *Three Mile Island : A Nuclear Crisis in Historical Perspective*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 2004, pp. 1-28.

⁷¹ B. Wayne Blanchard, *American Civil Defense, 1945-1975*, Thèse de doctorat, University of Virginia, 1980. Voir : <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/highref.asp>.

⁷² B. Wayne Blanchard, *American Civil Defense, 1945-1984: The Evolution of Programs and Policies*, Monograph Series, Vol. 2, No.2, Emmitsburg, Maryland,

qui porte sur l'historique de la législation américaine d'aide en cas de sinistre de 1950 à 1974. Ces ouvrages serviront de points de référence historiques dans les publications officielles de l'agence jusque dans les années 2000⁷⁴.

L'histoire de la protection civile au Canada aurait aussi mérité une attention sérieuse de la part de la communauté des chercheurs. Entre la création administrative d'un sous-comité sur les précautions contre les raids aériens en 1938, qui marque les débuts de la fonction de protection civile et l'adoption de la *Loi sur la protection civile* en 1988, un demi-siècle s'écoule. Son récit se façonne au gré des impératifs politiques, économiques et sociaux. Sa généalogie emprunte à la défense nationale à la fois le vocabulaire et la structure. Elle se compose d'un personnel en grande partie civil, mais dont les antécédents sont bien souvent militaires.

Longtemps confondue dans la forme et dans le fond à la défense civile, la protection civile en arrive tard dans le siècle à se défaire de ses origines imposées et à se forger une vocation propre orientée vers la gestion des urgences. Tout au long de la période, la fonction de protection civile s'articule principalement en tant que responsabilité civile de la gouvernance. Elle comprend l'élaboration, la mise à l'essai et l'évaluation et, le cas échéant, la mise en œuvre de plans en vue d'assurer la pérennité du gouvernement et la survie de la population en cas de guerre nucléaire et se préoccupe de la planification d'urgence, de l'intervention gouvernementale et du rétablissement lors de sinistres civils d'origine naturelle et technologique. L'étude de cette évolution

National Emergency [Training] Center, 1985.

⁷³ Frank P. Bourgin, *A Legislative History of Federal Disaster Relief, 1950-1974*, Washington DC, Federal Emergency Management Agency, 1983.

⁷⁴ *Op. Cit.*, Anderson, *The Federal Emergency Management Agency (FEMA)*.

soulève néanmoins de nombreuses interrogations quant à la volonté réelle et la capacité du gouvernement de répondre adéquatement à cette responsabilité.

Pour certains de ses détracteurs comme de ses plus ardents défenseurs, l'histoire de la protection civile connaît un parcours qui témoigne de failles majeures dans le système de gouvernance canadien. Ainsi, le récit qui s'en dégage ne renfermerait qu'une longue suite arythmique de « rendez-vous manqués avec l'histoire » ou encore il n'en retiendrait que l'incapacité continue de la fonction d'accomplir pleinement le rôle qui lui était dévolu au sein du système de sécurité canadien, faute de moyens, de volonté politique ou de synchronicité historique. Gouvernement manquant, gouvernance manquée? Telle est la question fondamentale à laquelle tente de répondre le présent travail au travers de la reconstruction documentée de la trame historique du programme de protection civile au Canada entre 1938 et 1988. De manière plus spécifique, la thèse proposée, qui porte sur la gestion gouvernementale d'ensemble plutôt que celle reposant sur le niveau local, vise à établir qu'à l'exclusion d'un bref intermède au plus fort de la Guerre froide, cette dimension importante de la sécurité nationale a toujours figuré au rang des fonctions accessoires de la gouvernance canadienne. Les effets cumulatifs de défaillances gouvernementales successives se sont traduits au travers de cinq décennies de mise en œuvre aléatoire par l'absence continue d'un cadre législatif national et le développement de politiques de protection civile inconsistantes voire même à certaines périodes incohérentes, un financement trop souvent déficient et consacré la plupart du temps à l'intervention et au rétablissement, une direction indécise qui a entraîné certaines dérives institutionnelles, la croyance partagée du caractère superflu de programmes souvent perçus comme étant en dissonance avec la réalité, et l'insuffisance d'un appui populaire à l'enseigne du désintéressement et de l'apathie.

Le chapitre 1, porte sur les origines de l'établissement de la fonction de protection de la population en réponse à la suite ininterrompue de bouleversements internationaux menant à la Seconde Guerre mondiale. Issue de la hantise personnelle du Premier ministre William Lyon Mackenzie King, celle-ci commence à prendre forme en mars 1938 avec la création administrative d'un ensemble de comités composés de bureaucrates et de spécialistes militaires et civils.

Le chapitre 2 analyse les causes lointaines et immédiates de l'abandon hâtif du programme, bien avant la fin de la guerre. Doté d'un cadre juridique insuffisant, aux prises avec les ambiguïtés d'un mandat contradictoire de coordination nationale et de mise en œuvre provinciale et l'application de lignes directrices imprécises et d'accords financiers mal définis, le programme ne tarde pas à éprouver de lourdes difficultés que seule la nomination d'un nouveau directeur, l'ancien chef du Parti conservateur, Robert Manion, parvient à redresser.

Le chapitre 3 examine comment s'effectue la transition de la fonction de protection civile du temps de guerre au temps de paix. L'enfermement par l'Union soviétique des pays de l'Europe de l'Est derrière le « rideau de fer » précipite la décision du gouvernement canadien de recréer une organisation de protection civile. La défense civile de l'après-guerre se construit sur une orientation politique et idéologique la plupart du temps imperméable aux besoins des provinces et des municipalités et s'érige en fonction d'un état de préparation conçu pour faire face à une guerre nucléaire et non aux urgences de temps de paix.

Au chapitre 4, l'étude détaillée du programme des années 1950 met en lumière les principaux défis auxquels se trouve confrontée la petite équipe d'anciens combattants sous la direction de l'ex-major général Frank Worthington, le premier coordonnateur

fédéral de la défense civile. Les difficultés de mise en œuvre du programme sont accentuées lorsque se produisent des catastrophes majeures telles que le passage dévastateur de l'ouragan Hazel dans la région métropolitaine de Toronto en 1954.

Le chapitre 5 traite de l'évolution rapide du contexte stratégique et, en particulier, de l'arrivée subite de l'âge nucléaire qui oblige les décideurs fédéraux à enclencher un processus quasi continu de révision des politiques en matière de défense civile. La préoccupation dominante de renforcer l'état de préparation national en cas d'attaque nucléaire se traduit par des changements majeurs au sein de la fonction.

Le chapitre 6 met l'accent sur la période 1959-1963 qui voit le monde assister, impuissant, à un bras de fer idéologique qui le conduira au bord du gouffre nucléaire. Au Canada, une série de décisions du gouvernement Diefenbaker modifie la direction et la structure de la défense civile dont le nouveau rôle devient celui d'assurer la survie de la nation. Pour la première fois, la protection civile devient une fonction de l'État et le gouvernement fédéral indique son intention d'abandonner son emprise traditionnelle sur la gestion des préparatifs d'urgence.

Le chapitre 7 analyse les programmes de l'Organisation des mesures d'urgence (OMU) du début des années 1960 alors que la menace nucléaire est à son paroxysme. Avec l'appui moral et financier du Premier ministre Diefenbaker, la défense civile se développe selon deux axes principaux : la continuité du gouvernement et la survie de la population en cas de guerre nucléaire. L'examen de cette période laisse entendre qu'en dépit d'un appui financier substantiel, les politiques publiques demeurent incertaines.

Le chapitre 8 fait état du grand virage qu'entreprend l'OMU à partir de 1963 et qui en modifiera fondamentalement la structure et la capacité d'action. La série d'événements internationaux qui annonce la Détente de la décennie suivante illustre la

relation directe entre enjeux stratégiques et planification d'urgence. La priorité accordée à la planification d'urgence s'estompe au rythme décroissant du sentiment d'urgence. L'apathie de la population et la montée du pacifisme que stimule l'apaisement des tensions entre les superpuissances permettent au Premier ministre Lester B. Pearson, de déplacer la protection civile à l'extérieur du champ des priorités gouvernementales.

Le Rapport Phoenix, qui est l'objet du chapitre 9, constitue la tentative ultime pour convaincre le gouvernement de redonner vie à la fonction de défense civile. Préparé à l'interne par des gestionnaires de l'organisation, le rapport est en réaction aux restrictions budgétaires successives d'un gouvernement préoccupé par la lutte à l'inflation et les coûts de mise en œuvre de programmes sociaux. Il s'inscrit toutefois à contre-courant de la pensée et des initiatives politiques du gouvernement du Premier ministre Pierre Elliott Trudeau. L'OMU que l'on renomme « Canada Organisation des mesures d'urgence » (COMU) est bientôt rétrogradée au rang de simple organisme à l'intérieur du ministère de la Défense et son budget est amputé de presque 50 p. cent.

Le chapitre 10 se penche sur les effets de ces compressions budgétaires fédérales sévères sur les organisations provinciales et le système national de protection civile. La dichotomie est complète entre les préoccupations de temps de guerre du COMU et les inquiétudes des provinces confrontées à l'accroissement des urgences civiles. La nécessité d'assurer une meilleure gestion de crise amène le Cabinet à adopter un nouveau système composé de ministères directeurs et de ministères « de ressources ». Le nouveau système fait écho à une révision de la politique fédérale où la planification d'urgence en cas de catastrophes naturelles et technologiques est jugée prioritaire. En 1974, le COMU devient le Centre national de planification des mesures d'urgence (CNPMU) et prend le nom de Planification d'urgence Canada (PUC) l'année suivante.

Le dernier chapitre porte sur les années 1980 qui s'ouvrent avec la nomination d'un ministre responsable de la protection civile qu'intéresse la mise à jour du système fédéral de gestion des urgences. Cette volonté de recentrer la fonction coïncide avec l'accroissement en importance et en visibilité des urgences civiles au pays, mais ne donne pas lieu pour autant à l'attribution d'un nouveau mandat et de nouvelles ressources à l'organisation. Au contraire, PUC, que le gouvernement fédéral ne tarde pas à retourner à nouveau au ministère de la Défense nationale, voit ses rôles confinés à la stimulation, la facilitation et la coordination. L'arrivée au pouvoir des Progressistes Conservateurs en 1984 laisse présager un changement majeur de politiques, mais, ni l'établissement formel de Protection civile Canada ni l'adoption d'un premier cadre législatif fédéral en 1988 ne parviendront à donner à la fonction la priorité de gouvernance nécessaire pour affronter les nouveaux défis qui s'annoncent.

La disponibilité des sources a grandement influencé l'étendue et la portée de cette étude. Elle en a façonné la trame et tracé les contours. La majorité des fonds d'archives consultés se retrouvent à Bibliothèque et Archives nationales Canada. La série RG qui renferme les données fondamentales provenant des ministères et agences du gouvernement fédéral s'est révélée essentielle à la reconstitution de l'histoire administrative de la protection civile, notamment, les dossiers du Bureau du Conseil privé (RG 2), du ministère de la Défense nationale (RG 24), du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (RG 29), du Conseil du Trésor (RG 55) et de l'Organisation des mesures d'urgence (RG 57). Les recherches menées dans les fonds d'archives de la série MG ont également grandement contribué à éclairer divers aspects spécifiques du récit politique et social, notamment le Fonds William Lyon Mackenzie

King qui contient le *Journal personnel du Premier ministre Mackenzie King* (MG 26 J13), le fonds Ian Mackenzie (MG 27 III B5), le fonds Robert James Manion (MG 27 III B7 72), le fonds John Francis Wallace (MG 30 E211), le fonds Mathew Howard Somers Penhale (MG 31 G21), le fonds George P. Vanier (MG 32 A2), le fonds Brooke Claxton (MG 32 B5) et le fonds Joseph Paul Martin (MG 32 B12). Nos recherches nous ont également mené à consulter divers documents d'archives conservés à la Bibliothèque de Sécurité publique Canada (boîte « History of Civil Defence»), au Laurier Centre for Military Strategic and Disarmament Studies (fonds G.M. Croil) et à la Division William Ready of Archives and Research Collections de l'université McMaster (fonds Canadian Peace Congress). Les fonds et collections de photographies du Musée canadien de la Guerre froide ont grandement contribué à documenter les sections de la thèse qui portent sur les programmes et les installations de défense civile des années 1950 et 1960. La collection de découpures de journaux du Musée canadien de la guerre dont une partie importante se rapporte aux précautions contre les raids aériens a grandement facilité la recherche, le repérage et la validation de l'information contenue dans les nombreux articles de journaux qui viennent en appui à la thèse. Pour les années subséquentes, nous avons été en mesure de consulter les dossiers de presse complets conservés dans le fonds de l'Organisation des mesures d'urgence, de même qu'un grand nombre d'articles de journaux repris dans les publications officielles contenues dans le fonds J.F. Wallace.

De l'ensemble de ces recherches résulte la double nature de la contribution que la présente thèse est en mesure d'offrir à l'avancement des connaissances en histoire du Canada. Cette contribution réside d'abord dans le tout nouvel éclairage qui est projeté sur l'histoire du pays par le biais de l'étude documentée de la protection civile fédérale,

une dimension des politiques publiques canadiennes trop longtemps ignorée par les chercheurs et les historiens. Elle se situe également au niveau de l'importance de la recherche et de l'analyse qui soutiennent les conclusions de la présente thèse et qui en font, du moins faut-il l'espérer, un outil de référence incontournable pour de futures études à la frontière de l'histoire des conflits et de l'histoire militaire, de l'histoire socioculturelle et de celle de l'environnement, de l'histoire politique et de celle de la gouvernance du Canada de la seconde moitié du XX^e siècle.

1

WILLIAM LYON MACKENZIE KING ET LE SILENCE OFFICIEL
DE LA RAISON D'ÉTAT

« *I recommended in the morning, the immediate establishment of an inter-departmental committee to have in readiness all steps in the event of an emergency – also an immediate preparation of a plan – to be submitted by the Ministers to the Cabinet* »¹

William Lyon Mackenzie King, le 26 août 1936

L'année 1935 s'était pourtant terminée sur une bonne note pour le Premier ministre Mackenzie King. En moins de trois mois, depuis sa brillante victoire électorale d'octobre où il avait repris majoritairement le pouvoir des mains du Parti Conservateur², il avait, *inter allia*, réussi à créer un cabinet qui se voulait bien équilibré, établir le programme du nouveau gouvernement, signé, coup sur coup, des accords commerciaux avec les Américains et les Japonais, organisé la visite du président Roosevelt à Québec et traversé sans trop d'encombres une conférence fédérale-provinciale sur la constitution. Il y avait là de quoi être fier et même satisfait. Pourtant, il ne pouvait faire autrement que de se sentir perplexe en cette veille de Jour de l'An.

...and now, the last night of the old year, [I am] more unhappy and more depressed than I have been any day in its entire course. I can only pray that, with the New Year, will come from some unseen source the help of which I am in so great need.³

En réalité, King se montrait de plus en plus préoccupé par les atteintes croissantes à l'équilibre mondial et aux menaces grandissantes à une paix qui lui paraissait de plus

¹ Bibliothèque et Archives Canada [par après BAC], MG 26 - J 13, *Diaries of Prime Minister William Lyon Mackenzie King*, 26 août 1936.

² L'élection fédérale de 1935 accorde 171 sièges aux Libéraux de Mackenzie King contre 39 aux Conservateurs de R.B. Bennett, au pouvoir depuis l'élection de 1930.

³ *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 31 décembre 1935.

en plus fragile. Il faut dire qu'en matière de relations internationales, les années trente s'étaient jusque-là surtout avérées des années troubles.

En Europe, les démocraties, encore aux prises avec les incertitudes de la crise économique mondiale, semblaient se contenter d'assister passivement au spectacle désolant de la résurgence de démons anciens et du choc d'idéologies nouvelles.

En Asie, l'Empire du soleil levant agitait de plus en plus le spectre de l'expansionnisme militaire à travers tout le continent et plus particulièrement, devant son adversaire traditionnel, la Chine. Ailleurs, colonies et protectorats se sentaient de plus en plus à l'étroit dans le cadre contraignant de l'impérialisme occidental, multipliant ainsi les risques de tension et les zones de conflit. Loin de s'améliorer, la situation allait bientôt se dégrader davantage.

Dès la mi-janvier, les mauvais augures frappaient à nouveau. La mort du roi George V promettait d'entraîner dans sa suite un cortège de difficultés politiques à la fois pour la Couronne et pour l'Empire – sentiment que partageait entièrement avec Mackenzie King le nouveau gouverneur général du Canada, Lord Tweedsmuir. D'ailleurs, tous deux étaient d'avis que « ...the King's death might be quite serious, in that it meant a change in what had been the one remaining established order in the world»⁴. Le monde avait pourtant bien besoin de stabilité et surtout de marquer un temps d'arrêt et de reprendre son souffle en ce début d'année 1936, car la psychose de la guerre commençait à miner les esprits et les cœurs.

Malheureusement, au fur et à mesure que l'année progresse, les débordements ne font que s'accumuler et les risques de guerre augmenter. En mars 1936, un an après le rétablissement de la conscription universelle en Allemagne, les troupes allemandes

⁴ *Ibid.*, 20 janvier 1936.

occupent la zone démilitarisée de la Rhénanie. Par ce geste, Adolf Hitler rend caduques les dispositions du traité de Versailles⁵ suivant lesquelles l'Allemagne s'était engagée à démilitariser la plus grande région industrielle du pays. Si les puissances occidentales s'insurgent devant cette violation du droit international, aucune mesure concrète n'est cependant prise pour contrer les actions de l'Allemagne.

Le 5 mai les troupes de l'Italie fasciste de Benito Mussolini s'emparent d'Addis-Abeba, la capitale de l'Éthiopie et le roi Hailé Sélassié doit se réfugier dans la colonie française de Djibouti. Quatre jours plus tard, le roi Victor-Emmanuel III est proclamé empereur d'Éthiopie⁶. Au même moment s'ouvrent les XI^e Jeux olympiques en Allemagne nazie. L'attribution des Jeux d'été à Berlin au début de la décennie revêt en 1936 un caractère éminemment politique. Ce qui devait marquer la réintégration dans le concert des États démocratiques de la République de Weimar devient, trois ans après l'arrivée au pouvoir d'Hitler, l'occasion de démontrer à la face du monde la puissance de l'Allemagne et la prétendue supériorité de la race aryenne.

À cette véritable litanie de bouleversements internationaux s'ajoutent, à compter de la mi-juillet, l'insurrection franquiste et l'éclatement de la guerre civile qui se répand bientôt à toute l'Espagne, ce qui n'est pas pour calmer les craintes de Mackenzie King qui les exprime dans les pages de son journal en ces termes :

The civil war in Spain gets more threatening. Germany and Italy have been aiding the Fascists there – if another dictatorship is formed, God help Europe – I feel more and more alarmed about conditions there.⁷

⁵ Voir : Margaret Macmillan, *Paris 1919: Six Months that Changed the World*, New York, Random House, 2003.

⁶ La seconde guerre d'Éthiopie ou campagne d'Abyssinie débute en octobre 1935 et coïncide avec le retour au pouvoir de Mackenzie King. Voir : *Op. Cit.*, BAC, MG26 -J 13, *Diaries*, 14 octobre 1935.

⁷ *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 27 juillet 1936.

D'ailleurs, King revient sur la question de la guerre civile en Espagne à répétition au cours du mois d'août dans les pages de son journal intime⁸. Ce qui apparaît comme un véritable *leitmotiv* refait même surface au lendemain de sa décision de créer un comité spécial du Cabinet consacré spécifiquement à la défense. Une telle décision doit néanmoins être gardée sous silence, car il tient mordicus à ne pas exacerber la situation politique à l'intérieur comme à l'extérieur du Canada. Au plan intérieur, le Premier ministre demeure toujours préoccupé par les risques de glissement du débat sur l'unité nationale qui a considérablement éprouvé le gouvernement de Borden au cours de la Première Guerre mondiale et souhaite éviter à tout prix la résurgence du spectre de la conscription. Au plan international, il est opposé en principe à répondre publiquement à la montée des tensions internationales afin d'éviter ce qui pourrait alors être perçu comme une provocation de la part du Canada. Pourtant, Mackenzie King se rend compte à l'évidence que le temps est bel et bien venu d'agir.

Si, pour le Premier ministre, c'est l'individu et non l'État qui, au premier chef, est responsable de sa propre sécurité comme celle de sa famille, une conviction qui remontait à l'époque lointaine où il étudiait l'économie politique à l'université Harvard⁹, il lui apparaît être de son devoir d'assurer la sécurité du pays advenant une urgence

⁸ Notamment, les 2, 5 et 14 août 1936.

⁹ *Ibid.*, 19 avril 1899. Mackenzie King soutient à ce moment qu'un système social fondé sur l'initiative et les valeurs individuelles est supérieur à un système social fondé sur l'intervention de l'État. Il écrit dans son journal intime : « The emphasis put upon indiv'l enterprise & initiative, self-reliance etc. as against state aid..., is an element of character & conduct, & is rightly I believe at the bottom of the great social questions. Indivilism [sic] vs. Socialism considered from this point of view seems to give everything to the individualistic point of view. »

majeure : « ... I would deserve to be shot, did I not press for immediate action & should a war come on with nothing accomplished meanwhile...»¹⁰.

Ainsi, à mi-chemin entre le réflexe politique et le sens du devoir à accomplir, la décision du gouvernement du Canada de se doter d'un mécanisme formel pour s'occuper plus attentivement des « problèmes en matière de défense » est-elle prise à la demande expresse de Mackenzie King le 19 août 1936, ce que vient sanctionner un décret du Conseil privé dès le lendemain.

The Committee of the Privy Council have had before them a report, dated 19th August, 1936, from the Right Honourable the Prime Minister, submitting that he is of the opinion that a Sub-Committee of Council should be constituted to consider problems respecting defence.¹¹

Appelé initialement « Comité sur la défense du Canada », ce groupe ministériel, qui sera connu plus tard sous le nom de « Comité du cabinet sur la défense » est composé de quatre membres : le ministre des Finances, Charles Dunning, le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, le ministre de la Défense nationale, Ian Mackenzie, et le Premier ministre qui en préside les réunions¹². Par ce geste, le gouvernement fédéral reconnaît alors formellement que la détérioration de la situation internationale risque d'entraîner le Canada dans la guerre. Il signifie également que le Canada est désormais perçu comme un pays à risque advenant une urgence internationale majeure. Face aux avancées technologiques récentes en matière d'armements, et plus particulièrement en ce qui concerne les porte-avions et les bombardiers à long rayon d'action,

¹⁰ *Ibid.*, 26 août 1936.

¹¹ BAC, RG 2, Vol. 1592, CP 2097, 20 août 1936.

¹² Le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, O.D. Skelton et Loring Christie, conseiller au même ministère et qui deviendra le premier secrétaire permanent du comité, assistent à la première réunion du comité. Voir : BAC, RG 24, Vol 2759, HQS 6615, Note de service du major général E.C. Ashton, 26 août 1936; Note de service du major général E.C. Ashton au ministre, 14 août 1937.

les Canadiens ne semblent plus isolés du reste du monde et se perçoivent, du même coup, vulnérables aux attaques ennemies.

La première réunion du Comité sur la défense du Canada, le 26 août 1936, se révèle déterminante dans l'histoire de la protection civile au Canada.¹³ En effet, dans le cadre d'une discussion d'ensemble sur la situation de la défense du pays en regard de ce qui apparaît de plus en plus comme une guerre imminente, un groupe de ministres au plus haut palier du gouvernement vont se pencher pour la première fois sur la question de la protection de la population civile. Au cours de cette réunion, le major général E.C. Ashton, Chef de l'état-major général et représentant de l'Armée, le commodore Percy Nelles, de la Marine, et l'officier en chef de l'Air, George Croil¹⁴, sont invités à exposer « a review of the existing situation »¹⁵. Le système de défense du pays est, selon eux, en piteux état. Selon l'historien James Eayrs, « During 1933-1934, the armed forces of Canada [had] reached the nadir of their neglect. The money made available for their maintenance – a little over \$13 million – was barely enough to keep them in being »¹⁶.

Déjà, en mai 1935, le major général A.G.L. McNaughton avait sonné l'alarme.

¹³ *Loc. Cit.* Avant de s'appeler protection civile, la fonction qui consiste à « sauvegarder des vies et réduire les pertes matérielles » lors d'urgences a connu diverses appellations au fil des temps de guerre comme des temps de paix. Avant le début de la Seconde Guerre mondiale, ce que l'on appelait la « défense passive », qui tire ses origines dans les précautions contre les raids aériens et qui deviendra plus tard la « défense civile », se définissait comme étant les mesures « which can be taken on the ground to minimize the effect of attacks from the air, both of personnel and material » (BAC, RG 24, Vol. 2762, HQS 6615, *Committee on Air Raid Precautions First Report*, 1938, p. 6).

¹⁴ Ce n'est qu'en 1938 que l'Aviation royale du Canada obtient du gouvernement un statut qui lui confère son indépendance de l'Armée. Partisan énergique d'une aviation nationale indépendante, Croil est alors promu vice-maréchal de l'Air et devient le premier chef d'état-major de l'Air. Voir : Laurier Centre for Military Strategic and Disarmament Studies, Archives, Fonds G.M. Croil 78/104 et 78/474, « Memorandum on the Royal Canadian Air Force 1930-1938; S. 6761, by Air Commodore George Mitchell Croil », 7 juillet 1938.

¹⁵ *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 26 août 1936.

¹⁶ *Op. Cit.*, Eayrs, *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*, p. 134.

Au moment de tenir cette première réunion, le Comité de l'État-major conjoint du ministère de la Défense était à mettre le point final à un rapport sur les enjeux de défense du Canada et de formuler des recommandations en vue du développement des forces armées dans lequel il s'intéressait particulièrement à la vulnérabilité du pays et au risque d'une action militaire directe sur la côte Ouest :

The prospect of war breaking out at some not distant date between some, or all, of the Anglo-Saxon communities which have important interests in the Pacific, and Japan, are apparent. Under such circumstances the Western Coast of Canada will be within the area of hostilities and is likely to be attacked not only by the Japanese naval and air forces, but in the case of important shore objectives, by Japanese landing parties operating in some strength.¹⁷

Aussi, ne faut-il pas s'étonner de voir la discussion qui accompagne ces exposés porter, entre autres, sur les moyens de protéger adéquatement la population civile contre d'éventuelles attaques ennemies et en particulier contre les raids aériens. Il faut dire que, même si la vulnérabilité du système de défense du Canada inquiète au plus haut point le Premier ministre, King laisse clairement entendre dans son journal que sa plus grande préoccupation demeure la possibilité de raids aériens sur le territoire canadien :

The impression left in my mind was one of the complete inadequacy of everything in the way of defence - the need in view of changed methods of warfare, of having some coast agreement against raiders, chance attacks by sea and air.¹⁸

Plus tard, au cours de la réunion, Dunning, le ministre des Finances, revient sur la question de la protection de la population civile en soulignant que l'étude des moyens de protéger la population est prioritaire par rapport à celle de l'expansion des forces

¹⁷ *Ibid.*, pp. 217-218. Voir le Document 1 dans la section « Documents », « Extracts from Memorandum by the Joint Staff Committee, Department of National Defence, 5 september 1936 (Army Records) ».

¹⁸ *Op.Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 26 août 1936.

armées¹⁹. En réponse au ministre des Finances sur la question à savoir « whether steps should be first taken to meet the protection of the civilian population », le général Ashton déclare que « the protection of the civilian population by the provision of gas masks was really not a matter for the Department »²⁰. Il explique ensuite que l'artillerie antiaérienne et un accroissement substantiel des forces aériennes constituaient « essential methods of protection as gas attacks would come from the air. He further explained that a cheap and easily manufactured civil type of gas mask was now being produced in England in quantity and could easily be produced in Canada »²¹. Dans une note de service qu'il fait suivre au ministre Mackenzie, Ashton précise sa pensée. Il recommande la création d'un secrétariat permanent « in order to obtain co-ordination and progressive functioning of the Canadian Defence Committee and of the sub-committees »²² et insiste à nouveau sur le fait qu'il n'appartient pas à la Défense nationale de protéger la population civile des attaques aériennes ou des attaques au gaz :

The question of protection of the civil population requires study. I have already submitted a memorandum on the subject indicating that while this is not a matter for the Defence Department, this Department can furnish valuable information and would be glad to help. Information is available as to the lines of action which have been instituted in Great Britain.²³

Cette manière de penser est en accord avec les précédents établis dans plusieurs pays européens, notamment au Royaume-Uni où les mesures de défense civile relèvent du ministère de l'Intérieur (Home Office)²⁴. Ashton ne fait d'ailleurs qu'exprimer là une

¹⁹ *Op. Cit.*, BAC, RG 24, Vol 2759, Dossier HQS 6615, Note de service du major-général E.C. Ashton, 26 août 1936, p. 1.

²⁰ *Loc. Cit.*

²¹ *Ibid.*, p. 2.

²² *Loc. Cit.*

²³ *Ibid.*, p. 2.

²⁴ Bibliothèque de Sécurité publique Canada (par après BSPC), R.J. Rannie, *Civil Defence in Canada, 1936 to 1946*, Document dactylographié, p. 2. La Bibliothèque

position que partage entièrement le haut commandement militaire et qui va entraver pendant longtemps encore les relations entre civils et militaires lorsqu'il sera question de protection civile. Ce n'est toutefois pas la seule position reliée aux mesures de protection de la population qui sera sujette à controverse qui suscitera des débats au plan intérieur. Une autre position qui émane d'Ottawa et qui échappe à ces premières discussions est le partage obligé des responsabilités en matière de protection civile.

Since passive defence was an aspect of national defence, it was regarded as a federal responsibility. The protective measures required to implement it, however, were local by their very nature.²⁵

Mais, alors que Mackenzie King vient tout juste de célébrer son 17^e anniversaire de leadership à la tête du Parti libéral et qu'il ressent tout le poids de la fonction à l'approche d'une guerre qu'il croit inéluctable, de telles considérations s'effacent devant le sentiment de responsabilité et d'urgence qu'il va tenter d'insuffler au Cabinet sur la nécessité de protéger l'intégrité territoriale du pays et la sécurité de sa population :

... In Council this afternoon, I asked Mackenzie to state to our colleagues what had been presented, he did so very briefly. I then went over it pretty fully, and gave my own view that we would be failing in our responsibility if we did not immediately begin to strengthen the country's coast defences – especially on side of Naval & Air defence – to do efficiently whatever is to be done.²⁶

Si le Cabinet dans son ensemble appuie le Premier ministre en ce qui a trait à la nécessité de voir au renforcement de la défense côtière, plusieurs ministres ne partagent pas la même opinion quant aux moyens d'y parvenir. Le ministre de la Justice et

de Sécurité publique Canada conserve un dossier intitulé « History of Civil Defence » dans lequel se trouve une copie du document fondateur de l'histoire de la protection civile au Canada *Civil Defence in Canada, 1936-1946*. Une copie dactylographiée du document fait partie des dossiers du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (BAC, RG 29) et une copie miméographiée du fonds J.F. Wallace (BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-13, Dossier « Civil Defence in Canada 1936 to 1946, Part I, publication, 1949 »).

²⁵ *Op. Cit.*, McConnell, *Plan for Tomorrow*, p.1.

²⁶ *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 25 août 1936.

procureur général du Canada, Ernest Lapointe, son bras droit, refuse d'envisager tout préparatif qui viserait la création d'un contingent « outre-mer ». « Chubby » Power, ministre des Pensions et de la Santé nationale, quant à lui, se méfie terriblement du haut commandement militaire. Pour sa part, le ministre du Transport et ministre des Travaux publics Pierre Joseph Arthur Cardin croit que, peu importe les efforts qui seront consentis, ceux-ci s'avèreront inutiles. Le leader du gouvernement au Sénat et ministre sans portefeuille Raoul Dandurand préfère se reposer sur la protection que procurent les Américains. Le ministre du Revenu national, James Ilsley, témoigne à qui veut l'entendre de sa sainte horreur de la guerre. Enfin, Dunning, en bon ministre des Finances se fait fort de protester contre les coûts faramineux d'une nouvelle guerre – coûts contre lesquels, selon lui, les Canadiens ne pourraient faire autrement que s'insurger. Toutefois, dans l'esprit du Premier ministre Mackenzie King, la voie est déjà toute tracée. Non seulement doit-on renforcer les dispositifs de défense côtière, mais aussi « be prepared to mobilize industry, and arrange for effective co-operation of Gov. Departments »²⁷.

Or, le sentiment d'urgence apparaît souvent absent des officines de trop nombreux ministères du gouvernement fédéral – un sentiment qu'un ancien général blâme sur « the pacifist attitude of the public opinion of that day » et qui, « in the judgment of National Defence... [was] also held by some in the public service »²⁸. En réponse à cette première réunion du Comité sur la défense, le chef de l'état-major de la Défense Ashton va même tenter d'exercer des pressions auprès de ses homologues civils pour que l'on crée rapidement des sous-comités interministériels, où la Défense

²⁷ *Loc. Cit.*

²⁸ *Op. Cit.*, Pope, *Soldiers and Politicians*, p. 127.

serait bien évidemment bien représentée, afin de préparer le plus rapidement possible le pays à l'éventualité de la guerre, comme le décrit R.J. Rannie :

By making the sub-committees interdepartmental rather than departmental, the C.G.S. [Chief of the General Staff] believed that the Department of National Defence could be represented on all of them and impress other departments with the sense of urgency which was felt apparently only in his own branch. ²⁹

Il faudra néanmoins attendre au printemps 1937 avant de voir s'enclencher les événements. En avril, Mackenzie King approuve les recommandations de la Défense nationale au sujet de la création de sous-comités. « All your recommendations... were considered by Council and were approved », écrit-il à son ministre de la Défense et ajoute « I should therefore be obliged if you could have steps taken to have this machinery put in motion »³⁰. Puis, en mai, on fait l'annonce devant la Conférence impériale à Londres que le Canada est en voie de mettre sur pied une organisation semblable à celle du Comité impérial sur la Défense³¹. Mais, le ministère des Affaires extérieures que dirige pourtant le Premier ministre, retarde une décision sur le mode de fonctionnement des sous-comités³² et ne se déclare formellement d'accord avec

²⁹ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 2. En réponse à J.E. Read qui remplace O.D. Skelton en congé de maladie, le colonel L.R. LaFlèche, Sous-ministre de la Défense nationale, indique qu'il serait préférable de considérer les sous-comités comme étant « separate inter-departmental committees reporting to the Minister of National Defence who in turn would refer their findings either to the Defence Committee or directly to the Cabinet ». BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, Ébauche d'une note de service de L.R. LaFlèche à J.E. Read, 20 décembre 1937.

³⁰ *Op. Cit.*, BSPC, Dossier « History of Civil Defence », Annexe «A».

³¹ Voir : BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, Sec. C.S.C à D Hist. S, 8 septembre 1939.

³² BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, FD.1. Note de service du major-général E.C. Ashton au ministre, 28 septembre 1937. «... on 10th July it appears that about this time the Deputy Minister discussed with the Minister when it was decided to await further information from Dr. Skelton. On August, learning that Dr. Skelton hoped to forward this information within the next few days C.G.S. caused a Memorandum to be prepared setting down his views as to the organization of the Canadian Defence Committee and its method of working so as to be prepared to discuss any points which D. Skelton might raise. On 7th of this month, the Deputy Minister again wrote

l'attribution de la direction d'ensemble de ce dossier au ministre de la Défense nationale qu'au mois de décembre³³. Ce n'est finalement que le 7 février 1938 que le sous-ministre de la Défense nationale convoque une réunion de tous les ministères fédéraux afin d'établir la représentation et la composition de ces sous-comités. Au nombre des recommandations des sous-ministres figure la création d'un sous-comité sur les précautions contre les raids aériens³⁴.

Un mois plus tard, le 14 mars 1938, le décret 531 du Conseil privé vient sanctionner ces recommandations. Le gouvernement canadien crée de la sorte un ensemble de sous-comités interministériels permanents appelés « to inquire into and report upon the practical problems concerning Canada which might arise in time of war or emergency, real or apprehended, and the measures to be taken in the event of a decision being duly reached at the time that war or emergency measures be taken on behalf of Canada »³⁵. Six sous-comités vont donc se pencher sur les problématiques du traitement réservé aux résidents étrangers et à leurs biens, de la censure, des navires et aéronefs, des précautions contre les raids aériens, de la législation d'urgence et de la coordination en matière de défense³⁶. Quant au Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens, il est appelé à établir « a comprehensive scheme detailing the non-military measures »

Dr. Skelton but no reply has yet been received.»

³³ Au lieu du Comité du Cabinet sur la défense, tel que suggéré à l'origine. BAC, RG 24, Vol. 2759, HQSS 6615, Lettre de J.E. Read à L.R. LaFlèche, 24 décembre 1937.

³⁴ BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, Proceedings of a Meeting held in Room 301, Woods Building, Ottawa, on Monday, February 7th, 1938 – re. Organization of Committees to deal with problems which might arise in time of war or emergency real or apprehended.

³⁵ BAC, RG 2, Vol. 1623, CP 531, 14 mars 1938. Deux lettres soulignant la nature confidentielle des travaux de ces comités accompagnent le décret; la première est à l'intention du sous-ministre de la Défense nationale et la seconde est adressée au sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

³⁶ *Loc. Cit.*

qui pourraient être prises afin d'assurer la protection de la population civile.

C'est donc par le biais d'une décision du Cabinet sur des mesures non militaires de préparation en cas de guerre que s'amorce formellement dans les annales de l'histoire du Canada le premier chapitre de l'histoire de la protection civile au pays.

Pendant toute cette période, King demeure convaincu que le pays doit en arriver à un certain consensus s'il doit partir en guerre. Il fera donc preuve de grande prudence, en allant même jusqu'à retarder certaines décisions et à garder d'autres secrètes, afin d'éviter de soulever la controverse et de compromettre l'unité du pays³⁷. Il n'en reste pas moins que le jour suivant l'occupation de l'Autriche par les troupes hitlériennes et la formation de l'*Anchluss*³⁸, le 16 mars 1938, Mackenzie King est en mesure de mettre en branle la machinerie gouvernementale lui permettant de renforcer un état de préparation qui laissait beaucoup à désirer.

Le Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens, que préside le docteur R.E. Wodehouse alors sous-ministre des Pensions et de la Santé nationale, amorce rapidement ses travaux. Il tient sa première réunion à peine deux semaines suivant l'adoption du décret³⁹. Les membres qui le composent proviennent des ministères des Pensions et de la Santé nationale, des Transports, des Postes, du Commerce, des Finances, de la Défense nationale, des Affaires extérieures, du Travail et du Secrétariat d'État⁴⁰. Plusieurs raisons militent en faveur de la nomination d'un dirigeant civil du ministère

³⁷ *Op. Cit.*, Stacey, *Canada and the Age of Conflict: 1921-1948*, p. 263.

³⁸ Bruce F. Pauley, *Hitler and the Forgotten Nazis: A History of Austrian National Socialism*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1981, p. 193.

³⁹ La réunion initiale du sous-comité a lieu le 29 mars 1938.

⁴⁰ Canada, Department of Pensions and National Health, *Annual Report for March 31, 1940*, Ottawa, King's Printer, 1940, p. 151. BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, PC 531. Certified copy of a minute of the Committee of the Privy Council, approved by His Excellency the Governor General on the 14th March, 1938.

des Pensions et de la Santé nationale plutôt que d'un militaire de la Défense nationale à la tête de ce sous-comité, une responsabilité que l'on aurait pourtant pu croire, à priori, de nature militaire.

En premier lieu, le ministère des Pensions et de la Santé nationale entretenait, et cela, déjà depuis longtemps, d'étroites relations avec les ministères provinciaux de la Santé. Il était ainsi bien préparé à assurer la surveillance des mesures qui seraient éventuellement mises en place pour la protection de la population. Deuxièmement, bon nombre de conseillers médicaux du ministère des Pensions et de la Santé nationale avaient les connaissances et l'expérience nécessaires pour appuyer les provinces en matière de planification d'activités de protection civile reliées à la santé, telles que le traitement des victimes, les évacuations et même la réparation des systèmes d'aqueducs et d'égouts. On pouvait aussi penser que ce ministère était le mieux placé pour s'occuper des précautions contre les raids aériens compte tenu de la définition de la menace que constituaient les bombes au gaz⁴¹.

La tâche principale qui revient alors au sous-comité est de produire un rapport détaillé sur les étapes à franchir en cas d'urgence majeure ou de guerre :

...draw up a comprehensive scheme detailing the non-military measures that might be taken by the Federal authorities to protect the civilian population from the effects of air raids and to work out a plan for co-ordinating the action of the various government and volunteer bodies (e.g. the Red Cross).⁴²

Le mandat est complexe. Non seulement les membres du sous-comité n'ont-ils accès qu'à une maigre documentation sur le sujet⁴³, mais le secret qui entoure les travaux empêche

⁴¹ Dans le document que lui avait commandé la Division historique du MDN à la fin des années 1940, le major R.J. Rannie discute dans les mêmes termes des raisons de ce choix et de l'absence de la Défense nationale à la tête de ce sous-comité.

⁴² *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p.4.

⁴³ Les publications sur les précautions contre les raids aériens sont alors plutôt rares :

toute forme de consultation extérieure. À la demande de King, cette contrainte s'étend à tous les sous-comités, comme l'explique Rannie :

One interesting feature of the plan was that no action which might draw public attention was to be taken in advance of the emergency or state of war... Thus as far as the public was concerned, there was no inkling that any measures (other than the limited expansion of the armed forces) were being undertaken for the security of Canada).⁴⁴

Sous l'impulsion du docteur Wodehouse et du colonel M.A. Pope, secrétaire du Comité des chefs d'état-major de la Défense et qui agit à titre de secrétaire de coordination des six sous-comités⁴⁵, les réunions se poursuivent de façon soutenue pendant les trois mois qui suivent. Dans ses mémoires, le colonel Pope, qui deviendra l'attaché militaire du Premier ministre et occupera divers postes de haut rang au sein de l'Armée pendant la guerre, note que contrairement à l'expérience britannique où les membres du gouvernement sont appelés à diriger les travaux des sous-comités relevant du Comité de la défense impériale, le gouvernement canadien ne retient pas ses suggestions répétées « that it would be advantageous in every way if some of our ministers could be moved to direct the activities of similar committees at work in Canada »⁴⁶. En conséquence, écrit-il, « [i]t was slow business. The interest of civil departments lay in other directions and so for some time I had an uphill battle... I had also to keep my eye on External Affairs for there would have been little profit in going farther than they would accept »⁴⁷. Néanmoins, le rapport du Sous-

quelques rapports annuels du sous-comité sur les précautions contre les raids aériens du Royaume-Uni et quelques guides à l'intention du grand public, tels que le *Air Raid Precautions Handbook No.2 (1st Edition): Anti-Gas Precautions and First Aid for Air Raid Casualties*, publié par le Home Office Air Raid Precautions Department, en juillet 1935.

⁴⁴ *Op. Cit.* Rannie, *Civil Defence*, p. 4.

⁴⁵ BAC, RG 24, Vol. 2759, HQS 6615, Position of Co-ordinating Secretary Inter-Departmental Committees, Crerar au Chef de l'État-major général, 30 juillet 1938.

⁴⁶ *Op. Cit.*, Pope, *Soldiers and Politicians*, p. 127.

⁴⁷ *Loc. Cit.*

comité sur les précautions contre les raids aériens, le premier des six groupes à terminer son mandat, est déposé auprès du Conseil des ministres le 30 juin 1938. Il est approuvé avant la fin du mois de juillet⁴⁸. Après avoir tracé la distinction entre les actions militaires mises en œuvre avant que ne se produise une urgence et les mesures civiles se rapportant aux précautions contre les raids aériens, le rapport stipule que la « défense passive » est un aspect de la défense nationale et qu' il appartient au gouvernement fédéral de planifier la forme que pourrait prendre l'organisation devant s'occuper de cette question :

Responsibility for the military defence of the country pertains exclusively to the Dominion Government. It is a matter in which, so far as the Committee is aware, the Provincial authority is not concerned, or even consulted. It seems therefore that the primary responsibility for the institution of measures for passive defence against air attack should be assumed by the central Government.⁴⁹

Dans son rapport, le sous-comité débat également des enjeux de compétences fédérales-provinciales et du financement des activités de défense civile. Selon lui, la mise en œuvre des mesures fédérales revient nécessairement aux municipalités qui ont déjà à leur disposition l'appareil requis pour les administrer et la possibilité de les renforcer au moyen de l'ajout de travailleurs bénévoles. Pour leur part, les gouvernements provinciaux constitueraient le lien entre Ottawa et les municipalités : « [t]his merely conforms to the existing political organization and it appears reasonable that the Dominion Government should approach the municipal authorities through their respective Provincial Governments »⁵⁰. Le rapport souligne que ces préparatifs requièrent la collaboration des gouvernements provinciaux et municipaux, ainsi que celle de la population civile :

⁴⁸ Le 27 juillet 1938. Voir : BAC, RG 24, Vol. 2762, HQS 6615-2-Vol.1, « Committee on Air Raid Precautions First Report, Copy No. 3 », 30 juin 1938.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁵⁰ *Loc. Cit.*

The necessity for this co-operation involves taking the public into the government's confidence at some stage before the emergency arises and then the government must be prepared for public discussion and criticism of its programme and the possibility that it may have to be modified.⁵¹

En cela, le rapport s'inspire du modèle britannique. En Grande-Bretagne, l'organisation autant que les mesures de précaution contre les raids aériens que prend le *Home Office* britannique sont bien connues du grand public. Au lendemain de l'entrée triomphale d'Hitler à Vienne, le 14 mars 1938, le Premier ministre Chamberlain annonce la création d'un nouveau « national service which may become compulsory, to achieve a nation in arms »⁵². Des milliers de Britanniques répondent à cet appel et à celui que lance le Secrétaire de l'Intérieur, Sir Samuel Hoare, en vue de la création d'une force d'un million de volontaires contre les raids aériens, comme en témoigne le *New York Times* :

Appeals for Anti-Air Raid Duty Gets Quick Response... Applicants stood waiting outside the town halls in London before the doors were opened this morning. Housewives, servant girls and stenographers were among the women who outnumbered the men in many districts in signing up for what Sir Samuel described as «exacting and dangerous» duties in case of war.⁵³

Le contraste est donc marqué entre la situation en Grande-Bretagne et le caractère secret des actions du gouvernement de Mackenzie King qui garde la population canadienne dans l'ignorance au sujet de l'état de préparation du pays. Il faut dire que la situation au Canada est fort différente de celle de la Grande-Bretagne, d'autant plus qu'il s'agit d'un sujet qui suscite la division autant au sein du cabinet que de la population. Les journaux canadiens n'en vont pas moins reprocher au gouvernement fédéral ce qu'ils considèrent comme étant

⁵¹ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 8. Ces principes fondamentaux de la communication du risque énoncés ici vont disparaître du vocabulaire de la protection civile pendant plus de quarante ans et ne réapparaîtront formellement que dans les années 1980. Voir en particulier : V.T. Covello, D.B. McCallum et M.T. Pavlova, dirs., *Effective Risk Communication: The Role and Responsibility of Government and Non-government Organizations*, New York (N.Y.), Plenum Press. 1989.

⁵² *New York Times*, 16 mars 1938, p. 1.

⁵³ *Loc. Cit.*

l'état d'« unpreparedness » du pays, et ce, jusque dans les jours qui précèdent le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale⁵⁴.

Le rapport met également le gouvernement en garde contre le danger d'émuler la politique attentiste des États-Unis dans ce domaine. Les membres du sous-comité sont d'avis que, contrairement à la situation américaine, la place qu'occupe le Canada au sein de l'Empire britannique le rapproche davantage de la guerre. En ce qui a trait à la menace militaire qui pèse sur le Canada, les chefs de l'état-major général l'évaluent comme étant sérieuse, mais, somme toute, relativement limitée géographiquement :

It was anticipated that seven coastal centres – Esquimalt-Victoria, Vancouver, Prince Rupert, Halifax, Sydney, Canso (ferry terminal) and Saint John – were exposed to a definite risk of occasional H.E. [High Explosive], incendiary, or gas attacks carried out by five to ten aircraft launched by carriers, each aircraft carrying up to one ton of projectiles. In addition, Halifax, Sydney and Quebec were estimated to be exposed to a definite risk of occasional attack by one airship carrying up to thirty tons of bombs.⁵⁵

Des sept emplacements côtiers identifiés comme des cibles potentielles, trois se trouvent sur la côte du Pacifique que plusieurs porte-avions de la marine impériale japonaise pouvaient atteindre. C'est de là principalement que provient la menace, car Hitler ne réussira jamais à pourvoir la marine de guerre allemande de porte-avions. Surévaluée ou non, cette analyse de la menace que produit le haut commandement canadien à l'approche de la Seconde Guerre mondiale va cependant s'avérer cruciale pour la structure de protection civile sur le point d'être créée. Seules les zones que le ministère de la Défense nationale aura alors identifiées comme étant vulnérables recevront en définitive de l'aide

⁵⁴ Dans son éditorial du 18 août 1939, moins de deux semaines avant l'invasion de la Pologne par l'Allemagne nazie, le *Globe and Mail* s'en prend toujours au gouvernement libéral pour son inaction : « Revealing a new and still relatively unappreciated phase of modern war, [this article] serves to remind us of how utterly unprepared we are for the catastrophe. » *Globe and Mail*, 18 août 1939, p. 6, « A.R.P., A Lesson for Canada ».

⁵⁵ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 7.

financière et des équipements du gouvernement fédéral, ce qui ne manquera pas de semer la zizanie et la controverse pendant toute la durée du conflit.

Au nombre des mesures que le sous-comité inclue dans son rapport et souhaite voir le gouvernement adopter, figurent l'établissement d'un système d'alerte, l'élaboration de restrictions quant à l'éclairage, la protection contre les bombes à haute intensité, incendiaires et chimiques, les soins à accorder aux victimes, la création de groupes de sauvetage, le maintien des services publics essentiels, la dispersion de la population, et les consignes à donner au public. Le rapport recommande aussi que des brochures d'information rédigées à l'intention des autorités locales et des organismes bénévoles soient produites sur-le-champ. Selon le rapport du sous-comité, c'est le ministère des Pensions et de la Santé nationale qui, par l'entremise des provinces et de concert avec les municipalités, devrait se voir confier la responsabilité des précautions contre les raids aériens. À la suite du dépôt du rapport, le ministère de la Défense nationale semblera faire preuve de moins en moins d'intérêt envers les précautions contre les raids aériens, quand il ne s'agira pas manifestement d'obstruction, en particulier dans le cas de certaines mesures de précaution contre les gaz⁵⁶. Le rapport stipule enfin que le gouvernement fédéral devrait aussi se charger de défrayer les coûts de production des brochures, des masques à gaz, des équipements de décontamination et de la formation des instructeurs.

Avant même que le rapport du sous-comité ne soit déposé et approuvé par le Conseil des ministres, Wodehouse, qui n'avait jamais douté un seul instant que le ministère des Pensions et de la Santé nationale assumerait la responsabilité de la composante fédérale

⁵⁶ BAC, RG 24, Vol. 2762, HQS 6615-2, Vol. 1, Note de service du colonel N.O. Carr, 30 août 1938. En se référant à une réunion du comité Wodehouse au sujet des sources d'approvisionnement existantes en matière de respirateurs, le colonel Carr ne parle que de la possibilité pour la Défense d'une « continued co-operation over a long period... »

des précautions contre les raids aériens, crée son propre comité ministériel de mise en œuvre des recommandations. Composé à l'origine de six membres du ministère, le comité ministériel que dirige le docteur F.S. Parney comprend, dès le mois d'août 1938, quatre membres additionnels, soit deux représentants du ministère de la Défense nationale, un représentant du Commissaire aux incendies fédéral et le directeur de l'Association des ambulanciers St-Jean. Ces deux dernières nominations se feront en dépit des réserves exprimées par la Défense nationale quant à la participation de personnes de l'extérieur du gouvernement alors que le secret officiel s'imposait toujours. Le ministère s'élevait pour les mêmes raisons contre la volonté de Wodehouse de communiquer immédiatement avec les autorités provinciales au sujet des précautions contre les raids aériens.

Le comité ministériel décide de s'attaquer en premier lieu à la rédaction et la production d'une brochure à l'intention des autorités provinciales et municipales appelées à mettre sur pied des organisations locales. Là comme ailleurs, c'est le modèle britannique qui inspire les trois membres du sous-comité de rédaction, vraisemblablement les brochures de la série officielle *Air Raid Precautions Handbooks*⁵⁷, que publie le *Home Office* à partir de 1935, et dont le titre de la version canadienne est *General Information for Civil Population on Air Raid Precautions*⁵⁸. Avant d'être publié officiellement, le texte est

⁵⁷BAC, RG 24, Vol. 2762, HQS 6615-2, Vol. 1, Copie de note de service, Wodehouse à Pope, 18 mars 1938.

Voir également: <http://www.nbcd.org.uk/arp/library/index.asp> [Consulté le 6 décembre 2008].

⁵⁸ BAC, RG 24, Vol. 2762, HQS 6615-2, Vol. 2. Wodehouse à Jack Pickersgill, 27 septembre 1938. Dans cette lettre Wodehouse informe le Sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures que la brochure a déjà été commandée par l'intermédiaire du « Printing Bureau... pending a meeting of the Treasury Board ». Voir: *Air Raid Precautions: General Information for the Civil Authorities*, [Ottawa: Department of Pensions and National Health Air Raid Precautions Committee, 1938]. Une copie imprimée datant de 1940 est conservée à la BSPC (Dossier « History of Civil Defence », Annexe « E »). Une version dactylographiée et traduite en français intitulée *Précautions*

distribué aux membres du comité et à certains intervenants clés de l’Ambulance St-Jean pour que débute dès que possible la formation en premiers soins et en lutte contre les attaques par le gaz au début de 1939. Rannie résume brièvement le contenu de la brochure :

[It] was intended, as its title implies to instruct the provincial and municipal authorities who would be responsible for A.R.P. in the event of an emergency. It describes the purposes of passive air defence, the composition of Federal, Provincial and Municipal executives and their functions in times of peace and of war. A general description of the A.R.P. measures required in an emergency is included – the warning system, the provision of protection, the treatment of casualties, etc. The text emphasizes the necessity of local organizations working out their own schemes with due regard to certain basic principles. A list of United Kingdom publications containing detailed information which the Federal authorities undertake to make available concludes the text.⁵⁹

L’intérêt du comité envers les mesures contre les attaques par le gaz s’exprime au moyen de la création d’un second sous-comité qui se penche sur les façons de prémunir contre de telles attaques les populations des zones vulnérables des régions côtières. En août 1938, une note de service du ministre des Pensions et de la Santé nationale est envoyée au Premier ministre Mackenzie King dans laquelle se trouvent plusieurs recommandations, notamment celle concernant l’acquisition de quelque 3 000 000 de masques à gaz à l’intention de la population civile et de 100 000 masques à gaz spéciaux et de combinaisons antigaz à l’usage des policiers, des pompiers et des membres des équipes de sauvetage⁶⁰. Cette demande demeurera cependant lettre morte. Le gouvernement

contre les raids aériens. Renseignements généraux à l’usage des autorités civiles, Ottawa [s.d.], se retrouve dans BAC RG 24, Vol. 2762, Dossier 8-1-1. Voir également : *Op. Cit.*, Department of Pensions and National Health, *Annual Report for 1940*, p. 152.
⁵⁹ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 13. Entre autres effets pervers de la décision de King de garder secrets les préparatifs d’urgence d’avant-guerre aura été l’imposition « par la force des choses » du modèle britannique, sans consultation et tiré d’un nombre restreint de publications officielles, sur une réalité canadienne qui ne correspondait que peu à celle de la Grande-Bretagne.

⁶⁰ BAC, RG24, Vol. 2762, Dossier 8-1-1, Note de service du ministre des Pensions et de la Santé nationale, 30 août 1938.

n'entreprendra aucune action en vue de se procurer des équipements de protection ni n'autorisera de préparatifs de sécurité avant la déclaration formelle de la guerre.

La question des risques d'incendie à la suite de bombardements est l'objet d'étude d'un troisième sous-comité. Formé de représentants du ministère des Pensions et de la Santé nationale et du Commissaire aux incendies fédéral, il examine la question de la création d'un corps auxiliaire de lutte contre les incendies et de la protection contre le feu des usines de munitions, des dépôts de carburant et des raffineries de pétrole. Les travaux de ce sous-comité s'étendent à l'examen des équipements de lutte contre les incendies au niveau local et des installations de produits inflammables. On produit également des cartes indiquant l'emplacement des dépôts qui se trouvent dans les zones vulnérables.

This task was completed in January 1939 and, although no action was taken, it was apparently justified on the grounds that the information would be useful if and when the Committee received authority to assist local fire forces.⁶¹

Un dernier sous-comité se propose d'étudier les questions de défense contre les armes bactériologiques en sol canadien. Cependant, ce quatrième sous-comité ne se réunira qu'une seule fois. La question des armes bactériologiques se situait bien au-delà des responsabilités du comité ministériel et d'autres intervenants allaient bientôt s'en occuper. Néanmoins, au cours de cette réunion, les membres du sous-comité en viennent à la conclusion que le risque de guerre bactériologique est improbable dans la conjoncture d'alors, ce qui n'empêchera pas des représentants du ministère de l'Agriculture qui y participent de proposer l'examen des risques d'infection des récoltes et du bétail. Dans leur enthousiasme, ils vont même suggérer d'en faire rapport au comité ministériel, étant donné la possibilité que le Canada puisse devenir une importante source d'approvisionnement alimentaire en période de guerre.

⁶¹ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 15.

À la fin de 1938, le comité ne pouvait véritablement aller plus loin. Il avait révisé et adapté au contexte canadien une brochure qui devait servir aux autorités provinciales et municipales pour l'établissement d'organisations locales de précautions contre les raids aériens. Il avait produit divers formulaires, y compris des formulaires de réquisition de fournitures et d'équipements à l'intention des comités locaux, d'autres pour l'inscription des victimes, de même que pour les études de cas des blessés. Il avait développé un carton d'information à l'intention des ménages et dressé des cartes identifiant les emplacements à risque et la répartition de la population dans les zones vulnérables. Il s'était procuré du *Home Office* quelque 700 trousseaux d'information renfermant des publications sur les précautions contre les raids aériens, diverses illustrations et des copies d'un film sur les techniques de sauvetage. Il avait obtenu de solides informations sur la disponibilité des équipements de lutte contre les incendies. Il avait évalué les coûts de divers respirateurs et produits chimiques aux fins de formation (environ 72 000 dollars) et de fournitures et équipements antigaz (2 150 000 dollars)⁶².

Dans l'ensemble, cette première version d'un programme de protection civile laissait derrière elle plus de questions qu'elle n'apportait de réponses. Sans lignes directrices véritables, les travaux du comité ministériel n'avaient jamais bénéficié de la formulation de tâches bien définies. Inspirés par le modèle britannique dont la structure organisationnelle était certes décentralisée, mais qui rendait les autorités régionales responsables envers la direction centrale, les membres du comité avaient semblé s'en remettre entièrement aux organisations provinciales pour la mise en œuvre des mesures de précautions contre les raids aériens. Les provinces allaient ainsi se voir confier la mise en application d'éléments individuels du programme de précautions contre les raids aériens,

⁶² *Ibid.*, pp.16-17.

ce qui allait éventuellement créer un manque de normalisation et de coordination dans le système pancanadien de protection civile. Les sommes importantes que le pays était appelé à consacrer à ces mesures et la nécessité de justifier de telles dépenses devant la Chambre des Communes alors que la guerre n'était pas encore déclarée ajoutaient de manière considérable aux difficultés du gouvernement. Enfin, l'absence de consultation auprès des provinces se solde par un mélange de confusion et de frustration au sujet des aspects financiers du programme.

D'une part, le gouvernement fédéral se disait disposé à défrayer les coûts de formation en premiers soins, les manuels de formation et l'équipement antigaz. D'autre part, il avisait les gouvernements provinciaux de ne pas s'attendre à recevoir d'aide financière pour la mise en œuvre de leur programme de défense civile. Pourquoi donc devaient-elles être responsables des mesures de protection des emplacements désignés par le fédéral alors qu'elles ne parvenaient pas à équiper certaines de leurs municipalités qui, bien que situées dans des zones à risque plus faible, n'en réclamaient pas moins la mise en œuvre de mesures de protection de la population? Selon les dires de Rannie :

Scores of local officials and private organizations throughout the country clamoured for aid and direction in organizing passive defence measures. They bombarded the government with criticism, pleas and suggestions.⁶³

Mais surtout, devant l'insistance du Premier ministre à garder secrets les préparatifs de défense et, en particulier, la décision de ne pas rendre publiques les mesures de renforcement de l'état de préparation, il ne reste à Wodehouse qu'à marquer le pas et à faire parvenir à son ministre⁶⁴, C.G Power, un rapport détaillé contenant ses recommandations.

⁶³ *Ibid.*, p. 19.

⁶⁴ C.G. Power est alors ministre des Pensions et de la Santé nationale. Le 18 septembre 1939, il sera remplacé à ce poste par Ian Mackenzie. Dans son ouvrage *Canada's War*, J.L. Granatstein indique que Mackenzie, alors ministre de la Défense nationale, « had

Ces nombreuses recommandations portent sur le transport et l'hébergement des populations déplacées; l'identification de lits à l'extérieur des zones désignées pour les patients qui devront être déplacés; la fourniture d'équipements additionnels de lutte contre les incendies et l'entraînement de volontaires; la fourniture d'équipements de démolition aux municipalités désignées; la création d'une réserve de lits et de matelas pour les installations existantes; la fourniture de lits pliants et d'équipements culinaires pour des hôpitaux additionnels dans les zones vulnérables; le stockage de produits pharmaceutiques et de literie pour au moins trois mois; la fourniture de produits de premiers soins et de vaccins, le paiement d'acomptes par anticipation au personnel médical pour contrer le manque de bénévoles dans les zones à risque; la fourniture de produits de décontamination; l'entreposage d'importantes quantités de narcotiques; des mesures pour assurer le maintien en poste du personnel de laboratoire du ministère de centres vulnérables; quelque 2 000 brancards en acier en cas d'attaque au gaz; l'installation de systèmes d'alarme; la construction d'abris dans les nouveaux édifices de collectivités vulnérables; et, finalement, « to have Civilian control of all hospitalization including that necessary for Military, Naval, and Air Force requirements »⁶⁵. Dans le silence officiel qu'impose la raison d'État, le gouvernement ne donnera suite à aucune de ces recommandations avant l'entrée en guerre du Canada.

got into trouble over letting munitions contracts and in controlling his Deputy Minister before the war » et sa réputation avait été ternie par l'enquête d'une Commission royale. King était alors convaincu que Mackenzie « had to be removed from National Defence within a few days of the declaration of war ». Par ailleurs, Power ne semblait pas non plus le candidat idéal : « Howe demurred at the suggestion that Power should replace Mackenzie, arguing that Power's drinking problem made it too dangerous ». Ce sera finalement Norman Macleod Rogers qui sera nommé à la Défense.

Voir : J.L. Granatstein, *Canada's War: The Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*, Toronto, Oxford University Press, 1975, pp. 25-26. Voir également :

Op. Cit., Eayrs, *In Defence of Canada*, pp. 135-136.

⁶⁵ *Op. Cit.* Rannie, *Civil Defence*, p. 19.

2

LES APPRENTISSAGES INCERTAINS DES PRÉCAUTIONS
CONTRE LES RAIDS AÉRIENS

'AND WHEREAS by recent re-assessment the whole of the province of Ontario has been eliminated from the area in which attack by air may be anticipated and, consequently, the Civil Defence organizations therein will be disbanded'.¹

Décret du Conseil privé 9969, 4 janvier 1944

Le 3 septembre 1939, sept jours avant que le Canada ne déclare formellement la guerre à l'Allemagne, le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, signe au nom du gouvernement canadien un décret annonçant que « following the failure of the German Government to give an undertaking to withdraw their troops from Poland, the United Kingdom is at war with Germany »². Ce décret sanctionne soixante-quatre règlements qui constitueront les Règlements pour la défense du Canada. Ceux-ci élargissent les pouvoirs déjà étendus que vient de conférer au gouvernement la *Loi sur les mesures de guerre*, proclamée quelques jours plus tôt, comme le signale l'historien Claude Beaugard :

La Loi sur les mesures de guerre adoptée en 1914, puis proclamée de nouveau en 1939 confère au gouvernement canadien des pouvoirs extraordinaires qui ont pour résultat d'influencer le fonctionnement de la société démocratique. Le gouvernement peut agir sans consulter le Parlement et adopter des mesures (par décret ou par 'arrêté en conseil') qu'il juge essentielles pour soutenir l'effort de guerre.³

¹ BAC, RG 2, Vol. 1832, CP 9969, 4 janvier 1944.

² BAC, RG 2, Vol. 1653, CP 2483, 3 septembre 1939.

³ Claude Beaugard, *Guerre et censure au Canada, 1939-1945*, Sillery, Septentrion, 1998, p. 11. Voir également le compte rendu de l'ouvrage dans : Bernard Dagenais, *Recherches sociographiques*, Vol. 41, No. 1, 2000, pp. 135-137.

En réalité, l'adoption de ces règlements permet l'exercice de mesures de sécurité extrêmes telles que la suspension de l'*habeas corpus*, l'internement, l'interdiction de certains groupes politiques ou religieux, certaines restrictions du droit de parole, la confiscation de biens et la censure. En termes de droits humains, elle signifie surtout que certains droits de la personne sont suspendus pendant toute la période d'urgence nationale dans un pays que dirige désormais le Comité de guerre⁴.

Un peu plus de 10 p. cent de la réglementation initiale se rapportent à la sécurité publique. Les règlements de 32 à 38 portent notamment sur les évacuations, les précautions contre les attaques, les dommages aux propriétés et la contamination au gaz, le contrôle de l'éclairage et du bruit, les couvre-feux, les explosifs, munitions et armes à feu et la production et le transport de produits dangereux⁵. Ce cadre juridique se révélera bientôt insuffisant dans l'application des pouvoirs discrétionnaires du ministre responsable afin d'assurer l'observation des décrets. Le gouvernement se verra contraint de prendre des mesures afin de clarifier formellement sa position à la suite d'un jugement de la Cour supérieure du Québec sur le camouflage des lumières qui interviendra en mai 1941. La cour avait alors rejeté une accusation de non-conformité au règlement 35 sur le camouflage des lumières invoquant une délégation insuffisante de pouvoirs accordée aux fonctionnaires provinciaux. Le mois suivant, Mackenzie King devra signer un décret du Conseil confiant au ministre des Pensions et de la Santé nationale la responsabilité unique de l'observation des décrets se rapportant aux précautions contre

⁴ Du 25 août 1939 au 2 septembre 1945, la guerre permet au gouverneur en conseil de sanctionner 92 350 mesures différentes en appui aux intérêts supérieurs de la nation. Voir : *Op. Cit.*, Stacey, *Arms, Men and Governments*, p. 126.

⁵ *Op. Cit.*, BAC, RG 2, CP 2483, 3 septembre 1939; BSPC, Dossier « History of Civil Defence », Annexe «C».

les raids aériens⁶ et en juillet, il révoquera le règlement 35 sur le camouflage des lumières. Il faut noter également qu'à la suite de l'attaque japonaise du 7 décembre 1941 sur la base navale américaine de Pearl Harbor, le 19 décembre, le gouvernement va devoir à nouveau resserrer sa réglementation :

...that in view of the increasing danger to the people of Canada of bombing and bombardment it is advisable to make certain restrictions, as hereinafter set forth, upon the display of lighting in areas exposed to enemy attack, to wit, those areas which have been organized for Air Raid Precautions under the provisions of Defence of Canada Regulations.⁷

Puis, quelques jours plus tard, le 26 décembre, un décret vient modifier les Règlements pour la défense du Canada afin de donner au ministre de plus larges pouvoirs discrétionnaires pour limiter les assemblées publiques :

[The Minister] may by order prohibit or restrict, or empower a senior police officer to prohibit or restrict, assemblies of persons in any area of Canada, either generally or for particular purposes, in so far as such prohibition or restriction appears to the Minister or such person authorized by him as aforesaid to be necessary in order to minimize the risk of loss of life or personal injuries being caused in that area in consequence of an attack by the enemy.⁸

Il faudra ainsi plus de deux ans au gouvernement pour ajuster le cadre légal et faire en sorte que les autorités fédérales et provinciales aient à leur disposition les moyens juridiques requis pour mettre en œuvre les mesures de précautions contre les raids aériens jugées nécessaires pour la protection de la population. Ce cadre juridique élaboré dans un climat de guerre sera à l'origine du premier programme de protection civile au Canada. L'examen de la composition de ce programme est important à plus d'un titre,

⁶ RG 2, Vol. 1718, CP 3962, 2 juin 1941.

⁷ RG 2, Vol. 1742, CP 9818, 19 décembre 1941.

⁸ RG 2, Vol. 1743, CP 9895, 26 décembre 1941 (Vol. 1724, CP 5295, 15 juillet 1941), Amendments to the Defence of Canada Regulations (Consolidation), 1941.

mais surtout parce c'est sur la base de cette première structure organisationnelle qui en découle que vont s'échafauder les futures organisations de protection civile.

Pour s'acquitter de ses propres responsabilités, le gouvernement fédéral nomme un fonctionnaire du ministère des Pensions et de la Santé nationale, le colonel E.H. Minns, à la tête de l'organisation fédérale des précautions contre les raids aériens⁹. Conseillé par le comité ministériel, ce dernier est de plus appelé à maintenir la liaison avec ses homologues britanniques et américains, surveiller la fabrication et la distribution des équipements, voir à la dissémination de l'information, rédiger des discours et conseiller le ministre et le sous-ministre sur les politiques¹⁰. C'est aussi un document du comité ministériel, la brochure *Air Raid Precautions: Information for the Civil Authorities*, qui informe les comités provinciaux des grandes orientations et des services fédéraux offerts aux provinces et municipalités. Chaque province a néanmoins la responsabilité de mettre en œuvre son propre programme, comme l'indique le chercheur David McConnell :

Usually, an ARP Committee of the provincial government was set up to design general policy and to advise those municipalities declared by the Department of National Defence to be vulnerable to attack. Municipal or local committees, made of volunteers established to be responsible for the detailed organization of ARP measures. Auxiliary firemen and auxiliary public utility workers were designated to maintain vital services during an emergency. First-aid workers' duties included staffing, first-aid posts, acting as stretcher-bearers, driving ambulances, and generally taking care of casualties after an attack. Air raid wardens were to act as auxiliary police, with authority for maintaining order during a blackout or an actual air raid and responsibility for transmitting necessary information to the public.¹¹

Il faut se rappeler qu'au début de la Seconde Guerre mondiale, ce que l'on appelait la « défense passive » était généralement considérée comme un ensemble de moyens de

⁹ *Op. Cit.*, Rennie, *Civil Defence*, p. 23.

¹⁰ *Loc. Cit.*

¹¹ *Op. Cit.* McConnell, *Plan for Tomorrow*, pp. 3-4.

formation à l'intention des citoyens en vue d'assurer la protection des personnes et de leurs biens¹². Quant au gouvernement fédéral, il avait été plus pointu dans sa définition et indiqué que celle-ci comprenait toutes les mesures susceptibles d'application sur le sol en vue d'atténuer autant que possible les effets des attaques aériennes. L'absence de contraintes au plan de la participation faisait en sorte que celles-ci étaient considérées comme une responsabilité locale devant être assumée par les individus ou, tout au plus, les autorités municipales. Le gouvernement fédéral, croyait-on alors, ne devait intervenir qu'à titre de coordonnateur et de pourvoyeur d'aide financière, de fournitures et d'équipements essentiels dans les régions considérées comme étant à distance de portée des forces ennemies. Ces régions, pour la plupart des régions côtières, comprenaient des sections de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Québec et de l'Ontario. L'Île-du-Prince-Édouard fera aussi partie du programme à compter de 1941. Mais, la perception qu'Ottawa est responsable de la coordination des précautions contre les raids aériens se concrétise avant même que la guerre ne soit officiellement déclarée. Dès le 25 août 1939, des fonctionnaires du ministère commencent à rencontrer des représentants de gouvernements provinciaux afin de leur expliquer ce en quoi consistaient les mesures de précaution contre les raids aériens, leur suggérer les étapes à franchir lors de situations d'urgence et leur offrir la collaboration du gouvernement fédéral¹³. En janvier 1940, cette « collaboration » prend aussi la forme d'une offre d'aide financière, selon le rapport annuel du ministère :

¹² Certains fondements de la protection civile adoptés dans les années 1930 se sont perpétués de décennie en décennie jusqu'à la fin du siècle.

¹³ Canada, *Report of the work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1940*, Ottawa, King's Printer, 1940, p. 153.

On January 25, 1940, an advance was made to the provinces of Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and British Columbia, to be expended in assisting Provincial Air Raid Committees in defraying the expenses of establishing and maintaining committees in the centres designated by the Dominion Air Raid Precautions Committee.¹⁴

Avec la signature de ce premier décret sur les précautions contre les raids aériens, le gouvernement fédéral alloue ainsi une somme de 150 000 dollars « to the Department of Pensions and National Health to cover expenditures arising from the development of Air Raid Precautions in centres in Canada considered most vulnerable in the present emergency »¹⁵ dans le cadre de la *Loi sur les appropriations de guerre* afin de défrayer les dépenses encourues pour l'établissement de mesures de précaution contre les raids aériens dans les centres les plus vulnérables à l'échelle nationale. La première instruction du décret précise que le Ministère des Pensions et de la Santé nationale pourra verser une somme jusqu'à concurrence de 5 000 dollars à chaque province. Cette somme doit servir à défrayer « the expenses of establishing and maintaining municipal committees, at points designated by the Dominion Air Raid Precautions Committee as centres, in the several provinces aforementioned, in which Air Raid Precautions should be organized »¹⁶.

Initialement, à l'exception de l'Ontario, dont le comité provincial ne verra le jour qu'en septembre 1940 sous la pression de l'opinion publique, la réponse est enthousiaste et des comités provinciaux et municipaux, de même que des unités locales prennent forme rapidement¹⁷. En mars 1940, l'organisation compte 301 employés dont presque

¹⁴ *Loc. Cit.*

¹⁵ BAC, RG 2, Vol. 1663, CP 31/301, 25 janvier 1940.

¹⁶ *Loc. Cit.*

¹⁷ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-13, « Dossier Civil Defence in Canada 1936 to 1946, partie I, publication, 1949 », p. 10 : « The development of A.R.P. in Ontario was delayed through the opposition of the premier of the province ».

les deux tiers sont à temps complet et le budget des salaires pour l'administration centrale et dans les provinces s'établit à 562 385 dollars¹⁸. L'organisation fédérale décide même de créer un comité distinct pour le district fédéral qui va relever directement du ministre des Pensions et de la Santé nationale¹⁹. Ce district fédéral comprend alors les « cités, villes et villages » suivants : Ottawa, Hull, Gatineau, Pointe-Gatineau, Wrightville, Val-Tétrault, Deschênes, Westboro, Britannia, Woodroffe, McKellar, Carlington, City View, Laurentian View, Hogg's Back, Brookfield, Ellwood, Billings Bridge, Hurdman, Cyrville, Overbrook, Eastview, Clarkstown, Rockliffe Park, « Quarries » et « Kettle Island »²⁰. Au fil des mois qui suivent, les activités de protection de la population prennent de l'ampleur et les provinces commencent à percevoir différemment les responsabilités fédérales à cet égard, principalement en matière de financement. Avant longtemps, les demandes de subvention, que ce soit pour payer les salaires des fonctionnaires provinciaux, les frais des locaux et autres coûts administratifs, affluent vers Ottawa dont les réactions, tantôt inadéquates, tantôt insuffisantes à l'image des fonds dont dispose le programme, ne font qu'engendrer confusion et frustration, comme l'explique une analyse financière sur la question que produira le gouvernement au début des années 1950 :

The first two years revealed many flaws in the methods of organizing A.R.P. in Canada. The chief of these was « the failure of the federal government to pursue a consistent policy in dealing with the provinces. How much financial assistance was to be offered to the provinces. What equipment should be provided for A.R.P. units and on what scale

¹⁸ En plus du Bureau central à Ottawa, l'organisation comprend neuf régions que désignent les lettres de A à M : «A» le Québec, «B» la Nouvelle-Écosse, «D» l'Ontario, «G» le Manitoba, «H» la Saskatchewan, «I» l'Alberta, «J» la Colombie-Britannique, «K» le Nouveau-Brunswick, et «M» pour les régions outre-mer.

¹⁹ Canada, *Report of the work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1941*, Ottawa, King's Printer, 1941, p. 164.

²⁰ Voir : BSPC, Dossier « History of Civil Defence », Annexe «P».

should it be issued. These questions required positive answers if the A.R.P. organization was to be anything more than a collection of unrelated groups, in varying stages of preparation, whose chief concern was to wheedle funds for their pet projects from the federal A.R.P. office.²¹

Tel que le signale Rannie, c'est sans doute ce qui permettait à un fonctionnaire du programme fédéral de l'époque de pouvoir déclarer avec raison : « [w]e had no money, we had no policy, except to avoid antagonizing anybody, and above all, avoid commitments »²².

S'il semble désormais acquis du point de vue fédéral que la fonction de défense passive est dévolue aux municipalités, il est également clair qu'Ottawa n'entend pas financer davantage les provinces²³. Cependant, dès janvier 1941, le ministre Mackenzie doit faire rapport au Premier ministre que trois provinces réclament à nouveau un meilleur appui financier de la part du fédéral : « The two provinces [Ontario et Québec] which are now asking for additional funds have, in one case, already organized in areas not designated as vulnerable and, in the other case, wish to do so. British Columbia has also, now indicated a desire to organize in all parts of the province »²⁴. L'intérêt populaire que suscitent les mesures de précaution contre les raids aériens à l'été et l'automne précédents s'explique en grande partie par l'émoi qu'engendre la capitulation de la France en juin 1940. Déjà, en avril 1940, l'invasion par l'armée allemande du Danemark et de la Norvège et l'installation de bases aériennes au-delà du cercle polaire laisse croire qu'il est possible de rejoindre le Canada par le nord. De plus, à la même

²¹ BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – Financing 1951-1955 », Ébauche de document à Paul Martin et George F. Davidson, 26 octobre 1951, p. 5, « Civil Defence Budget ».

²² *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 44.

²³ *Loc. Cit.*

²⁴ BAC, MG 27 III B5, Vol. 15, Dossier 8-1-1, I. Mackenzie à W.L. King, 7 janvier 1941.

période, on croyait qu'une invasion de la Grande-Bretagne était imminente et que l'Allemagne allait sous peu s'emparer de l'Islande. Compte tenu de l'importance stratégique de Terre-Neuve dans l'Atlantique Nord, le gouvernement fédéral négocie avec les autorités terre-neuviennes le renforcement des installations de défense sur l'île, principalement des installations et équipements de défense aérienne, y établit une présence militaire et contribue à la formation des volontaires de la *Home Guard* qui a, entre autres fonctions, la responsabilité des précautions contre les raids aériens²⁵.

La perception de la menace grandissante se confond avec les possibilités d'invasion.

L'accroissement du nombre d'activités reliées aux précautions contre les raids aériens dans les municipalités s'établit en fonction de l'intensité de cette perception.

Dès que la perception de cette menace diminue, les municipalités se voient confrontées à l'organisation d'activités de moins en moins courues et dont la valeur sera souvent remise en question.

Les divergences de vues entre le gouvernement fédéral et les provinces illustrent surtout l'inconstance de l'application de lignes directrices mal définies et d'accords financiers imprécis. Des décisions contradictoires au sujet de la fourniture et l'entretien des systèmes d'alerte et de l'équipement de lutte contre les incendies qui constituent, aux dires d'Ottawa, des responsabilités locales, vont miner la crédibilité du programme. Ainsi, à l'encontre même des préceptes édictés par Ottawa, les municipalités de Moncton et de Saint John parviennent néanmoins à un compromis en vue du partage des coûts de leurs systèmes d'alerte. Pareillement, à la fin de 1941, Ottawa subventionne

²⁵ Voir : Peter Neary, *Newfoundland in the North Atlantic World, 1929-1949*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988. Le chapitre 5 « The Onset of World War II » porte, entre autres, sur le rôle et la contribution du Canada en matière de défense civile à Terre-Neuve.

l'installation de sirènes à Victoria, Vancouver, Prince-Rupert, Toronto, Ottawa, Hull, Montréal et Québec, et fait l'acquisition et met à la disposition des comités provinciaux deux cents pompes portatives et plus d'un million de pieds de boyaux d'incendie, deux domaines qu'il considérait pourtant du ressort des municipalités²⁶. La question de l'indemnisation « of any war service injury suffered by any air raid precautions worker during the war with the German Reich »²⁷ connaît un sort similaire. Après avoir d'abord éludé la question, le gouvernement fédéral se retrouve rapidement devant le refus de payer des provinces. En septembre 1941, il doit accepter d'assurer une pension « to any person who, while engaged as an air raid precautions worker in a designated area, suffers a war service injury which is the cause of serious and prolonged disability »²⁸. S'ajoutent à ces difficultés des querelles intestines et particulièrement l'insistance de la Défense nationale à se distancier du ministère des Pensions et de la Santé nationale, comme en témoigne cette note de service du Chef de l'état-major de la Défense au ministre Ralston :

As regards the general matter of responsibility for Air Raid Precautions, it is clear that this devolves solely on the Department of Pensions and National Health. This was so decided by the Government in 1938, and you will recall that the Cabinet War Committee reached a similar conclusion several months ago. There is no statute or regulation to this effect, it is simply a Government decision. You will also recall that the Defence Regulations Nos. 33, 34 and 35, empower the Minister of Pensions and National Health to order anything and everything that come under the head of A.R.P.²⁹

Aux prises avec ces incohérences, le gouvernement fédéral vise alors à corriger la situation en créant formellement un poste de directeur du programme de précautions

²⁶Pour une discussion à ce sujet, voir : *Op. Cit.* McConnell, *Plan for Tomorrow*, p. 5.

²⁷BAC, RG 2, Vol. 1731, CP 7147, 10 septembre 1941.

²⁸*Loc. Cit.*

²⁹BAC, MG 27 III B7 72, Dossier « Miscellaneous Subject Files – General – Civil Defence (File 2 of 3), 1941-1943 », Copie d'une note service du CEMG au ministre, 15 juillet 1941.

contre les raids aériens, en accordant à cette fonction un profil plus élevé et en nommant à ce poste un leader de qualité³⁰. Le candidat choisi sera l'ancien chef du Parti conservateur, l'hon. Robert James Manion.

À la suite de la victoire qu'il avait remportée au congrès d'investiture du Parti conservateur en 1938, Manion avait dû affronter Mackenzie King lors de l'élection fédérale de mars 1940 qui avait vu le Parti libéral remporter la victoire de façon majoritaire pour la deuxième fois consécutive. Après s'être ravisé de la promesse faite à Manion de ne pas tenir d'élections à cause de la guerre, King avait mené une solide campagne au cours de laquelle il s'était formellement engagé devant l'électorat à ne pas imposer la conscription, une promesse qui allait bientôt hanter les Libéraux. Catholique et marié à une Canadienne française, Yvonne Deslauriers, Manion était personnellement opposé à la conscription et il avait mené sa campagne sous la bannière d'un gouvernement national de coalition³¹. Au lendemain de la défaite cinglante des Conservateurs, que les partisans de la ligne dure attribuent à ses prises de position anticonscriptionnistes, Manion avait remis sa démission. En réalité, Manion obtient ce poste à la suite d'une rencontre que l'ancien chef du Parti conservateur sollicite lui-même auprès du Premier ministre en février 1941. King s'en rappelle ainsi :

I had a talk with Manion who came to ask if the government could use his services in connection with the war... That while he had enough money saved to live on for a couple of years, he nevertheless would like to have some post which could give him an inside into conditions in Europe. I told him I had spoken to [Minister of National Defence] Ralston about giving him a post...³²

³⁰ BAC, RG 2, Vol. 1743, CP 10196, 31 décembre 1941. Le poste de directeur, « with the rank and powers of a deputy head », se rapporte directement à un ministre et commande alors un salaire annuel de 8 000 dollars. En 1941, le salaire annuel moyen d'un ouvrier dans l'industrie manufacturière s'élève à 1 220 dollars. Voir : http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=E30_40-fra.csv [Consulté le 12 août 2010], Tableau E30-40.

³¹ *Op. Cit.*, BAC, MG 26 - J 13, *Diaries*, 24 mars 1940..

³² *Loc. Cit.*

En plus d'avoir gagné la confiance du Premier ministre qui a tôt fait de le considérer au plan philosophique comme un membre de la grande famille libérale³³, Manion a toutes les qualités requises pour ce poste. Médecin de formation (il va se rapporter au ministre des Pensions et de la Santé nationale), il a fait partie de l'armée lors de la Grande Guerre; il s'est joint au 21^e Bataillon après avoir été chirurgien au sein des forces françaises et a été décoré de la Croix militaire pour héroïsme à la bataille de Vimy. Qui plus est, peu après avoir quitté le Parti conservateur, il est devenu membre du Conseil interservices sur la guerre chimique³⁴ qui s'intéresse à l'établissement de spécifications et mesures de défense contre les armes au gaz. Il n'est donc pas surprenant de constater que les mesures de protection contre les attaques au gaz deviendront une préoccupation majeure du programme de formation des précautions contre les aériens³⁵.

Quoi qu'il en soit, les progrès accomplis à compter de son entrée en fonction en décembre 1941³⁶ lui sont dus en grande partie. En quelques mois, il réussit à redresser le programme et à mettre de l'ordre dans le contentieux entre le fédéral et les provinces en matière de financement. Il produit un système d'évaluation des demandes de subvention en fonction du risque identifié dans les zones désignées dans chacune des provinces et de la densité de la population, ce qu'illustre bien le décret du 3 juin 1942 :

³³ *Ibid.*, 17 décembre 1942.

³⁴ En août 1941, l'armée met sur pied un directeur responsable de la recherche sur la guerre chimique. Voir : C.P. Stacey, *Policy and Organization for Scientific Research and Technical Development in the Canadian Army, 1939-1945*, Report No. 61, Historical Section, Army Headquarters, 28 Apr 1953, p.7. <http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/rep-rap/doc/ahqr-rqga/ahq061.pdf> [Consulté le 7 mai 2009].

³⁵ *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 47.

³⁶ *Globe and Mail*, 31 décembre 1941, « Manion Heads Canada's A.R.P. Defence Units: Appointment Revealed by Pensions Minister in Appeal to Citizens », Canadian War Museum, Military History Research Centre, Democracy at War: « Canadian Newspapers and the Second World War Collection », No. 037-103-017.

For that part of the Province of British Columbia which is designated by the Department of National Defence as subject to definite risk, such territory being costly to administer because of its great area and sparse population – fifteen cents per capita; [f]or the Provinces of Prince Edward Island and Nova Scotia and for those parts of the Provinces of New Brunswick and Quebec which are designated by the Department of National Defence as subject to definite risk – twelve cents per capita; [f]or those parts of the Provinces of British Columbia, New Brunswick, Quebec and Ontario, and the Ottawa (Federal District) Area which are designated by the Department of National Defence as subject to a lesser risk – ten cents per capita³⁷.

Ces zones venaient tout juste d'être révisées par les chefs d'état-major et reflétaient la réévaluation de la menace sur le pays à la suite de l'attaque sur Pearl Harbor³⁸.

Manion s'en prend également au problème de la nature et de la quantité des équipements de précaution contre les raids aériens que le gouvernement fédéral était appelé à fournir aux provinces. À la fin de mars 1942, alors que des équipements pour une valeur de 721 000 dollars avaient été distribués aux collectivités à risque, la valeur des commandes en carnet s'élevait à quelque 1,3 million dollars³⁹.

Dès sa nomination, il s'attache à développer une politique de distribution fondée sur le nombre d'intervenants dans chaque région et le degré de protection que requièrent les activités locales. Le matériel devait ensuite être distribué selon une liste qui accordait la priorité aux risques désignés suivant différents types d'emplois ou d'activités

³⁷ BAC, RG 2, Vol. 1761, CP 4738, 3 juin 1942.

³⁸ BAC, RG 2, Vol. 1741, CP 2/9660, 10 décembre 1941. « The Board recommend that the areas in Canada marked in red on the attached map be added to the points enumerated in Order in Council P.C. 7147 of September 10, 1941, as « designated areas » for the purpose of the said Order in Council ». La carte identifie au crayon à colorier de couleur rouge tout le pourtour de la côte atlantique du Canada depuis Terre-Neuve et le Labrador, le Golfe du Saint-Laurent et la Côte Nord jusqu'à Québec, et, de l'autre côté, toute la rive sud en incluant la Gaspésie, l'île du Prince Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. Toute la côte ouest est désignée à risque, depuis l'île de Vancouver en longeant la côte de la Colombie-Britannique jusqu'à l'archipel de la Reine-Charlotte. Voir : Section « Illustrations », p. 382.

³⁹ Canada, *Report of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1942*, Ottawa, King's Printer, 1942, p. 156.

(par ex. lutte contre les incendies, premiers soins, etc.)⁴⁰. Au cours des mois qui suivent, le programme passe la commande de sirènes additionnelles et d'équipements de premiers soins, de lutte contre les gaz et les incendies. Au total pour l'exercice financier 1942-1943, Manion réussit à fournir quelque 5 millions de dollars en équipements aux provinces dont une grande partie prend le chemin des entrepôts de réserve.

Par ailleurs, l'entrée en guerre du Japon qui venait de ranimer au sein du gouvernement fédéral la crainte de bombardements ennemis sur la côte ouest oblige Ottawa à se préoccuper davantage des questions d'évacuation des populations qui se trouvaient dans les zones à risque. Le comité Wodehouse avait analysé la question avant le début de la guerre. À l'époque, seul le Nouveau-Brunswick avait cru bon de donner suite à ces préoccupations et avait préparé un plan d'évacuation de la ville de Saint John vers l'intérieur des terres. En 1942, on décide de nommer au sein du groupe de Manion un officier chargé des évacuations sur la côte Est et un sur la côte Ouest alors que la Colombie-Britannique commence à élaborer des plans d'évacuation pour l'île de Vancouver qui apparaît alors comme étant la région la plus susceptible d'être la cible de bombardements incendiaires. Le travail accompli au cours des mois précédents permet à Manion de déclarer au début de juin que « A. R. P. organizations on both east and west coasts are in « good shape » and prepared to handle an emergency »⁴¹.

Mais, la question qui retient davantage l'intérêt de Manion est sans conteste la lutte anti-gaz. Même si, à toutes fins utiles, les gaz toxiques ne seront pas utilisés par les belligérants sur les champs de bataille européens au cours de la Seconde Guerre

⁴⁰ Canada, *Report of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, King's Printer, 1944, p. 61.

⁴¹ *Globe and Mail*, 12 juin 1942, « Coastal A.R.P. in Good Shape, Ready for Emergency points out Dr. Manion », CWM, « Canadian Newspapers and the Second World War » Collection, No. 037-103-010.

mondiale, ils continuent de hanter l'imagerie populaire et le gouvernement. Mackenzie King avait en tête cette menace lorsqu'il avait créé le Comité sur la défense en 1938. Le haut commandement militaire en tenait toujours compte dans ses analyses de la menace militaire. Quant au comité Wodehouse, il s'était lui-aussi penché sur la question⁴². Manion, qui a vécu les horreurs de la Première Guerre mondiale et qui connaît bien le domaine de la lutte anti-gaz à cause de sa nomination passée au Comité interservices sur la guerre chimique, va reprendre à son compte ce cheval de bataille.

À peine trois mois se sont écoulés depuis son entrée en fonction lorsque la décision est prise d'équiper tous les intervenants des mesures de précaution contre les raids aériens de « respirateurs spéciaux » et de distribuer des masques à gaz à la population civile dans les zones à risque défini. Deux millions de ces masques se retrouvent ainsi entre les mains des provinces qui les conservent dans des entrepôts de réserve sans être ni distribués, ni même, pour la plupart assemblés⁴³.

En plus de la question des approvisionnements, Manion porte aussi son attention sur la formation. Tout au long de l'année 1942, il embauche des conseillers et officiers spécialisés en lutte anti-gaz pour la préparation d'un programme de formation. Les cours commencent à être donnés au personnel des comités fédéral et provinciaux à compter de février 1943 dans plusieurs grands centres. Pour mettre en œuvre le programme de formation, des spécialistes ont été formés à l'université McGill,

⁴² *Op. Cit.*, BAC, MG 27 III B5, Note de service de Wodehouse au ministre, 5 décembre 1938.

⁴³ Dans son étude détaillée de la vie à Verdun (Québec) durant la Seconde Guerre mondiale, Serge Durflinger illustre bien les incohérences du programme fédéral qui non seulement livrait le matériel « when enemy attack seemed more remote than ever », et qui, en grande partie, ne sera jamais utilisé par les comités locaux, « half the gas masks probably remained unpacked ». Serge Marc Durflinger, *Fighting from Home: The Second World War in Verdun, Quebec*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2006, p. 84.

à Montréal, et ce sont eux qui, à leur tour, vont être à l'origine de la création d'équipes locales de décontamination qui se retrouvent bientôt un peu partout à travers le pays.

L'éloignement graduel de la menace en sol canadien à partir de 1943 et la mort subite de Manion au début de juillet de la même année vont sonner le glas de l'organisation de la protection civile de temps de guerre. Toutefois, jusqu'à la fin, Manion demeure un porte-parole de premier ordre pour le programme et sa contribution à l'effort de guerre, comme l'exprime le *Globe and Mail* peu avant son décès :

An enthusiast for his work, Dr. Manion – former national Conservative Leader, front-line doctor in the Great War, witness of large-scale bombings in 1941 – speaks with pride of the accomplishments of A.R.P. in making Canada more secure. 'Next to the armed Forces, A.R.P. is the most important service in Canada from the national defence point,' he said. ⁴⁴

Le brigadier général à la retraite Alexander Ross, haut gradé de la Légion canadienne et juge de la Cour de district, succède à Manion au poste de directeur du programme à la mi-juillet⁴⁵. Ross connaît déjà la fonction. Décoré de l'Ordre du Service distingué (DSO) pour son rôle lors de la Bataille de Vimy⁴⁶, président de la Légion canadienne de 1934 à 1938, il avait mis sur pied l'organisation provinciale de la Saskatchewan au lendemain de la débâcle française en mai-juin 1940⁴⁷. Il est aussi convaincu que son prédécesseur de l'importance de la fonction pour assurer la protection

⁴⁴ BAC, MG 27 III B 7 72-6, Dossier 3, « Miscellaneous Subject Files – General – Civil Defence, 1941-1943 ». Découpage de journal, *Globe and Mail*, 3 mai 1943, « Civil Defence Workers Ready Come What May ».

⁴⁵ BAC, RG 2, Vol. 1811, CP 5676, 17 juillet 1943. « AND WHEREAS it is necessary, owing to the death on the second day of July, 1943, of the Honourable Robert James Manion... That Brigadier General Alex Ross... be and he is hereby appointed Director of Civil Air Raid Precautions ».

⁴⁶ D.E. Macintyre, *Canada at Vimy*, [Toronto], P. Martin Associates, [1967], pp. vii-viii.

⁴⁷ Grâce à l'aide des sections provinciales de la Légion canadienne, l'organisation recrutera plus de 6 000 membres en Saskatchewan au cours de la Seconde Guerre mondiale. Voir la notice biographique d'Alexander Ross : <http://www.yorktonlegion.ca/index.php?docID=28> [Consulté le 12 avril 2010].

de la population. Mais, le temps joue en sa défaveur. Même si l'organisation prend officiellement le nom de Défense civile en novembre 1943⁴⁸ et que l'utilisation de cette appellation à travers tout le pays pouvait laisser croire que la fonction avait désormais acquis ses « lettres de noblesse » au sein de la stratégie nationale de défense, les difficultés du programme ne cessent de s'accumuler. D'ailleurs, le simple fait de voir presque un an s'écouler avant que ne s'impose la nouvelle nomenclature est sans doute symptomatique des obstacles qui jonchaient déjà son parcours.

À Ottawa, à la mi-septembre, Ross est appelé à rectifier le tir au sujet de certaines allégations qui circulent dans la presse à l'effet que le gouvernement fédéral serait sur le point de relâcher les mesures de précaution contre les raids aériens⁴⁹.

Dans les provinces, nombreux sont les éléments du programme qui commencent déjà à se désagréger.

L'organisation provinciale de l'Ontario est démantelée à la suite de la décision des chefs d'état major d'exclure la province des zones à risque qui intervient en novembre 1943⁵⁰. Seules les activités des organisations locales de Niagara Falls,

⁴⁸ Cette décision vise à rendre la nomenclature conforme à celle de la Grande-Bretagne. Dans un premier décret du conseil en mars 1943, l'expression « civil air raid precautions » est remplacée dans le texte par « civil protection » à deux reprises par Mackenzie King lui-même, qui signe le document. Mais, cette appellation semble avoir fait long feu et est remplacée par « civil defence » dans le texte du décret de novembre. Au sujet de la question de la nomenclature en vigueur en Grande-Bretagne.

Voir : BAC, RG 2, Vol. 1824, CP 8453, 2 novembre 1943.

⁴⁹ *Globe and Mail*, 13 septembre 1943, « A.R.P. not Relaxed, Dr. Howlett's Statement is Misunderstood: Ross », CWM, « Canadian Newspapers and the Second World War » Collection, No. 037-065-032.

⁵⁰ Le Premier ministre King fait l'annonce du démantèlement de l'organisation du district fédéral en même temps que de l'organisation provinciale de l'Ontario. Voir : *Globe and Mail*, 4 novembre 1943, « Disbanded A.R.P. Organizations in Ontario May Be Retained on Basis Like Old Militia, Changed Conditions Reason for Decision », CWM, « Canadian Newspapers and the Second World War Collection », No. 038-001-016. Voir également : *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 58.

Windsor, Sarnia et Sault Ste. Marie vont se poursuivre jusqu'à la fin de 1944 en raison du partage de certaines installations de défense civile avec celles de villes voisines aux États-Unis⁵¹. Les organisations locales de ces collectivités vont alors relever directement du bureau central, à Ottawa⁵². Au moment de l'annonce, le *Globe and Mail* n'hésite pas à reprendre les paroles du Procureur général de l'Ontario, Leslie Blackwell, pour qui l'absence de directives claires de la part d'Ottawa avait contribué à précipiter le démantèlement du programme dans sa province :

From other sources at Queen's Park it was emphasized that Attorney-General - Blackwell did nothing "to obstruct A.R .P." operations in Ontario, and in fact offered to co-operate in every possible way provided the Dominion Government told him what the policy was going to be. And if there was "no policy in existence," then the Attorney-General was not going to "waste his time and the time of thousands of workers by just drifting along," these sources said.⁵³

Dans la région de l'Atlantique, les restrictions du camouflage qui sont imposées en janvier 1942 au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard s'assouplissent graduellement jusqu'à ce qu'elles soient complètement éliminées en 1944. Par ailleurs, le *Provincial Civilian Emergency Committee* de la Nouvelle-Écosse, de même que le comité provincial du Nouveau-Brunswick, qui avaient pourtant tous deux précédemment démontré leur utilité lors d'urgences civiles, en particulier dans la lutte contre les incendies de forêt, sont également démantelés dès qu'il apparaît que la guerre tire à sa fin. Sur la côte Ouest, avant même que ne soient complétées les dispositions se rapportant à l'accueil des personnes déplacées sur le continent dans les plans d'évacuation pour l'île de Vancouver, les agents fédéraux chargés des

⁵¹ BAC, RG 2, Vol. 1832, CP 9969, 4 janvier 1944 [Niagara Falls]; CP 9970, 4 janvier 1944 [Windsor]; CP 9971, 4 janvier 1944 [Sarnia]; CP 9972, 4 janvier 1944 [Sault Ste. Marie].

⁵² *Op. Cit.*, Canada, *Report... for the year ending March 31, 1944*, pp. 71-72.

⁵³ *Globe and Mail*, 4 novembre 1943, « Blackwell Incited Probe Into Policy », CWM, « Canadian Newspapers and the Second World War Collection », No. 038-001-016.

évacuations sont transférés à d'autres fonctions en octobre 1943⁵⁴. Le Québec urbain ne fait pas exception à la règle. À Verdun, banlieue ouvrière de Montréal qui, d'après Serge Durflinger, constitue un véritable « microcosm of a wider national experience »⁵⁵, se dégage un parcours similaire à celui que l'on rencontre ailleurs au pays :

After mid-1943 the [Civilian Protection Committee] was in rapid decline. During a trial alert in September 1943 and a blackout in October, the Verdun CPC admitted that its « Medical Services completely failed to function. » Apathy had set in.⁵⁶

Dans l'ensemble du Québec, l'organisation provinciale peut compter sur 145 unités de protection civile et quelque 37 600 travailleurs inscrits en mars 1943. De concert avec le Corps de repérage aérien, la Réserve et la GRC, elle est alors en mesure d'étendre à la côte Nord, depuis le Saguenay jusqu'à la frontière du Labrador, la zone initiale de camouflage des lumières qui couvrait la région entre Rivière-du-Loup et Gaspé, du fait de l'activité de sous-marins dans le golfe du Saint-Laurent. Mais, au fil des mois, la menace se fait de moins en moins sentir et, en octobre 1944, l'organisation provinciale met un frein à toute distribution d'équipements, comme le souligne Durflinger :

Restrictions were lifted on storefront lighting, and blackouts became a thing of the past. Volunteers who had been issued personal items such as uniforms, flashlights, helmets, and whistles could keep these, while the Crown's War Assets Corporation offered the heavier pieces of equipment, such as water pumps, hoses, and other firefighting gear, for sale to municipalities....⁵⁷

En réalité, le gouvernement fédéral a déjà commencé à réduire la capacité d'action de l'organisation fédérale à Ottawa dès le mois d'août 1944. Un décret du conseil du 9 août stipule en effet que « by reason of the stabilization of the

⁵⁴ Canada, *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1943*, Ottawa, King's Printer, 1943, p. 63.

⁵⁵ *Op. Cit.*, Durflinger, *Fighting from Home*, p. 3.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁷ *Loc. Cit.*

organization of Civil Defence and by reason of the fact that all equipment necessary for such organization has been secured and issued, there is no longer any need for the employment of a Director, devoting his full time to the duties of this office »⁵⁸. Ainsi, Ross pourra continuer de superviser les comités provinciaux et d'aviser le ministre des Pensions et de la Santé nationale au rang de sous-ministre, mais à temps partiel et sans rémunération. Seul le remboursement de ses frais de voyage et de certains frais pour un soutien clérical temporaire ne dépassant pas 50 dollars par mois lui est accordé. Le succès temporaire de l'offensive allemande dans les Ardennes en décembre 1944 empêche Ottawa de démanteler plus avant l'organisation. Mais dès le début de 1945, alors que les Alliés mènent une contre-attaque qui allait rejeter les troupes ennemies en deçà de leur ligne de départ, le gouvernement fédéral décide de mettre un terme « sans délai » aux activités de défense civile à travers le pays⁵⁹. Finalement, à la suite de la reddition du Japon au mois d'août, les Règlements pour la défense du Canada qui se rapportaient à la protection civile sont rescindés le 14 septembre et l'organisation disparaît complètement en octobre 1945⁶⁰.

Le travail accompli durant la guerre se heurta à d'autres obstacles dont certains étaient directement reliés à la nature fédérale du système de gouvernance. À cause du secret imposé initialement sur les décisions autant que les activités de protection contre les raids aériens, les consultations avec les autorités aussi bien provinciales que fédérales sont retardées. La tenue de telles consultations aurait pu éviter de nombreuses disputes entre Ottawa et les provinces au début de la guerre. Ce retard aura tôt fait d'exacerber les relations entre les divers paliers de gouvernement, principalement en matière de partage

⁵⁸ BAC, RG 2, Vol. 1860, CP 6167, 9 août 1944.

⁵⁹ Voir le texte de la décision du Cabinet du 23 janvier 1945 à la section « Illustrations », page 385.

⁶⁰ Sauf le Règlement 35. *Op. Cit.*, Scanlon, « The Roller Coaster Story », pp. 2-3.

des compétences et des responsabilités financières. Par ailleurs, une annonce publique du gouvernement au sujet du programme avant le début de la guerre aurait eu le double avantage de rassurer à la fois la population et les autorités et organismes locaux qui ne pouvaient que présumer que rien n'avait été encore fait et qui se bouscuaient littéralement pour mettre en place des mesures de protection de la population au lendemain de la chute de la France en 1940. Le retard initial dans l'attribution des ressources sera aussi à l'origine du manque d'uniformité de la formation et aura un effet négatif sur la qualité du programme qui variera considérablement d'une région à l'autre.

Il faudra attendre en décembre 1941 avant que les organisations à travers le pays ne puissent se rétablir de ce faux départ. Les difficultés rencontrées sont importantes, nombreuses et bien connues du général Ross qui s'en rappelle ainsi :

Well, the main trouble, as I see it, was that there was not a worked-out scheme before the organization was launched, and there was absolutely no understanding, as far as I could ever find out, with the provincial governments as to their share of responsibility. Different deals were made with the different provincial governments and there was no uniformity, and it was not until very late that there was even an understood policy.⁶¹

Il est certain que le leadership qu'imposent R.J. Manion et son successeur atténue les difficultés que rencontre au départ le programme dans les provinces. Mais, cette période d'articulation et de mise en œuvre plus structurée est gênée par des tensions qui font périodiquement surface entre la direction des précautions contre les raids aériens et la Défense nationale.

Dans le but d'améliorer la liaison qu'il jugeait déficiente entre les fonctionnaires de son bureau et ceux de la Défense nationale, Manion n'avait pas tardé dès les premiers

⁶¹ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 1, « Report on General Worthington's Discussions with Brigadier General A. Ross, Regina, Saskatchewan », [20 décembre 1948].

temps de son mandat à demander aux chefs de l'état-major la participation d'officiers de chacun des services aux réunions de direction de son organisation. En dépit des réticences des militaires, cette pratique avait été maintenue jusqu'au décès de Manion. Lorsqu'il prend les commandes de l'organisation, Ross, lui-même un ancien haut gradé de l'armée qui n'éprouvait aucun scrupule à transiger directement avec les chefs d'état-major, met fin à cette pratique. Toutefois, peu après sa nomination, un écart ne tarde pas à se creuser entre Ross et les militaires au sujet de la perte continue de personnel clé de son organisation au profit des forces armées. La situation semble particulièrement alarmante en Colombie-Britannique. Celle-ci s'envenime à un point tel que le ministre de la Défense nationale doit émettre des instructions en 1943 afin que cesse tout recrutement de membres de l'organisation sans l'obtention au préalable de la permission du comité provincial. Le ministère de la Défense nationale ne considère toujours pas les précautions contre les raids aériens comme des opérations militaires à proprement parler⁶², tel que le précise Tracy Davis :

There is... little evidence to indicate that National Defence regarded civil defence as a legitimate « fourth arm; » nor is there any indication that a concerted effort was undertaken by any branch of the military to integrate passive with active defence measures. Quite the opposite occurred when it came to the issue of defending the homeland, as ARP and militia organizations competed against each other for membership.⁶³

⁶² En réalité, la question de la protection civile n'est que l'un de nombreux irritants entre le ministère des Pensions et de la Santé nationale et celui de la Défense au cours de la période. À titre d'exemple, la spécialiste en histoire médicale Mary Tremblay affirme que, vers la fin de la guerre, la responsabilité ultime de la construction et de l'administration des hôpitaux pour les anciens combattants sera aussi l'objet de conflits qui ne prendront fin que lorsque Mackenzie King tranchera en faveur de la création d'un nouveau ministère des Anciens combattants. Mary Tremblay, « The Right to the Best Medical Care: Dr. W.P. Warner and the Canadian Department of Veterans Affairs, 1945-55 », *Canadian Bulletin of Medical History*, Vol. 15, 1998, p. 8.

⁶³ *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 21.

Toutes ces difficultés contribuent à miner la crédibilité du programme auprès de la population. Quelle importance pouvait-on accorder à un programme destiné à assurer l'état de préparation nationale dont la population ignorait complètement l'existence jusqu'au moment de la déclaration de la guerre? Que dire d'un service fédéral qui ne parvient pas à acheminer vers les provinces et municipalités d'abord l'appui financier et, plus tard, les approvisionnements et équipements requis pour la protection de la population? Que penser d'une organisation de protection de la population qui, en temps de guerre, n'est pas intégrée au système militaire et avec lequel il entre même en compétition pour le recrutement de ses effectifs? Que penser d'un programme national qui compte sur le volontariat et se fonde sur l'esprit patriotique pour soutenir l'effort de guerre d'un gouvernement qui commence à en démanteler des composantes majeures dès la fin de 1943 et dont la tête dirigeante est nommée « à temps partiel » à compter d'août 1944?

L'importance que revêt la protection civile au cours de la Seconde Guerre mondiale varie selon les fluctuations de la perception de la menace ennemie et du risque encouru par les Canadiens. Elle s'exprime à la fois temporellement, géographiquement et socialement. Au plan temporel, l'intérêt envers la protection civile connaît deux temps forts. Le premier se produit dans la foulée de la Blitzkrieg, au moment de la retraite précipitée des troupes britanniques de Dunkerque et de la capitulation de la France. Le second s'inscrit au moment de l'attaque sur Pearl Harbor en décembre 1941. Mais, cet intérêt ne sera que passager et le programme souffrira par la suite d'un manque de crédibilité qu'alimentent les incohérences et les ratés de la gouvernance. Du point de vue géographique, l'intérêt que suscite la protection civile semble plus marqué dans les zones désignées à risque élevé, principalement le long des côtes, et plus faible dans

l'Ouest canadien et la majeure partie de l'Ontario. Socialement, selon Durflinger, la participation active aux organisations et activités des comités locaux intéresse surtout « middle-aged men seeking an outlet for their patriotism »⁶⁴, et des anciens combattants de la Première Guerre mondiale. Ainsi, en l'absence d'une menace réelle et imminente d'une attaque en sol canadien, la protection civile ne réussira que de manière aléatoire à générer l'appui dont elle a besoin. D'autant plus que les incohérences du programme incitent les citoyens à croire que les précautions contre les raids aériens ont plus à voir avec le maintien du moral et la recherche d'un appui populaire envers l'effort de guerre qu'au soutien de l'état de préparation national. C'est du moins la conclusion à laquelle en arrive la chercheuse Anne Fisher :

If the poor state of ARP preparations was not a serious concern of the federal government or, for that matter, the military, then clearly, people believed, no real danger existed. Increasingly ARP was regarded as a « war farce » rather than a war service.⁶⁵

Comme l'indiquait le *Globe and Mail*, encore quelques semaines avant le décès de Manion : « We “have not been attacked thus far” and... a few bombs might have changed Canada's mentality in that matter »⁶⁶.

Enfin, non seulement le redressement du programme intervient trop tard, mais il est également de courte durée alors que la menace d'attaque en sol canadien s'estompe et que les premières unités de défense civile commencent à être démantelées. Au moment où prend fin la Seconde Guerre mondiale, le pays amorce sa transition du temps de guerre au temps de paix. Cependant, en matière de protection civile, celle-ci

⁶⁴ *Op Cit.*, Durflinger, *Fighting from Home*, p. 80.

⁶⁵ *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 21

⁶⁶ *Globe and Mail*, 30 janvier 1943, « Military Discipline Idea For Members of A.R.P. Advanced at Meeting: Manion Says He Will Be Surprised if Canada Not Subjected to Bombs », p. 4.

fait plutôt place à la rupture. Empressé de s'attaquer aux défis économiques et sociaux de l'après-guerre, le gouvernement canadien n'attendra même pas la fin de la Guerre du Pacifique avant de mettre fin à l'aide financière fédérale du programme à l'été de 1945.

Au cours de ses six années d'existence, l'organisation des précautions contre les raids aériens aura touché près de 775 collectivités⁶⁷ et formé plus de 280 000 bénévoles à travers le pays⁶⁸. Derrière cette première expérience nationale en matière de protection civile se cache surtout un constat de carences multiples. À l'exception des équipements personnels que les volontaires pouvaient conserver, qui se résumaient à fort peu, et des services auxiliaires de lutte contre les incendies qui serviront après la guerre dans quelque cinq cents petites municipalités⁶⁹, l'héritage de cette première organisation de protection civile ne laissera que peu de traces. Seul le concept qui s'y rattache, vu comme une responsabilité individuelle fondée sur le volontariat guidé et soutenu par une organisation centrale, devait se maintenir au-delà de la guerre. Les apprentissages des précautions contre les raids aériens, aussi incertains soient-ils, ne vont pas pour autant sombrer dans l'oubli. Née en réponse aux impératifs de temps de guerre, la protection civile n'allait pas tarder à refaire surface en réaction aux impératifs de temps de paix.

⁶⁷ *Op. Cit.*, McConnell, *Plan for tomorrow*, p. 13

⁶⁸ Voir : Rannie, *Civil Defence in Canada*, p. 17.

⁶⁹ Les gouvernements du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Colombie-Britannique font l'acquisition de tout l'équipement de lutte contre les incendies que leur a fourni le gouvernement fédéral et permettent ainsi à des municipalités auparavant sans protection de disposer de brigades organisées, formées et équipées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

3

LES PREMIERS PAS DIFFICILES DE L'ORGANISATION DE DÉFENSE CIVILE :
 MODÈLE DE TEMPS DE GUERRE POUR UNE
 ARCHITECTURE DE TEMPS DE PAIX

« One time, just back from Sweden, he was giving an interview to the press in his office overlooking Parliament Buildings. On hearing the Swedish programme outline, a reporter exclaimed enthusiastically: That's extraordinary, General! Why aren't we doing something like this in Canada? With a sudden upsurge of frustrated indignation, Worthy pointed savagely out through the window. There's the reason! he roared. RIGHT UP THERE! »¹

Larry Worthington, 'Worthy': *A Biography*

En août 1944, alors que le gouvernement lui demande d'occuper à temps partiel le poste de directeur de la Défense civile, Alex Ross est de ceux qui croient toujours que la fonction de défense civile constitue l'un des éléments essentiels de la défense nationale. Il dira même à cette époque : « ...when consideration is given to the form of military defence after the war, equal consideration should be given to the development of a Civil Defence Force »². Peu lui importe la forme finale que la défense civile pourrait revêtir, il est alors d'avis que « some sheme should be evolved which will ensure, at all times, an adequate skeleton force capable of very rapid expansion »³. Selon lui, le Canada de l'après-guerre se doit d'être prêt à faire face aux menaces extérieures « by the organization of the civil population for its own defence and by utilizing existing agencies for defence of life and property as a nucleus for

¹ Larry Worthington, 'Worthy': *A Biography of Major-General F.F. Worthington C.B. M.C. M.M.*, Toronto, The MacMillan Company of Canada Limited, 1961, p. 227. En 1961 paraît la seule biographie qui sera publiée de Frank Worthington et que signe son épouse Clara, surnommée Larry.

² BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, Vol. 1, Note de Alex Ross, Director of Civil Defence, « Civil Defence in Relation to National Defence in Time of Peace », p. 2.

³ *Loc. Cit*

organization »⁴. C'est pourquoi, avant qu'il ne quitte définitivement le ministère, Ross soumet au ministre des Pensions et de la Santé nationale une longue note de service qui renferme ses vues quant à la structure que devrait prendre la Défense civile canadienne. Son rapport, qui s'inspire aussi de son expérience de militaire en temps de guerre, comprend trois apprentissages fondamentaux :

That Civil Defence is an essential part of any scheme of National Defence;
That it can best be developed by local authority directed and co-ordinated in Canada by Federal and Provincial Governments;
That properly organized, staffed and manned, it can to a very large degree neutralize the effectiveness of the most sustained attack.⁵

Le document décrit en détail la forme que devrait prendre une telle organisation aux plans fédéral, provincial et municipal. Après avoir affirmé que « the utilization of agencies which are under the exclusive control of the Provinces and of the Municipalities, are essential for the development of Civil Defence »⁶, il indique néanmoins que la contribution d'Ottawa devrait s'étendre aux trois domaines suivants: « leadership, guidance and even financial assistance »⁷. Il insiste sur la nécessité de résoudre les problèmes de compétences au moment de la création de l'organisme. Selon lui, il appartient aux gouvernements fédéral et provinciaux de prendre les responsabilités qui leur incombent en matière de planification et de formation. Le gouvernement fédéral, poursuit-il, doit prendre à son compte la responsabilité financière du maintien du cadre organisationnel et participer à l'achat des équipements de défense civile. En ce qui a trait aux municipalités, le rapport de Ross invite surtout le gouvernement central à limiter « any direct control and confine its activities to advising,

⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁶ *Loc. Cit*

⁷ *Ibid.*, p. 1.

co-ordinating and supplying such assistance as may be required to develop local resources »⁸. Aux yeux de Ross, la défense civile est ultimement la responsabilité des autorités municipales et locales étant donné que la majeure partie de la fonction est effectuée par des bénévoles. Son rapport entrevoit un ensemble d'organisations locales de temps de paix qui seraient présentes dans chaque collectivité et prêtes à mettre en œuvre un plan d'ensemble de défense civile. Ross ajoute à ses recommandations un train de mesures reliées au besoin de procéder à l'inventaire des ressources locales et l'évaluation de l'aide auxiliaire requise. Il insiste enfin sur la question de la formation qui, selon lui, devrait se faire dans les meilleurs délais afin de mettre en œuvre le cadre d'opération proposé et identifie la question de l'approvisionnement comme étant « the greatest problem which will always face the Civil Defence organization »⁹. Son analyse, dit-il, ne doit pas laisser croire que ce qu'il propose constitue « a fairly extensive organization in peace time »¹⁰. Il ajoute :

What is intended is that in every locality there shall be a scheme approved and available, that local resources shall be known and auxiliary aid estimated, and that there shall be, in every branch of the organization, key personnel appointed and trained to put the machine into operation on the shortest notice, with an available reserve of specialists sufficiently trained to handle the large influx which will take place in a precautionary phase or on actual mobilization.¹¹

Le rapport de Ross restera lettre morte, noyé dans les cris de joie qui accompagnent la fin de la guerre. Mais, avant même que ces cris ne s'estompent et que les réjouissances ne prennent fin, le monde est confronté à une « drôle de paix » alors qu'émerge des décombres de la Seconde Guerre mondiale un nouvel ordre international.

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹¹ *Loc. Cit.*

Avec la capitulation de l'Allemagne hitlérienne en mai 1945, les Alliés sont entrés dans la phase finale de la guerre. Au mois d'août, le conflit avec le Japon prend fin et le gouvernement canadien est fermement décidé à compléter la démobilisation de ses troupes et à construire le Canada du temps de paix plutôt que de se préparer à nouveau à faire face à une autre guerre. Mais, avant même que ne cessent les hostilités, les relations entre les Alliés d'hier ont commencé à se tendre. L'Union soviétique se montre de plus en plus intransigeante par rapport aux États-Unis et à la Grande-Bretagne et les relations futures entre les Grands s'annoncent difficiles. À la Conférence de paix à Paris, qui se tient du 29 juillet au 15 octobre 1946 et qui n'a de paix que le nom, les discussions prennent les allures d'une « triste charade »¹². Dans la semaine qui précède la fin des pourparlers auxquels il participe activement aux côtés du Premier ministre Mackenzie King, Brooke Claxton, qui allait devenir ministre de la Défense à peine un mois plus tard, en arrive rapidement à la conclusion que « the split between the Communist bloc and the West was complete »¹³. Il est d'avis que les Soviétiques souhaitent davantage mener leur propagande idéologique que faire avancer le processus de paix : « Anyone who believes that the fight has not started had better spend a couple of weeks in Paris. Incidentally, I had lunch last week with Molotov and Vyshinsky and we had a very good time together. They are powerful and brilliant and they skate rings around the British and Americans »¹⁴, écrira-t-il.

¹² L'expression est de Charles Ritchie qui fait partie de la délégation canadienne à la conférence. Voir : Charles Ritchie, *Diplomatic Passport : More Undiplomatic Diaries, 1946-1962*, Toronto, Macmillan, 1981, p. 6. Voir également : J.F. Hilliker, « No Bread at the Peace Table: Canada and the European Settlement, 1943-7 », *Canadian Historical Review*, Vol. 61, No. 1, mars 1980, pp. 69-86.

¹³ BAC, MG 32 B5, Vol. 90, Dossier « Correspondance-Paris (4) », Claxton à MacDonald, 2 octobre 1946.

¹⁴ *Loc. Cit.*

Alors que les nations dévastées de l'Europe de l'Ouest doivent se relever rapidement des affres de la guerre et affronter les défis considérables de la reconstruction, celles de l'Est amorcent déjà leur glissement dans le giron de l'Union soviétique stalinienne. Nombreux sont les Canadiens qui commencent à douter que la « drôle de paix » n'en a plus pour bien longtemps et entendent avec une appréhension manifeste les échos des tambours de guerre sur le Vieux Continent alors que la notion même de sécurité internationale vient d'être irrémédiablement modifiée par la présence de l'arme atomique sur l'échiquier stratégique. L'historien J.F. Hilliker analyse en ces termes la nature de ce tournant historique :

Even before the surrender of Japan on August 14, it was apparent, as a result of the use by the United States of atomic weapons in the closing days of the conflict, that hopes for a stable international regime might well be jeopardized by the advance of technology.¹⁵

Que la géographie ait fait du Canada un pays voisin de l'URSS ne fait qu'ajouter à leurs craintes. Les bombardiers à long rayon d'action soviétiques sont là pour leur rappeler. En ce sens, ils permettent non seulement d'actualiser la menace, mais également de l'accentuer. Désormais, l'océan Arctique ne peut plus être considéré comme une zone de protection. Il apparaît plutôt comme un théâtre d'opérations en devenir où pourraient se mesurer les superpuissances¹⁶. Les réalités du nouvel ordre mondial qui se profilent outre-mer s'expriment ouvertement dès le mois de février 1946 au travers d'une série d'événements qui se déroulaient pourtant en secret depuis septembre 1945.

¹⁵ John Hilliker, *Canada's Department of External Affairs: The Early Years, 1909-1946*, Volume I, The Institute of Public Administration of Canada, Montreal & Kingston, London, Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 307.

¹⁶ Cette perception de la menace et de la vulnérabilité du Canada allait éventuellement prendre des proportions inégalées auprès de larges segments du public canadien au moment de l'explosion de la première bombe atomique soviétique en août 1949.

Deux mois à peine après la fin de la Seconde Guerre mondiale, une « vilaine affaire »¹⁷ d'espionnage aux accents de duperie et de trahison pour l'obtention d'informations économiques et militaires et de renseignements sur le secret atomique surprend et ébranle les citoyens du « paisible royaume » et son gouvernement. Les faits entourant cette situation que rend publique Mackenzie King lors d'une conférence de presse le 15 février 1946 feront le tour de la planète.

Le 5 septembre 1945, Igor Gouzenko, un employé de l'ambassade soviétique à Ottawa, s'enfuit en emportant quelque 190 documents qui prouvent l'existence de réseaux d'espionnage au Canada. Il se présente à l'*Ottawa Journal* qui, jugeant l'affaire trop dangereuse, l'invite plutôt à se rendre, le lendemain, au ministère de la Justice. Gouzenko est cependant poursuivi par la police secrète soviétique. Deux jours plus tard, le 7 septembre, le gouvernement canadien accorde l'asile politique à Gouzenko et sa famille dans une base d'entraînement et un centre de communication non loin de Whitby (Ontario). Pendant ce temps, l'affaire reste secrète, le temps que le gouvernement puisse accumuler des preuves. Mackenzie King et son ministre de la Justice, Louis St-Laurent, décident d'un commun accord de mettre sur pied une commission royale d'enquête¹⁸ dont les interrogatoires *in camera* vont mener aux premières arrestations de citoyens canadiens en février 1946¹⁹. Les travaux de la commission royale d'enquête produisent une série de rapports préliminaires de même qu'un imposant rapport final au mois de juillet suivant. Ce rapport va teinter la psychologie collective des Canadiens pour des

¹⁷ *La Patrie*, 22 février 1946, « La Guillotine va parler », p. 1.

¹⁸ BAC, RG 2, Vol. 1927, CP 411, 5 février 1946. Les juges de la Cour suprême Roy Lindsay Kellock et Robert Taschereau sont nommés à la présidence de la commission.

¹⁹ J. L. Granatstein et David Stafford, *Spy Wars: Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnost*, Toronto, Key Porter Books Limited, 1990, p. 60.

années à venir. En ravivant la psychose de l'existence d'une cinquième colonne communiste au Canada, la commission renforce un environnement politique d'animosité à l'endroit de l'Union soviétique et met en exergue une atmosphère de crise et de trahison attribuée au comportement d'un ancien allié devenu ennemi. Pour leur part, les grands quotidiens du pays contribuent de manière importante à véhiculer l'impression de l'existence d'un vaste complot relié au secret atomique²⁰. Si, comme le mentionnent l'historien Reg Whittaker et le documentariste Gary Marcuse, « [n]othing in the activities of the Canadian scientists and technicians apprehended in the Gouzenko affair justified the inflated atom spy ring label that was (and has continued to be) attached to the accounts of the affair »²¹, l'épisode Gouzenko devient néanmoins, selon la thèse d'Anne Fisher portant sur le mythe de la protection dans la Défense civile de l'après-guerre, le premier « concerted government effort to vilify the Soviet Union »²² dans un contexte de polarisation idéologique. En même temps, il apparaît aux yeux de plusieurs comme la démonstration publique de la malveillance du communisme dans un monde

²⁰ Au lendemain de l'admission publique de Mackenzie King de l'existence de l'affaire Gouzenko, les grands quotidiens du pays insistent sur le fait que le secret atomique est au cœur de ces activités d'espionnage au Canada. À titre d'exemples, le *Calgary Herald* publie en manchette un long article sous le titre : « Big Russian Spy Ring Bared in Theft of Atom Secret : One Confesses, Tells of 1,700 in Canada, U.S. », alors que *La Patrie* n'hésite pas à qualifier l'Affaire Gouzenko d'« affaire atomique » en première page du journal. *Calgary Herald*, « Big Russian Spy Ring Bared in Theft of Atom Secret : One Confesses, Tells of 1,700 in Canada, U.S. », 16 février 1946, p. 1; *La Patrie*, « L'Affaire atomique : Un Russe déconça le complot », 18 février 1946, p. 1.

²¹ Reg Whitaker and Gary Marcuse, *Cold War Canada: The Making of a National Insecurity State, 1945-1957*, Toronto, University of Toronto Press, 1994, p. 91.

²² *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 41. En réalité, ces efforts débutent peu après la Révolution d'octobre alors que le Canada participe à l'intervention des alliés au moment de la guerre civile russe entre 1918 et la fin de 1921 et s'estompent brièvement entre 1941 et 1945.

qui se présente désormais fracturé le long de failles sociétales²³. L'Affaire Gouzenko allait ainsi contribuer à amener de nombreux Canadiens à penser que le communisme ne pouvait faire autrement que de mettre en danger les valeurs démocratiques auxquelles ils adhéraient et alimenter le discours dominant de la Guerre froide fondé sur la terreur nucléaire²⁴.

Le gouvernement canadien décide de redonner vie à la fonction de protection civile dans la foulée de l'Affaire Gouzenko. Signe des temps, cette fois-ci ce sera le haut commandement militaire, avec à sa tête le chef de l'état-major général de l'armée canadienne, qui sera à l'origine de cette renaissance. Et la question nucléaire sera au centre de cette décision.

Dans les premières années de l'après-guerre, le gouvernement fédéral s'intéresse grandement à la question nucléaire et à l'utilisation de l'énergie atomique. Au plan international, le Canada était une source importante d'uranium et il avait contribué aux recherches atomiques avec les États-Unis et la Grande-Bretagne pendant la guerre. La rencontre de Mackenzie King avec le président Harry S. Truman et le Premier ministre britannique Clement Attlee à Washington en novembre 1945 avait

²³ Voir : Elaine Tyler May, *Homeward Bound: American Families in the Cold War Era*, New York, Basic Books, 1999.

²⁴ La brochure intitulée *The Communist Threat to Canada* que publie la Chambre de commerce du Canada en 1947 illustre clairement la peur que suscite le communisme auprès des gens d'affaires au lendemain de l'affaire Gouzenko. «Actually, the evidence is complete and absolute that the Canadian Communists are the revolutionary agents of a foreign power, that their only loyalty is to Communism, that they have promised to destroy our national life by lies, strife and bloodshed, and that they have never faltered in their long-term program to make Canada another Communist State, in which our parliaments, civil service, judiciary, army officers, merchants, manufacturers, bankers, large land-owners, prosperous farmers and non-Communist trade union leaders would all be exterminated by the Red dictatorship ». Voir : *The Communist Threat to Canada*, Montreal, The Canadian Chamber of Commerce, [1947], p. 6.

donné l'Accord du Potomac²⁵ recommandant la création de la Commission de l'énergie atomique qui constituait l'objet de la toute première résolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU)²⁶.

La question du contrôle international de l'énergie nucléaire préoccupe également le haut commandement militaire canadien. Le général A.G.L. McNaughton devient le premier délégué du Canada auprès de la Commission de l'énergie atomique de l'ONU. Cette question n'est cependant pas la seule qui inquiète les militaires et le nouveau ministre de la Défense, Brooke Claxton, qui entre en fonction le 12 décembre 1946. Le Canada se retrouve alors aux prises avec d'importants enjeux d'adaptation au temps de paix, particulièrement en ce qui a trait aux relations canado-américaines en matière de défense. L'historien David Bercuson en a fait brièvement l'analyse dans l'ouvrage biographique qu'il consacre à Brooke Claxton :

Three related issues had brought the matter to the fore: a US request to build and staff arctic weather stations in the far north; Recommendation 35 from the Permanent Joint Board on Defence (PJBD) that the two countries formally declare that they would continue their war-time collaboration on continental defence; and a planning document drawn up by the Canada-United States Military Cooperation Committee (MCC), a subcommittee of the PJBD, that presupposed that the next war would begin with a Soviet air-atomic offensive against North America.²⁷

Les pressions qu'exercent les États-Unis sur le Canada se retrouveront plus tard dans la presse, ce qui va contribuer à entretenir le « malaise nucléaire » au sein de la population. En effet, la crainte d'une nouvelle guerre et la peur de l'arme atomique se conjuguent ensemble dans l'esprit de la population depuis la publication en août 1946 d'un numéro

²⁵ Voir : *Op. Cit.*, Hilliker, *Canada's Department of External Affairs*, p. 308.

²⁶ United Nations, VIII, Resolutions Adopted on the Reports of the First Committee, 1(1). Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy, 24 January 1946, p. 9.

²⁷ *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 155.

spécial de la revue *New Yorker* intitulé « Hiroshima » et entièrement consacré à l'expérience vécue par des survivants de la bombe atomique. L'article de John Hersey, publié aussi sous forme de livre de poche, sera traduit en plusieurs langues et diffusé à plus de trois millions d'exemplaires²⁸. Le texte sera lu sur les ondes radiophoniques du réseau américain ABC, de la BBC en Grande-Bretagne et de la CBC au Canada. Il sera largement commenté par les grands journaux et magazines américains et internationaux. L'importance marquante de ce texte d'à peine une centaine de pages se révèle principalement dans le fait que pour la première fois, d'après Tracy Davis, « Westerners were encouraged to empathize with the victims of the atomic bomb and come to grips with the human consequences of atomic weaponry »²⁹. L'effet de cette publication ajouté à l'incapacité de la Commission de l'énergie atomique de l'ONU d'en arriver à un accord en matière de contrôle, agit comme catalyseur de la naissance du mouvement pacifiste canadien qui trouve son expression dans l'opposition à la guerre, au militarisme et à la présence d'armes atomiques au pays³⁰.

Devant les déclarations alarmistes qui commencent à se faire de plus en plus nombreuses sur les effets et les conséquences de l'arme atomique et de la guerre bactériologique³¹, le Chef de l'état-major général, Charles Foulkes, recommande la création d'un programme d'information sur la défense civile lors d'une réunion du Conseil de recherche sur la défense en décembre 1947. Selon lui, un tel programme

²⁸ John Hersey, « Hiroshima », *The New Yorker*, 31 août 1946.

²⁹ Tracy C. Davis, *Stages of Emergency: Cold War Nuclear Civil Defense*, Durham and London, Duke University Press, 2007, pp. 107-108.

³⁰ La fondation du *Canadian Peace Congress* remonte à la période de décembre 1948 à mai 1949. McMaster University Libraries, The William Ready Division of Archives and Research Collections, Canadian Peace Congress Fonds, Series 1 Administration, Third Accrual, Box 59, F. 1, « Peace Congress History, 1948 ».

³¹ BAC, RG 24, Vol. 5256, Dossier 22.7.1, « Report on the Question of Civil Defence, Item 2.6 of the Defence Research Board Meeting No. 5 », 15 décembre 1947.

aurait l'avantage de contribuer à faire échec à ce qu'il qualifie d'« attitude défaitiste » qui semble vouloir se propager à l'étendue du pays. L'un des tenants et aboutissants de la défense civile étant qu'un état de préparation adéquat permet de survivre à une attaque nucléaire, les mesures de protection civile sont vues comme un moyen efficace de lutter contre ce défaitisme. C'est finalement une note au Comité du Cabinet sur la défense que signe le président du Conseil de recherche sur la défense, O.M. Solandt, le 14 avril 1948 qui mène à la nomination du premier coordonnateur de la défense civile du Canada³².

L'Organisation de la défense civile (ODC) de l'après-guerre voit le jour le 1^{er} octobre 1948 au sein du ministère de la Défense nationale³³. Le major-général Frederick Frank Worthington, qui vient de prendre sa retraite de l'armée, est alors nommé conseiller spécial du ministre et devient le premier titulaire du poste³⁴.

Les grandes lignes de son mandat sont approuvées par le ministre en janvier 1949 :

Arrangements for co-ordination between the various federal, provincial, municipal and other agencies concerned with the problem.
 Arrangements for personnel training.
 Provision of equipment and means of achieving a greater degree of standardization.
 Suitable means of informing and instructing the public both before and during an emergency.
 Requirements for research [and]
 Liaison arrangements with the United Kingdom and the United States³⁵

³² BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-13, Dossier « Civil Defence in Canada 1936 to 1946, partie I, publication, 1949 », Annexe à la note au Comité du Cabinet sur la défense, 14 avril 1948.

³³ Voir : Susan McCoy, *Civil Defence in Canada, 1951-59*, [Ottawa, s.d.]. La monographie dactylographiée de McCoy reprend les grandes lignes de l'historique de la défense civile au Canada au cours de la période de l'après-guerre.

³⁴ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-4, Dossier « Terms of Reference For the Co-Ordinator of Civil Defence », correspondance, 1948, Copie de « Terms of Reference for the Co-ordinator of Civil Defence », s.d. Une note rédigée à la main indique que Worthington est nommé le 23 octobre 1948 : « FFW apptd by PCO 29/4855d/23 Oct 1948 ».

³⁵ BAC, RG 29, Vol. 677, Dossier 108-4-1, Vol. 1, « Terms of Reference for the Co-Ordinator of Civil Defence », janvier 1949.

Les attributions qui se retrouvent dans l'énoncé de qualité du nouveau coordonnateur de la défense civile en indiquent clairement l'étendue. Elles signalent aussi les limites que lui impose son nouvel emploi au sein de la fonction publique. Si Worthington a la tâche considérable de préparer un plan national « for an appropriate civil defence organization designed to meet an early emergency »³⁶, ni l'emplacement de son poste au sein d'un grand ministère comme celui de la Défense nationale, ni son niveau hiérarchique au sein de la bureaucratie fédérale, ne lui assure les coudées franches. D'ailleurs, il doit faire rapport au ministre de toutes ses rencontres avec les provinces et ses communications, autant avec l'intérieur que l'extérieur du ministère, sont fortement réglementées, comme en fait foi la description du poste :

- (a) Communication with any federal minister of the Crown will be through the Minister.
- (b) Communication with any deputy minister of any government department will be through the Deputy Minister of National Defence;
- (c) Communication at levels below deputy ministers may be direct on all matters except those affecting policy which has not yet been approved by the Minister of National Defence;
- (d) With respect to provincial governments, the Co-ordinator of Civil Defence may communicate direct with the representative nominated by the premier of one province; such communication however will not refer to policy matters unless they have been approved by the Minister of National Defence.
- (e) Communication with the Services and Defence Research may be direct.³⁷

L'encadrement administratif qui lui est alors imposé va amener plus tard son entourage à s'interroger sur les motifs réels qui ont amené le ministère à lui offrir ce poste. Son épouse s'en rappelle ainsi :

Why Worthy was chosen to head it remains a mystery. The Department knew he was tough to handle once he got his teeth into a project. Perhaps they thought he had mellowed; or that a tight rein could restrain him; or that his past reputation

³⁶ *Loc. Cit.*

³⁷ *Ibid.*

for getting things done was needed to give public confidence. Heaven knows what they thought – they were not long in finding out he hadn't changed; that Civil Defence was on the road to become a reality.³⁸

Worthington s'attaque en premier à l'examen de ce qui se fait ailleurs en matière de défense civile³⁹. Il analyse avec soin les organisations de défense civile du Royaume-Uni et des États-Unis et passe en revue divers systèmes alors en vigueur en Europe. Dans une note de service au ministre en date du 17 mars 1949, il soumet un avant-projet pour consultation interministérielle. « [C]onstructed in two parts, showing the national and provincial organisations »⁴⁰, le plan comprend non seulement les grandes lignes du travail à effectuer, mais encore la façon dont Worthington entend s'y prendre pour y arriver. Un organisme qu'il nomme le « Bureau national de la défense civile » serait appelé à chapeauter l'organisation nationale. Au sein des ministères et agences fédéraux le Bureau serait d'abord et avant tout un organisme aviseur et de coordination « utilizing at all times those government departments best suited to administer the problems concerned, these problems being simply an extension of a department's normal functions »⁴¹. La même méthode et le même type d'organisation seraient utilisés tant pour la planification que l'administration des systèmes fédéral, provinciaux et municipaux.

Worthington se tourne résolument vers le système de défense civile britannique comme source première pour les fondements et connaissances de base de la défense

³⁸ *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 223.

³⁹ Le fonds J.F. Wallace conservé à BAC renferme divers documents dont un rapport datant de 1949 et portant sur la comparaison des systèmes de défense civile du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Japon au cours de la Seconde Guerre mondiale. Voir : BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-22, Dossier « Notes and Comparisons Between British, German and Japanese Civil Defence, publications, 1957-1949 ».

⁴⁰ BAC, RG 29, Vol. 677, Dossier 108-4-1, Vol. 1, Worthington au ministre de la Défense nationale, 17 mars 1949.

⁴¹ *Loc. Cit.*

civile canadienne. En plus de s'inscrire dans une évolution similaire à celle qu'a connue la Grande-Bretagne depuis les mesures de précaution contre les raids aériens vers la défense civile, le système qu'il propose offre deux principaux avantages : dans la forme, il est de nature générale et, pour le fond, il s'appuie essentiellement sur une approche collégiale et la collaboration étroite avec les autorités locales⁴². Cet aspect lui apparaît essentiel à la mise sur pied d'un système à la fois efficace et respectueux du cadre légal et constitutionnel. Une seconde note sur cette question, qu'il fait parvenir au ministre de la Défense à la fin du mois de mars, indique à nouveau que, selon lui, « there is greater possibility of success of building up a plan if it is done in close conjunction with all agencies who may take part »⁴³. Quant à la terminologie de la défense civile canadienne, elle devrait avoir un accent américain, « due to the fact that Canada is geographically joined to the United States and for an emergency we must ensure joint understanding of methods and means adopted for the overall benefit of both countries »⁴⁴.

Toutefois, contrairement à la situation aux États-Unis, le développement d'un plan national se complique davantage au Canada parce que même si la défense nationale est de compétence fédérale, d'importants domaines comme la santé, les institutions municipales, la propriété et les droits civils relèvent exclusivement du domaine provincial. Les provinces se retrouvent ainsi au cœur des préoccupations de Worthington. Il se propose donc de communiquer en priorité avec les provinces et, malgré certaines difficultés administratives rencontrées auprès du cabinet du ministre, il n'hésite pas à l'en informer aussitôt des résultats obtenus :

⁴² BAC, RG 29, Vol. 677, Dossier 108-4-1, Vol. 1, Worthington au ministre de la Défense nationale, 29 mars 1949.

⁴³ *Loc. Cit.*

⁴⁴ *Op. Cit.*, Worthington au ministre de la Défense nationale, 17 mars 1949.

During my first approach to the provinces I found considerable willingness to work in with a national plan, providing their autonomy was recognized and they would have some part in this planning from a provincial level.⁴⁵

Par ailleurs, si les provinces souhaitent collaborer avec le gouvernement fédéral, elles font cependant valoir qu'elles s'attendent à ce que la défense civile soit en mesure de répondre à leurs priorités et leurs besoins lors des urgences de temps de paix. En mars 1949, la définition que donne Worthington de la défense civile intègre à la fois ces priorités et ces besoins et s'applique aux urgences de temps de paix comme à celles de temps de guerre :

Civil Defence may be defined as an organization of the people to minimize the effects of any national disaster. It is the mobilization, organization and direction of the civil population and necessary supporting agencies to minimize the effect of disaster either from enemy action or natural sources on the people, the community, the industry and public utilities.⁴⁶

Le système projeté comprend ainsi la présence d'un directeur provincial de la défense civile qui ferait partie du Bureau fédéral et serait responsable de l'interprétation des politiques nationales de défense civile auprès des autorités provinciales. Le rôle du directeur serait également de travailler en étroite collaboration avec les ministères provinciaux et de coordonner l'action de l'organisation de défense civile jusqu'au niveau municipal. Principal conseiller du premier ministre provincial, il aurait accès direct au Bureau national sur des points aussi bien techniques que politiques. Ainsi, Worthington entend collaborer étroitement avec ses partenaires provinciaux et suggère même au ministre « that we should go to the provinces in the near future with our outlined plan

⁴⁵ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier 100-1-10, Ébauche de décret, 7 octobre 1948. Worthington au ministre de la Défense nationale, 29 mars 1949. La première série de dates pour les visites qu'il se propose d'effectuer auprès des provinces et qui vont du 29 novembre au 22 décembre 1948 qu'il soumet pour approbation est d'abord rejetée par le cabinet du ministre.

⁴⁶ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-13, Dossier « Civil Defence in Canada 1936 to 1946, partie I, publication, 1949 », Notes on Civil Defence Generally, 1^{er} mars 1949.

for the next discussions »⁴⁷. En fait, Worthington a bien compris le rôle essentiel que sont appelées à jouer les provinces dans le futur système de défense civile du Canada. S'inspirant des conclusions de son prédécesseur, le général Ross⁴⁸, non seulement en arrive-t-il à la conclusion que la nature même de la fonction repose sur une solide capacité d'action des provinces, mais encore que, en réponse aux attentes des provinces, la défense civile doit nécessairement inclure la notion de « désastre civil » dans son mandat. Il cherche alors à valider son approche auprès du cabinet du ministre :

You will note in the proposed memorandum to the War Book Committee that no mention is made of Civil Defence functioning in the event of a national disaster. I would like to have your opinion as to whether or not this point should be included. During my many contacts throughout the country this point has nearly always arisen and it is my impression that its inclusion would be well taken.⁴⁹

Sur la question du rôle de la défense civile en temps de paix, la réponse ne se fera pas attendre. Elle lui parviendra par la voie hiérarchique de Charles « Bud » Drury, alors sous-ministre de la Défense nationale, qui indique clairement à Worthington que la défense civile ne peut en aucun cas privilégier les urgences de temps de paix⁵⁰.

It is also felt that civil defence should have as its primary role an emergency arising out of a war, and the planning should be undertaken on this basis. If a nucleus organization, once established, is able to be of assistance in a peacetime emergency, then this might well be all to the good. Meeting peacetime

⁴⁷ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier 100-1-10, Worthington au MDN, 29 mars 1949.

⁴⁸ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 1, Ross à Worthington, 27 novembre 1948. Ross fait alors parvenir à Worthington un long document de neuf pages dans lequel il reprend en partie les recommandations en vue de la création d'une organisation de défense civile en temps de paix qu'il avait fait parvenir au gouvernement en août 1944. « This really represents what I would do if I were called to meet the situation at the present time », écrira-t-il.

⁴⁹ RG 29, Vol. 677, Dossier 108-4-1, Vol. 1, Worthington au MDN, 25 avril 1949.

⁵⁰ Charles M. Drury occupe le poste de sous-ministre de la Défense nationale de 1948 à 1955. Après sept années passées dans le secteur privé, il entreprendra une carrière politique au sein du Parti libéral qui l'amènera à diriger, de 1963 à 1976, divers ministères dans les cabinets de Lester B. Pearson et Pierre Elliott Trudeau, notamment à titre de ministre responsable de l'organisation fédérale des mesures d'urgence.

emergencies, however, should be regarded as a secondary role to supplement the efforts of other agencies and the civil defence organization should not be designed primarily to meet such emergencies.⁵¹

À l'été 1949, Worthington est nommé président d'un comité interministériel qui se penche sur la planification des divers aspects de la défense civile. Ce comité recommande que le gouvernement fédéral aille de l'avant avec la planification d'un système canadien de défense civile en collaboration avec les provinces, les municipalités et les organismes non gouvernementaux. Dix mois après son entrée en fonction, Worthington est donc en mesure de soumettre au ministre un plan général de mise en œuvre, y compris l'ébauche d'une organisation qui comprendrait trois divisions : les Opérations et Plans, les Services techniques et la Formation⁵². En plus de formaliser la répartition des rôles et des responsabilités aux divers paliers de gouvernement et, ce faisant, de confirmer le caractère fédéral du système, on établit alors les fondements de la protection civile pour les prochaines décennies⁵³.

Se référant au modèle militaire qu'il connaît bien, Worthington suggère l'établissement d'un cadre organisationnel qui serait en mesure de se déployer et d'augmenter ses effectifs rapidement en cas d'urgence. Selon lui, un tel système peut être mis sur pied en utilisant les infrastructures existantes de chaque palier de gouvernement. Les responsabilités en matière de protection civile se trouvent ainsi alignées sur les responsabilités constitutionnelles des trois ordres de gouvernement :

⁵¹ BAC, RG 29, Vol. 677, Dossier 108-4-1, Vol. 1, C.M. Drury au Coordonnateur de la Défense civile, 10 juin 1949.

⁵² BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-2, Dossier « Memorandum to the Minister of National Defence, correspondence, 1949 », Note de service de F.F. Worthington au ministre, 7 septembre 1949.

⁵³ BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-34, Dossier « Memorandum to the Cabinet Defence Committee, correspondence, 1949 », Brooke Claxton, MDN, Mémoire au Comité du Cabinet sur la défense, 21 novembre 1949.

Federal government – To assess and keep under continuous review the forms and scales of attack to be anticipated in the event of war and to initiate and guide planning of appropriate civil defence measures; to organize federal services for civil defence; to co-ordinate plans and activities of provinces and municipalities.

Provincial government – To prepare regional plans and be responsible for preparatory and other measures within the area; to co-ordinate activities of municipalities; to organize provincial services for civil defence.

Municipality – To be responsible for local planning and for organizing municipal services for civil defence; to be responsible for co-ordinating all services and for implementing all civil defence measures in the municipal area.⁵⁴

Les rôles et responsabilités du ministre et de l'organisation en devenir font également l'objet d'un examen détaillé. Alors que le ministre se réserverait l'autorité de communiquer directement avec les provinces sur les questions en matière de politiques, l'organisation, quant à elle, verrait à assurer les communications « de routine » liées aux politiques déjà approuvées. Par ailleurs, le système de défense civile envisagé repose sur deux grandes prémisses. La première se fonde sur la notion de besoin « du plus grand nombre », la seconde sur la distinction entre les deux grandes catégories de mesures de planification requises pour mener à bien la mission :

That civil defence organization is most necessary in concentrations of population and industry as, in the event of a disaster, damage casualties in this type of area are liable to be greatest; planning measures to be taken can be regarded as preparatory [and] remedial.⁵⁵

Au nombre des enjeux qui nécessitent de la planification et de la coordination à tous les niveaux de gouvernement figurent, entre autres, la création d'un système d'alerte, les restrictions à imposer en matière d'éclairage, les arrangements pour les soins aux blessés, la lutte contre les incendies, les questions de soins et de bien-être, les transports et les communications. Worthington entend également accorder une place importante

⁵⁴BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier S-100-1-10A, MDN à Worthington, 23 mars 1950.

⁵⁵ *Ibid.*

aux apprentissages acquis depuis la fin des années trente. Il en arrive aussi à penser que, à quelques exceptions près, la majeure partie des fonctions et activités de défense civile peuvent facilement se retrouver au sein d'un seul et même ministère. Une telle approche nécessiterait cependant à la fois beaucoup de coordination et de direction de la part de l'organisme d'accueil choisi. Selon lui, le ministère de la Défense nationale, déjà responsable de la fonction, lui apparaît alors comme étant le mieux en mesure d'en assumer la responsabilité à plus long terme.

L'annonce du président américain Truman en septembre 1949 que l'Union soviétique vient de mener son premier essai nucléaire n'engendre initialement que peu de réactions dans les grands quotidiens du Canada, tels que le *Globe and Mail* et *The Montreal Gazette*, et demeurent muets sur un quelconque besoin de doter de Canada de moyens en matière de défense civile⁵⁶. Néanmoins, au printemps 1950, Brooke Claxton, qui avait été ministre des Pensions et de la Santé nationale vers la fin de la guerre avant d'occuper le poste de ministre de la Défense nationale⁵⁷, accepte les plans pour la mise sur pied d'une organisation de défense civile dont les ramifications s'étendraient à la fois au niveau fédéral et provincial⁵⁸. La défense civile est considérée alors comme une responsabilité gouvernementale dont les buts sont familiers au ministre. Il s'agit de créer une organisation de temps de paix qui aurait la faculté de pouvoir se développer rapidement en cas d'urgence. Il faut voir à l'élaboration des mesures de préparation

⁵⁶ Mark Davidson, « Preparing for the Bomb: The Development of Civil Defence Policy in Canada, 1948-1963 », *Canadian Military History*, Vol. 16, Number 3, Summer 2007, p. 30. À titre d'exemple, Davidson cite ici deux articles parus le 24 septembre 1949, au lendemain de l'annonce : « Russia Has the Bomb » dans le *Globe and Mail* (p. 6) et « No Time for Hysteria » dans la *Montreal Gazette* (p. 8).

⁵⁷ Voir les chapitres intitulés « Revamping National Defence (1946-47) » et « Coping with the Cold War (1948-50) » dans *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*.

⁵⁸ *Op. Cit.*, RG 29, Vol. 639, Dossier S-100-1-10A, Ministre de la Défense nationale à Worthington, 23 mars 1950.

requis avant qu'une crise n'éclate. On doit également déterminer quelles seraient les politiques susceptibles d'assurer la mise en place de mesures correctives intérimaires entre le début d'une crise et le moment de la déclaration formelle d'une urgence. Le champ d'action des mesures de défense civile se limite alors à deux grandes catégories : la prévention et le rétablissement. Jusqu'alors, l'essentiel des activités avait porté sur la recherche et la planification en vue de la mise sur pied de la nouvelle organisation. Mais, au moment même où la nouvelle organisation commence à prendre forme, un ensemble de facteurs internes et externes se conjuguent pour faire en sorte que le premier d'une longue série de chambardements organisationnels vienne en modifier le parcours. En février 1951, l'organisation passe du ministère de la Défense nationale à celui de la Santé nationale et du Bien-être social que dirige alors le ministre Paul Martin.

Au plan international, deux événements majeurs marquent la période : l'explosion de la première bombe nucléaire soviétique le 29 août 1949 met fin au monopole atomique américain et constitue un tournant de la Guerre froide, et le 25 juin 1950, quelque 135 000 soldats de la Corée du Nord communiste, franchissent le 38^e parallèle les séparant de la Corée du Sud et signalent le début d'hostilités qui feront rage pendant les trois années suivantes. Tous deux auront un effet déterminant sur le ministère de la Défense nationale et le programme de protection civile.

Sous la direction de Worthington, l'idée du général Foulkes de créer un programme d'information aux fins de contrecarrer le sentiment « défaitiste » de la population a maintenant largement dépassé son cadre initial. Le travail incessant de Worthington afin d'établir la protection civile sur des bases solides commence à porter fruit. Les intervenants qui s'intéressent à la défense civile et qui sont en mesure d'y jouer ont rôle important sont nombreux. Les activités de planification de l'organisation

avait amené Worthington à rencontrer et susciter l'intérêt d'une grande partie de ce qui deviendra au cours des décennies suivantes les « partenaires traditionnels » de la protection civile, pour la plupart des associations professionnelles, organismes non gouvernementaux et entreprises qui s'étendent à l'ensemble du pays :

In the welfare group: the Canadian Red Cross Society; the Order of St. John; the Canadian Legion of the British Empire League; the Boy Scouts Association;

In the medical group: the Canadian Medical Association; the Defence Medical Association of Canada; the Canadian Hospital Council; the Canadian Nurses Association; the Canadian Dental Association; Radiologists' Association of Canada;

In the engineering group: the Engineering Institute of Canada; Canadian Construction Association;

In the communication and transportation groups: the Bell Telephone Company; the Canadian Automotive Transportation Association; American Radio Relay League (Canadian Branch);

In the industrialist group: Canadian Manufacturers' Association; Canadian Industrial Preparedness Association;

In the fire defence group: Dominion Fire Prevention Association; Dominion Association of Fire Chiefs; Canadian Association of Fire Marshals; Dominion Board of Insurance Underwriters.⁵⁹

Sa tournée des capitales provinciales en novembre et décembre 1948 lui avait également donné bon espoir d'obtenir le soutien des premiers ministres provinciaux. Cette série de rencontres avait essentiellement pour but d'expliquer aux autorités provinciales la nature probable de l'organisation de protection civile fédérale et d'évaluer les enjeux propres à chaque province⁶⁰. Si l'annonce du premier essai nucléaire de l'URSS n'avait pas entraîné initialement de réactions vives dans la presse, les Canadiens ne tardent pas à se

⁵⁹ BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier S-100-1-10A, Annexe «A», « Civil Defence Emergency Planning and Organization to Date », Note de service du ministre de la Défense nationale à Worthington, 23 mars 1950.

⁶⁰ Au cours de cette tournée, Worthington profite de son passage à Regina pour rencontrer son prédécesseur du temps de guerre, le général Alexander Ross : *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, Vol. 1, « Report on Worthington's Discussion, [20 décembre 1948] ».

rendre compte de ce que signifie réellement la fin de l'hégémonie américaine en matière nucléaire à travers l'attention croissante que portent les médias à l'endroit de cette question au cours des mois qui suivent. En parallèle à cette situation, des pressions grandissantes commencent alors à s'exercer sur la Défense nationale pour que le ministère donne suite concrètement aux plans de Worthington. Comme le mentionne Anne Fisher, le déclenchement des hostilités en Corée provoque une certaine anxiété au sein de la population alors qu'une « possible Soviet attack could no longer be satisfied by the federal government plan and skeletal organization »⁶¹. Elle ajoute : « The public needed assurances that a nuclear attack could be survived; and to ensure survival, it was believed that planning at the community level was necessary »⁶².

Aussi, à l'occasion de la première conférence fédérale-provinciale à se tenir sur la défense civile, en août 1950⁶³, les délégués s'accordent à dire qu'il revient au gouvernement fédéral d'établir une politique nationale et d'assurer la coordination des plans provinciaux. En prévision de la conférence, Worthington avait fait préparer à l'intention des participants un petit manuel intitulé *Organization for Civil Defence* qui ne pourra être publié à temps. Les rôles et responsabilités des provinces et municipalités sont néanmoins discutés et les dix responsabilités attribuées au gouvernement central dans le manuel seront communiquées aux délégués. Ces responsabilités sont :

- (1) organization within federal departments, the armed forces and other federal agencies;
- (2) arrangements for co-ordination with provincial and local authorities;
- (3) information to the provinces regarding general policy;
- (4) co-operation and co-ordination with the United States and other countries;

⁶¹ *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 55.

⁶² *Ibid*, pp. 55-56.

⁶³ BAC, RG 2, Series B-2, Vol. 152, Dossier D-100-C (1), « Dominion/Provincial Conference on Civil Defence »; BAC, RG 29, Vol. 432, Dossier 580-5-12, « Dominion-Provincial Conference, 1950-1951 ». La conférence initiale débute le 24 août 1950.

- (5) operation of a central training school for civil defence specialists;
- (6) appointment of officers of the armed forces to work with provincial authorities in an advisory capacity to ensure co-ordination with the armed forces;
- (7) setting up of a warning system in co-operation with provincial and local authorities and agencies;
- (8) protection of federal works against sabotage;
- (9) research on civil defence;
- (10) providing equipment needed especially for civil defence over and above that required for ordinary peacetime purpose under the terms and in accordance with arrangements worked out from time to time with the provinces.⁶⁴

On en arrive ainsi à s'entendre sur une description générale des rôles des trois paliers de gouvernement fédéral qui vont jeter les bases du système de protection civile du Canada en vigueur au cours des décennies suivantes. Au cours de la conférence, Claxton se dit également d'accord avec la proposition selon laquelle « civil defence must be considered as in two phases : peace-time planning and organization – and war-time planning and organization »⁶⁵, ce qui ne pouvait qu'avoir l'heur de plaire aux délégués provinciaux.

Au sortir de la conférence, les provinces n'attendent pas pour agir rapidement. À peine six mois leur sont nécessaires pour désigner chacune un ministre chargé de la protection civile et mettre sur pied une organisation de protection civile provinciale. Plusieurs municipalités parviennent également à faire avancer l'état de leur planification d'urgence et à établir des organismes locaux. Pour faciliter le travail des autorités provinciales et municipales, Worthington fait publier en octobre 1950 le manuel du programme dont le contenu avait fait l'objet de discussion lors de la conférence. Le manuel insiste sur la création d'organisations ayant comme objectif « to reduce

⁶⁴ Voir: Canada Civil Defence, *Organization for Civil Defence*, Manual No. 1, [Ottawa], Published with the authorization of the Hon. Brooke Claxton, Minister of National Defence, 1950. Un exemplaire de la publication est conservé dans le fonds J.F. Wallace. Voir : BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-16, Dossier « Organization for Civil Defence, publication, 1950 ».

⁶⁵ RG 29, Vol. 432, Dossier 580-5-12, Annexe «6», « Minutes of the Dominion-Provincial Conference on Civil Defence held at Ottawa – 24th August, 1950 ».

the consequence of enemy action upon civilian persons and property »⁶⁶ et la première partie de la publication est consacrée aux apprentissages issus des désastres civils s'étant produits depuis 1948 :

A civil defence organization helps to prevent any community from being caught unprepared to meet disaster... In the case of the floods in British Columbia and Manitoba, a small, but valuable, amount of planning was possible, because the threat became apparent before the damage began. There was of course no warning of the fires at Rimouski and Cabano so that no plans could be made, and the existing facilities were not sufficient to deal instantly with disasters of their magnitude... Local planning and local organization were found to be essential in the Second World War... This was also the lessons of disasters in Canada.⁶⁷

Malgré tous les « enseignements » que Worthington est en mesure de tirer et de mettre de l'avant, le gouvernement fédéral tarde à adopter formellement sa politique en matière de défense civile. Les attentes de Worthington sont déçues. Au début de 1951, il doit donc faire état au ministre de la lenteur des progrès et de son questionnement face à l'esprit d'indécision du gouvernement :

Is it the intention of the federal government to establish a firm and well defined policy on which future planning can be based? What is the degree of urgency? This is of vital importance to the tempo in which organization, training, and provision of necessary equipment, supplies and facilities should be made. What will be the financial responsibility of the federal government? This is essential, otherwise, no province or municipality will be in a position to budget for their own responsibilities.⁶⁸

À la suite d'une seconde conférence fédérale-provinciale qui se tient en février 1951, Worthington fait parvenir à Brooke Claxton une note de service dans laquelle il souligne quelque peu ironiquement que « [t]here has not been a civil defence policy announced

⁶⁶ *Op Cit.*, Civil Defence, *Organization for Civil Defence*, p. 2.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 7. La même approche est reprise par J.F. Wallace en août 1950 alors qu'il est appelé à s'adresser aux membres de la Fédération canadienne des maires et municipalités. BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-37, Dossier « Speeches 'Civil Defence' by J.F. Wallace », 1950 », Canadian Federation of Mayors and Municipalities, Civil Defence, « Addresses presented Wednesday, August 23, 1950, by J.F. Wallace, W.J. Scott, Thirteenth Annual Conference, Saskatoon, Sask ».

⁶⁸ BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier S-100-1-10A, Worthington au MDN, 25 janvier 1951.

by the federal government, so far as I am aware »⁶⁹. En lieu et place d'une politique, il énumère une longue liste tirée de responsabilités que le gouvernement fédéral avait déjà acceptées au moment de l'annonce de la tenue de la conférence fédérale-provinciale de suivi. Celle-ci se lit comme un ensemble de descriptions sommaires de biens et services que le gouvernement fédéral s'était préalablement engagé à fournir aux provinces et municipalités :

...air raid sirens to all municipalities with a population of 20,000 or over... free of charge, radiation detection devices... in sufficient quantities for training purposes, fire fighting equipment, such as stirrup pumps and trailer pumps... training aids, pamphlets and manuals, free of charge, to the civil defence authorities; also certain pamphlets for distribution to the public, possibly free of charge... certain types of protection equipment which may be necessary in the advent of Atomic, Biological or Chemical Warfare... for civil defence workers, gas respirators presently in stock and certain other anti-gas equipment free of charge... civil defence insignia in both French and English... to operate federal schools of instruction on civil defence and to pay transportation and living expenses of the candidates so attending... to provide instructors to assist the provinces and municipalities in their own schools of instruction... stockpiling medical supplies and equipment on a limited scale...⁷⁰

Les conférences de 1950 et 1951 donneront lieu à la création d'un conseil consultatif fédéral-provincial permanent formé de représentants des deux paliers de gouvernement⁷¹. De toute évidence, la mise en œuvre du programme que développe Worthington allait entraîner des dépenses substantielles pour un ministère déjà aux prises avec les coûts énormes et croissants de la contribution canadienne à la guerre de Corée sous l'égide de l'ONU et à ceux de la défense européenne et nord-américaine sous l'égide de l'OTAN, comme le souligne l'historien Bercuson :

⁶⁹ BAC, RG 29, Vol. 432, Dossier 580-5-12, « Dominion-Provincial Conference on Civil Defence », 23 février 1951.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ BAC, RG 29, Vol. 432, Dossier 580-5-12, « Dominion-Provincial Conference », 23 février 1951, Annexe «N», Press Release given by the Chairman at the Conclusion of the Dominion-Provincial Conference on Civil Defence.

By the spring of 1951, Canada's military effort had increased dramatically from what it had been only a year earlier and exponentially from what it had been in the late 1940s. The expansion was, in fact, the largest peacetime mobilization in Canadian history, and at its peak in the early 1950s the armed forces consumed more than 50 per cent of the total federal budget.⁷²

Une telle expansion accroît d'autant les pressions sur la haute direction du ministère.

Claxton lui-même est débordé : « [h]e routinely worked 16 to 18 hours a day. His personal staff at DND was now the largest in Ottawa, numbering 59 service and civilian personnel; it took eight people just to handle his files and three private secretaries to do his correspondence »⁷³. Enfin, en réponse à la demande explicite de Mackenzie King au moment de sa nomination à titre de ministre de la Défense nationale, Claxton est à mettre le point final à la réorganisation du ministère, sorte de vestige de la transition obligée du pays vers l'architecture de « temps de paix » et la mise en œuvre des programmes sociaux de l'État-Providence. À la Chambre des Communes, des voix s'élèvent pour suggérer que « the defence minister was carrying a great burden and that civil defence as a civilian activity be transferred from National Defence to another department »⁷⁴. Mais, la nomination du général Foulkes le 1^{er} février 1951 au poste de président du comité des chefs d'état-major, « a position created by the National Defence Act... [that] was Claxton's last major reorganization of his department »⁷⁵, et son remplacement au poste de chef de l'état-major général par le lieutenant-général Guy Simonds compliquent davantage la tâche du ministre. Dans l'ouvrage qu'il consacre à Claxton, David Bercuson décrit ainsi la nature des difficultés qu'entraîne cette nomination :

⁷² *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 223.

⁷³ *Loc. Cit.*

⁷⁴ *Op. Cit.*, Davidson, « Preparing for the Bomb », p. 32.

⁷⁵ *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 223.

Where once Claxton had dealt primarily with Charles Foulkes on all service matters, he now had to contend with Simonds... [who] was neither a diplomat nor a student of Canadian history. He routinely used his prerogative to approach Claxton directly on army matters to push his pet projects. One of those was conscription.⁷⁶

La question de la conscription n'est toutefois que l'un des éléments du contentieux entre les deux hommes. En effet, au moment où le brigadier général J.P.E. Bernatchez produit un rapport interne recommandant diverses mesures qui visent à augmenter la représentation des francophones afin de parer aux difficultés de recrutement de la 25^e brigade d'infanterie canadienne pour le service en Corée, la question du bilinguisme dans les forces armées devient également l'objet de désaccord. Simonds demeure fortement opposé à l'utilisation quotidienne du français dans les forces. Le programme de défense civile constitue une autre pomme de discorde entre le ministre et le général.

Lors des rencontres qu'il avait menées précédemment auprès des autorités provinciales en prévision des conférences fédérales-provinciales de 1950 et 1951, Worthington avait insisté pour y être accompagné d'officiers supérieurs de l'armée. Worthington était d'avis que la présence de militaires à ses côtés pouvait être perçue comme un appui formel de l'armée à l'endroit de son programme de protection civile. En plus d'en rehausser la légitimité, du point de vue opérationnel, ce geste pouvait aussi être compris comme une « official recognition of the need of liaison at a later date »⁷⁷. Or, cette demande se situe diamétralement à l'encontre des vues de Simonds qui se montre opposé à pareille utilisation d'officiers de l'armée canadienne. En plus de Bercuson, Fisher aussi décrit les tensions professionnelles entre Worthington et Simonds :

⁷⁶ *Ibid.*, p. 228.

⁷⁷ RG 29, Vol. 639, Dossier S-100-1-10A, Worthington à Claxton, 13 mars 1950.

In Simond's [sic] view, the military involvement in civil defence was only a temporary measure until a decision was made about which civil authority would be responsible for the program. The task of the army was to provide for the defence of the country – not for the protection of the civilian population.⁷⁸

Au grand dam de Simonds, Claxton permet cependant à Worthington d'être accompagné de militaires dans sa tournée pancanadienne⁷⁹. Ne faut-il donc pas s'étonner de voir cette pratique prendre fin abruptement lors du transfert du programme du ministère de la Défense nationale à celui de la Santé nationale et du Bien-être social⁸⁰.

Contrairement à la situation qui prévalait en 1938, alors que la fonction de protection de la population civile avait été attribuée au ministère des Pensions et de la Santé nationale à la suite de recommandations provenant de ce ministère, le nouveau ministre responsable de la Défense civile, Paul Martin, accueille à contrecœur le transfert. Le ministre est d'avis que celle-ci constitue non seulement un « frustrating assignment »⁸¹, mais encore que l'attribution de ces nouvelles responsabilités est susceptible d'entraîner des coûts qui se situent « beyond the resources » de son ministère alors même que le gouvernement n'a pas encore décidé de l'importance de sa contribution financière au programme⁸². « No one would deny that it was important », dira le ministre, « yet it took a slew of films brochures and speeches to convince not just the average Canadian, but elected and appointed officials, to take precautions »⁸³.

Il ajoute surtout que « [t]he fact that civil defence preparations could never match any

⁷⁸ *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 53.

⁷⁹ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Note de service du ministre de la Défense nationale à Worthington, 23 mars 1950.

⁸⁰ BAC, RG 2, Vol. 2099, CP 985, 23 février 1951.

⁸¹ Martin, Paul, *A Very Public Life, Vol. II: So Many Worlds*, Toronto, Deneau, 1985, p. 146

⁸² BAC, RG 2, Series A 5a, Vol. 2647, Cabinet Conclusions, Vol. 23, 5-10 janvier 1951, p. 18.

⁸³ *Op. Cit.*, Martin, *A Very Public Life*, p. 147.

military build-up became a real headache. Yet despite the prohibitive cost, it was important to do as much as we could to protect ourselves »⁸⁴.

Au risque de tourner le fer dans la plaie, Claxton, qui fait face aux pressions financières considérables de l'engagement du Canada en Corée, avance au travers de ces discussions que la contribution du gouvernement du Canada doit être maintenue au niveau le plus faible possible. Dès que le transfert aura été effectué, les militaires canadiens vont d'ailleurs « changer leur fusil d'épaule » et commencer à soutenir que la meilleure façon de prévenir une attaque contre le Canada est de renforcer la puissance militaire et d'augmenter la production d'armements et non de détourner les ressources disponibles vers des objectifs de défense civile. Les relations ambiguës entre la défense civile et les militaires se poursuivaient. Mais, les vues commençaient déjà à se distancier. En mars 1952, un document du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social intitulé « Principles of War as Applied to Civil Defence »⁸⁵ utilise un vocabulaire nettement militaire et reprend essentiellement les dix principes de la guerre dans l'ébauche d'une première doctrine de la défense civile : « 1. Selection and Maintenance of the Aim, 2. Maintenance of Morale, 3. Offensive Action, 4. Security, 5. Surprise, 6. Concentration of Force, 7. Economy of Effort, 8. Flexibility, 9. Co-operation, 10. Administration »⁸⁶. Le document fait état entre autres de « tactical operation of controlling damage, rescue, emergency restoration », de « provincial civil defence responsibilities... mainly strategical to and from the civil battlefield », et mentionne que « [the] next higher level of civil defence authority must be prepared to step in and

⁸⁴ *Loc. Cit.*

⁸⁵ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, Dossier « Principles of War as Applied to Civil Defence, publication, 1952 », Document, M-121, « Principles of War as Applied to Civil Defence », 1er mars 1952, p. 9.

⁸⁶ *Loc. Cit.*

undertake the tactical role, bringing in such outside forces from the mutual aid and mobile support and reception areas as are necessary to restore the situation »⁸⁷.

Tout en affirmant que la défense civile fait partie intégrante de la sécurité nationale, le document insiste surtout sur l'importance de maintenir la plus grande collaboration possible avec la Défense nationale. Le document conclut :

No plan should be made at any level without the closest co-operation and co-ordination with the armed forces... All civil defence leaders should study, carefully, the ten principles of war and be as familiar with them as any senior military officer.⁸⁸

Toutefois, un second document en date du 24 mai 1952, soit à peine un peu plus de deux mois plus tard, identifie cette fois-ci les dix principes propres à la défense civile. Même si le format et la terminologie employés s'inspirent toujours du vocabulaire militaire, les notions qu'ils expriment commencent à se démarquer et suggèrent déjà une orientation plus « civile » :

1. Protection of Life and Property. 2. Maintenance of Civilian Morale.
3. Avoidance of Surprise. 4. Refusal to Acknowledge Defeat. 5. Mutual Aid for Mutual Security. 6 Most Effective Use of Available Resources.
7. Planned Dispersal of Resources. 8. Adaptability to Changing Conditions.
9. Simplicity of Administration. 10. Development of Team Spirit...
This study represents a first attempt to set out the basic principles of civil defence .⁸⁹

Mais au-delà de cette « distance » qui commence à se creuser au plan théorique et des concepts, ce premier transfert du programme de protection civile marque aussi le début d'une longue suite de quiproquos quant à l'importance et la place que devrait occuper la fonction de protection de la population en temps de guerre comme en temps de paix au sein de l'appareil gouvernemental.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Loc. Cit.*

⁸⁹ BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – General 1951-1957 », Note de travail, Principles of War and of Civil Defence, 24 mai 1952, p. 20.

Pour sa part, Worthington accueille sans doute avec satisfaction l'annonce du transfert de son programme au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui est faite lors de la seconde conférence fédérale-provinciale en février 1951.

Le déplacement de la fonction fait que les activités de l'organisation vont maintenant pouvoir s'étendre aux opérations et à la formation et devraient porter principalement sur l'établissement d'un système d'alerte, la mise sur pied de services d'urgence au niveau municipal et le recrutement de volontaires.

Au début de 1951, l'approche philosophique qui sous-tend la défense civile demeure toujours celle qui prévalait au temps des précautions contre les raids aériens : les individus sont les premiers responsables de leur sécurité et celle de leur famille et les mesures de défense passive incombent aux collectivités locales. Sur le plan des relations inter-gouvernementales, les perceptions ont commencé à évoluer dans une nouvelle direction. Ottawa est maintenant d'avis que l'unilatéralisme de la période antérieure doit céder le pas à la collaboration. La défense civile se fera dorénavant de concert avec les provinces, les municipalités et les associations intéressées. D'ailleurs, cette nouvelle vision de la planification et de la mise en œuvre des mesures de défense civile que défend Worthington n'exige-t-elle pas, autant que le partage des pouvoirs, une grande part de décentralisation tant au plan de sa conception que de son exécution? Les liens qu'il entretient avec la Fédération canadienne des maires et municipalités (FCMM) facilitent les efforts de l'exécutif de la fédération afin d'informer ses membres de l'offre d'Ottawa aux provinces « to provide a matching grant for Civil Defence on a per capita basis »⁹⁰. L'année suivante, la fédération va elle-même distribuer aux

⁹⁰ BAC, MG 30, E211, Vol. 5, 5-17, Dossier « Federal Civil Defence Grant Programme, An Outline of the Federal Civil Defence Grant Programme, the Way It Works, and the

municipalités un guide qui vise à mieux faire comprendre le programme dans le but d'en favoriser l'accès et les effets :

While the Federal Civil Defence Grant Program does not contemplate the provision of direct grants to municipalities, the overall effect should be, if provincial governments make full use of it, to relieve municipalities of some of the burden of local civil defence expenditures.⁹¹

De telles actions risquent cependant d'encourager la prédisposition des provinces à vouloir s'organiser elles-mêmes en l'absence de politiques claires du gouvernement central. À la longue, pareille tendance peut les mener à agir individuellement, ce qui pourrait gêner, voire même rendre impossible à plus long terme, la coordination de mesures à l'échelle nationale. À court terme, d'avoir rendu publiques les responsabilités fédérales et provinciales respectives s'avère d'une grande utilité pour tous les intervenants. Mais, pour contrer cette tendance des provinces, le gouvernement fédéral entend désormais être le maître d'œuvre de l'importante question de la formation en matière de défense civile. Ainsi, le gouvernement du Canada sera-t-il non seulement responsable des établissements de formation à l'intention des instructeurs et des fonctionnaires, mais également du matériel pédagogique qui leur est nécessaire⁹².

Par ailleurs, l'entente qui intervient entre le gouvernement fédéral et les provinces sur le partage des responsabilités financières est, en réalité, beaucoup plus une reconnaissance de la part d'Ottawa de l'incapacité de payer de la plupart des

Procedures Involved, publication, 1952 », Canadian Federation of Mayors and Municipalities, *Federal Civil Defence Programme*, Montreal, National Office, septembre 1952, p. i.

⁹¹ *Ibid.*, p. iii.

⁹² *Op. Cit.*, McCoy, *Defence in Canada, 1951-59*, p. 14. Voir également : Thomas A. George, «Training and Education at the Canadian Emergency Preparedness College, Arnprior, Ontario, 1954-1999 », Document dactylographié, [Arnprior], Canadian Emergency Preparedness College, août 2000, p. 4.

municipalités. Se fondant sur les données du recensement de 1950-1951 du Bureau fédéral de la statistique, le programme du gouvernement canadien offre ainsi de défrayer 50 p. cent des coûts encourus par les provinces et détermine que l'aide maximale qu'il est prêt à consentir s'établit à 8 cents par personne auxquelles s'ajoutent 6 cents additionnels pour les dépenses dans les régions désignées comme cibles potentielles.

Funds are available to provinces for approved civil defence projects. The plan provides that the federal government will contribute 50 percent of the cost of an approved project up to a predetermined maximum, provided the province recommending the project will contribute the remaining 50 percent of the total cost, or will share with local authority. If the province does not contribute, the federal government will provide 25 percent to local authority.⁹³

Ainsi, au cours des deux premières années du programme (1952-1953 et 1953-1954), les crédits fédéraux s'élèvent à quelque 1 400 000 dollars annuellement. Pour la période de 1954 à 1959, ils s'établissent à 2 000 000 dollars par année à la suite du relèvement de la contribution fédérale en 1954⁹⁴. Le tableau comparatif des crédits et des dépenses relativement au Programme d'aide fédéral pour la période témoigne, selon Thomas George, de ce qu'il estime être « the growing interest on behalf of the provinces and municipalities over the years »⁹⁵ envers un programme qui ne s'applique tout compte fait qu'aux organismes de mesures d'urgence provinciaux et municipaux. Au surplus, le programme est régi par un certain nombre d'exigences administratives auxquelles doivent se conformer les provinces et les municipalités intéressées⁹⁶.

⁹³ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, Annexe à la note de service de G. Creffield (Chef, Planification) à R.E. Curran (Conseiller légal), 29 mars 1956, p. 6.

⁹⁴ En 1954, l'aide fédérale passe à 11 cents par personne avec un ajout de 9 cents dans les régions désignées. Voir : Emergency Measures Organization, *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 1, février 1963, « The Federal Assistance Programme », p. 13.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 14.

⁹⁶ *Loc. Cit.*

Les résultats obtenus sont cependant loin des prévisions optimistes de la FCMM qui anticipait de presque quadrupler les sommes investies par le gouvernement fédéral :

By fully matching the Federal Grants available [\$1,445,659], provinces will bring to \$2,800,000.00 the total expended on jointly financed projects, whereas municipalities, by joining the senior governments on a three way basis of sharing the costs of these projects, would bring to \$4,200,000 the total thus expended by all three levels of government.⁹⁷

D'autant plus qu'en dépit des efforts incessants de Worthington pour faciliter l'octroi de fonds aux provinces et municipalités et accroître le niveau de protection de la population en temps de crise, ce dernier se heurte souvent aux contraintes administratives de la bureaucratie fédérale : « Many of his recommendations were approved and his annual budgets passed, but the red tape made it next to impossible to spend the money, most of which found its way back to the Receiver General at the end of the year »⁹⁸.

De l'avis même du ministre Martin, « it is correct to state that in every year since 1948, even in 1953-54, we have followed a « go slow » policy on civil defence spending »⁹⁹.

Le cadre financier de la protection civile traduit aussi à sa façon la difficile réalité financière des provinces de même que la réticence et l'incapacité de payer des gouvernements locaux. Le résultat net de ce manque de moyens des provinces et des municipalités fait que les organisations de mesures d'urgence vont varier grandement des unes aux autres, même si au plan organisationnel elles tendent plutôt à se ressembler. Le chercheur Mark Davidson décrit ainsi la composition d'une organisation typique :

⁹⁷ *Op. Cit.*, Canadian Federation of Mayors and Municipalities, *Federal Civil Defence Grant Program*, pp. 1-2.

⁹⁸ *Op. Cit.*, Worthington, *'Worthy': A Biography*, p. 227.

⁹⁹ BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – General », Note de service au Cabinet au sujet de la Défense civile, 4 novembre 1954, p. 3.

A general structure, set out in an Ontario government document, called for the appointment of a Civil Defence Control Committee to be composed of the following: the mayor, a quorum of municipal council, and a selection of prominent citizens from industry, the clergy, the press, the Canadian Legion, services groups, the Red Cross, and St. John's Ambulance.¹⁰⁰

Le type de structure que l'on retrouve dans les municipalités se modèle à son tour sur l'organisation provinciale qui elle-même reproduit *grosso modo* la structure fédérale, comme le signale Davidson :

In Ontario, responsibility for civil defence fell to a newly-formed civil defence committee which was made up of the deputy cabinet ministers, a civil defence coordinator, and emergency officials such as the Ontario Fire Marshal and the Ontario Provincial Police Commissioner.¹⁰¹

Ainsi, en dépit des nombreuses difficultés de mise en œuvre qu'elles éprouvent, les organismes de mesures d'urgence des paliers inférieurs tendent à se conformer aux concepts élaborés précédemment et traduisent en termes concrets la volonté de Worthington d'en arriver à un système de protection civile cohérent et structuré. À elles seules, pareilles similitudes organisationnelles n'assurent ni une meilleure standardisation ni la coordination d'ensemble que requiert le programme de défense civile canadien. C'est d'ailleurs pourquoi on convient d'organiser périodiquement des conférences fédérales-provinciales qui permettront aux deux ordres de gouvernement d'assoir leur autorité principalement dans les domaines de la coordination, des avis et conseils, de la formation et de l'aide financière.

Certaines réalisations qui voient le jour au plan fédéral au cours de cette période formeront les bases du système canadien de protection civile. Par exemple, en plus de la création du Programme d'aide financière, on assiste à la mise sur pied du programme d'entreposage de produits médicaux, à la fondation du Collège de la défense civile

¹⁰⁰ *Op. Cit.*, Davidson, « Preparing for the Bomb », p. 29.

¹⁰¹ *Loc. Cit.*

et au développement des premiers projets de communications publiques, de même qu'aux premières initiatives en vue d'établir d'un système d'alerte national et de fournir plus de cinq cents « 5-horsepower, 2-tone sirens, complete with control apparatus... specially manufactured for all target areas »¹⁰². L'époque est également marquée par l'entrée en vigueur du premier accord canado-américain en matière de protection civile. Annoncé le 27 mars 1951, il donne lieu à une série de recommandations dont la principale porte sur la création d'un groupe de planification conjoint en matière de défense civile¹⁰³:

The group would explore the problems involved in civil defence co ordination between the two Federal Governments and the States and Provinces. It was thought that they should delegate such matters as customs and immigration, movement of doctors and nurses across the border, etc. to working groups of experts of the two countries who would report their findings back to the planning group. It was also agreed that it would be useful to arrange the exchange of permanent civil defence officers, as is presently done by the three services.¹⁰⁴

Quant aux provinces et municipalités, celles-ci participent également à la mise en place du système national de défense civile quoique leurs progrès soient moins importants. Si la plupart des provinces réussissent à adopter des lois en matière de défense civile, seulement quelques-unes d'entre elles sont en mesure de mettre sur pied des écoles de formation et des systèmes de communication d'urgence. La situation est encore moins reluisante au plan municipal : on ne réussira à former que 150 000 volontaires et seulement sept des treize villes désignées produisent des plans d'évacuation des

¹⁰² BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Notes on Civil Defence Review and Progress », février 1955, p. 5.

¹⁰³ BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – Canada-United States 1951-1953 », Communiqué, Department of National Health and Welfare, 1951-18, 27 mars 1951, « Canada and United States Sign Civil Defence Mutual Aid Pact ».

¹⁰⁴ <http://www.international.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/details-fr.asp?intRefid=7866> [Consulté le 28 avril 2010].

populations civiles en cas d'attaque¹⁰⁵. La dichotomie fondamentale entre un système fondé sur une planification et une direction centralisatrice du gouvernement fédéral qui, au surplus, a les moyens de ses politiques, et une nécessaire mise en œuvre au plan local, qui n'en a que peu ou pas, plombe le nouveau système. Comme l'indique la veuve de Worthington :

« Paradoxically, the Government that brought Civil Defence into being and gave it lip service, was never convinced that it was either necessary nor desirable. »¹⁰⁶

Tout au long des années au cours desquelles s'échafaude le système de protection civile, les failles de la gouvernance s'accumulent alors que le gouvernement canadien se montre hésitant à prendre les décisions politiques nécessaires et à s'engager de manière ferme financièrement envers ce qui apparaît de plus en plus comme une fonction orpheline de la gouvernance.

¹⁰⁵ BAC, MG30, E 211, Vol 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Rapport du Bureau du Conseil privé (OMU), juin 1963, Annexe «A », Civil Defence from 1948 to 1957.

¹⁰⁶ *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 237.

LA DÉFENSE CIVILE AU QUOTIDIEN : EN THÉORIE ET EN PRATIQUE

To fail to prepare is to prepare to fail
Bulletin de la Défense civile, 1951-1953

'It needn't have happened.'
Major général Frank F. Worthington
Coordonnateur de la défense civile du Canada
au lendemain du passage de l'ouragan Hazel, 1954

Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Worthington s'entoure d'une petite équipe de gens compétents composée essentiellement d'anciens militaires qu'il connaît bien. Ceux-ci, dont J.F. Wallace, le major Bingham et le lieutenant-colonel C.L. Smith, ont pour la plupart reçu une formation dans diverses institutions de défense civile en Grande-Bretagne et demeureront pendant de nombreuses années au sein de l'organisation¹. Avec le temps, d'autres militaires de qualité se joindront à eux, dont le major-général Howard Penhale que Worthington avait connu au cours de la Première Guerre mondiale, qui lui avait succédé comme commandant de la base de Petawawa en 1947 et qui deviendra en décembre 1953 le premier commandant du Collège de la défense civile² et Stuart Nesbitt White, diplômé de la *Royal Military Academy* de Woolwich et de l'université de Cambridge et ancien officier du corps des *Royal Engineers* qui occupera dans les années 1960 le poste de chef du génie à l'OMU³.

¹ *Op. Cit.*, Worthington, '*Worthy*': *A Biography*, p. 226.

² *Ibid.*, p. 217, 230; Civil Defence Co-ordinator's Office. *Civil Defence Bulletin*, « New Commandant Appointed to Federal Civil Defence College », Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 31, janvier 1954, p. 2. Voir également la notice biographique du fonds Matthew Howard Somers Penhale qui se trouve à BAC.

³ « [A Stuart Nesbitt White] Fellowship was established in 1966 to encourage PhD research related to enhancing the safety and security of Canadians. »
Voir : James A. Bruce, Kenneth F. Donovan, Monica J. Hornof et Susan Barthos, *Emergency Management Education in Canada*, Ottawa, Sécurité publique

En juillet 1954, un article du *Ottawa Citizen* fait l'éloge du personnel de la jeune organisation :

High-ranking ex-servicemen with experience in handling people hold top posts – some as dollar-a-year men or on loan from companies as a public service; some serving at a sacrifice of what they could get elsewhere; some able to take civil defence jobs at the salaries only because they have service pensions or other income.⁴

Si Worthington réussit à communiquer l'enthousiasme qui le caractérise et à maintenir l'esprit de corps au sein de son équipe, son franc-parler l'amène à faire des déclarations publiques pour lesquelles le ministère va l'obliger à se rétracter. Dans ses mémoires, le ministre Paul Martin se souvient des premiers temps de Worthington au sein de son ministère comme étant une période pour le moins éprouvante :

[S]ix months after civil defence came in my bailiwick, he publicly assailed the government for not doing enough for civil defence; it made the headlines in every paper. My deputy, George Davidson, spoke to me about the speech and we decided that unless Worthington issued a retraction, he would have to go. Swallowing hard, Worthy withdrew his remarks.⁵

En dépit des difficultés de parcours qui assaillent la jeune organisation, le programme de défense civile du début des années 1950 marque des progrès certains dans la mise sur pied d'un système national de protection civile. D'ailleurs, le premier bilan qu'en trace le ministre Martin témoigne d'une activité intense à l'échelle nationale :

[C]ivil defence research and staff courses burgeoned. Every provincial government was supposed to appoint a minister, and these people were coopted to a special government committee. Larger municipalities were encouraged to make similar arrangements, and warning sirens were installed in all towns of 20,000 people. Civil Defence authorities in Ottawa agreed to provide a supply of pumps and to stockpile medical supplies; this equipment, of course, would help us to cope with civil disasters generally.⁶

et Protection civile Canada, 2004, p. 17.

⁴ *Ottawa Citizen*, 7 juillet 1954, « Public Apathy A Snag in Civil Defence Plan », p. 17.

⁵ *Op. Cit.*, Martin, *A Very Public Life*, p. 146.

⁶ *Ibid.*, p. 147.

Au cours des semaines qui suivent le transfert du programme, on a ainsi formé à l'aide d'experts six comités de planification ayant chacun des objectifs spécifiques dans les domaines des télécommunications, du transport, de l'industrie, de l'information publique, de la santé, et des services sociaux. Les activités de ces comités comprennent une importante dimension de liaison auprès des nombreux publics intéressés à la protection civile. Worthington est ainsi en mesure d'avoir accès à de larges segments de la population canadienne par l'entremise de nombreux ministères, entreprises, associations et organismes sans but lucratif. Pour sa part, Worthington se donne la mission de rencontrer les principaux organismes bénévoles du milieu au sujet de leurs rôles respectifs en temps de crise. Les accords issus de ces entretiens se retrouveront dans un énoncé qui confirme les rôles de la Société canadienne de la Croix-Rouge, de l'Ambulance Saint-Jean, de la Légion canadienne et de l'Association des scouts du Canada et marquent un réel progrès au plan de l'amélioration des procédures d'intervention. C'est toutefois vers un tout autre domaine qu'il est rapidement appelé à rediriger son attention : la protection contre les incendies. Les études que Worthington avait consultées lors de sa tournée de familiarisation en Europe et qui portaient sur les bombardements des villes pendant la Seconde Guerre mondiale avaient démontré que les incendies qui résultaient de ces attaques constituaient l'un des risques majeurs qui pouvaient affecter les populations civiles⁷. Or, au début des années 1950, le Canada semble posséder un mauvais dossier en ce qui a trait aux pertes dues aux incendies⁸.

⁷ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-18, Dossier « Reports on the Hamburg Fire Storm, publications, 1953 », Rapport CD/SA 28, Home Office, Kathleen F. Earp, *Deaths from Fire in Large Scale Air Attack – with special reference to the Hamburg Fire Storm*, [London]: Home Office, Scientific Adviser's Branch, April 1953.

⁸ *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 224.

Simple en apparence, le problème principal dérivait de l'absence de normes dans la production des raccordements de boyaux d'incendie. Ceci faisait en sorte que, par exemple, « [i]n Ontario alone there were more than one hundred different types, which meant that auxiliary equipment from neighbouring communities was often useless»⁹. Worthington décide donc de faire de cette question, dont le financement avait déjà été l'objet de discussion lors de la conférence fédérale-provinciale de 1950¹⁰, son principal cheval de bataille. La normalisation des raccordements de boyaux d'incendie, qui permettait aux services municipaux de lutte contre les incendies de se porter mutuellement secours partout sur le territoire des provinces participantes, s'étendra avec le temps à tout le Canada. Mais, au cours des années 1950, le programme que l'on mettra en place se limitera à trois provinces. En Ontario, en dépit du soutien de l'Association des chefs de pompiers de la province, Worthington prendra plus de deux ans avant de réussir à négocier un accord financier avec le gouvernement provincial qui deviendra ainsi le premier à s'engager dans le programme.

À l'origine, cet accord soulève néanmoins un tollé de protestations de la part de divers groupes d'intérêt¹¹. De plus, si Ottawa est disposé initialement à défrayer un tiers du coût des nouveaux raccordements installés, ce ne sera pas avant que des discussions avec les provinces mènent à une extension de l'offre fédérale d'inclure un tiers du coût total du programme de normalisation que le programme ne pourra finalement démarrer. Le programme prendra fin en Ontario en 1954-1955, l'année où s'amorce un projet similaire en Colombie-Britannique. L'année suivante, c'est au

⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 432, Dossier 580-5-12, « Minutes of the Dominion-Provincial Conference 24th August, 1950 ».

¹¹ *Op. Cit.*, Worthington, '*Worthy*', p. 224.

tour de l'Alberta à se joindre au programme. On a beau reprendre dans les publications officielles du ministère les extraits de discours de Paul Martin déclarant que « the hose coupling standardization program has a valuable peacetime use as well as being essential in time of war »¹², la mise en œuvre du programme au-delà de ces trois provinces tarde à se concrétiser. Au total, le gouvernement fédéral déboursa 367 000 dollars à l'Ontario, 92 000 dollars à la Colombie-Britannique et 60 000 dollars à l'Alberta.

TABLEAU 4.1

SOUTIEN FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU CANADA AUX PROVINCES
DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE NORMALISATION
DES RACCORDEMENTS DE BOYAUX D'INCENDIE, 1952-1957¹³

1952-1953	ON	64 935\$		
1953-1954	ON	235 065\$		
1954-1955	ON	67 000\$	CB	29 315\$
1955-1956	CB	27 363\$	AB	53 533\$
1956-1957	CB	25 321\$		

En plus du programme de normalisation des raccordements de boyaux d'incendie et du programme fédéral d'aide financière pour lequel le gouvernement autorise des crédits au montant de 1 400 000 dollars en 1952, la distribution d'équipements de formation dans les provinces, la création du Collège de la défense civile¹⁴ et un appui continu au programme de communications publiques caractérisent le style de leadership au cours des années où Worthington se retrouve à la barre de l'ODC. La lourdeur de la charge de travail et la taille et la complexité croissante des programmes de protection civile vont

¹² Civil Defence Co-ordinator's Office, « Federal Government Increases Ontario Grant for Hose Coupling Standardization », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa: Department of National Health and Welfare, No. 43, février 1955, p. 1.

¹³ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, «A Summary of Canadian Civil Defence Progress », 6 décembre 1956.

¹⁴ En février 1954, le collège prend formellement le nom de Collège canadien de la défense civile (CCDC). Voir : Civil Defence Co-ordinator's Office, « Change of Name for Civil Defence College », *Civil Defence Bulletin*, No. 32, février 1954, p. 1.

également entraîner un certain nombre d'ajustements à l'intérieur de l'organisation. En 1954, l'ODC est l'objet d'une première réorganisation¹⁵ qui voit l'établissement de dix composantes distinctes. En plus de cinq directions générales (plans, transports et communications, services de santé, formation et opérations, et administration), on retrouve un Groupe de planification du bien-être social qui se charge principalement d'organiser des conférences et séminaires afin de stimuler la participation des intervenants municipaux et des groupes et organismes intéressés à la protection civile. Les tâches de soutien sont assurées par un secrétariat, des services de bibliothèque et de statistiques, de même que par un groupe de relations publiques. Enfin, l'organisation est également responsable du Collège canadien de la défense civile à Arnprior (Ontario) où « 56 courses were conducted and attended by 1,652 candidates from all parts of Canada »¹⁶. L'année suivante, deux nouvelles sections s'ajoutent à l'organisation : une section de planification qui s'occupe des plans d'évacuation et des exercices et une section de liaison « to maintain direct contact with provincial civil authorities on all matters and with direct emphasis on the Federal Financial Assistance Program and related planning and on provincial and municipal training »¹⁷. Puis, en janvier 1956, on établit pour la première fois ce que l'on qualifie de « parent working party... designed to advise on the implementation of defence policies against special weapons »¹⁸ et qui deviendra une section destinée à fournir des renseignements aux corps professionnels, universitaires et techniques sur les armes spéciales, c'est-à-dire les

¹⁵ Canada, Department of National Health and Welfare, *Annual Report for the fiscal year ended March 31, 1955*, Ottawa, Queen's Printer, 1955, p. 126.

¹⁶ *Ibid.*, p. 127.

¹⁷ Canada, Department of National Health and Welfare, *Annual Report for the fiscal year ended March 31, 1956*, Ottawa, Queen's Printer, 1956, p. 140.

¹⁸ *Ibid.*, p. 141.

armes nucléaires, bactériologiques et chimiques. Comme l'indique le rapport annuel du ministère, en décembre 1958, une nouvelle section du génie est créée et participera, entre autres, à la conception d'une série d'abris « for incorporation in all types of buildings »¹⁹. Au travers de ces modifications, l'ODC porte une attention particulière à ses relations avec les provinces et au rôle clé que ces dernières sont appelées à jouer au sein du système de protection civile.

Selon les termes d'un résumé de progrès que signe Worthington à la fin de 1956, dès l'hiver 1951, le programme de défense civile comprend une série de séminaires qui permet aux provinces d'atteindre, « sufficient understanding of the problem involved to commence provincial and municipal Civil Defence organizations »²⁰. Alors que tout est à faire, il est essentiel que l'ODC soit en mesure de fournir aux provinces les équipements de formation nécessaires au démarrage des organisations provinciales qui sont à la base même du système national : « Training equipment consisting of stirrup pumps, pyrotechnics, protective clothing, respirators was issued to each of the provinces »²¹. En 1951-1952, le gouvernement fédéral injecte ainsi la valeur de 1 148 453 dollars en équipements transférés aux provinces permettant de mettre sur pied les organisations provinciales de défense civile, quoique à degrés divers :

The Western provinces, particularly British Columbia and Alberta showed a steady advance followed closely by Saskatchewan and Manitoba. Ontario and Quebec were lagging behind the West, while Civil Defence in the Maritimes, with the exception of the City of Halifax, was of a very sketchy nature.²²

¹⁹ Canada, Department of National Health and Welfare, *Annual Report for the fiscal year ended March 31, 1959*, Ottawa, Queen's Printer, 1959, p. 127.

²⁰ *Op. Cit.*, « Change of Name for Civil Defence College », *Civil Defence Bulletin*, février 1954, p. 1.

²¹ *Loc. Cit.*

²² *Ibid.*, p. 1.

TABEAU 4.2
DÉFENSE CIVILE – CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA
1951-1957

Province	Année	Programme d'aide financière	Formation	Équipements	Candidats au CDCC
CB	1951-1952	-----	44 928	190 900	49 900
	1952-1953	114 964	45 860	64 068	23 400
	1953-1954	107 714	112 389	134 624	18 850
	1954-1955	158 351	48 049	52 232	71 825
	1955-1956	187 272	22 336	22 336	90 675
	1956-1957	187 270	1 461	1 461	59 150
AB	1951-1952	-----	12 518	61 656	36 140
	1952-1953	85 545	43 287	84 267	15 860
	1953-1954	85 545	66 534	67 212	10 400
	1954-1955	118 922	32 069	34 974	47 580
	1955-1956	118 272	5 854	5 854	46 800
	1956-1957	118 900	4 906	4 906	36 140
SK	1951-1952	-----	4 236	28 396	11 550
	1952-1953	25 206	14 313	20 566	5 880
	1953-1954	34 020	30 283	33 779	5 670
	1954-1955	42 807	18 203	19 799	13 230
	1955-1956	39 356	5 003	5 003	22 680
	1956-1957	52 800	1 490	1 490	19 740
MB	1951-1952	-----	21 282	51 916	21 440
	1952-1953	15 900	14 645	20 805	8 320
	1953-1954	25 158	53 011	53 226	4 480
	1954-1955	25 892	54 331	61 147	22 080
	1955-1956	37 127	6 557	6 505	21 280
	1956-1957	40 800	2 504	2 504	12 480
ON	1951-1952	-----	106 507	373 885	10 530
	1952-1953	-----	51 239	60 325	5 085
	1953-1954	-----	198 005	199 978	4 365
	1954-1955	18 122	39 837	49 813	13 725
	1955-1956	190 776	13 553	13 616	22 815
	1956-1957	335 270	60 294	60 294	16 920
QC	1951-1952	-----	58 442	345 547	12 320
	1952-1953	-----	37 965	63 305	4 040
	1953-1954	-----	85 820	86 935	1 400
	1954-1955	-----	73 221	83 558	4 240
	1955-1956	-----	301	301	3 560
	1956-1957	-----	186	186	2 360
NB	1951-1952	-----	7 190	27 787	3 220
	1952-1953	-----	9 316	23 263	1 890
	1953-1954	-----	26 920	27 871	1 750
	1954-1955	12 433	10 757	11 881	3 850
	1955-1956	12 759	3 511	3 511	6 790
	1956-1957	25 200	600	5 062	4 760
NE	1951-1952	-----	17 014	66 359	8 000
	1952-1953	-----	17 479	19 498	3 200
	1953-1954	4 020	47 608	49 530	1 800
	1954-1955	17 925	22 688	25 035	9 000
	1955-1956	30 780	3 214	21 889	8 500
	1956-1957	31 200	800	9 764	6 200
IPE	1951-1952	-----	28.75	88.75	1 000
	1952-1953	-----	1 349	2 046	-----
	1953-1954	-----	1 155	1 244	400
	1954-1955	-----	2 655	3 131	600
	1955-1956	-----	9.00	9.00	500
	1956-1957	-----	-----	-----	300
T	1951-1952	-----	1 767	1 921	1 330
	1952-1953	5 244	8 858	15 316	1 520
	1953-1954	3 015	20 474	20 678	570
	1954-1955	21 373	11 211	17 497	2 090
	1955-1956	30 764	1 818	1 818	4 560
	1956-1957	32 000	-----	-----	3 040
CDN	1951-1952	-----	273 945	1 148 453	148 430
	1952-1953	246 859	243 502	373 459	69 195
	1953-1954	259 472	642 199	675 077	49 685
	1954-1955	415 825	313 021	361 067	188 220
	1955-1956	646 865	62 156	80 842	228 160
	1956-1957	823 440	72 241	85 667	161 090

Les années ultérieures voient aussi le gouvernement fédéral poursuivre son aide par l'entremise d'achat d'équipements transférés aux provinces²³. Ces contributions s'ajoutent aux sommes allouées dans le cadre du Programme d'aide financière et aux fins de formation. En 1953-1954, les transferts en équipements prendront la forme de l'achat et du transfert de cinquante camions-pompes qui devaient servir à la formation de pompiers auxiliaires. Tel que le rapporte le *Civil Defence Bulletin*, « [t]his equipment was to be in continuous use by being moved from municipality to municipality to train auxiliary firemen under the supervision of the local fire chiefs »²⁴. La distribution gratuite d'équipements de formation prendra fin pour l'essentiel en 1954-1955, alors que le montant alloué par le fédéral baisse de 361 067 à 80 832 dollars. Il est clair que le programme fédéral de formation avait atteint une certaine maturité alors que les besoins se faisaient de plus en plus pressants en vue de l'acquisition de locaux permanents dans le but de répondre au développement ordonné de la fonction de protection civile.

En ce qui concerne le CCDC, les travaux de réfection de ses installations commencés le 22 octobre 1953 s'achèvent en janvier 1954 alors que non seulement des chambres sont aménagées pour les hommes, mais que « [s]uitable accommodation has been provided for women up to a maximum of 22 at any one time and a private sitting room is attached for their convenience »²⁵. Les premiers cours porteront essentiellement sur les divers aspects pratiques de l'intervention d'urgence.

²³ Le tableau 4.2 à la page précédente porte sur les diverses contributions du gouvernement fédéral en matière de défense civile entre 1951 et 1957.

²⁴ *Op. Cit.*, « Change of Name for Civil Defence College », *Civil Defence Bulletin*, p. 2

²⁵ Civil Defence Co-ordinator's Office, « Work on Federal Civil Defence College at Arnprior, Ontario, Progress Rapidly », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 31, janvier 1954, p. 1.

Le collège lui-même est situé dans les installations de l'ancien aéroport du British Commonwealth Air Training Plan à Arnprior, à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest d'Ottawa. Ce n'est évidemment pas la première fois que sont offerts des cours dans le domaine de la protection civile. Déjà, en 1950, le gouvernement fédéral avait accepté de former des spécialistes en défense civile et il était en mesure d'offrir les premiers cours en défense civile au Manège militaire du régiment de Hull (Québec) dès l'année suivante²⁶. Puis, toujours en 1951, une école technique à l'intention d'instructeurs en défense civile est créée au champ de tir Connaught, non loin d'Ottawa, et des stagiaires civils vont recevoir une formation spécialisée en matière de guerre atomique, bactériologique et chimique à l'École de l'armée au camp Borden (Ontario). Comme le précise un article portant sur l'historique du collège publié une décennie plus tard, « [u]p to the end of 1953 the various civil Defence courses... had been attended by 1,275 candidates »²⁷.

Toutes les activités de formation du programme s'inscrivent dans le cadre d'un plan de formation que le coordonnateur de la défense civile fait publier et diffuse à compter de 1951²⁸. Ainsi, le plan indique qu'à Montréal, en octobre 1952, « [f]or the first time on this continent, an indoctrination course on the medical aspects of A.B.C. warfare has been organized for French-speaking medical people »²⁹. Toutefois,

²⁶ Emergency Measures Organization, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, août 1963, p.1.

²⁷ *Loc. Cit.*

²⁸ BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-22, Dossier « The Training Plan, publication, 1951 ». *The Training Plan* porte le numéro 3 dans la série de publications du programme de défense civile et constitue le second manuel publié sous l'autorité du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Il fait suite à la publication *The Effects of an Atomic Bomb Explosion on structures and personnel* qu'avait préparé le Conseil de recherches en matière de défense.

²⁹ Civil Defence Co-ordinator's Office, « A.B.C. Course for French-Speaking Medical

de plus en plus d'activités de formation en protection civile se déroulent dans les installations du champ de tir Connaught. Celles-ci ne tardent pas à s'avérer insuffisantes et le gouvernement est amené à analyser diverses options avant de porter son choix sur la rénovation et la reconstruction d'installations permanentes à Arnprior. Le nombre de candidats en provenance des provinces qui reçoivent une formation au nouveau collège bondit de 335 en 1953-1954 à 1 178 en 1954-1955 et à 1 507 l'année suivante³⁰.

Les femmes font partie de ce nombre et constituent un public cible de l'ODC.

Le discours que Worthington prononce devant le *National Council of Women* à Toronto en février 1954 en témoigne. À l'occasion de ce discours, Worthington fait directement appel à la participation active des femmes aux activités de défense civile. Dans son exposé, il indique que le rôle des femmes n'est pas différent de celui des hommes « with the possible exception that women have a greater responsibility in protecting the home and family »³¹, ajoute-t-il. Ce rôle, les femmes peuvent l'exercer en temps de guerre comme en temps de paix car, selon Worthington, « disasters, whether natural or man-made, [are] no respecters of persons and that all, including women and children, [are] equally involved »³². La défense civile est même décrite comme un lieu privilégié d'égalité entre les femmes et les hommes où celles-ci « are required in every service which makes up the civil defence organization – wardens (50% of whom can be women), welfare, for which they are particularly well suited, [and] rescue service which

Men », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 18, novembre 1952, p. 6.

³⁰ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Candidates from the Provinces Trained at the Canadian Civil Defence College », Document relié à une note de service de C.A. Keedwell [Cabinet du ministre] à Worthington, 6 décembre 1956.

³¹ Civil Defence Co-ordinator's Office, « Federal Co-ordinator Addresses National Council of Women », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No 33, mars 1954, p. 2.

³² *Loc. Cit.*

is generally looked upon as completely male territory »³³. Aussi, ne faut-il pas s'étonner, quelques mois plus tard, durant la « Semaine des femmes » au CCDC, de voir le collègue organiser à grand renfort de publicité un exercice surnommé « Dames joyeuses », non sans une pointe d'humour, mais qui révèle néanmoins tout le sérieux et l'à-propos de la démarche des dirigeants de la protection civile, Worthington en tête. Pour la première fois, une série de cours du collège est consacrée exclusivement à la « gent féminine » :

Watching, at first with amusement, later with incredulity and finally with wholesome respect, were reporters and cameramen from Canadian Press, Ottawa Citizen and Le Droit, as well as commentators from radio stations CKOY and CFRA. The CBC had arranged with one of them for coverage on the story on CBC News Roundup.³⁴

La présence de journalistes en grand nombre à cette activité comme à beaucoup d'autres de l'ODC n'est d'ailleurs pas fortuite. Tout au long de son mandat au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Worthington privilégie les communications publiques pour intéresser la population à l'importance de la protection civile. Alors qu'il en était à ses tout débuts à titre de coordonnateur national au ministère de la Défense nationale, Worthington était déjà bien au fait de l'influence que pouvaient avoir les médias sur l'opinion publique et de l'importance de livrer et de gérer adéquatement les messages du gouvernement sur la défense civile. Déjà, en novembre 1949, il écrivait au ministre de la Défense nationale Brooke Claxton :

Certain sections of the public are becoming apprehensive and anxious to know what is being done in civil defence as is reflected in the press. There is a great deal of misinformation about the atomic bomb which may contribute to this apprehension. There is the likelihood, too, that they will be critical of the federal government for not taking the initiative and giving some guidance.³⁵

³³ *Ibid.*, p. 2.

³⁴ Civil Defence Co-ordinator's Office, « All-Women Civil Defence Course at College is Resounding Success », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 40, novembre 1954, p. 2.

³⁵ BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-1, Dossier « Memorandum for the Minister of National

L'un des moyens de contrer cette « désinformation » est de diffuser l'information déjà connue des spécialistes de l'organisation. Dans les premiers temps, c'est principalement par la voie de discours officiels et autres moyens d'interaction directe avec la population que Worthington et son équipe tentent de véhiculer les messages de la défense civile, comme le souligne l'historien Andrew Burtch :

For the first few years of his appointment, Worthington traveled extensively throughout Canada, and personally addressed gatherings of veterans' groups, industrial preparedness associations, city council meetings, teachers, students, and church groups.³⁶

Worthington estime également que l'ODC doit compter sur un organe de diffusion permanent. Le *Civil Defence Bulletin*, dont le premier numéro paraît en mai 1951, constitue ce moyen de communication privilégié qui prend son envol sous son égide. S'adressant principalement à la collectivité de la défense civile, le tirage de la publication atteint quelque 10 000 exemplaires en anglais et en français en septembre 1954³⁷. En 1957-1958, c'est à plus de 16 000 volontaires que le Bulletin est distribué à travers tout le Canada³⁸. Une série de brochures sur les divers aspects de la défense civile voit également le jour à compter de 1951. Ces brochures sont l'occasion d'informer la population sur l'ODC en même temps que de véhiculer des messages plus pointus sur la défense civile et les moyens de protection contre les retombées nucléaires en cas de guerre. Dans l'une d'elles, *Personal Protection Under Atomic*

Defence : Emergency Planning; Civil Defence », 5 novembre 1949.

³⁶ Andrew Burtch, « Armageddon On Tour: The « On Guard, Canada! » Civil Defence Convoy and Responsible Citizenship in the Early Cold War », *International Journal*, Canadian Institute of International Affairs, 2006, Vol. 61 (3), p.739.

³⁷ Civil Defence Co-ordinator's Office, « Circulation of this Bulletin », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa: Department of National Health and Welfare, No. 38, septembre 1954, p. 15.

³⁸ Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1958*, Ottawa, Queen's Printer, 1958. p. 125.

*Attack*³⁹, on reconnaît que les plus grands dommages causés par une bombe atomique sont l'explosion elle-même et les incendies susceptibles de se propager par la suite. Les recommandations qu'elle renferme, d'écrire les responsables de la défense civile, « hold good for protection against high-explosives and incendiary as well as atomic bombs »⁴⁰. En cas d'attaque, les citoyens sont ainsi appelés à garder leur sang-froid et à trouver refuge dans un abri public ou même au sous-sol de leur résidence : « The main protection against explosives radiation from an A-bomb is screening... », peut-on y lire. « It is estimated that 20 inches of concrete or 30 inches of earth will protect you from death by radiation if you are 2,000 feet from the place where the bomb explodes »⁴¹, ajoute l'ODC. Pour assurer la validité et la crédibilité de ses messages, l'équipe de direction se garde constamment au fait de l'évolution du dossier nucléaire. Pour ce faire, des liens étroits se tissent au fil des ans avec les responsables militaires et de la défense civile aux États-Unis. Non seulement les rencontres se multiplient-elles, mais également s'organisent des visites d'installations et de sites d'essais nucléaires qui confèrent aux dirigeants de l'ODC la connaissance informée du témoin oculaire.

Ainsi, au début de mai 1955, Worthington en compagnie du général G.S. Hatton (coordonnateur adjoint de l'ODC) et du général M.H.S. Penhale (commandant du

³⁹Civil Defence, *Personal Protection Under Atomic Attack*, C.D. Manual No. 4, Ottawa, Edmond Cloutier, C.M.G., O.A., D.S.P. Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1951, p. 43. Voir la section « Illustrations », p. 403.

⁴⁰*Ibid.*, p. 5.

⁴¹*Op. Cit.*, Civil Defence, *Personal Protection*, p. 43. Cette conclusion se révèle conforme à la pensée courante de l'époque sur la dangerosité de l'arme atomique. En août 1950, l'annexe 6 de la documentation produite à l'occasion de la conférence fédérale-provinciale sur la défense civile indique que « Where saturation raiding is not anticipated, it is believed that heavy surface or special underground shelters are not justified and that incidental shelters can be made in many types of structures, particularly in basements. » Voir : BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-8, Dossier « Dominion Provincial Conference on Civil Defence, August 1950 », publication, 1950, Annexe 6.

collège) accepte l'invitation des autorités américaines d'assister à l'opération « Cue », un essai nucléaire aux fins de la défense civile, dans le désert du Nevada. Le compte rendu de cette visite se retrouve dans les pages du *Bulletin* et vient appuyer le contenu des messages de l'ODC : « On 'shot' day, observers were on a rise of ground about 8 miles distant from the tower. A civil defence unit with volunteers from various parts of the United States was installed in slit trenches about 3500 yards from the tower »⁴². Le rapport sur les « conclusions préliminaires » de l'essai que les Canadiens ramènent avec eux devait servir à renforcer l'argumentaire de la défense civile à l'effet que « we can meet the nuclear weapons threat with assurance if we plan, organize and train and educate now »⁴³. Cette « connaissance informée » devait apparaître plus que nécessaire aux yeux de l'ODC alors que le programme venait tout juste de subir un revers de taille. En effet, le 14 janvier 1955, par la voix de son Conseil exécutif, Montréal, la métropole du Canada, avait rendu publique sa décision de se retirer du programme de défense civile à compter du 1^{er} mai suivant :

The reason given was that the sum spent to date on civil defence measures for the city was just « money down the drain » in face of the devastating effects that the H and A bombs would have upon the city in the event of enemy attack. It was felt that no organization built on this basis in peace-time was adequate to cope with such a situation.⁴⁴

⁴² Civil Defence Co-ordinator's Office, « Canada's Civil Defence Heads Attend Atomic Bomb Test in U.S. », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 46, juin 1955, p. 2.

⁴³ *Ibid.*, p. 3.

⁴⁴ Civil Defence Co-ordinator's Office, « Montreal's City Executive Withdraws Support of Civil Defence », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 44, mars-avril 1955, p. 13. La décision de Montréal reçoit l'appui d'autres localités au Canada et à l'étranger et, ce pour diverses raisons : « Among those who supported the City's decision were : Mayor R.P. Dawson of Mount Royal, who said that, in view of the public's complete apathy, there was no sense in spending money on civil defence; the Mayor of Medicine Hat who sent his congratulations to the Mayor of Montreal on the City's decision; the Lord Mayor of Coventry, England... said that he agreed that the central (federal) government should handle civil defence... The Mayor

De l'avis du chef du Département des incendies et co-ordinateur adjoint de la défense civile municipale, C.L. Blickstead, pour enrayer les incendies que causerait une telle attaque, la ville devrait disposer de 300 camions-pompes additionnels alors que le vice-président du comité exécutif, G. Hanson, affirme que, de toute façon, la responsabilité pour la protection de la population civile en cas de bombardements ennemis repose sur les épaules d'Ottawa⁴⁵. Si la notion de survie à une éventuelle attaque nucléaire et le développement de l'argumentation en sa faveur appartient à l'ODC, la décision à laquelle en arrivent les dirigeants municipaux relève du bras de fer fédéral-provincial en matière de financement et des questions de compétence et de juridiction mutuelles. D'autant plus que, selon l'historien Andrew Burtch, en dépit des efforts soutenus de l'ODC, le gouvernement fédéral tardait toujours à consacrer les efforts financiers nécessaires, notamment à l'endroit de grandes campagnes nationales d'information et d'éducation populaire :

The civil defence agency's ability to conduct a national publicity campaign [had been] limited by the federal government's unwillingness to commit major expenditures to peacetime civil defence. Only \$4,196,202 of federal funds was allocated to civil defence purposes in the 1951 fiscal year. Compared to the billions earmarked for defence mobilization to fight the Korean War, civil defence was a budgetary afterthought for the Canadian government.⁴⁶

added that the small defence they (Coventry) could afford was totally useless in face of any A-bomb attack and the expenditures completely unwarranted. » (p. 15).

⁴⁵ *Loc. Cit.*

⁴⁶ *Op. Cit.*, Burtch, « Armageddon on tour », p. 741. Le rapport annuel de la Défense nationale de 1952 estime à quelque 3,6 milliards de dollars les dépenses prévues pour la période 1951-1953 : « For the Department of National Defence the estimated expenditure for the fiscal year 1952-53 is \$ 2,001,725,000, an increase of \$ 392,410,629 over the appropriation made for the present fiscal year ». Voir: Canada. *Canada's Defence Program, 1952-53*. Hon. Brooke Claxton, Minister of National Defence. Ottawa, Edmond Cloutier C.M.G., O.A., D.S.P., Queen's Printer and Controller of Stationary, 1952.

Aussi, l'offre de la U.S. Federal Civil Defense Administration de lui prêter l'un de ses trois convois de l'exposition itinérante « Alert America » tombe-t-elle à point nommé, car la tournée venait de connaître un vif succès à travers les États-Unis, comme l'explique Tracy Davis :

[In the U.S.] three convoys, each with ten thirty-two foot trailer trucks, travelled 36, 000 miles throughout the nation, attracting 1.1 million people in eighty-two cities. Billed as « the show that may save your life, » it was displayed in exhibition halls, gymnasia, and armories. The exhibit featured the peaceful use of atomic energy as well as the changes wrought by new biological, chemical, psychological, and incendiary weapons of modern warfare. Films of atomic explosions were shown, leading up to « the dramatic Atomic Attack Room – mock air raid depicting devastating assault on typical American city » followed by « the transition – with Civil Defense we can beat this menace. »⁴⁷

Reconfigurée pour s'adresser à la population canadienne, l'exposition que l'on rebaptise pour la circonstance « On Guard Canada » se déplace dans les principales villes du pays entre les mois de septembre et décembre 1954. L'industrie du transport routier et les manufacturiers du secteur de l'automobile, les pétrolières et les compagnies de téléphone à travers tout le Canada figurent parmi les partenaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être afin d'assurer le succès de ce que l'on décrit alors comme étant « the biggest informational effort yet undertaken to arouse the country to the need for organized services to deal with disaster »⁴⁸. Au terme de son périple au Canada, le convoi « rolled through Washington D.C. to line up before the imposing portals of the Department of Commerce Auditorium, where American and Canadian Civil Defence authorities, a sixty-piece pipe band and a colour guard, awaited them »⁴⁹.

Worthington en profite pour remercier officiellement les États-Unis de ce geste d'amitié

⁴⁷ *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 24.

⁴⁸ Civil Defence Co-ordinator's Office, « Civil Defence Convoy is Geared Up for Coast to-Coast Tour Across Canada », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 26, août 1953, pp. 1-2.

⁴⁹ *Op. Cit.*, Civil Defence Co-ordinator's Office, *Bulletin*, No. 32, février 1954, p. 4.

qui a permis à l'ODC « with the co-operation of many voluntary agencies... successfully and dramatically, to bring to Canadians from coast to coast the Civil Defence message of Preparedness »⁵⁰. Ce « geste d'amitié » s'ajoute à beaucoup d'autres qui avaient réussi à rendre encore plus concrètes la création d'un groupe de planification canado-américain en matière de défense civile⁵¹ et la ratification subséquente d'un protocole d'entente sur la coopération canado-américaine signé au moment du transfert du convoi aux autorités canadiennes sur la colline parlementaire⁵². De retour à Ottawa cependant, le bilan de la tournée canadienne « On Guard Canada » que dressent Worthington et son patron, le sous-ministre du Bien-être social George Davidson, ne parvient pas à légitimer la poursuite de ce type d'activité de masse. Selon Burtch, l'une des principales critiques qui est alors formulée à l'endroit du projet porte sur les dépassements de coûts des activités organisées dans les municipalités : « The federal expenditure alone was over \$30,000, and the more successful showings had cost the municipalities well over the \$400 federal authorities had predicted necessary »⁵³. Pour Worthington cependant, le résumé des dépenses de la tournée ne tenait pas compte d'autres réalités à l'origine de frais directs et indirects, qui n'apparaissaient pas au bilan de l'exposition itinérante, mais que son organisation avait dû néanmoins absorber :

Worthington also contended that the exhibit had harmed the progress of civil defence in the country, since a sizable portion of his staff had to be dedicated to

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁵¹ Voir le texte du communiqué DEA 50220-40 du 21 novembre 1950 : à <http://www.international.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/details-fr.asp?intRefid=7866> [Consulté le 15 juillet 2010]. Site de référence de documents relatifs aux relations extérieures du Canada.

⁵² BAC, RG 29, Vol 108, Dossier 180-8-55, Communiqué du Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 15 mai 1952.

⁵³ *Op. Cit.*, Burtch, « Armageddon on Tour », p. 755

the convoy effort. The production and publication of much-needed educational media, posters, pamphlets, and manuals had been delayed, and the work of the transport branch had been similarly curtailed.⁵⁴

Il convient ici de mettre un bémol à l'évaluation de ces résultats alors qualifiés de « décevants ». En effet, le jugement que portent les dirigeants de l'ODC paraît un peu sévère à la lumière de l'étude de la période. Toutefois, il est clair que bien que ne correspondant pas aux attentes initiales, le succès partiel allégué par Worthington relève du manque de moyens du programme de défense civile. Qui plus est, alors que les messages de la défense civile se succèdent au gré des changements parfois majeurs des politiques gouvernementales qui tentent de s'adapter à l'évolution d'un équilibre stratégique en pleine mouvance, pareille initiative ne pouvait faire autrement que de se heurter à l'anxiété qui mène à l'apathie d'une partie importante de la population⁵⁵. D'ailleurs la peur qu'engendre le stigmatisme de l'arme atomique se retrouve tout autant, sinon plus, aux États-Unis à la même époque, comme l'explique l'historien américain intéressé dans les questions de réglementation nucléaire, J. Samuel Walker :

Although public apprehension about radiation predated World War II, it was greatly increased by the development and use of atomic weapons. Within a short time after the atomic bombings of Hiroshima and Nagasaki, accounts of the effect of radiation, embellished in science fiction books and articles, comics and films, combined to heighten existing anxieties.⁵⁶

La défense civile pouvait ainsi se révéler aussi bien un objet de préoccupation qu'une source de confusion à la limite de l'acceptabilité : « As time passed, however, policies did undergo radical changes which the public found difficult to reconcile... First shelters

⁵⁴ *Loc. Cit.*

⁵⁵ *Op. Cit.*, *The Ottawa Citizen*, 7 juillet 1954, « Public Apathy A Snag in Civil Defence Plan », p. 17.

⁵⁶ J. Samuel Walker, *Three Mile Island: A Nuclear Crisis in Historical Perspective*, Berkeley and Los Angeles, The University of California Press, 2004, p. 28.

were considered; then no shelters; then evacuation, with trial runs in several provinces; then shelters again, and the abandoning of short-notice evacuation »⁵⁷.

À cet égard, le changement de politiques le plus important se rapportant à la protection de la population civile est confirmé en Chambre par le ministre Paul Martin le 27 juillet 1956 lorsqu'il déclare que le gouvernement s'éloigne de la notion d'abris comme moyen d'assurer la survie de la population :

Our Civil Defence policy should now be based on the development and testing of plans for the orderly evacuation on short notice of the main urban areas in Canada should the possibility of attack of such areas by nuclear weapons appear to be imminent.⁵⁸

Cette nouvelle politique vient compliquer davantage le travail de l'ODC, surtout en ce qui a trait à la gestion des messages de la défense civile. Worthington est d'avis plus que jamais que le temps est venu de redresser la barre et de renforcer l'appui du public envers le programme de défense civile au moyen d'une opération de relations publiques d'importance. Il décide donc de transmettre deux suggestions en haut lieu. La première vise à modifier le nom de l'organisation qui pourrait selon lui s'appeler à l'avenir « Civil Emergency », « Civil Disaster », « Disaster Control », ou encore « Volunteer Emergency Service »⁵⁹. L'autre suggestion porte sur l'accentuation des activités de communication publique « [t]o emphasize the importance of this disaster organization in meeting with natural disasters ». Certes, une telle approche pourrait entraîner « certain changes in our policy », écrit-il alors, « [but] I cannot see how this would deeply involve us in any

⁵⁷ *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 231.

⁵⁸ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-1, Dossier « Analysis of Survival Plans: Project «Q», Parts I and II, publications, 1960 », Analysis of Survival Plans, Project «Q», p. 1.

⁵⁹ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, Note de service du Coordonnateur fédéral de la défense civile au Sous-ministre (Bien-être), 20 juin 1956.

financial commitments other than possible compensation injuries »⁶⁰. La réponse que lui fait parvenir Davidson le ramène brutalement à la réalité et lui rappelle sans doute ses premiers pas au sein de la fonction publique fédérale :

I think that we are stuck and should stick with the initials C.D. We'd loose a lot if we abandoned them. I'd be happy if we could switch over their meaning from Civil Defence to Civil Disaster, but this involves a matter of government policy, and until we can get government to agree, we shall have to stick to what we have.⁶¹

L'idée n'était pas nouvelle. Les applications civiles en temps de paix de la fonction faisaient partie du discours officiel depuis que l'ODC avait été transférée au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. À chaque fois que l'occasion s'y était prêtée, les porte-parole de l'ODC, dont le ministre Martin lui-même, s'étaient fait un devoir de souligner l'importance des applications de temps de paix – et particulièrement de l'aide en cas de catastrophe – de la Défense civile. Ce message, qui se retrouvait aussi bien dans les pages des diverses publications que lors des interventions officielles à la Chambre des Communes, était toujours semblable à celui que le ministre avait livré au moment de l'inauguration du Collège fédéral de la défense civile en novembre 1953 et dans lequel « Mr. Martin stressed the value of civil defence in its peace-time application saying, 'the peace-time application of civil defence measures serves to underline one essential fact; that every civil defence activity has a humanitarian purpose, for the object of civil defence is not destruction but restoration – not to take life but to save it' »⁶².

En réalité, jusqu'à la toute fin de sa carrière à la Défense civile, Worthington demeurera convaincu que la démonstration accentuée et soutenue dans le discours officiel de

⁶⁰ *Loc. Cit.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Civil Defence Co-ordinator's Office, « Hon. Paul Martin Reviews Civil Defence Progress », *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 30, décembre 1953, p. 2.

la pertinence de la fonction de défense civile non seulement dans ses applications militaires, mais également dans ses applications civiles, aurait permis d'assurer un meilleur soutien populaire à l'endroit du programme et d'en accroître d'autant l'utilité sociale. Comme le rapporte Larry Worthington en se référant au travail accompli lors de sinistres majeurs de temps de paix :

After several such instances, Worthy concluded that a change of name, indicating peacetime disaster aid, would go a long way towards popularizing the organization and increase its usefulness. He maintained that Civil Defence was a function, not an agency, but for some reason this view met with strong opposition from authority. Although Worthy presented the idea repeatedly under various guises and endless arguments, it was never accepted.⁶³

Worthington maintenait surtout qu'avant d'être une organisation, la Défense civile était d'abord une fonction, un argument qui ne sera jamais bien reçu de la part des autorités. Ce genre de discours, et en particulier, les vues qu'exprimait Worthington au milieu des années 1950 quant au rôle déjà imprécis de la milice en matière de défense civile⁶⁴, était aussi mal perçu par le haut commandement de l'armée canadienne. Entre autres, comme le rapporte l'ancien directeur de la Section historique de l'armée, G.W.L. Nicholson, vers la fin de 1954, Worthington avait suggéré au général Simonds qu'en cas de guerre sur le territoire canadien, la milice des régions rurales pourrait être utilisée « in the role of mobile civil-defence columns »⁶⁵, un concept qui sera repris sous une forme modifiée par le gouvernement quelques années plus tard. À une époque où l'em-ploi de la milice en appui à la défense civile était considérée comme un « lesser role » au sein de l'armée, Simonds craignait les effets négatifs sur le recrutement qui

⁶³ *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 231.

⁶⁴ Voir : G.W.L. Nicholson, « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », dans Michael Cross et Robert Bothwell (dirs), *Policy by Other means: Essays in Honour of C.P. Stacey*, Toronto, Clarke, Irwin and Company Limited, 1972, pp. 221-245.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 225.

pourrait résulter de la promotion ouverte de l'attribution d'un tel rôle à la milice :

« The danger existed that we would turn the militia into a refuge for 'draft dodgers' rather than a nucleus of fighting soldiers »⁶⁶, dira-t-il. Il était surtout d'avis que les forces armées devaient être entraînées en vue de leur mission première, le combat. Elles avaient le devoir de venir en aide aux autorités civiles et non de se substituer à leurs responsabilités. D'ajouter Nicholson : « The C.G.S. pointed out, however, that troops... should be prepared to give assistance to civil-defence authorities in any form of national disaster; and... given the raining that would enable them to provide such aid »⁶⁷.

Quant aux vues exprimées par le Coordonnateur de la défense civile à cette époque, Simonds s'en rappellera plus tard en ces termes : « Worthington would have loved to have laid his hands on the militia, and trained them for *nothing but civil defence*, to have something to show for his efforts »⁶⁸.

Le contrat de Worthington n'ayant pas été renouvelé, celui-ci quitte l'ODC deux semaines avant la tenue de la première Journée nationale de la Défense civile célébrée à grand renfort de publicité, le 4 octobre 1957⁶⁹. À peine quelques jours plus tard, la question de la milice refait surface alors que le *Globe and Mail* publie des extraits d'une directive émise le 1^{er} octobre par le Quartier général de l'armée.

Cette directive stipulait que le nouvel objectif de formation de la milice était de préparer

⁶⁶ *Loc. Cit.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 225.

⁶⁸ *Loc. Cit.* Remarque provenant d'une lettre que Nicholson a reçue de Simonds en 1972.

⁶⁹ « Nearly 2 million promotional pieces as well as 50,000 newsletters (English and French) were produced and distributed by the Division as an aid to Civil Defence directors participating in a nation-wide crash program designed to inform all Canadians about the work of Civil Defence in their community. In addition to the 13 promotional material units, the Division supplied television and theatre slides, newspaper mats, recorded radio programs, speeches and press releases. » Voir: *Op. Cit.*, Department of National Health and Welfare, *Annual Report, 1957-58*, p. 125.

« the Militia for its role to assist in any future mobilization for Active Service and for civil defence »⁷⁰. Les discussions intenses qu'elle provoque et les débats animés au sein de l'armée régulière et de la milice ne connaîtront une accalmie qu'avec la publication du Livre blanc sur la défense de Paul Hellyer en 1964. La nouvelle politique de défense allait entraîner des changements organisationnels majeurs au sein des forces armées dont le plus visible sera l'intégration des forces armées du Canada sous un commandement unique. Comme l'explique Nicholson, la milice se verra attribuer quatre rôles distincts au lendemain de la tenue d'une commission ministérielle proposée dans le Livre blanc :

In order of priority these called for bringing the regular army's field force up to war establishment in time of need; the provision of trained reinforcements for overseas formations; the maintenance of internal security; and finally (and only finally) assistance to the regular army in its responsibilities in national survival.⁷¹

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ces tiraillements internes aux forces armées, l'intérêt du gouvernement à vouloir associer la défense civile aux urgences de temps de paix demeurerait cependant manifeste. Dans les années qui suivent la création de l'ODC à la fin des années 1940 et au cours de la première moitié de la décennie des années 1950, alors que la notion même de la protection de la population s'exprime d'abord et avant tout au travers du vocabulaire de la défense, plus d'une cinquantaine d'urgences civiles majeures frappent le pays⁷². Cinq d'entre elles vont marquer l'histoire du Canada. En 1948, des inondations printanières en Colombie-Britannique affectent près du tiers de toute la plaine inondable de la vallée inférieure du Fraser et le gouvernement fédéral est appelé à reconnaître officiellement cette situation comme

⁷⁰ *Op Cit.*, Nicholson, « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », p. 231.

⁷¹ *Ibid.*, p. 242.

⁷² *Op. Cit.*, Base de données canadienne sur les désastres, <http://www.publicsafety.gc.ca/res/em/cdd/index-fr.asp>

étant une urgence nationale à la demande des députés de l'Ouest qui qualifient la situation de « national disaster and asked for government aid »⁷³. Au Manitoba, en mai et juin 1950, les crues dévastatrices de la rivière Rouge en mai s'étendent sur cinquante et un jours alors que le niveau de eaux, inégalé depuis 1861, atteint plus de neuf mètres au-dessus de la normale et sont à l'origine de l'évacuation de 107 000 personnes, soit la plus grande évacuation de masse de l'histoire du Canada⁷⁴. Au Québec, un incendie majeur, que *La Presse* décrit comme étant « la plus tragique et la plus sinistre conflagration de son histoire »⁷⁵, ravage la ville de Rimouski en mai 1950 et nécessite l'intervention de l'armée et de la Croix-Rouge. Enfin, en octobre 1954, l'ouragan Hazel provoque dans la région de Toronto la pire inondation que connaît l'Ontario en plus de deux cents ans et sera à l'origine de la mort de 81 personnes en plus de détruire une partie importante des infrastructures municipales, dont une vingtaine de ponts⁷⁶. De telles catastrophes vont non seulement attirer l'attention de tout le pays, mais auront également une influence importante sur l'évolution du processus de planification d'urgence au Canada.

⁷³ *Globe and Mail*, 29 mai 1948, « Fraser River Rampages, Damage Runs to Millions », p. 1.

⁷⁴ L'ampleur du sinistre provoque l'approbation unanime d'une aide fédérale substantielle de la Chambre des Communes : Voir : *Globe and Mail*, 28 mai 1950, « The Big Red River Job », p. 6. « The most devastating flood in Winnipeg's history », selon l'ingénieur Bill Borlase, du Water & Waste Department de la ville de Winnipeg : <http://www.esemag.com/0797/flood.html> [Consulté le 4 mai 2010].

⁷⁵ *La Presse*, 8 mai 1950, « 2,500 sans-foyer à Rimouski. L'incendie de Rimouski dans toute sa violence », p. 1. Voir également : http://archives.radio-canada.ca/IDC-0-13-1286-7320-20/index_souvenirs/desastres_tragedies/incendie_rimouski [Consulté le 4 mai 2010], « Rimouski en feu », diffusion le 8 mai 1950.

⁷⁶ Voir : John B. Carswell, et Donald B. Shaw. *Report on Hurricane Damage in Ontario, October 15th and 16th, 1954*. Commission to Inquire into the Nature and Extent of the Damage Caused by the Flood in and adjoining the Humber River Valley in Ontario, 1954. <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/carswell1954-eng/carswell1954-eng.pdf> [Consulté le 2 février 2010]. Voir également : RG 19, Vol. 3916, Dossiers 5780-22-1 à 5780-22-3, 5780-9.

De ces grands sinistres, le passage de l'ouragan Hazel dans le Sud de l'Ontario a sans aucun doute été l'un de ceux qui ont le plus marqué l'imaginaire collectif des Canadiens⁷⁷. Que les caméras de télévision de la CBC aient, pour la toute première fois, couvert un sinistre majeur au Canada n'est sans doute pas étranger à l'impression indélébile que laissera la tempête dans son sillon.

C'est au coordonnateur de la Défense civile du Canada que le Premier ministre Saint-Laurent confie, au lendemain du passage de l'ouragan, la tâche de rendre compte au gouvernement fédéral de l'ampleur du sinistre. Après avoir effectué la visite des quartiers les plus touchés, Worthington rencontre la presse avant de retourner à Ottawa. Ses déclarations vont déclencher la publication de plusieurs articles et éditoriaux dans les grands quotidiens de Toronto et auront un écho à travers le pays. Reprenant les propos de Worthington, le *Globe and Mail* déclare dans son éditorial du 18 octobre que « This city is going to have other emergencies in the future. It must have at least the basic organization to meet them... There was simply a shortage of co-ordination, a dearth of leadership. Few of those who died needed to do so »⁷⁸. Alors même que l'ouragan Hazel s'abat sur Toronto, la ville se retrouve « without a civil defence unit that could have been pressed to meet the flood catastrophe »⁷⁹, écrit de son côté le *Toronto Daily Star*. Tout ce dont elle dispose, c'est d'un corps d'une quarantaine de policiers auxiliaires inscrits à des cours de formation qui n'ont jamais eu lieu

⁷⁷ Cinquante ans après le passage de l'ouragan Hazel, l'événement a été souligné à travers le Canada par la publication de nombreux articles de journaux et de revues, la création de sites Internet et même la publication de livres pour enfants. Voir également : « A Hurricane called Hazel », *Maclean's*, Vol. 112, No.26, 1^{er} juillet 1999, p. 50.

⁷⁸ *Globe and Mail*, 18 octobre 1954, « Living Through Disaster », p. 6.

⁷⁹ *Toronto Daily Star*, 16 octobre 1954, « Defence Unit Would Have Helped, City Police Say », p. 5.

faute d'équipement. « I couldn't have given them a shovel », avoue le sergent William Koopman, « who is in charge of the police civil defence in Toronto »⁸⁰.

Au surplus, le chef de la défense civile de Toronto, le vice-maréchal de l'air T.A. Marshall, excédé par le manque de volonté politique des autorités et les conflits entre les divers paliers de gouvernement, vient de remettre sa démission au maire de la ville. Par un curieux effet du hasard, celle-ci entre en vigueur le vendredi 15 octobre 1954, la veille de la catastrophe⁸¹.

Air Vice-Marshal T.A. Lawrence has resigned and this took effect yesterday. Toronto and suburbs haven't a siren that could call for assistance or warn the public of the flood conditions. The fight between provincial, municipal and federal authorities over who should bear the cost has not been settled and is in no way near being settled, according to police officials. Ottawa recently recalled most of the sirens from Toronto because the city wouldn't stand the cost of installing them...⁸²

Les déclarations de Worthington au sujet de l'absence de mécanisme approprié d'alerte, du manque de préparation générale aux urgences, et de la désorganisation des opérations de sauvetage au moment du sinistre vont cette fois-ci l'entraîner en pleine « tourmente fédérale-provinciale ». Alors que le Premier ministre Saint-Laurent promet l'aide financière du gouvernement fédéral⁸³, le *Star* rapporte que « [t]he fight between provincial, municipal and federal authorities over who should bear the cost has not been settled and is no way near being settled »⁸⁴. Pour sa part, la page éditoriale du *Globe* ne manque pas de lui rappeler qu'il s'agit là, à juste titre, d'une responsabilité partagée :

⁸⁰ *Loc. Cit.*

⁸¹ Betty Kennedy, *Hurricane Hazel*, Toronto, MacMillan, 1979, p. 43.

⁸² *Op. Cit.*, *Star*, 16 octobre 1954, « Defence Unit Would Have Helped, City Police Say », p. 5.

⁸³ *Toronto Daily Star*, 18 octobre 1954, « Ottawa to Help with Rehabilitation », p. 1.

⁸⁴ *Op. Cit.*, *Star*, 16 octobre 1954, « Defence Unit Would Have Helped, City Police Say », p. 5.

But the remarks of Canada's Civil Defense Co-ordinator were in the main directed to the wrong people. He should have been talking to the authorities at Ottawa who have persistently refused to establish a clearly defined blueprint for a national civil organization.⁸⁵

Le débat public déborde le cadre de la région sinistrée. La réaction au désastre qui a frappé Toronto génère un puissant écho à travers tout le pays. Winnipeg, la capitale du Manitoba, fortement éprouvée par la crue de la rivière Rouge au printemps 1950 réagit promptement et avec force aux déclarations de Worthington qui est perçu comme le défenseur de la cause de la protection civile par rapport au gouvernement central. Dans un éditorial intitulé « Civil Defence Failure », le *Winnipeg Tribune* appuie la position éditoriale du quotidien de Toronto et étend à la grandeur du Canada la problématique de la défense civile tout en accusant Ottawa de manquer de leadership :

Right from the start the theory has been that civil defence was to spring into action in the event of natural disasters as well as in cases of military attack. This theory was put to the test in Toronto during the flood and windstorm. Civil defence fell flat on its face. The same thing would probably happen in any other Canadian city faced with a similar emergency, including Winnipeg. In spite of the statements of civil defence officials here, it is to be hoped that civil defence in this area is not put to the test.

A proper civil defence organization could be of tremendous value to a community in the event of a flood, fire, or other natural disaster. But an adequate civil defence set-up will not emerge until Ottawa provides leadership and assumes its fair share of financial burden.

What happened in Toronto should give Major-general F.F. Worthington, national civil defence co-ordinator, plenty of ammunition to fire at the indifference of federal authorities.⁸⁶

Alors que les provinces s'intéressent depuis longtemps déjà à l'utilisation des moyens de défense civile en temps de paix, Ottawa, aux prises avec les tensions est-ouest issues de la Guerre froide et sa participation à la guerre de Corée, ne voit toujours pas

⁸⁵ *Globe and Mail*, 19 octobre 1954, « Now Tell It to Ottawa », p. 6.

⁸⁶ *Winnipeg Tribune*, 20 octobre 1954, « Civil Defence Failure », p.6.

d'un bon œil l'extension de la vocation militaire de la défense civile au domaine civil.

Qui plus est, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les divers de paliers de gouvernement ne s'entendent pas sur l'équilibre à établir entre leurs rôles en termes de protection civile et leurs responsabilités en matière de répartition des revenus.

Du strict point de vue constitutionnel, on reconnaît généralement aux deux ordres de gouvernement la capacité de légiférer en matière de mesures d'urgence, ce que vient confirmer le juge-avocat général W.J. Lawson dans un article sur les enjeux

constitutionnels et légaux de la planification d'urgence :

The opening clause of section 91 of the British North America Act gives the Dominion power to « make laws for the peace, order and good government of Canada in relation to all matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the legislatures the provinces ». As emergency measures are not assigned exclusively to the legislatures of the provinces, it would appear that under section 91 paramount jurisdiction in this field rests with the Dominion... Notwithstanding the paramountcy of Dominion emergency measures legislation, the provinces may enact valid legislation in this field under section 92 of the British North America Act, by which they are empowered to make laws dealing with « property and civil rights in the province. »⁸⁷

Au-delà des considérations légales et au travers des discussions publiques entourant les questions de défense civile, verra-t-on aussi constamment associée la question du leadership politique à celle de la non moins épineuse question de la « capacité de payer » du gouvernement fédéral :

All of the suffering and loss which has resulted from the Ontario floods will not have been completely in vain if one result is that Ottawa stops temporizing and provides national leadership in civil defense and grants in keeping with the program.⁸⁸

⁸⁷ Brig. W.J. Lawson, « Constitutional and Legal Aspects of Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 6, December 1963, p. 16. L'article que publie le Juge-avocat général des Forces canadiennes analyse à la fois le contexte légal et constitutionnel des mesures d'urgence en temps de paix comme en temps de guerre, y compris en regard de la *Loi sur la Défense nationale* et de la *Loi sur les mesures de guerre*.

⁸⁸ *Op. Cit.*, *Globe*, 19 octobre 1954, « Now Tell It to Ottawa », p. 6.

Qu'elles soient fondées ou non, ces prises de position mettent un frein à la belle unanimité éditoriale de la presse torontoise sur la nécessité de mieux protéger la population en cas de catastrophe. Elles entraînent une réaction en chaîne, notamment celle du *Star* qui, en se portant à la défense de la politique d'Ottawa, n'hésite pas à afficher ses couleurs partisans. En replaçant la problématique de la défense civile dans l'horizon plus large de la Guerre froide et des dépenses militaires, l'éditorialiste du *Star*, en arrive à la conclusion que la responsabilité première des difficultés rencontrées entre Ottawa et les provinces appartient d'abord aux paliers inférieurs de gouvernement :

A good deal has been said in provincial and municipal circles to the effect that the federal government has not done enough in the civil defence field. There may be some truth in that. But by far the greater failure has been at the provincial and municipal levels... There is no excuse for the province and the municipalities refusing to shoulder their fair share of the burden.⁸⁹

Les préoccupations que soulèvent les quotidiens à l'endroit des déficiences du système de protection civile trouvent également un écho dans les lettres au rédacteur qui apparaissent dans les jours qui suivent la catastrophe :

Why has not Toronto a fully organized civil defence disaster organization, similar to other large cities on the continent. Unfortunately for Toronto, our councils did not act, despite the constant urgings and financial assistance offered them by the federal government. Surely the safety of peoples' lives is a matter of graver concern than some of the issues which have recently occupied the attentions of our council. It must now be clear that the immediate organization of a civil defence disaster system is much long overdue.⁹⁰

Au moment où les questions de défense civile et de la priorité que les gouvernements doivent lui accorder sont débattues sur la place publique, les journaux canadiens vont également accorder une attention toute spéciale en page éditoriale

⁸⁹ *Toronto Daily Star*, 19 octobre 1954, « Value of Civil Defence », p. 6.

⁹⁰ *Globe and Mail*, 20 octobre 1954, « The Need for Civil Defence ». p. 6. Des lettres similaires paraissent dans le *Star*. Voir : *Op. Cit.*, *Star*, 19 octobre 1954, « Civil Defence Needed », p. 6.

à un discours que prononce en Angleterre le maréchal Bernard Montgomery.

Le vicomte Montgomery déclare devant les membres de la *Royal United Services Institute* que « the whole framework of civil defence must exist in peacetime as a rightful unit in the nation's defence machine »⁹¹. Il s'agit en fait d'un plaidoyer en faveur de la défense civile militaire, mais qui sera utilisé dans l'argumentaire des éditorialistes canadiens aux fins d'illustrer le niveau de priorité que les autorités devraient accorder à la fonction :

... without adequate civil defence, under an establishment with its own chief, « a nation will face disaster in a world war because the home front will collapse ». The inertia of civilian populations in the face of disaster had a most unfortunate demonstration in the Toronto area's recent flood. The reaction was similar in principle to that of civilian Britain in the early stages of the blitz, before effective civil defence measures had been perfected.⁹²

En mettant ainsi en lumière le bien-fondé de l'application en temps de paix des théories, pratiques et moyens de la défense civile militaire, les médias contribuent de manière substantielle à animer le débat.

La fonction de protection civile, dans sa formulation de l'après-guerre, s'insère essentiellement dans la continuité du tracé historique de la défense civile militaire, à l'époque des tensions est-ouest. L'une et l'autre fonction partagent souvent les mêmes structures administratives et les mêmes équipements, les mêmes grands acteurs et les mêmes problématiques opérationnelles et budgétaires, et le même vocabulaire; seul leur objet est différent. Alors que la défense civile traite de la protection de la population en temps de guerre, la protection civile porte sur les mesures d'urgence en temps de paix. Elle s'inscrit également de plain-pied dans la dynamique de la gouvernance et des relations fédérales-provinciales des années 1950. La période, faut-il le rappeler, est

⁹¹ *Winnipeg Tribune*, 27 octobre 1954, « Civil Defence Means Survival », p. 6.

⁹² *Loc. Cit.*

témoin de grands débats de société sur la nature et l'orientation de la fédération canadienne. Pourtant, nombreux sont ceux qui, comme Worthington, croient que la protection civile doit aussi reposer sur la notion d'obligation morale en l'absence de pouvoirs législatifs à tous les paliers de gouvernement.

The federal government cannot infringe upon provincial rights any more than provincial authorities can dictate to local authorities. There is no legislation in peacetime to provide that the province or city must take those steps necessary to safeguard the live and property of their people. The moral obligation, however, is obvious and the chief enemy of progress has always been prejudice and a closed mind.⁹³

Pareilles vues se heurtent aux prises de position traditionnelles des municipalités qui doivent composer avec la mise en oeuvre du système de protection civile à l'intention des citoyens :

Municipal governments, by and large, have responded exceedingly well in carrying out the responsibilities assigned to them... They are unable, however, to bear the costs of supplementary equipment, communications systems, and other supplies and facilities which adequate civil defence training and readiness require. The municipalities contend that such costs do not fall within the responsibility of local tax-payers.⁹⁴

C'est comme si, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la gouvernance canadienne s'accommodait mal de la division des pouvoirs et des rôles et responsabilités des divers paliers de gouvernement, particulièrement en regard du « déséquilibre fiscal » de l'époque.

Cette période se situe d'ailleurs dans la mouvance constitutionnelle des suites du rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (Rowell-Sirois) déposé en 1940 et que l'historien Donald Smiley qualifie de véritable

⁹³ BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – General 1951-1957 », Note du Coordonnateur fédéral adjoint de la défense civile à George Carty, Cabinet du ministre, 13 novembre 1953.

⁹⁴ Canadian Federation of Mayors and Municipalities, « Civil Defence », *The Listening Post*, Vol. 12, No. 11, décembre 1952, p. 3. Le texte original est souligné.

« re-examination of the economic and financial basis of Confederation and of the legislative powers in the light of the economic and social developments of the last seventy years »⁹⁵. Alors que les travaux qui mèneront au rapport Tremblay⁹⁶ battent leur plein, octobre 1954, signe des temps, n'est pas seulement le moment du passage de l'ouragan Hazel. C'est également le mois de la rencontre historique entre Louis Saint-Laurent et Maurice Duplessis qui permettra éventuellement au Québec d'instituer un impôt sur le revenu des individus, qui équivaut à 15 p. cent de l'impôt levé par le gouvernement fédéral⁹⁷ et de renverser la tendance en matière de répartition des revenus de l'État. En Ontario, pendant plusieurs années encore, la gouvernance allait tergiverser, et, là comme ailleurs, la fonction de protection civile allait constituer une pomme de discorde entre les autorités provinciales et municipales. Comme se plaît à le rapporter le *Toronto Daily Star* : « The Ontario government objects to the hard-pressed municipalities having to share any of the cost of civil defence. If it is sincere in this profession, the remedy is simple. The province could assume 50 p. cent of civil defence costs, leaving the municipalities to pay nothing »⁹⁸. Ces remarques allaient demeurer un vœu pieux pendant qu'au plan fédéral il faudrait encore attendre une dizaine d'années avant de voir l'organisme responsable des mesures d'urgence du Canada accorder la priorité à la planification d'urgence de temps de paix sur la planification d'urgence de temps de guerre.

⁹⁵ Donald Smiley (dir.), *The Rowell/Sirois Report*. Book I, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1963, p. 2.

⁹⁶ Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels. Voir : Kwavnick, David, (dir.), *The Tremblay Report. Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, c 1973.

⁹⁷ <http://archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/2107/>. « Que s'est-il passé à l'hôtel Windsor », 5 octobre 1954.

⁹⁸ *Toronto Daily Star*, 1^{er} mai 1954, « Cost of Civil Defence », p. 6.

5

D'UN RAPPORT À L'AUTRE :
DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MESURES DE GUERRE
AU RAPPORT GRAHAM – 1956-1957

*Waldo Montieth, the Minister of Health and Welfare, asked me if
I would accept the appointment of Director of Civil Defence,
for which he and his department
(strange as it may seem)
were responsible...¹*

Howard Graham, août 1958

Au fur et à mesure que la situation internationale se détériore vers le milieu des années 1950, le gouvernement fédéral prend conscience de la nécessité de mettre à jour le Livre de guerre du Canada. L'évolution rapide du contexte stratégique et l'arrivée subite de l'âge nucléaire entraînent l'enclenchement d'un processus quasi continu de révision de politiques de défense civile dépassées², comme l'indique un rapport au Cabinet fédéral de juin 1963 :

From 1948 to 1954, emergency planning was based on the assumption of a light scale of attack where low yield weapons would be used. The basic civil defence plan was the provision at municipal levels of static organization of fire, police, rescue, welfare, and other services, to deal with damage and casualties... The role of the two senior levels of government was limited to providing co-ordination, advice, training and financial assistance.³

En avril 1954, le ministre Paul Martin ordonne la création d'un comité *ad hoc* de hauts fonctionnaires peu après les premiers essais de la bombe thermonucléaire que l'on

¹ Howard Graham, *Citizen and Soldier: the Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto: McClelland and Stewart, 1987, p. 243.

² Voir: *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada 1951-59*, pp. 29-35.

³ *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe « A ».

convient alors d'appeler la « Bombe H »⁴. Font partie de ce comité, le sous-ministre du Bien-être, George F. Davidson, le président du Conseil de recherche de défense, E.E. Massey, le docteur K.C. Charron, médecin-chef du groupe de planification sur la santé en défense civile, le major-général M.H.S. Penhale, commandant du CCDC et R.B. Curry, qui sera plus tard nommé directeur de l'Organisation des mesures d'urgence (OMU), l'organisme qui prendra la suite de l'ODC. Le comité est chargé de déterminer les effets de cette nouvelle arme sur la défense civile.⁵ Faisant écho aux questions qui lui ont été posées en Chambre⁶, Martin demande au comité d'étudier quatre enjeux dont la signification et la portée stratégique se manifestent à l'évidence :

How feasible is population dispersal from target areas on the receipt of a yellow alert? What civil defence plans are set up (shelters)? What are civil defence officials thinking in connection with population dispersal? What plans are being made on the basis of information presently available concerning the hydrogen bomb?⁷

La puissance destructrice de la bombe à hydrogène et les effets plus étendus et meurtriers des retombées radioactives par rapport à ceux de la bombe atomique entraînent une remise en question de la façon de penser et de concevoir la défense civile. Elle signifie, entre autres, la fin de la politique des abris issue de la Seconde Guerre

⁴ Voir : BAC, MG 31, G 21, Vol. 11, Dossier « Hydrogen Bomb- civil defence in preparatiron to this weapon. Minutes of Civil Protection Committee, correspondence and memoranda, 1953-1954 », Federal Civil Defense Administration, PA # 115, Statement by AEC Chairman Lewis L. Strauss on Pacivic Proving Grounds Thermonuclear Weapons Tests, 15 avril 1954.

⁵ *Ibid.*, Dossier « Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (Défense civile) », Procès-verbal de la réunion sur la Défense civile, 28 avril 1954.

⁶ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Vol IV, 1953-54, 2 avril 1954, pp. 3597-3598.

⁷ *Op. Cit.*, BAC, MG 31, G 21, Vol. 11, Dossier « Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (Défense civile) », Procès-verbal de la réunion sur la Défense civile, 28 avril 1954.

mondiale et marque le début de la politique d'évacuation massive des zones cibles comme moyen d'assurer la survie, à tout le moins, d'une partie de la population.

In 1954, when the effects of megaton range weapons became known, the general policy of civil defence changed from that of developing static organizations in likely target areas to the making of plans for the total evacuation of such areas and the reception of the evacuees in non-target area communities. The planning at that time was based on the assumption of relatively long periods of strategic and tactical warning of attack by bombers carrying megaton type nuclear weapons.⁸

À l'intérieur de l'organisation, dans la foulée de l'annonce en juillet 1956 de la nouvelle politique de défense civile du Canada qui se fonde sur l'évacuation des grandes zones urbaines en cas d'attaque nucléaire, on se penche sur de nouvelles lignes directrices. Celles-ci se retrouvent dans « A Guide to Survival Planning » publié plus tard au cours de l'année. Ce plan de survie se divise en quatre phases distinctes :

Phase « A » - Pre-attack evacuation of the non-essential personnel of the Urban Target Areas. We hope for 8-12 hours strategic warning.
 Phase « B » - Planned withdrawal of the remaining population of those cities on the « ALERT », i.e., when enemy planes are first sighted on the radar screen, we should still have three hours warning.
 Phase « C » - Immediate action after a hydrogen bomb bursts.
 Phase « D » - Aid and rehabilitation.⁹

À la suite de l'annonce, un groupe de travail interministériel, qui va se rapporter directement au Comité sur le Livre de guerre, est mis sur pied dans le but de mener « a preliminary review of the civil measures that appear necessary to prepare for war under the conditions now anticipated should a major war break out »¹⁰. Plus précisément, le Groupe de travail sur les mesures de guerre est appelé à étudier les

⁸ *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe «A».

⁹ BAC, RG 29, Vol 650, 102-1-1, partie 2, Note générale de 15 pages sur la Division de la Défense civile, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, [vers le 21 octobre 1957], p. 2.

¹⁰ BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group on War Measures*, 15 janvier 1957, p. (i).

problèmes qui pourraient survenir au moment de l'évacuation, la destruction ou la contamination des treize grands centres urbains que le ministre Martin avait identifiés lors de l'annonce de la nouvelle politique du gouvernement. On lui demande également d'établir quels changements devraient être apportés à la division des responsabilités des divers gouvernements en matière de défense civile, de même que de délimiter les responsabilités que devrait avoir les organismes de défense civile. Son mandat comprend enfin la recommandation de diverses « forms of organization to continue the study of these problems to the point where concrete and properly co-ordinated plans will emerge »¹¹.

Plusieurs mois de travail intense font que le groupe de travail interministériel sur les mesures de guerre soumet son rapport en janvier 1957. Dans les faits, le rapport se traduit en un ensemble de recommandations afin de réaménager les politiques du gouvernement en matière de défense civile. Après avoir énoncé son soutien à la poursuite des activités de défense civile afin d'assurer la survie de la population en cas d'urgence majeure, le rapport propose un nouveau concept, celui de la « continuité du gouvernement » que l'on décrit ainsi :

The concept is that civilian government, continuing control of the country and giving guidance and leadership, is essential to the preservation of Canada as a nation, especially in the chaos of nuclear war... [R]egional seats of government will be closely connected with the central facilities for emergency government through a highly efficient communications system. Planning for continuity of government entails development of over-all policies, provision of plans for physical accommodation and communications, and even more difficult plans for the functions of the various components.¹²

¹¹ *Loc. Cit.*

¹² BAC, MG 31, G 21 Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – National Survival Orientation, History of EMO and Coordination with provincial and municipal officials. Memoranda 1959-1962 », Note du BCP (OMU), 22 juillet 1960.

En insistant sur les dispositions pour assurer la poursuite des activités gouvernementales en cas de crise grave, l'approche proposée laisse entendre que la notion de défense civile doit faire place à celle de planification d'urgence. Même si les principaux attributs de la défense civile font partie de ce nouveau concept, la notion nouvelle de continuité du gouvernement s'applique à l'existence d'une série d'accords complexes visant à garantir la poursuite des activités lors de crises nationales majeures. L'étude du programme de défense civile permet aussi d'identifier quatre lacunes majeures de la fonction :

The dependence of the federal authorities on persuasion to get things done at the provincial and local levels; the stand taken by certain jurisdictions that civil defence was exclusively a federal responsibility, thus allowing a severe deficiency of preparation to exist in these areas; the inability, or the reluctance of provincial and/or municipal authorities to provide funds for civil defence purposes; [and] the uneven progress and the lack of uniformity in civil defence preparations among even those provinces and municipalities that made an effort in this field.¹³

Le verdict auquel en arrive le groupe de travail ne laisse aucune place à l'interprétation :

« There does not appear to exist in any Canadian city a Civil Defence organization capable at present of meeting effectively the challenge of nuclear warfare »¹⁴, conclut-il.

Afin de redresser la situation, plusieurs nouveaux aspects devraient désormais être pris en compte au moment de la planification : les documents essentiels, l'ordre public, les communications, les problèmes légaux et les installations d'urgence du gouvernement. En ce qui touche les installations d'urgence en particulier, le groupe de travail est d'avis que si aucune disposition n'est prise pour doter le gouvernement d'installations d'urgence en temps de paix, celui-ci ne sera jamais en mesure de répondre à la situation au moment du déclenchement d'une guerre nucléaire.

¹³ *Op. Cit.*, BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, p. 70.

¹⁴ *Ibid.*, p. 31.

Les recommandations du groupe iront jusqu'à préciser comment devrait s'articuler le réseau d'installations proposées:

It is, therefore, recommended that steps should be taken now to develop an emergency government organization comprising a federal emergency headquarters in the vicinity of Ottawa, a regional emergency headquarters in each province that would include both a federal and a provincial component as well as an Army component, and possibly a number of sector headquarters in each province. The various headquarters would be inter-connected by an integrated, government communications network so designed as to permit the exercise of either decentralized or centralized control.¹⁵

Le groupe de travail reconnaît aussi qu'une telle proposition ne peut se réaliser sans l'appui de la population ni sans l'établissement d'un cadre législatif.¹⁶ Enfin, lorsqu'il aborde la question du temps de paix, le rapport suggère d'intégrer l'ODC, alors au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, à une nouvelle organisation dont il propose la création. Un tel geste aurait l'avantage de faciliter le développement des politiques et plans d'urgence sous une autorité ministérielle unique pour toutes les questions de protection civile. Selon le chercheur David McConnell, cette recommandation se rapportait principalement à la question reliée aux difficultés de transition lors du passage du temps de paix au temps de guerre :

If Civil Defence was to function in wartime as an integral part of the emergency government structure, it should be a peacetime component of the agency charged with the responsibility of developing the wartime organization to avoid confusion in the moment of crisis.¹⁷

L'organisation chargée de ce programme allait devenir l'Organisation des mesures d'urgence et se faire connaître sous son acronyme « OMU », une nouvelle agence fédérale responsable de la direction et de la coordination du programme de planification d'urgence et de la préparation des installations d'urgence du gouvernement du Canada.

¹⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹⁶ *Ibid.*, p. 16

¹⁷ *Op. Cit.* McConnell, *Plan for Tomorrow*, chapitre 2, pp. 3-4.

Le Comité du Cabinet sur le Livre de guerre qui prend connaissance du rapport s'intéresse dès lors à l'identification des fonctions qui seraient propres au nouvel organisme :

Initiation of an overall federal program of emergency planning; stimulation and coordination of planning within departments of government; development of an emergency governmental organization with regional and local subdivisions as required; preparation, in conjunction with the provinces of regional emergency headquarters; preparation of an emergency headquarters for the federal government; planning of the required communications so as to coordinate all the services; arranging with departments for the recruiting of an « Executive Reserve »; responsibility for planning in areas not specifically the responsibility of any existing departments; development of a system for coordinating damage-intelligence; liaison with emergency planning organizations in the provinces and other nations.¹⁸

Il s'agissait là d'un mandat fort ambitieux qui se démarquait fondamentalement de tous les mandats antérieurs en matière de protection civile. Pour la première fois allait-on voir l'État autant se préoccuper des préparatifs d'urgence civils.

Pour assurer le succès de la nouvelle organisation, le gouvernement envisage de transférer à d'autres ministères et agences certaines fonctions qui faisaient antérieurement partie du mandat de la Défense civile. Ainsi, propose-t-on d'attribuer à d'autres instances gouvernementales les services médicaux et hospitaliers, la santé publique et les mesures sanitaires, de même que les services d'aide sociale à l'intention des évacués. De la sorte, les responsabilités de l'OMU allaient désormais pouvoir converger vers un seul et même objectif : un meilleur état de préparation des populations à risque en cas d'urgence majeure. D'autres responsabilités allaient être redéfinies et se greffer au mandat de l'OMU : l'alerte en cas d'attaque et les instructions d'évacuation des zones dangereuses, les préparatifs en vue des évacuations vers les centres d'accueil

¹⁸ *Op. Cit.*, RG 57, Acc. 1991-92/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, pp. 90-91.

et la mise à la disposition du public et des forces de défense civile de refuges, la lutte contre les incendies et la conduite des opérations de sauvetage là où les niveaux de radiation seraient trop élevés ou encore les activités de décontamination et de traitement des victimes civiles¹⁹. La nouvelle organisation devait également être responsable de la défense civile au sein du gouvernement fédéral. Le groupe de travail espère ainsi améliorer la coordination et la collaboration entre les divers intervenants en regroupant sous un même toit les responsabilités de planification d'urgences civiles et celles des ministères ayant un rôle déterminé lors d'urgences nationales sans qu'ils n'aient à craindre pour autant de perdre leur autonomie. Tel que l'avait signalé le rapport :

[EMO's]... principal purpose will be to aid departments of government to further their own internal planning. It will give the departments concerned the general assumptions, kept up-to-date, against which they should make plans and develop programs. The Emergency Measures Organization will, by working in close liaison with the departments, ensure that their planning and programs are in focus with the single objective, how best to prepare civilians for possible nuclear war.²⁰

Le groupe de travail s'était rendu à la limite de son mandat en termes de recommandations. Il avait reconnu que l'appui du gouvernement à l'endroit du programme de défense civile avait jusqu'alors cruellement fait défaut. Cette reconnaissance se traduisait par la demande expresse que soient corrigées les failles du système dans les meilleurs délais. Le rapport indiquait également que l'aménagement proposé d'un programme vigoureux de planification d'urgence à l'intérieur du domaine des compétences fédérales pouvait, en quelque sorte, devenir un modèle que d'autres gouvernements pourraient émuler. Aux yeux du public, la création d'un organisme exclusivement consacré aux mesures d'urgence pouvait aussi constituer la démonstration

¹⁹ *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada, 1951-59*, p. 74.

²⁰ *Op. Cit.*, BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, p. 85.

concrète de l'engagement du gouvernement envers la protection civile²¹. Ainsi, pour la première fois, le gouvernement fédéral pourrait-il disposer d'une agence fonctionnelle dédiée à la planification d'urgence. Du même coup, l'OMU pourrait devenir le symbole de cette nouvelle approche du gouvernement fédéral à l'endroit du programme de protection civile national. Le principe fondamental reconnaissant que l'une des responsabilités premières du gouvernement était d'assurer la sécurité et la sûreté de ses citoyens en temps de paix comme en temps de guerre était sur le point de se concrétiser.

Aussitôt le rapport du groupe de travail déposé en avril 1957, le gouvernement du Premier ministre St-Laurent s'attelle à la tâche d'en étudier les recommandations. La plupart de celles-ci sont retenues, y compris la principale qui vise la création d'un organisme de coordination et de promotion de la planification d'urgence. Le gouvernement n'a pas tardé à rendre ses décisions, car le temps presse pour les Libéraux.

Louis St-Laurent, Premier ministre du Canada depuis qu'il a succédé à Mackenzie King en 1948, en est alors à la fin de son second mandat et doit faire face aux assauts constants de l'opposition que dirige le « populiste des Prairies », John Diefenbaker²². Dans un climat survolté à la Chambre des Communes, il annonce la tenue prochaine d'élections fédérales. En dépit de la prorogation de la législature, le 12 avril 1957, la planification en vue de la création d'une nouvelle agence d'urgences civiles se poursuit. L'OMU voit officiellement le jour le 1^{er} juin 1957. Neuf jours plus

²¹ *Ibid.*, p. 33.

²² Voir : H. Basil Robinson, *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1995; Peter C. Newman, *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Toronto, MacClelland and Stewart, 1963.

tard, le gouvernement de Louis St-Laurent subit la défaite aux mains du Parti progressiste-conservateur, et de son chef, John Diefenbaker qui devient premier ministre d'un gouvernement minoritaire. Encore sous le choc d'avoir remporté les élections et possédant peu d'expérience au pouvoir, Diefenbaker et son gouvernement étudient brièvement et entérinent le réaménagement de l'organisation et son mandat. Les débuts de l'OMU se situent donc à l'enseigne des aléas de la politique et de la mouvance gouvernementales. Il s'agit là d'une autre réalité qui allait aussi devenir une constante dans l'évolution de la protection civile et marquer son histoire.

Au moment de sa création en juin 1957, l'OMU, sous la direction de R. B. Curry, se voit confier un certain nombre de missions dont la première est de planifier la continuité du gouvernement en cas de guerre. C'est la première fois qu'un organisme de protection civile fédéral est dirigé par un civil. Avant sa nomination à l'OMU, Curry, un fonctionnaire de carrière, avait dirigé le programme des allocations familiales du Canada de 1945 à 1957 et celui des pensions de vieillesse, de 1952 à 1957. Son association à la planification d'urgence civile remontait à 1949 alors qu'on lui avait demandé au nom du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de conseiller Worthington en matière au sujet des services de bien-être d'urgence²³. Les nouvelles responsabilités de Curry et de l'organisme qu'il dirige sont nombreuses et apparaissent tout aussi importantes les unes que les autres. Mais, l'OMU est appelé en priorité à stimuler la fonction de planification d'urgence au sein des ministères et agences du gouvernement fédéral. L'atteinte de cet objectif passe principalement par l'acceptation de la fonction par les fonctionnaires eux-mêmes.

²³ Emergency Measures Organization, « Announcement », *The EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, p. 1.

En fait, ce n'est pas la première fois que le gouvernement doit inciter et convaincre la fonction publique du bien-fondé de décisions reliées aux préparatifs de guerre. Avant même l'entrée du Canada en guerre en 1939, au moment des discussions entourant les travaux du Comité du Cabinet sur la défense, la haute fonction publique avait fait la sourde oreille devant le sentiment d'urgence qu'exprimait le haut commandement militaire. Puis, lorsque le Canada avait déclaré la guerre à l'Allemagne nazie, Mackenzie King, qui était pourtant loin d'être un partisan de la participation du Canada à la guerre, avait encore là été obligé d'« encourager » ses hauts fonctionnaires à accepter l'idée de l'entrée du Canada en guerre aux côtés de la Grande-Bretagne. Se faisant l'écho d'une grande partie de la communauté intellectuelle du Canada et de la fonction publique d'une génération qui avait connu la Grande Guerre, de grands commis de l'État tels qu'O.D. Skelton, Alan Plaunt et Jack Pickersgill parlaient alors d'une « meaningless war into which Canada had fallen »²⁴. Qui plus est, selon l'historien Doug Owsram, « [e]ven when war came, reluctance rather than enthusiasm typified the response within both public service and academic circles »²⁵. L'étude que J.L. Granatstein consacre au mandarinat de l'époque nuance cette perception lorsqu'il affirme que la vision d'un Canada isolationniste et neutraliste que prônaient des hauts fonctionnaires plus âgés, tels que Loring Christie et O.D. Skelton, s'éloignait grandement de celle de la nouvelle garde. Comme il l'indique dans son ouvrage, si les faits sur lesquels s'appuyaient les deux groupes s'avéraient être les mêmes, les conclusions auxquels en arrivaient l'un et l'autre groupe semblaient différer considérablement :

²⁴ Doug Owsram, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 254.

²⁵ *Loc. Cit.*

The younger new men – Pearson, Wrong, Robertson et al. – may have agonized over neutrality versus a Canadian role in the world, but they actively sought involvement and they were less intellectual, less troubled and more convinced that Hitler was an evil that had to be destroyed whatever the rights and wrongs of Canadian Status and Canadian rights.²⁶

À vrai dire, le contexte de la fin des années 1950 ressemblait difficilement à celui de la veille de la Seconde Guerre mondiale. Le Canada se retrouvait néanmoins encore une fois face au spectre de la guerre. Et la menace qui planait sur le Canada et les Canadiens comportait en elle-même des conséquences bien plus horribles encore alors que des populations civiles entières devenaient potentiellement des cibles dans le nouveau contexte stratégique de la Guerre froide.

Face à une telle situation, le gouvernement Diefenbaker en arrive à la conclusion que le nouveau rôle de l'OMU exige de placer l'organisation au centre de l'appareil fédéral. Et le centre se nomme alors le Bureau du Conseil privé. La proximité physique et morale du Cabinet du Premier ministre et la place nouvelle qu'occupe l'OMU au sein de la bureaucratie fédérale vont lui conférer un élément de prestige qui avait jusqu'alors grandement fait défaut aux organisations de planification d'urgence civile précédentes. Le Canada se retrouve ainsi doté de deux organisations dédiées à la protection civile. Dans un article publié dans le tout premier numéro du *EMO National Digest* en février 1961, J. F. Wallace, alors directeur adjoint de l'OMU, effectue un bref retour sur l'histoire récente et explique à sa manière le parcours qu'a emprunté le gouvernement fédéral pour en arriver à cette structure bicéphale de protection civile :

In 1957, the federal government, after studying the implications of nuclear war, decided that if Canada was to survive such a war, government itself must become involved in civil emergency planning to a greater degree than ever before. Thus in 1957, at the federal level, another organization became involved in civil

²⁶ J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982, p.75.

emergency planning – the Emergency Measures Organization of the Privy Council Office was to be generally responsible for the development of programmes directed toward the survival of Canada as a nation. The Federal Civil Defence Headquarters of the Department of National Health and Welfare still continued to devote its attention to matters which were more directly related to the survival of the population (civil defence matters).²⁷

Au cours des deux années qui vont suivre, le gouvernement se concentre donc sur la préparation et la coordination de plans en vue d'assurer « the continuity of effective civil government in time of war, since the nature of specific measures to deal with the consequences of an attack on this country depends essentially on arrangements for necessary governmental organizations to carry them out »²⁸.

De 1957 à 1959, l'OMU va ainsi produire, en collaboration avec divers ministères et agences du gouvernement fédéral, nombre d'études et de plans d'urgence se rapportant à la phase initiale d'une guerre nucléaire. Cependant, la plupart de ces travaux exigent de constantes mises à jour compte tenu de la rapidité de l'évolution technologique. L'OMU ne réussit pas toujours à obtenir en temps opportun les informations qui lui permettraient de s'ajuster au rythme de cette évolution.

Par exemple, en réponse à une demande d'information de l'OMU sur les effets d'une attaque nucléaire, le Conseil de recherche de défense lui fait parvenir en septembre 1957 une étude intitulée *Atomic Vulnerability Study of Canada : Summary of effects on Air Burst of Atomic Bombs at Selected Aiming Points*, qui comporte divers scénarios en

²⁷ J. F. Wallace, « Provincial and Municipal Arrangements for Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, February 1961, p. 16. Ce numéro du *Digest* est aussi le premier numéro produit sous la direction de Curry. La revue entend s'adresser alors aux personnes et aux organisations « engaged, employed or interested in emergency measures-civil defence duties with brief, informative articles on plans and preparations related to the survival of Canadians and the continuity of government at all levels in the event of a nuclear war ». Voir : Lt.-Col. J. D. Donoghue, « Federal EMO Information Plan 1962-63 », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, June 1962, p. 3.

²⁸ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. IV, 1958, 21 août 1958, p. 3867.

fonction des principaux centres urbains du pays. Mais, les données datent de 1953 et se réfèrent à des explosions de vingt et de cent kilotonnes alors que les tests nucléaires de 1957 s'expriment depuis longtemps déjà en termes de mégatonnes, comme l'indique un rapport de la *Federal Civil Defense Administration* et de l'*Atomic Energy Commission* :

In our continuing attention to this protection we have not been unaware of the advances in weaponry which now make the 20 kiloton nominal weapon relatively small in terms of energy release, and in dimensions of nuclear effects, as related to detonations in the megaton range.²⁹

Consciente des difficultés que cause l'accélération des progrès technologiques, l'organisation est néanmoins appelée à effectuer son travail de recherche et de mise à jour dans une multitude de secteurs simultanément. Ainsi, l'OMU doit-elle se pencher sur les diverses questions entourant la direction générale des forces de défense, la conduite des relations extérieures, l'entretien et le contrôle des installations de transport et de communication, la fourniture et l'attribution de logements, la gestion des finances publiques et des mesures financières d'urgence aux fins d'assurer le maintien du système économique, la fourniture et la distribution de ravitaillements, de combustibles, d'électricité et autres biens essentiels, le contrôle et la distribution de divers matériaux et la prestation de services essentiels, y compris le contrôle des prix, la prestation et le contrôle de services médicaux et de santé publique essentiels et la réallocation d'emplois en accord avec les priorités d'urgence³⁰. De plus, on commence

²⁹ BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-21, Dossier « Nevada Test Site: Foreign Civil Defence Observers Program, correspondence and publications, 1957-1958 », Rapport de la Federal Civil Defense Administration en collaboration avec la Atomic Energy Commission, 'Operation Plumbbob', Shelters and Associated Tests, Nevada Test Site, Spring- Summer 1957 », p. 4. Dès le 1^{er} novembre 1952, les États-Unis procédaient au premier test d'une arme à fusion nucléaire, « Ivy Mike », d'une puissance entre 10 et 12 mégatonnes.

³⁰ *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Vol. IV, 1958, p. 3867.

à préparer au Cabinet du Premier ministre des plans pour l'imposition de la censure lors d'une urgence nationale³¹.

Les travaux de l'OMU progressent à un bon rythme, même si les plans sont loin d'être complétés à l'été 1958. Le 21 août, le Cabinet du Premier ministre annonce la décision du gouvernement de créer un système d'urgence décentralisé comprenant des éléments centraux, régionaux et de zones par l'entremise desquels une grande partie des décisions du gouvernement pourraient être mises en œuvre au moyen de la délégation d'autorité à des fonctionnaires fédéraux. « We recognize », avait alors aussi déclaré le Premier ministre au moment de l'annonce que « the assistance and co-operation of provincial and municipal governments will be necessary in the development of the regional and zonal organizations »³². Comme le rapportent les grands quotidiens du lendemain, Diefenbaker entend procéder rapidement afin de compléter les plans d'urgence : « Prime Minister Diefenbaker... said he expected to approach the provincial governments very shortly to seek their aid in development of plans »³³. Quant au Siège central du gouvernement d'urgence (SCGU)³⁴, les journaux rapportent qu'il regrouperait un nombre restreint de ministres, hauts fonctionnaires, hauts gradés « [a]nd others at Ottawa and would operate, if necessary, with provision being made for such necessity through a number of dispersed locations outside of

³¹ Voir: Dominic Talarico, *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization*, Unpublished Paper, [Ottawa, Emergency Planning Canada, 1974-1975].

³² *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Vol. IV, 1958, p. 3868.

³³ *Globe and Mail*, 22 août 1958, « PM Reveals Plan To Decentralize If War Comes », p. 1.

³⁴ Aujourd'hui le Musée canadien de la Guerre froide (MCGF). Le musée abrite une vaste documentation sur la conception, la construction et le fonctionnement du SCGU, y compris et une grande quantité de plans d'ingénierie ayant servi à sa construction et une importante collection d'archives photographiques héritées lors de la fermeture des installations d'Arnprior du Collège canadien de la protection civile en 2003.

Ottawa »³⁵. L'OMU allait s'aventurer désormais en territoire inexploré. Jamais auparavant, le gouvernement canadien ne s'était-il avancé si loin en matière de planification d'urgence.

La création de l'OMU n'avait pas pour autant entraîné la disparition de l'ODC. De son côté, l'ODC continue d'être responsable d'autres aspects importants du programme de planification d'urgence civil, notamment les dispositions visant à assurer la survie de la population en cas de guerre. Même si ses responsabilités sont désormais réduites par rapport à ce qu'elles avaient été précédemment, les activités de l'ODC reposent toujours sur les « grands principes » de la défense civile de la fin des années 1950 :

Each level of government shared responsibility for the program;
Existing agencies must be utilized to further the aims of civil defence;
Each individual is responsible for his own self-preservation.³⁶

En fait, les services d'urgence requis en cas d'urgence et dont l'organisation avait besoin pour remplir sa mission se retrouvaient essentiellement au niveau des services d'urgence locaux appuyés de groupes volontaires. C'est donc dire que le travail de planification de l'ODC devait porter sur la préparation de dispositions visant à assurer la survie des populations alors que leur mise en oeuvre allait devoir s'effectuer au niveau des provinces et des municipalités. Concrètement, cela signifiait que le personnel de l'ODC devait conseiller les agences provinciales sur une foule de sujets reliés à la planification en plus d'assurer la coordination des préparatifs d'urgence interprovinciaux et le fonctionnement du système fédéral d'alerte et de communication aux provinces et villes cibles, ce qui comprenait le système de radiodiffusion d'urgence, maintenir des réserves

³⁵ *Loc. Cit.*

³⁶ Voir l'organigramme de l'ODC – 1956/1957 à la section « Illustrations », p. 398.

de produits médicaux et d'équipements et mener des recherches en matière d'armements et de types d'abris. Par ailleurs, c'est au niveau des municipalités que se développaient les plans régionaux d'évacuation, d'accueil, d'attribution des refuges, et de services de bien-être social aux populations. Les municipalités avaient également d'autres tâches plus spécifiques : l'élaboration de plans de dispersion des citoyens loin des zones cibles, la conception des préparatifs en vue du retour des citoyens dans les zones touchées à la suite d'une attaque, et l'accueil, le maintien et la réinsertion des populations se trouvant dans les collectivités à l'extérieur des zones évacuées.

Au plan national, l'ODC était responsable de la répartition des fonds alloués aux provinces et municipalités sur une base de quotas. Dans le cadre du Programme d'aide financière qui s'établissait à quelque deux millions de dollars, le gouvernement fédéral s'était engagé à défrayer la moitié des coûts des projets approuvés. À compter du premier jour du nouvel exercice financier 1958-1959, le gouvernement fédéral annonce qu'il entend désormais défrayer 50 p. cent des coûts des projets avec droit de compensation, c'est-à-dire avec ou sans la participation des provinces³⁷.

L'ODC conserve ses responsabilités au plan international. Celles-ci comprennent notamment l'envoi de délégués du Canada auprès de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Par son intermédiaire, le Canada participe ainsi aux travaux du Comité de défense civile dont les réunions se tiennent deux fois par année. L'ODC contribue également au nom du Canada à des échanges bilatéraux avec les États-Unis à la suite de la signature au début de la décennie d'un accord sur la « coordination de la défense passive ». L'accord stipulait que « [as] far as possible, Civil Defence activities in the US and Canada should be co-ordinated for the protection of persons and property

³⁷ *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada*, p. 1.

from the result of enemy attack as if there were no border »³⁸. Les travaux d'un comité mixte canado-américain sur la défense civile issu de cet accord visaient surtout à réduire les tracasseries administratives pour faciliter la tenue d'exercices transfrontaliers et en arriver à une entente visant à accélérer le transport de médicaments dans des situations d'urgence. Dans un passé récent, le cadre de l'accord avait aussi grandement facilité les échanges au moment de l'organisation en terre canadienne de la tournée du convoi « Alert America/On Guard Canada » à la fin de 1954.

C'est toutefois dans le domaine de la formation que l'ODC obtient le plus de succès. L'organisation met l'accent sur la place que devraient occuper les décideurs et les instructeurs en protection civile et consacre beaucoup d'énergie et de ressources à leur formation. Au nombre des groupes qui sont en mesure de contribuer au soutien du programme de défense civile figure le clergé. En juillet 1957, le collège organise ainsi une conférence « of Canadian Clergy, the first in the history of the college [that] was held at Arnprior », dans le but d'obtenir « the wholehearted support of all Churches in Canada and to consult with those present as to the proper role of the Church in Civil Defence »³⁹. Si certains membres du clergé s'opposent à l'inclusion du sujet dans les publications des églises, le clergé se montre ouvert à la publication d'articles sur la défense civile dans les revues qu'elles diffusent à leurs paroissiens et la grande majorité reconnaît que le clergé peut participer à l'effort de sensibilisation du public « particularly through parochial organizations such as ladies' auxiliaries, men's clubs,

³⁸ <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=eng&id=103612>. E103612 – CTS 1951 No.3, Exchange of Notes Between Canada and the United States of America Constituting an Agreement on Civil Defence Co-Ordination, Washington, March 27, 1951. [Consulté le 6 mai 2010].

³⁹ BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-4, Dossier « Report on Conference of Canadian Clergy, publication, 1957 ». Note de service de G. Greffield, Chef, Plans et opérations, « Report of Conference of Clergy », 28 août 1957.

women's groups and young people's associations. The majority felt also that an educational program in Civil Defence should be provided for all Clergy men »⁴⁰.

L'ODC met aussi l'accent sur la place que devraient occuper les décideurs et les instructeurs en protection civile et s'intéresse à leur formation.

Tout compte fait, d'importants progrès avaient été réalisés en peu de temps. Plusieurs étaient cependant d'avis que la population demeurait insuffisamment préparée à faire face à une attaque nucléaire, encore moins à en subir les conséquences. Les quelques années qui précèdent la création de l'OMU constituent une période de transition majeure pour la défense civile alors que le développement de la bombe à hydrogène a mené à l'abandon des politiques d'abris en faveur de politiques d'évacuation de masse. Aux yeux de la population, la rapidité avec laquelle se développent les armements nucléaires a un effet direct sur la crédibilité des programmes de défense civile alors qu'il apparaît de moins en moins possible de survivre à une guerre atomique en réduisant les effets des retombées nucléaires et les risques pour la santé et la vie qui leur sont associés. Comme le souligne la chercheuse Anne Fisher, les conséquences d'une telle perception ont un effet considérable sur la fonction de protection de la population :

The credibility of civil defense measures was undermined by the 1954 hydrogen bomb detonation... which declassified the occurrence of widespread radioactive fallout. A review of civil defence policies in Canadian newsmagazines (1950-1965) shows a growing public resistance for evacuation and shelters as radioactivity weakens the belief in the possibility of surviving a nuclear war ».⁴¹

L'aménagement pourtant majeur que le gouvernement de Diefenbaker avait effectué à la structure de la défense civile s'avérait donc insuffisant. Dans la foulée de sa réélection

⁴⁰ *Loc. Cit.*

⁴¹ *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. i.

avec une majorité historique, le gouvernement progressiste-conservateur se devait de réévaluer à nouveau le programme de protection civile du Canada.

Le 11 juin 1958, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, J.W. Montieth, annonce que le lieutenant-général de l'armée canadienne, Howard D. Graham, «... has agreed to undertake on behalf of the government a comprehensive survey of all aspects of Canada's civil defence policy and program »⁴². En réalité, Montieth avait d'abord offert à l'ex-chef de l'état-major général de prendre la direction de la Défense civile au moment de sa retraite en août. Graham décline l'offre du ministre avant de finalement accepter ce qu'il qualifie dans ses mémoires de « temporary task, [to] review the whole civil defence structure and recommend such changes in its organization and functions as I might think desirable. This I agreed to do from September to the end of the year »⁴³.

Encore une fois, on fait appel à un haut gradé de l'armée pour « résoudre » la question de la protection civile. Deux raisons principales militent alors en faveur d'une revue de programme. La première tient à la nécessité de mettre un terme aux frictions croissantes qui s'étaient installées entre les deux agences de protection civile. Ces frictions avaient pris naissance dans les orientations qu'avaient respectivement suivies les deux organisations. Alors que l'OMU s'attachait principalement à accroître l'intervention de l'État, l'ODC privilégiait les notions de volontariat et de la nécessaire autosuffisance des citoyens en matière de défense civile. La seconde avait été clairement exprimée par le ministre Montieth en Chambre et suggérait le raisonnement qu'avait suivi le gouvernement en faisant appel à son expertise militaire :

⁴²Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Fourth Parliament, Volume II, 1958, 11 juin 1958, p. 1033.

⁴³ *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 243.

I might say that in the view of the government the need for a thorough reappraisal of current policies and programs at this time is underlined by the changing nature of the threat which confronts civil defence in this and other countries.⁴⁴

Car, non seulement la bombe à hydrogène faisait-elle désormais partie de l'arsenal nucléaire des superpuissances, mais encore, s'il faut en croire Graham, « [C]ivil Defence faces the need to re-examine present plans and assumptions... in order to make sure that they take sufficient account of the new threat posed by the intercontinental ballistic missile »⁴⁵. L'examen dont est chargé Graham requiert une étude en profondeur des politiques et des programmes et l'amène à se déplacer partout au pays, sauf au Québec car, écrira-t-il, « [t]here was no provincial organization... because the provincial government considered civil defence to be a federal responsibility »⁴⁶. Il se rappelle de la manière dont était menée cette série de rencontres en ces termes :

During the next four months I visited more than 40 cities across the country. In each province I was accompanied by the provincial civil defence co-ordinator and I met with the premier and the cabinet minister responsible for civil defence.⁴⁷

De ces entretiens Graham retiendra surtout que la coordination provinciale est pratiquement inexistante. Il se souvient que les premiers ministres et ministres responsables de la défense civile se révèlent dans la plupart des cas peu familiers avec leur organisation et qu'ils s'en remettent essentiellement au coordonnateur provincial. Graham profitera aussi de sa tournée pour rencontrer les responsables de la Croix-Rouge, de l'Ambulance St-Jean et de la Légion canadienne afin d'évaluer les capacités de ces organisations et d'avoir une vue plus complète du système.

⁴⁴ *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Volume II, 1958, p. 1033.

⁴⁵ *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 243.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 244.

⁴⁷ *Loc. Cit.*

Au terme de ces consultations, il est clair que les conclusions auxquels il en arrive impliqueront un changement fondamental des politiques existantes : « [I] came to the conclusion that the mass evacuation of large cities was not only impracticable but unacceptable to the population »⁴⁸, écrira-t-il dans ses mémoires. Certes, Graham appuie ses recommandations sur son expérience et ses connaissances, mais, d'abord et avant tout, il les fonde sur les aspects militaires et stratégiques et sur l'évaluation de la menace telle qu'il la perçoit. Dans un tel contexte, il apparaît tout aussi évident que ses préoccupations se situent à un niveau autre que celui des urgences civiles. Il ajoute :

I was dealing with nuclear attack and not with a local or natural disaster like a flood, a fire, or an explosion. Plans for the removal of people from such an area were made by local authorities under the assistance of the Emergency Measures Organization (EMO). In my report I was dealing with the survival of the nation.⁴⁹

L'autre constat majeur de Graham est que, contrairement à la situation en URSS où la population est sensibilisée et même obligée à suivre des cours de protection civile⁵⁰, « [i]n the West, the public was little interested in civil defence »⁵¹. En réalité, entre 1954 et 1959, les cours généraux du Collège canadien de la défense civile en matière d'orientation, de planification et d'opérations et certains cours spécialisés en matière de santé, bien-être, sauvetage et détection de radiations civile ne s'adressaient qu'aux responsables des mesures d'urgence. Néanmoins, quelque 10 000 stagiaires bénéficient d'une formation en défense civile au cours de cette période⁵². S'ajoutent à ce nombre les 248 850 travailleurs de la défense civile formés à la fin de 1958 par l'entremise

⁴⁸ *Ibid.*, p. 243.

⁴⁹ *Loc. Cit.*

⁵⁰ En anglais : « lectures ».

⁵¹ *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 245.

⁵² *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, août 1963, p. 2

des écoles provinciales de formation et les bénévoles de la Croix-Rouge canadienne et l'Ambulance St-Jean⁵³.

Le Rapport Graham porte la date du 31 décembre 1958, mais ne sera remis au gouvernement qu'à la mi-janvier et approuvé en principe par le Cabinet le 19 mars. Le Premier ministre Diefenbaker avait entre temps décidé de confier à Graham la mission d'organiser la prochaine visite royale au Canada prévue pour l'été suivant. Les discussions entreprises dès le mois d'octobre avec le Cabinet du premier ministre au sujet de sa prochaine mission ne le détournent pas pour autant de sa tâche première de recommander les changements qu'il croit nécessaires à la fonction de défense civile. Les conclusions du rapport portent l'empreinte d'un officier supérieur de l'armée qui s'explique mal que la fonction de défense civile relève du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. La nature de la fonction, l'amène aussi à recommander que le fédéral soit à l'avenir le seul niveau de gouvernement responsable de la défense civile :

I recommended that the federal government should assume sole responsibility for, and bear the cost of, civil defence, just as it does for the armed forces; and that the responsibility should be with the Department of National Defence. I further recommended that a Director-General of Civil Defence be rated at the level of a major-general. This recommendation was acted on.⁵⁴

Ces recommandations visent essentiellement à remettre de l'ordre dans un système confus à chevauchements multiples. Il entend redonner à l'armée la majorité des fonctions à caractère technique qui faisaient partie jusque-là des responsabilités des organisations provinciales et municipales. Les services humanitaires⁵⁵ continueraient

⁵³ Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959*, Ottawa, Queen's Printer, 1959, p. 128.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 243.

⁵⁵ Services médicaux et d'hospitalisation, les mesures de santé publique, l'hébergement d'urgence et autres services sociaux d'urgence.

d'être administrés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Selon Nicholson, il s'agit pour la Défense nationale d'un retour dans le temps :

After eight years in its rather uncertain role of having to be ready to furnish none-too-clearly-defined assistance in civil defence, the Department of National Defence had been handed back the bulk of the burden which it had relinquished to Health and Welfare in 1951.⁵⁶

En réalité, le gouvernement Diefenbaker fera beaucoup plus que de clarifier le rôle de la Défense nationale. S'inspirant des conclusions du rapport Graham et appuyé par les recommandations d'un comité *ad hoc* réunissant des intervenants de milieux tant militaires que civils⁵⁷, il en arrivera à la conclusion que le temps était venu de réaménager, mais, cette fois-ci de fond en comble, la fonction de protection civile au Canada.

⁵⁶ *Op. Cit.*, Nicholson, « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », p. 239.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 238. Nicholson identifie les membres du comité de révision du rapport Graham comme étant « the secretary of the cabinet [chair]... [and] included senior officials of a number of government departments, the Chief of the General Staff, and the Chairman of the Chiefs of Staff ».

6

FROID NUCLÉAIRE ET SURVIE IMAGINÉE : LES ANNÉES FASTES DE LA
PLANIFICATION D'URGENCE AU CANADA, 1959-1963

*We must face the possibility not in fear but with fortitude,
Not with passive acceptance but with active defence.*¹

Georges Vanier
Canadian Club, Montréal, le 21 novembre 1961

Lorsque le Premier ministre John Diefenbaker annonce la réorganisation du programme de planification d'urgence du Canada, le 23 mars 1959, à peine onze semaines se sont écoulées depuis le dépôt du rapport Graham. La rapidité avec laquelle agit le gouvernement Diefenbaker surprend et contraste avec les lenteurs excessives que connaissent de nombreux autres dossiers pourtant tout aussi importants. Si la presse et les commentateurs de la période ont souvent reproché au Premier ministre son indécision devant les nombreux enjeux auxquels faisait face son gouvernement, pareil reproche ne peut vraisemblablement s'appliquer au traitement qu'il accorde à la question de la protection civile. Compte tenu du partage des responsabilités en matière de protection civile, les changements majeurs qui sont annoncés vont entraîner des effets autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental fédéral :

...the government proposes to transfer certain of the responsibilities for civil defence functions in so far as the Dominion is concerned, and to offer to assume directly certain responsibilities hitherto assumed by the provinces and the municipalities.²

¹ BAC, MG 32, A2, Vol. 43, Dossiers 1-4, Discours de Georges P. Vanier devant le Canadian Club, Montréal, 20 novembre 1961.

² BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References – National Health and Welfare, Issued by Departmental Secretary, House of Commons Debates # 48, March 23rd, 1959 », p. 1.

Au sein du cabinet fédéral, en plus du Premier ministre, la nouvelle répartition des responsabilités qui en résulte touche directement trois ministres : le ministre de la Défense nationale, George Pearkes, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jay Waldo Montieth et le ministre de la Justice qui est également Procureur général du Canada, Davie Fulton. Comme l'avait recommandé le rapport Graham, l'armée se voit confier des tâches qui incombait auparavant aux organisations de défense civile provinciales et municipales, notamment le soin de donner l'alerte en cas d'attaque, le repérage et le suivi des explosions et des retombées radioactives, l'évaluation des dommages et des victimes, les opérations de ré-entrée et de décontamination, le sauvetage des blessés et l'aide d'urgence aux autorités provinciales et municipales pour assurer le maintien de l'ordre. Toutefois, ces responsabilités ne se limitent pas au seul temps de guerre. Elles s'étendent également à l'aide aux pouvoirs civils en temps de paix :

In addition, the assistance of the Armed Forces may be required and arrangements have been made for such assistance on request in the same way as aid to civil power is provided in National disasters and other civil emergencies. Such aid is limited to restoring conditions within a locality to the extent that the Civil Authorities can thereafter handle the situation.³

De la même manière, le gouvernement fédéral en arrive-t-il à croire que certaines responsabilités en matière de protection civile devaient à l'avenir relever des paliers inférieurs de gouvernement : « Certain other emergency tasks falling within the civil defence field are also clearly best discharged by provincial or local authorities, notably the control of traffic and the preservation of law and order »⁴. Ottawa envisage ainsi

³ BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier 100-1-10, Geneva Convention of 1949, Civil Defence Organization in Canada (6th copy), 15 juillet 1959, p. 1.

⁴ Canada, *House of Commons Debates*, Official report, Second session – Twenty-Fourth Parliament, Volume II, 1959, 23 mars 1959, p. 2129.

d'offrir à ces derniers un meilleur appui dans les domaines de la sécurité et de la justice par l'entremise de la Gendarmerie royale du Canada et du ministère de la Justice. Le Premier ministre est également d'avis que l'OMU doit se retrouver au sein du Bureau du Conseil privé et que l'on doit lui confier la tâche de coordonner « the work of other agencies in the field of educational measures and planning »⁵. En dépit de la réduction de sa taille et de la perte de ses tâches opérationnelles, l'OMU se voit octroyer les responsabilités fédérales qui ne sont pas attribuées directement aux ministères et agences, de même que la fonction de liaison auprès des autorités provinciales. L'OMU est également chargée d'administrer le Programme d'aide financière du gouvernement et qui comprend un appui accru aux projets provinciaux et municipaux de défense civile. Cet appui se traduit par une hausse de 50 à 75 p. cent de la contribution fédérale au financement conjoint des projets de défense civile approuvés « and this division will apply to projects in the fields of interest of National Health and Welfare, of the Royal Canadian Mounted Police and to other provincial and local projects »⁶. Comme il l'annonce à la Chambre des Communes, son gouvernement est tout disposé à ce que « provincial and local facilities, both of equipment and personnel, whose cost we may share for civil defence purposes, should also be made available for humanitarian requirements of peacetime disasters »⁷. Enfin, par l'entremise de l'OMU, le Premier ministre accepte quatre responsabilités distinctes :

- (a) The co-ordination of civil defence planning by departments and agencies of the Government of Canada;
- (b) The preparation of civil defence plans in relation to matters that are not the responsibility of any other department or agency of the Government of Canada;

⁵ *Loc. Cit.*

⁶ *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References, March 23rd, 1959 », p. 1.

⁷ *Op Cit.*, *House of Commons Debates*, Volume II, 1959, 23 mars 1959, p. 2129.

- (c) Assistance to provincial governments and municipalities in respect of preparation for civil defence where assistance is not the responsibility of any other department or agency of the government of Canada; and
- (d) General liaison with other countries, with the North Atlantic Treaty Organization and with provincial governments on matters relating to civil defence.⁸

La réorganisation des responsabilités est officiellement sanctionnée au moyen d'un décret du Conseil en date du 28 mai 1959⁹ et qui entre en vigueur le 1^{er} septembre de la même année. Au moment de l'annonce, certaines conclusions du rapport Graham avaient déjà commencé à paraître dans la presse, ce que l'opposition libérale n'avait pas déjà manqué d'exploiter en Chambre afin d'embarrasser le gouvernement :

Has the Minister read the news report in the Regina Leader Post, dated March 16, headed « No Defence is Claimed »... It states in part : The report, prepared by Lieutenant General Howard Graham, is also said to claim that the Canadian Civil Defence Organization, for practical purposes, is non existent?¹⁰

Pour sa part, le Premier ministre confirme à ses homologues provinciaux la teneur de ses décisions trois jours après l'annonce en Chambre. L'approche choisie de procéder à une réorganisation administrative de la fonction est celle que préfère le gouvernement à cause de la flexibilité qu'elle lui procure. L'alternative, la voie législative, n'a pas été retenue parce qu'elle aurait entraîné un processus plus difficile et surtout plus long qui aurait nécessité la modification de plusieurs lois. En réalité, dans la forme aussi bien que dans le fond, la décision du gouvernement Diefenbaker vient sanctionner ce que l'OMU qualifie alors de nouveau concept, mais qui n'est en fait que l'émergence d'un ancien concept hérité de la Seconde Guerre mondiale, celui-là même que le premier coordonnateur de la défense civile, Frank Worthington, n'avait jamais pu faire accepter

⁸ BAC, RG 2, Dossiers du Conseil privé, vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959, p. 2.

⁹ *Loc Cit.*

¹⁰ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References – National Health and Welfare, Issued by Departmental Secretary – House of Commons Debates # 47, March 20th, 1959 », p. 1.

par les gouvernements précédents pour assurer la survie de la population civile en cas d'attaque nucléaire. J.F. Wallace, interprète au bénéfice des lecteurs du *EMO Digest* à la fois l'origine et la signification de ce concept :

Population survival measures could not be effective in the age of nuclear weapons unless the full weight of government was brought to bear on the problem. Hence the new concept of civil defence was evolved, and it is this concept that provincial and municipal governments are being encouraged to develop their emergency planning. Civil defence is not an organization of government but is the function or activity of government during periods of emergency.¹¹

La décision de modifier la structure et l'orientation de la fonction et surtout de rapprocher l'organisation du Premier ministre voulait entraîner des effets radicaux dont faisait partie la création d'un nouveau profil et une visibilité accrue pour la protection civile au Canada. Il est intéressant de noter d'ailleurs que chaque fois que le gouvernement fédéral se sentira menacé et qu'il sera appelé à se pencher sérieusement sur la gestion des urgences, il aura tendance à rapprocher son organisation de coordination des mesures d'urgence du Cabinet du Premier ministre. D'autres effets issus de cette décision sont tout aussi importants. Pour la première fois, les programmes de protection de la population seront intégrés aux efforts visant la continuité du gouvernement. Les préparatifs d'urgence comprennent des tâches mieux définies et attribuées aux paliers de gouvernement les plus aptes à les assumer. Toutefois, le plus grand changement se situe au plan de la reconnaissance de la prise en charge de la fonction de protection civile par l'État. Jusque là, on avait toujours soutenu que la responsabilité première des mesures d'urgence revenait aux individus. Ce que vient symboliser le décret du Conseil du 28 mai 1959, c'est d'abord et avant tout le changement de cette perception :

¹¹ *Op. Cit.*, Wallace, « Provincial and Municipal Arrangements », p. 16.

The previous concept that civil defence should be carried out by a group of volunteers assisted by government has now been revised. It was decided that the federal government would provide leadership, co-ordination, planning in certain fields and a considerable measure of financial support to the provinces and municipalities who would remain responsible for essential services to the population.¹²

À compter de cette date, la planification d'urgence, que ce soit aux fins de la protection de la population ou de la continuité du gouvernement, est vue comme étant surtout une responsabilité de l'État. À l'interne cependant, l'annonce de ce changement de cap est perçue bien différemment.

Les informations relatives à cette réorganisation majeure ne circulent que difficilement au sein de l'OMU. Le jour de l'annonce, même le directeur du collège attendra en vain de recevoir par la voie hiérarchique le texte officiel de la déclaration en Chambre de Diefenbaker. En fin de journée, il doit se contenter des articles que publie la presse à ce sujet. N'ayant toujours pas reçu de communication officielle le lendemain matin, il se voit contraint de demander à deux reprises des informations plus précises avant de recevoir finalement un télex de la déclaration officielle du Premier ministre, « in order that comparison can be drawn with press reports »¹³, dira-t-il.

Le climat d'incertitude qui entoure l'annonce de la réorganisation provoque l'annulation des cours qui devaient avoir lieu dans les jours qui suivent et mène à la décision de leur report temporaire jusqu'à la fin de juin. La situation ne s'améliore guère avec le temps.

À la fin de mai, deux mois se sont écoulés depuis l'annonce du Premier ministre et les

¹² Emergency Measures Organization of the Privy Council Office, « Federal Civil Emergency Planning Arrangements », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 2, avril 1961, p.15.

¹³ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, Note de service de C.L. Smith à toutes les sections, 26 mars 1959.

informations se font toujours rares, ce qui ne manque pas d'influer grandement sur le moral de l'organisation, comme l'indique une note de service interne du ministère :

[T]he paucity of information as to what the future holds for the Civil Defence functions and personnel of this Headquarters has adversely affected the enthusiasm and morale of our staff. It is agreed that general statements have been made in regard to the taking over by other agencies of certain responsibilities and duties for which this Headquarters is responsible but no details have been issued.¹⁴

Même si la réorganisation ne doit entrer en vigueur qu'au mois de septembre et que la déclaration de Diefenbaker ne laisse aucunement entendre qu'elle donnera lieu à une réduction de personnel, « [i]t is obvious that there is mental unrest and uncertainty in the experienced group of personnel who man this headquarters »¹⁵, peut-on lire dans cette note qui demande au sous-ministre Davidson de venir s'adresser aux employés de l'organisation. Cet « oubli manifeste » de la haute gestion du ministère indique sans doute l'ampleur et les difficultés de mise en œuvre des changements annoncés. Mais, il confirme également la consigne habituelle du silence durant l'interminable processus de validation des décisions bureaucratiques. Cette question du peu de cas accordé aux spécialistes de la protection civile se termine dans la controverse et par un coup d'éclat le 8 octobre suivant. Non sans avoir tergiversé pendant presque deux semaines avant de prendre sa décision, le ministre Montieth rend alors publique la lettre de démission que lui a fait parvenir le Coordonnateur adjoint de la défense civile, le major-général G.S. Hatton. Publiée en première page du *Ottawa Citizen*, la charge à fond de train qu'Hatton livre autant contre la forme que le fond de la décision gouvernementale condamne vertement le gouvernement Diefenbaker pour son « lack of interest and the

¹⁴ BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Request for Dr. G.F. to speak on Civil Defence Reorganization », 29 mai 1959.

¹⁵ *Loc. Cit.*

absence of policy direction on Civil Defence »¹⁶. En conséquence, selon Hatton, l'organisation qui est appelée à mettre en œuvre la nouvelle politique du gouvernement est rendue « totally inadequate »¹⁷. D'ajouter l'ancien coordonnateur adjoint : «[A]s I often made clear to you; in many respects, we are worse off, nation wide, than we were under the old organization »¹⁸. Non seulement la division des responsabilités entre quatre ministères différents risque-t-elle d'être inefficace en temps de paix et désastreuse en temps de guerre, soutient-il, mais le nouvel arrangement n'a aucunement pris en compte l'enjeu crucial que constitue la coordination des activités provinciales.

« It appears that the 10 provinces are to go their 10 separate ways with the consequent waste of time, money and effort »¹⁹, écrit-il plus loin. En accordant trop d'importance au rôle que l'armée est appelée à jouer, poursuit-il, le gouvernement mine la crédibilité des autorités provinciales et municipales en matière de défense civile. D'autant plus que l'armée n'est pas véritablement en mesure de jouer pleinement ce rôle, aux dires du général à la retraite :

The effective role that the Army can play is small in relation to overall non-military defence; except in specific fields it can only be a mobile reserve, due to the inadequacy of their overall numbers, especially the lack of skilled personnel, e.g. medical, engineer and welfare.²⁰

Enfin, en raison du peu de cas dont le gouvernement semble faire preuve à l'endroit de l'« équipe compétente et expérimentée » de la division de la Défense civile du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Hatton insiste sur l'effet négatif et à long terme qui devrait en résulter :

¹⁶ *Ottawa Citizen*, 8 octobre 1959, « Why Hatton Quits; Blasts Failure of Govt. In Civil Defence Plans: Letter Claims Advice Ignored, Army Inadequate », p. 1.

¹⁷ *Loc. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 1.

¹⁹ *Loc. Cit.*

²⁰ *Ibid.*, p. 1.

Further I consider disgraceful the government's treatment of this staff who, after years of loyal service, were all left completely uncertain as to their future employment until one week before the 1st of September 1959, the date of reorganization. Many of them are still uncertain as to their future prospects. This treatment is consistent with the long history of bad faith in respect to my own treatment by the department.²¹

Hatton avait raison. Ce n'était pas ni la première, ni la dernière fois qu'un tel « oubli » allait se produire au moment des multiples réorganisations qu'allait devoir subir la fonction de protection civile au sein de l'administration fédérale. Mais, la condamnation d'un gouvernement qui, d'une certaine manière, venait d'accorder ses lettres de noblesse à la fonction avait pu en surprendre plus d'un. Derrière cet esclandre public de l'un des dirigeants de l'OMU, se cache le profond malaise d'une organisation qui assistait, sans qu'elle ne soit aucunement consultée, à la prise de décisions fondamentales dans ce qu'elle considérait de plus en plus comme un domaine de compétence et d'expertise : la protection de la population en cas d'urgence. Par ailleurs, la décision d'Hatton ne surprend aucunement l'équipe éditoriale à l'origine de la manchette. En effet, selon l'*Ottawa Citizen*, la mise en œuvre appropriée d'un programme de protection de la population exigerait que le gouvernement fédéral « spend many millions of dollars on evacuation centres (even though evacuation is no longer a major point of policy) and on backyard shelters »²², ce à quoi il ne semble vraisemblablement pas disposé. L'octroi de plus grandes responsabilités à l'armée ne pourra non plus remédier à la nouvelle situation, car, s'il faut en croire le journal, « evacuation and shelter facilities are still the key to a civil defence program, and the federal government plainly has no intention of providing them »²³. Or, de conclure l'éditorialiste du journal :

²¹ *Loc. Cit.*

²² *Ottawa Citizen*, 9 octobre 1959, « A Lagging Civil Defence Program », p. 6.

²³ *Ibid.*, p. 6.

« it is certain that municipalities are not going to do the job. Consequently, civil defence is a shadow world, a world of play-acting, without real substance »²⁴.

Des raisons autres que celles que soulèvent les critiques du gouvernement expliquent cependant la décision de réorganiser fondamentalement la fonction de protection civile au tournant de la décennie. Celles-ci peuvent se regrouper sous trois grands thèmes complémentaires qui caractérisent la période : l'évolution de la conjoncture internationale, l'arrivée au pouvoir de nouvelles forces politiques et les changements de perception de la presse et de l'opinion publique canadiennes. Le souci de la gouvernance de protéger la population des sinistres en temps de paix comme en temps de guerre ne fait pas véritablement partie d'aucun d'eux.

Au nombre des forces qui amènent le gouvernement canadien à mobiliser alors de vastes ressources en appui à l'effort de planification d'urgence se trouve l'intensification de la Guerre froide issue d'une conjoncture internationale exacerbée par les tensions est-ouest. En conséquence, la notion même de protection civile au sein du gouvernement fédéral s'en trouve considérablement modifiée et l'appui politique et matériel qu'il lui consentira s'accroîtra d'autant. Au cœur de cette période charnière de l'histoire se situe l'affrontement idéologique de la Guerre froide et de son axe principal, la question nucléaire.

Si l'équilibre de la peur reposant sur la dissuasion nucléaire est à la fois cause et conséquence de l'absence de conflit à grande échelle entre l'Est et l'Ouest au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il n'en demeure pas moins qu'il est aussi à l'origine de nombreux points de friction entre les deux blocs. Cette « paix belliqueuse » s'exprime et prend toute sa dimension au travers des progrès technologiques et de la prolifération des

²⁴ *Loc. Cit.*

armes nucléaires. À la fin des années 1950, certains voyaient dans cette course aux armements un parallèle avec la construction de cuirassés et l'expansion des forces navales au cours des années qui avaient précédé la Première Guerre mondiale.

D'autres considéraient que l'on avait retenu peu de choses des apprentissages issus des deux conflits mondiaux et que l'histoire était tout simplement condamnée à se répéter.

L'arrivée au pouvoir de Nikita Khrouchtchev en Union soviétique au mois de mars 1953²⁵ et la création du Pacte de Varsovie, le 1^{er} mai 1955²⁶, signalent le début de la doctrine de la « coexistence pacifique » à l'ombre du parapluie nucléaire.

À partir de 1953 où, à neuf mois d'intervalle, les États-Unis et l'URSS testent des armes thermonucléaires, l'horloge de la fin du monde est avancée à minuit moins deux et indique un degré de dangerosité inégalé depuis sa création en 1947²⁷.

Dans la foulée de l'insurrection hongroise et de la crise de Suez (1956) qui exacerbent les tensions internationales, les événements se précipitent et la course aux armements amorce une spirale ascendante. En mars 1957, les États-Unis se déclarent disposés à fournir des missiles téléguidés à la Grande-Bretagne. En réaction à cette décision, l'Union soviétique accuse publiquement les États-Unis de planifier « the stationing of American special troops, equipped with atomic weapons on the territory of a number of states... and also we have the decision to equip the West German Army and the armies of certain other members of this military group with

²⁵ Nikita Khrouchtchev accède au poste de Premier secrétaire du Parti communiste d'URSS en mars 1953.

²⁶ Voir la version anglaise du texte original tirée de *Soviet News*, N° 3165, 16 mai 1955, p. 1-2. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1955warsawpact.html>. [Consulté le 30 octobre 2008].

²⁷ Voir : <http://www.thebulletin.org/content/doomsday-clock/overview> [Consulté le 30 octobre 2008], site du *Bulletin of the Atomic Scientists*, University of Chicago.

atomic weapons »²⁸, écrit le *New York Times*, ce qui ne peut que renforcer ce que le Premier ministre Bulkanine identifie aussitôt comme « the aggressive NATO line-up »²⁹. L'escalade s'intensifie davantage lorsque le gouvernement britannique annonce une réorientation majeure de sa politique de défense qui reposera désormais principalement sur les armes nucléaires et que le président Eisenhower demande au Congrès américain de voter des crédits additionnels de 1,37 milliard de dollars afin d'accélérer l'expansion du système de missiles antiaériens : «[His appeal to Congress was] to provide more long-range missiles, more missile-armed submarines and cruisers and more understanding for foreign aid and trade policies »³⁰, selon une analyse du grand journal américain publiée quelques jours plus tard. Le climat politique se détériore davantage lorsque, quatre mois plus tard, les États-Unis et le Canada signent l'accord visant la création du NORAD pour protéger le continent contre une attaque soviétique³¹.

La course aux armements de la fin des années 1950 se caractérise sans conteste par le développement accéléré des progrès technologiques et en particulier, la mise au point de missiles intercontinentaux que l'on ne va pas tarder à considérer comme les vecteurs par excellence des engins nucléaires. Avec le lancement du premier *Sputnik*, le 4 octobre 1957, l'Union soviétique annonce sa capacité d'atteindre une cible partout sur la planète et elle confirme sa maîtrise stratégique lors du lancement d'un premier missile balistique intercontinental (ICBM) opérationnel en 1958. Avant la fin de

²⁸ *New York Times*, 27 mars 1957, « Text of Soviet Warning to Norway on Plans of Atomic Bases », Section A, p. 4.

²⁹ *New York Times*, 31 mars 1957, Section E, p. 1. « Moscow Talks Tough », p. 1.

³⁰ *New York Times*, 10 janvier 1958, « President Asks More Missiles, Further Aid, Pentagon Unity; Bulganin renews Bid for Talks », p. 1.

³¹ *United States of America and Canada. Exchange of notes constituting an agreement relating to the North American Air Defence Command*. Washington, 12 May 1958. Document 4592. http://untreaty.un.org/unts/1_60000/9/22/00017086.pdf [Consulté le 30 octobre 2008].

la décennie, les Américains se dotent également de leurs premiers ICBM. Rien ne semble pouvoir ralentir cette escalade et, en mai 1961, John F. Kennedy, président nouvellement élu, demande au Congrès américain de renforcer la puissance militaire des États-Unis. En réponse, l'URSS annonce l'accroissement de ses dépenses militaires et Kennedy réplique quelques semaines plus tard en proposant d'augmenter de 217 000 hommes les forces armées américaines et d'accroître de 3,4 milliards de dollars le budget dédié à la lutte contre la « menace mondiale soviétique »³². À la fin d'août, la reprise des essais nucléaires soviétiques mène à la tenue de plus de cinquante essais entre le début de septembre et le début de novembre. Le gouvernement américain croit alors qu'il n'a d'autre choix que de reprendre lui aussi son programme d'essais nucléaires à la suite de l'ajournement de la Conférence de Genève sur l'interdiction des essais nucléaires, ce qui coïncide avec l'annonce des premiers plans de construction fédéraux d'abris publics.

Le climat international déjà vicié par les craintes et la méfiance issues de cette confrontation idéologique et technologique ne peut être qu'aggravé par le déséquilibre d'un échiquier mondial déjà ébranlé par divers conflits régionaux. Déjà, en avril 1957, le Secrétaire d'État américain John Foster Dulles avait affirmé que la libération pacifique des pays satellites de l'URSS faisait partie des fondements de la politique étrangère des États-Unis. Or, dans la foulée de la doctrine Dulles et de sa contrepartie soviétique, la doctrine de la coexistence pacifique, une succession quasi ininterrompue de crises survient au moment même où la droite américaine demeure encore fortement empreinte

³² <http://www.ena.lu/>, Radio and Television Report to the American People on the Berlin Crisis (25 July 1961). Office of the Federal Register (Ed.). John F. Kennedy, Containing the public messages, speeches and statements of the president : January 20 to December 31, 1961. Washington: US Government Printing Office, 1962, pp. 533-540.

du maccarthysme et de la chasse aux sorcières anticommuniste³³. Le 1^{er} janvier 1959, Fidel Castro prend le pouvoir à Cuba, une nouvelle qui est reçue à Washington « with mixed emotions : There was little regret at Fulgencion Batista's departure. But there was apprehension about what might follow »³⁴. Puis, à l'automne, une autre série de confrontations est-ouest se produisent lorsque l'URSS prévient les puissances occidentales que toute tentative de forcer l'accès à Berlin conduirait directement à la guerre. Alors que les relations entre les superpuissances se rompent, l'interception au-dessus du territoire soviétique d'un avion-espion U-2 américain et la capture de son pilote, Francis Gary Power, amène l'URSS à annoncer son retrait de la Conférence au sommet de Paris lorsque Khrouchtchev quitte les pourparlers à la suite du refus du président américain de s'excuser pour l'incident. Cette période de tensions extrêmes va cependant atteindre de nouveaux sommets avec l'invasion ratée de la baie des Cochons en avril 1961 et l'érection du mur de Berlin dans la nuit du 12 au 13 août de la même année. Mais, c'est avec la Crise des missiles de Cuba qu'elle connaît son paroxysme. Du 6 au 26 octobre 1962, pendant onze jours qui semblent interminables, le monde entier retient son souffle alors que les États-Unis et l'URSS se placent directement devant l'option immédiate du déclenchement d'une guerre thermonucléaire, avant de s'en éloigner.

C'est d'abord avec assurance et détermination que le Premier ministre fait ses choix à propos de la politique étrangère et de la politique de défense. Une atmosphère de cordialité, que Basil Robinson qualifie de « suitable blend of goodwill and vigilance »³⁵,

³³ Marie-France Toinet, *La Chasse aux sorcières, le Maccarthysme (1947-1957)*, Collection Histoire, Série La mémoire du siècle, Éditions Complexe, 1999, p. 6.

³⁴ *New York Times*, 2 janvier 1959, « U.S. Aides Wary on Cubas's Future », p 1.

³⁵ *Op. Cit.*, Basil H. Robinson, *Diefenbaker's World*, p. 79

règne alors entre le gouvernement du président Dwight David Eisenhower et Diefenbaker. Pour sa part, Denis Smith n'hésite pas à affirmer que le nouveau Premier ministre partage les vues d'Eisenhower sur la menace que représente l'Union soviétique et que cela influence le regard qu'il porte sur les relations entre les deux pays :

Because he believed in the Red Menace, he believed also in the need for American protection from it. Canada could not afford to unsettle the great neighbour too much. Diefenbaker might show more public irritation at the strains of the relationship than his Liberal predecessors had, but he too accepted its benevolence and its necessity, and sought its benefits.³⁶

Issues de la collaboration entre le précédent gouvernement libéral et les États-Unis, quatre mesures mises de l'avant par Diefenbaker intensifient alors la participation active du Canada à la défense du continent nord-américain. Dès juillet 1957, Diefenbaker et son ministre de la Défense, le major-général George Pearkes, engagent la participation du Canada à l'*Accord concernant la défense aérienne de l'Amérique du Nord* (NORAD). L'année suivante, Diefenbaker convient avec les Américains d'installer dans le nord de l'Ontario et du Québec deux bases de missiles antiaériens à courte portée Bomarc. Puis en février 1959, le Premier ministre annonce coup sur coup l'arrêt immédiat de la production de l'Arrow (CF-105) et son accord pour doter d'ogives nucléaires les « RCAF Bomarc anti-aircraft missiles in Canada... held and controlled by the United States... under conditions agreed by the Canadian Government »³⁷. La quatrième mesure se rapporte à la défense civile.

Le gouvernement canadien décide de mettre en place d'importants dispositifs d'urgence afin d'assurer la survie du pays en cas de guerre nucléaire. Comme l'indique Lawrence Hagen, « [m]ajor catalysts in the up-grading of civil defence at this time

³⁶ *Op. Cit.*, Denis Smith, *Rogue Tory*, p. 263.

³⁷ *Globe and Mail*, 21 février 1959, « Drop Arrow; 13,800 Idle: No Other Course Open – PM »; « Canadians to Get Nuclear Weapons », p. 1.

included the personal dedication of much of the Diefenbaker Cabinet, which was composed of a large number of veterans: George Hees, Douglas Harkness, and Gordon Churchill, for example »³⁸. Hagen ajoute également que le Comité du Cabinet sur les plans d'urgence tenait régulièrement des réunions et assurait une direction ferme au programme, « providing a high-profile, legitimizing force for Canadian civil defence »³⁹. Tout au long de cette période, le gouvernement Diefenbaker affirme que « [n]otwithstanding what has been and is being done, nuclear war is possible either by the intended actions of evil madmen or by miscalculations »⁴⁰. D'autant plus que le nouveau ministre de la Défense nationale, Douglas Harkness, n'hésite pas à s'inscrire en faux contre toute perception du caractère inoffensif de la doctrine de la coexistence pacifique que prônent alors les Soviétiques. Dans un discours prononcé devant *le Royal Canadian Military Institute* à Toronto en février 1961, il fait appel aux principaux arguments du discours idéologique dominant pour critiquer ce qu'il qualifie d'agression militaire soviétique que seule la dissuasion nucléaire est parvenue à prévenir jusqu'alors.

Il déclare :

To those who think that a pacifist or neutralist posture will ensure our security I would refer them to Mr. Krushchev's speech of last January. In that speech he spoke of peaceful co-existence but he also referred to the fact that the communists govern a vast area of the world and that they in turn will rule the whole globe. He termed this victory inevitable by the laws of historical development.⁴¹

³⁸ *Op. Cit.*, Hagen, *Civil Defence : the Case for Reconsideration*, p.47.

³⁹ *Loc. Cit.*

⁴⁰ Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationary, 1961, p. 2. Dans le troisième numéro de sa nouvelle revue, l'OMU publie un extrait de l'introduction de la brochure *11 Steps to Survival* que venait d'endosser publiquement quelques mois auparavant le Premier ministre John Diefenbaker.

⁴¹ Douglas S. Harkness, « National Security », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 3, juin 1961, p. 6.

La seconde raison qui explique l'importance nouvelle accordée à la fonction de protection civile et sa prise en charge par l'État est l'arrivée au pouvoir à Ottawa de nouvelles forces politiques. La victoire conservatrice de juin 1957 provoque l'arrivée d'un gouvernement minoritaire. Le nouveau gouvernement est donc continuellement susceptible de subir la défaite en Chambre à la suite d'une motion de censure. Toutefois, la situation change radicalement au lendemain des élections fédérales de mars 1958 alors que le Parti progressiste-conservateur de John Diefenbaker remporte 208 des 265 sièges que compte la Chambre des Communes, ce qui devient la plus grande majorité parlementaire de l'histoire du Canada depuis 1867⁴². Les Progressistes Conservateurs, John Diefenbaker en tête, n'hésitent pas à interpréter ce triomphe comme un témoignage d'approbation sans équivoque de leur programme politique. Cette interprétation leur permet de croire en une harmonie de vues entre leur philosophie politique et celles de l'homme qui les dirige et la population. Cette même logique s'étend également au domaine de la protection civile.

Diefenbaker apparaît à nombre de ses contemporains comme un politicien qui allie les valeurs conservatrices les plus nobles issues de l'esprit tory à l'humanitarisme vu comme une sorte de mélange d'altruisme et d'aide humanitaire débouchant sur l'action sociale⁴³. Il n'est donc pas surprenant de le voir se porter en champion de la protection civile comme moyen de survie collective. Peter Newman cite Diefenbaker employant l'image, bien connue au sein de l'OMU et que reprennent souvent les publications officielles de l'organisation, de la défense civile étant vue comme

⁴² *Op. Cit.*, Newman, *Renegade in Power*, p. 76.

⁴³ *Ibid.*, p. 179

une police d'assurance : « I know there are some who say, 'Why do anything about it?' These are measures designed as insurance to the highest degree possible for the survival of Canadians »⁴⁴.

Sa conviction que l'action politique collective est à la base du progrès social est en opposition directe avec la notion d'autosuffisance individuelle qui avait eu cours pendant si longtemps auparavant en matière sociale, et à plus forte raison et plus spécifiquement, en matière de mesures d'urgence. D'ailleurs, John Diefenbaker est loin d'être un novice quand il s'agit de questions d'urgence nationale. En mai 1940, alors qu'il était nouvellement élu au parlement fédéral, il avait été nommé au Comité de la Chambre chargé des Règlements sur la défense du Canada qui, toujours selon Newman, s'était réuni peu après sa nomination en secret « to consider the emergency rules and review cases of wartime arrest and internment »⁴⁵. Et sa première intervention en Chambre avait fait suite au discours du ministre de la Justice d'alors, Ernest Lapointe, et avait porté sur la réglementation d'urgence que venait de déposer le gouvernement de Mackenzie King. À l'inverse de l'approche traditionnelle libérale de laissez-faire, fondée sur l'individu et le volontariat, la conception que se fait Diefenbaker du gouvernement se fonde sur une présence vigoureuse de l'État dans la gouverne de la nation afin de protéger les citoyens contre les dangers de la vie moderne. Planifier la survie de l'État, qui est lui-même chargé de la protection des citoyens, va de soi selon le concept de gouvernement que prône le Premier ministre, comme l'indique Newman.

He believes that government is not just an organization to collect taxes and pay for social welfare services, but thinks of the federal role as a partnership in which

⁴⁴ Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. « Emergency Measures, House of Commons, September 1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, octobre 1961, p. 6.

⁴⁵ *Op. Cit.*, Newman, *Renegade in Power*, pp. 114-115.

the government, on behalf of all the people, sets planned objectives and does its part with its resources... [to reach] those targets.⁴⁶

John Diefenbaker croit aussi que son gouvernement doit être en mesure d'assurer à tous les Canadiens les services d'urgence fondamentaux requis lors d'une éventuelle guerre nucléaire. C'est sans doute ce qui motive Diefenbaker à participer personnellement à l'exercice de défense civile Tocsin B, qui se tient en novembre 1961. À l'occasion de cet exercice de simulation d'une attaque nucléaire sur la capitale, le Premier ministre joue un rôle de porte-parole de la protection civile. Le discours qu'il livre à la nation le 9 novembre, et qui est diffusé sur les ondes de la radio et de la télévision à travers le pays est empreint de solennité et s'avère particulièrement dramatique dans les circonstances. À cette occasion, Diefenbaker déclare :

My fellow Canadians: I want to talk with you about the preparations being made to meet the emergency which would follow the outbreak of war, with special reference to civil defence national exercises to be held next Monday and Tuesday. In a nuclear war, situated between the U.S.S.R. and the U.S.A... [we] could undoubtedly suffer severe losses as the result of direct attacks upon Canadian targets, or because much of the air defence battle might take place over Canadian territory. Furthermore and in any case, Canadians will be exposed to the peril of radioactive fallout from attacks on targets in the United States. Comprehensive plans and arrangements are being made by the Federal Government, by each of the provincial governments, and by many hundreds of municipalities in Canada to help Canadians to survive.⁴⁷

La présence de Diefenbaker assure une énorme visibilité à l'exercice et génère, en plus des manchettes dans les grands quotidiens du pays, de nombreux commentaires positifs à l'endroit de la protection civile dans les pages éditoriales comme en témoignent celles du *Globe and Mail* :

⁴⁶ *Ibid*, p. 195.

⁴⁷ Emergency Measures Organization of the Privy Council Office, *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, « Address to the Nation by the Prime Minister John Diefenbaker, 9 November 1961 », p. 3.

As part of the special Tocsin B civil defence exercise called by the government this week because of tightening international tension, Prime Minister John Diefenbaker took to the air waves to invite all Canadians to consider providing suitable shelter against radioactive fallout. Judging by the extent of the publicity over the two-day exercise including nation-wide broadcasts over all radio and television stations in the country, the public might conclude that civil defence is finally becoming something to which federal authorities are putting more than lip service.⁴⁸

Dans le cadre de cet exercice, le Premier ministre est aussi appelé à s'abriter en compagnie de plusieurs de ses ministres au sous-sol de sa résidence officielle de la rue Sussex. John Diefenbaker croit que tous sont égaux devant la menace nucléaire : « This is one of those decisions not subject to change. I would not take any more precaution than is available to the average Canadian »⁴⁹. Ainsi, sans vouloir en exagérer le propos, il semblerait donc qu'il y ait convergence d'intérêt entre la pensée politico-philosophique du « Chef » et l'orientation et les méthodes de la planification d'urgence au moment où ce dernier prend les rênes du pouvoir à Ottawa. Cette convergence explique en partie que Diefenbaker se soit grandement intéressé aux questions de protection civile et personnellement investi au moyen d'un appui vigoureux à la fonction de planification d'urgence. À cause de son leadership politique et de son appui continu, le programme ne tarde pas à connaître un essor remarquable et remarqué.

Le troisième et dernier facteur qui explique le changement de cap politique du gouvernement canadien est l'évolution de la perception de la protection civile qui s'opère au sein de l'environnement public à la fin des années 1950 et au début des années 1960. L'opinion publique et la presse nationale et locale constituent les deux

⁴⁸ *Globe and Mail*, 15 novembre 1961, « Preaching Civil Defence », p. 7

⁴⁹ *Op. Cit.*, Newman, *Renegade*, p. 183.

grandes composantes de l'environnement public⁵⁰. Elles sont non seulement la résultante des deux facteurs de changement précédents, mais aussi des acteurs importants qui influencent la réorientation de la planification d'urgence en un objectif prioritaire du gouvernement. Bien entendu, l'exacerbation des tensions internationales et l'élection d'un nouveau gouvernement, entre autres par la couverture médiatique qu'ils génèrent, vont marquer les attitudes et les opinions de la population. Mais, cette interaction joue également dans les deux sens et fait que la visibilité nouvelle de la fonction se traduit dans un intérêt accru envers les questions de protection civile. À l'occasion d'un discours en Chambre le 13 septembre 1961, Diefenbaker indique que les questions reliées aux évacuations et aux abris en cas d'urgence sont alors « very much in the minds of the Canadian people at the moment »⁵¹.

Comme il faut s'y attendre, l'attention que porte le public à l'endroit des mesures d'urgence évolue principalement en fonction de l'actualité. Lorsque la tension monte, l'attention monte. Ainsi, l'OMU doit-elle aussi répondre aux pressions de la demande du public en information. À la fin de 1961, l'organisme avait distribué tout près de 6 500 000 documents de survie. À elle seule, la crise de Berlin génère l'envoi de plus de 3 000 000 de documents au cours du mois qui suit la construction du mur⁵².

⁵⁰ L'analyse de l'environnement public en tant qu'outil d'évaluation de la communication gouvernementale s'est considérablement enrichie depuis les années 1950. À l'analyse des médias et de l'opinion publique s'ajoute aujourd'hui l'analyse des demandes de renseignements du public et de la rétroaction des citoyens. Voir : *La politique de communication du gouvernement du Canada*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text#cha2> [Consulté le 2 novembre 2008].

⁵¹ Canada. *House of Commons Debates*, Official Report, Fourth Session – Twenty-Fourth Parliament, Volume VIII, 1960-1961, 7 septembre 1961 p. 8291.

⁵² Dans son manuscrit non publié *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization* et qui date de 1975, John Talarico cite en guise de source une série de cartables qui portait le titre *EMO Circulars*, aujourd'hui disparus. *EMO Circulars*, Cartable no. 2, p. 6.

Au nombre de ces publications figure la brochure *Eleven Steps to Survival* dont plus d'un million d'exemplaires ont été imprimés avant juillet 1961⁵³ et qui comprend l'essentiel des conseils que le gouvernement diffuse à la population tout au long de la Guerre froide⁵⁴. Les analyses de contenu des éditoriaux que produit l'OMU permettent également d'établir que, dans l'ensemble, les médias sont favorables à la nouvelle approche du gouvernement. Couvrant la période du 1^{er} septembre au 1^{er} décembre 1961, l'analyse de contenu comprend 400 commentaires éditoriaux, dont « seventy-four percent either approved the program or demanded even more positive action by the government »⁵⁵. Au travers de l'éditorial qu'il publie sur l'évolution de la scène internationale dans son numéro du 31 août 1961, le *Telegraph Journal* de Saint John (N.-B.) se fait l'écho de cet appui :

Several factors have contributed to this [interest in Civil Defence] – the continuing Berlin crisis, the development of ever more destructive missiles, President Kennedy's grim speeches, the complacency-jolting presentation on television of the survival outlook, and the tense atmosphere of world news in general. Civil defence today is no longer a matter for apathy and joking. It is receiving, at long last, the serious kind of public thought it should have been getting all along.⁵⁶

Au cours des années 1960, la seule autre méthode connue d'évaluation de l'environnement public demeure le sondage d'opinion. Même si des experts en opinion publique tels que Harwood L. Childs de l'université Princeton avouent, encore à cette époque, que la fiabilité des résultats de ce que l'on appelle alors les « sondages

⁵³ *Op. Cit.*, « Emergency Measures », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, p. 4.

⁵⁴ *Eleven Steps to Survival* fait également l'objet de réimpressions en 1971 et en 1980.

⁵⁵ *Op. Cit.*, *EMO Circulars*, Cartable no. 3, p. 1.

⁵⁶ *Telegraph Journal*, 31 août, 1961, « N.B.'s Belated Awakening to Civil Defence », p. 4. Extrait repris dans Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 5, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationary, 1961, p.13.

d'opinion de masse » laisse quelque peu à désirer⁵⁷, on a tendance à faire usage de cette technique principalement au plan politique à partir des années 1940. Outre les enquêtes d'opinion à caractère politique, les sondages de la période portent sur des études de marché visant l'établissement de profils de lecteurs⁵⁸ et de consommateurs⁵⁹.

L'unique sondage d'opinion publique de la période traitant des mesures d'urgence est mené par la firme Canadian Facts Limited au moyen d'un sondage *Telepoll*, le 3 novembre 1962⁶⁰. Près de 69 p. cent des 1 000 Canadiens alors interviewés se disent en accord avec la mise en place de préparatifs d'urgence et un pourcentage similaire (70 p. cent) indique qu'ils sont d'avis que le gouvernement et non les individus est responsable de fournir des abris contre les bombes. Pareil résultat ne peut qu'encourager davantage l'État à poursuivre son engagement en matière de mesures d'urgence. D'autant plus qu'à peu près à la même époque, un sondage similaire mené aux États-Unis indique aussi qu'un grand nombre de familles américaines sont à prendre des dispositions en cas d'attaque nucléaire, tel que le rapporte la revue *Time* :

Reported the poll: 12 million U.S. families have already done something to get ready. The poll's breakdown indicates that 9,000,000 families have stored food away for such an emergency. Still another 3,000,000 have altered their homes to provide a measure of protection. Some have reinforced basements; others have built fallout shelters. Thus one out of every five U.S. families have taken some action – just double the number found in a similar poll a year ago.⁶¹

⁵⁷ Harwood L. Childs, *Public Opinion: Nature, Formation and Role*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1965, p. 45.

⁵⁸ Canadian Facts, *Star Weekly audience, autumn 1961; new facts about over 3,000,000 Star Weekly readers*, Toronto, [s.n., 1962].

⁵⁹ Canadian Facts, *Report of an opinion survey on smoking and health, November 1963, conducted for Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd, Montreal, Quebec*, Toronto, [s.n., 1963].

⁶⁰ Cité dans *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 32. La référence de ce document se trouve dans les Archives du Musée canadien de la Guerre froide : AMCGF, Privy Council Office, EMO, Telepol Results, 1962.

⁶¹ *Time*, Vol. LXXVIII, No. 6, 25 août 1961, « Civil Defense: One in Five Getting Ready », p.15.

Lors de la création de l'OMU en 1957, plusieurs ministères et agences fédéraux s'étaient vus attribuer des responsabilités spécifiques en matière de planification d'urgence. Au nombre des ministères et agences qui se partageaient les principales responsabilités figuraient les ministères de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Justice. Le Décret sur la défense civile de mai 1959 vient modifier un peu les choses. En particulier, il attribue à la Défense nationale un ensemble de tâches principalement à caractère technique :

- (a) provision of technical facilities and operation of a system to give warning to the public of the likelihood and imminence of an attack;
- (b) determining the location of a nuclear explosion and the patterns of fallout, and giving the necessary warning of fallout to the public;
- (c) assessment of damage and casualties from attack and fallout;
- (d) controlling, directing and carrying out re-entry into areas damaged by nuclear explosion or contamination by serious radioactive fallout, decontamination work in those areas, and the rescue and provision of first aid to those trapped or injured;
- (e) direction of police and fire services in seriously damaged or contaminated areas which are the object of re-entry operations, including the control of traffic and movement of people in those areas;
- (f) direction of municipal and other services for the maintenance and repair of water and sewer systems in seriously damaged or contaminated areas;
- (g) provision of emergency support to provincial and municipal authorities in the maintenance of law and order and in dealing with panic or the breakdown of civilian authority; and
- (e) maintenance of operation of emergency communication facilities.⁶²

Le système d'alerte qui est envisagé prévoit l'envoi immédiat de messages d'alerte tactique en provenance du NORAD au personnel responsable du système d'alerte à l'intention du public. Étant donné que chaque gouvernement provincial contrôle sa propre organisation de défense civile, il incombe au gouvernement fédéral de fournir un centre d'opérations dans chaque province afin d'assurer la coordination de l'alerte et de la communication au public entre l'appareil militaire et ces mêmes organisations.

⁶² *Op. Cit.*, BAC, RG 2, Vol. 2233, CP 1959-656, 28 mai 1959.

Pour ce faire, on met sur pied le Système national d'alerte en cas d'attaque, un réseau de télécriteurs qui devient le principal moyen de communication avec les centres d'alerte provinciaux⁶³. En cas d'attaque, les réseaux de diffusion radiophoniques de chaque province devaient s'attendre à recevoir des instructions du Système national pour la diffusion de messages d'alerte et d'informations de survie. À compter de 1962, ce système est opérationnel 24 heures par jour. On détermine également qu'un réseau de sirènes d'alerte constitue la façon la plus directe et le moyen le plus efficace d'alerter la population. En 1960, l'armée est donc également chargée de l'installation du réseau qui compte quelque 350 sirènes à travers le pays. À la fin de 1962, le réseau est passé à 1 350 sirènes et les zones cibles possèdent toutes un système d'alerte fonctionnel⁶⁴.

On confie aussi à l'armée une autre tâche importante reliée à la survie de la population. L'armée devient responsable de détecter l'emplacement d'explosions nucléaires et de prévoir les tracés des retombées radioactives. Conçu dans ce but précis, le Système de détection d'explosions et de compte rendu des retombées nucléaires doit entrer en fonction au moment du déclenchement d'une attaque. Approuvé en juillet 1960, ce système, peut-on lire dans un rapport de progrès de 1962, « is designed to record location, height of burst and yield of nuclear bursts, predict fallout patterns and record subsequent fallout intensities »⁶⁵. Il comprend quatre composantes principales : des postes de couverture entourant les villes canadiennes identifiées comme cibles potentielles reliés directement aux centres d'alerte provinciaux; des postes de rapport

⁶³ *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «C», Civil Emergency Measures Annual Progress Report, Calendar Year 1962, Federal Departments, Privy Council Office, 1st May, 1963, p. 12.

⁶⁴ *Loc. Cit.*

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

sur les retombées qui sont installés à une certaine distance des zones cibles et dont le nombre atteindra 2 000 dès l'année suivante ⁶⁶; des plans permettant de suivre les tracés et de prévoir les effets des explosions atomiques sur les effectifs de l'armée affectés aux centres d'alerte fédéral et provinciaux; enfin, des centres de filtrage destinés à faire le suivi des informations émanant des postes de rapport sur les retombés. On confie aussi à l'armée des tâches destinées à assurer la continuité du gouvernement, telles que la construction des quartiers généraux d'urgence fédéral et provinciaux et la fourniture d'équipements de communication.

Contrairement aux expériences antérieures où le gouvernement fédéral s'était fait le défenseur de la centralisation, il entend cette fois-ci mettre sur pied un système décentralisé, plus difficile à décapiter en temps de guerre et qui offre l'avantage de permettre aux provinces de mieux accomplir leur travail au moment d'une crise. Le Premier ministre approuve ainsi le principe de l'existence de sièges régionaux du gouvernement d'urgence (SRGU) dans chaque province. Ces centres devaient regrouper les divers intervenants, dont l'armée, appelés à travailler en étroite collaboration avec les autorités provinciales. Les détails de l'annonce sont communiqués le 16 novembre 1959 lors d'une réunion de délégués au CCDC, comme le rapporte l'*Ottawa Citizen* :

A decentralized system of federal government is being set up in 10 provincial capitals to assume federal functions in their respective provinces in the event that the central government in Ottawa is knocked out by nuclear attack. Six regional officers for the federal government's Emergency Measures Organization are now setting up federal sub-offices and four others are soon to be appointed for Alberta, Saskatchewan, Newfoundland and Prince Edward Island.⁶⁷

Six de ces installations seront presque complétées à la fin de 1963, alors que les quatre autres sont l'objet d'étude de la part d'un groupe de travail mixte regroupant des

⁶⁶*Loc. Cit.*

⁶⁷ *Ottawa Citizen*, 17 novembre 1959, « Federal Setup In 10 Capitals », p. 1.

militaires et des fonctionnaires de l'OMU⁶⁸. Ainsi, non seulement l'armée se voit-elle confier d'importantes responsabilités en matière de continuité du gouvernement, mais le ministère de la Défense nationale obtient aussi un rôle plus étendu au sein du programme de protection civile du Canada. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est appelé également à jouer un rôle clé en cas de guerre nucléaire.

En mai 1959, le ministère que dirige Waldo Montieth est le maître d'œuvre du programme de défense civile depuis plus de huit ans. La réorientation du programme de protection civile va en modifier fondamentalement les responsabilités d'urgence alors que Montieth se voit confier des « pouvoirs, tâches et fonctions » dont certains vont l'obliger à modifier la structure interne de son ministère :

Assistance to the provincial and municipal governments and to others in connection with the organization, preparation and operation of

- a. Medical, nursing, hospital and public health services, and
- b. Services to provide emergency accommodation, emergency feeding, emergency supplies, guidance and welfare assistance for persons who have lost or left their homes because of acts of war or apprehended acts of war; and

Maintenance and operation of the Civil Defence School at Arnprior, Ontario.⁶⁹

Ainsi, les Services de santé d'urgence, affectés à la mise en oeuvre des installations du gouvernement d'urgence aux paliers non seulement fédéral, mais également provincial et municipal, sont incorporés au sein du Directeurat des services de santé responsable de la planification visant à encourager les hôpitaux canadiens à se doter de plans d'urgence. La moitié d'entre eux seront pourvus de tels plans à la fin de 1962. Le directeurat mettra aussi en oeuvre un programme d'information et d'éducation populaire destiné à accroître

⁶⁸ Les six premiers SRGU seront situés dans les bases des Forces armées canadiennes de Nanaimo (Colombie-Britannique), Penhold (Alberta). Camp Shilo (Manitoba), et aux camps Borden (Ontario), Valcartier (Québec) et Debert (Nouvelle-Écosse).

⁶⁹ *Op. Cit.*, RG 2, Vol. 2233, PC 656, 28 mai 1959.

le niveau de préparation d'urgence de la population. Enfin, il créera un système de réserves de secours pour les produits médicaux, comme l'indique un rapport d'étape de l'OMU de 1960 :

Supplies to the value of \$6 million have been received, and approximately \$3.5 million are encumbered to pay for health supplies on order. These, together with stocks on hand will provide for the treatment of perhaps 500,000 casualties. These supplies have been packaged for long-term storage in depots which are being built by DND.⁷⁰

D'autres services sont aussi touchés par la réorganisation. La seconde responsabilité majeure du ministère incombe aux Services sociaux d'urgence qui recourent divers services de planification d'urgence à l'intention des personnes déplacées. Cette unité se préoccupera en particulier de la planification, de l'organisation et du fonctionnement de cinq services distincts qui visent à la fourniture de vêtements, de logements, de vivres, de soins personnels, ainsi qu'à la fonction d'accueil en prévision ou lors d'urgences majeures. Étant donné que le domaine des services sociaux est de compétence provinciale, on évite les contraintes qu'impose la constitution en confiant à ces services la tâche de « conseiller et soutenir » les provinces et municipalités qui conservent la responsabilité première d'assurer le bien-être de la population.

Au travers de cette réorganisation et des changements que le ministère doit effectuer, il conserve néanmoins sous sa garde le Collège canadien de la défense civile et, par voie de conséquence, l'importante question de la normalisation de la formation à travers le Canada. Depuis sa création, le Collège avait permis l'enseignement d'une doctrine qui se fondait en partie sur l'expérience de la Grande-Bretagne, des pays

⁷⁰ BAC, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, Dossier « Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace, publication, 1960 », Annexe «A» de 18CGS (M) 60, Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace, Assistant Director, EMO, p. 10.

de l'Europe de l'Ouest et des États-Unis. Il avait surtout concentré ses activités sur l'élaboration d'un curriculum de défense civile et la formation du personnel d'urgence.

Staff Courses in Orientation, Planning and Operations were given to the leaders who would be responsible for decisions in an emergency. Specialist Courses in Health, Welfare, Rescue, Radiation Monitoring, etc., were presented. Conferences were organized for Members of the Clergy, Mayors, etc. Over 10,000 persons were trained during this period in the various aspects of Civil Defence.⁷¹

Un nouveau comité interministériel fédéral créé en novembre 1959 devient responsable des politiques de formation⁷². Le directeur de l'OMU préside ce comité auquel participent des représentants de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de même que le commandant du collège. Là aussi, une réorganisation s'avère inévitable :

... two new sections were added: a Course Development Section to determine the training requirements of the other Departments and to assess how they could be incorporated in a Survival Course, and an Army Section to explain the new responsibilities of the Army in Survival Operations.⁷³

Les cours du collège visent dorénavant à former un personnel qualifié dans diverses spécialités d'urgence pour venir en aide aux responsables des municipalités et des zones du gouvernement d'urgence.

In the course of twelve months approximately sixty courses and conferences, accommodating some 2400 candidates, are scheduled. The emphasis is placed on training those who must make decisions at the local level, specialists in survival and instructors.⁷⁴

⁷¹ *Ibid.*, p. 2.

⁷² BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «L», Instructional Planning, Privy Council Office, 1st May, 1963, p. 2.

⁷³ *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, p. 2.

⁷⁴ *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Annexe «L», p. 2.

L'un des principaux effets des cours les plus suivis, tels que les cours intitulés *National Survival Orientation* et *National Survival Operations*, est la diffusion de normes nationales pour les procédures d'urgence. Le collège organise aussi des conférences à l'intention des maires et des employés municipaux. Ces conférences, qui se tiennent à Arnprior, sont utilisées pour sensibiliser davantage les décideurs de tout le pays à la nécessité de planifier et de développer une capacité d'intervention au plan local. En mars 1962, on ajoute de nouvelles tâches à l'OMU, ce qui vient, en quelque sorte, formaliser la responsabilité du collège en matière de formation en défense civile et on institutionnalise le Comité interministériel consultatif civil de formation en urgences chargé de développer des politiques et de conseiller l'OMU. Ainsi, au cours de l'exercice financier 1962-1963, le collège est-il en mesure d'offrir des cours de formation d'urgence à quelque 3 200 personnes. À la suite d'une demande du Québec à l'automne 1961⁷⁵, il offre pour la première fois des cours en français. Par la suite, le CDCC étendra la formation en français à des cours spécialisés dans divers domaines comme la santé, l'agriculture et les services sociaux, et mettra sur pied la première d'une série de conférences à l'intention des élus et des employés municipaux⁷⁶.

Le troisième ministère visé par la réorganisation est le ministère de la Justice qui a la responsabilité de la GRC. En plus d'être l'organisme fédéral chargé du maintien de l'ordre au niveau national, la GRC sert également de corps policier provincial dans huit provinces du pays. Compte tenu de l'obligation de coordonner les activités policières non seulement en temps normal, mais aussi en situation d'urgence, le gouvernement

⁷⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁷⁶ *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, p. 3,

fédéral étend la portée de cette responsabilité du ministère de la Justice aux situations d'urgence réelles et aux exercices, comme le stipule le décret :

The Minister of Justice shall have, and through the Royal Canadian Mounted Police, shall exercise the civil defence power, duty and function to assist provincial governments and municipalities and their police forces... in
 (a) maintaining law and order; and
 (b) controlling and directing traffic in connection with civil defence exercises and operations.⁷⁷

Au printemps 1960, le ministre de la Justice offre ainsi les services de son ministère en matière de planification des opérations de survie aux gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, une proposition que seul s'empresse d'accepter l'Ontario⁷⁸. On organise alors une conférence fédérale-provinciale sur les questions policières à Gravenhurst (Ontario). Ailleurs, dans les provinces où la GRC est utilisée comme force de police, « officers commanding have been asked to initiate survival planning with the provincial authorities »⁷⁹. La GRC intensifie également son programme de formation à l'intérieur de l'appareil fédéral et établit des liens directs avec l'armée en matière de planification de survie et dans le cadre d'études sur le maintien de l'ordre et sur le contrôle de la circulation en situation d'urgence.

En juin 1963, l'OMU est en mesure de faire rapport au ministre que des progrès sensibles ont été accomplis au sein de l'appareil fédéral alors que seize ministères et agences emploient des agents permanents ou à temps partiel qui collaborent avec lui à la préparation des plans d'urgence gouvernementaux. Non seulement peut-on alors retrouver ces agents au sein du personnel du ministère de la Défense, mais également « in the Emergency Supply Planning Branch of DDP, in Health and Welfare,

⁷⁷ *Op. Cit.*, BAC, RG 2, Vol. 2233, PC 656, 28 mai 1959.

⁷⁸ *Op. Cit.*, BAC, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, Annexe «A», p. 10.

⁷⁹ *Loc. Cit.*

in Transport, Labour, Public Works, the RCMP, and the CBC »⁸⁰. La coordination entre les divers ministères et agences du gouvernement fédéral est assurée par des fonctionnaires de l'OMU. Ceux-ci doivent compter sur la collaboration de leurs homologues des ministères et agences et participer à un grand nombre de comités interministériels.

Au sommet de la pyramide hiérarchique des mécanismes de coordination se trouve le Comité du cabinet sur les plans d'urgence. Composé de ministres, il oriente les politiques gouvernementales en matière de planification d'urgence en cas de guerre, revoit les activités de planification de l'OMU et celles des ministères et agences fédéraux, et, le cas échéant, répartit les tâches de planification et définit les zones de responsabilité des divers intervenants. Ce comité assure également le maintien de relations harmonieuses entre les divers paliers de gouvernement. La dernière réunion formelle de ce comité de haut niveau se tient au début de 1963. Il poursuivra ses activités de manière administrative avant de clore définitivement ses travaux en 1965.

Par ailleurs, les ministres fédéraux continuent toujours de s'intéresser aux questions financières du programme de protection civile. Jusqu'à l'annonce de la réorganisation de mars 1959, la responsabilité du programme était celle du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Au cours des deux premières années de mise en œuvre du programme, le montant des crédits alloués s'établissait à 1 400 000 dollars annuellement. À compter de 1954, le ministre Paul Martin avait relevé le plafond de la contribution annuelle fédérale à 2 000 000 de dollars. Avec la réorganisation de la fonction, non seulement l'OMU hérite-t-elle de la gestion de cette responsabilité, mais, afin de stimuler une plus grande participation des provinces, elle voit la part fédérale

⁸⁰ *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, p. 3.

du financement passer de 50 à 75 p. cent des dépenses des projets provinciaux et de 25 à 50 p. cent des projets municipaux approuvés. En même temps, Ottawa accroît dans la même proportion sa contribution au régime d'indemnisation des travailleurs du secteur de la défense civile⁸¹. En termes administratifs, cet engagement ferme du gouvernement fédéral envers la protection civile ne tarde pas à se traduire dans l'établissement d'une nouvelle classification pour les projets admissibles et l'augmentation progressive des budgets alloués au programme provinciaux de mesures d'urgence, ce qui a pour effet de multiplier le nombre de projets municipaux. Ainsi, les sommes dépensées au titre du Programme d'aide financière se situent à 1 668 121 dollars en 1959-1960. Elles grimpent à 2 245 354 dollars l'année suivante avant de s'établir à 3 078 951 dollars en 1961-1962. Le rythme d'accroissement des dépenses témoigne de l'intérêt des provinces et des municipalités envers le programme, souligne la rédaction du *EMO National Digest* de février 1963. Un tel accroissement des dépenses ne va toutefois pas sans causer des problèmes au niveau de la gestion du programme, car en plus de l'augmentation du nombre de nouvelles demandes, l'OMU doit aussi faire face à un nombre accru d'amendements aux projets déjà approuvés dans certaines provinces. Dans une note de service qu'il fait parvenir à ses directeurs régionaux, R.B. Curry fait état des difficultés administratives que rencontre alors la mise en oeuvre du programme :

It can be seen that the procedures which were originally established for amendments did not foresee the initiation of services, material or equipment which had not been provided for in the original project. I regret to say that a

⁸¹ BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «J».

review of amendments originating for some provinces during the past year are being used to initiate items of expenditures for which there is no reference in the original project.⁸²

Soit que les responsables provinciaux ont du mal à comprendre les lignes directrices du programme, soit que celles-ci donnent lieu à une interprétation élargie de la part de certaines provinces qui tentent par divers moyens de bénéficier au maximum

TABLEAU 6.1
CRÉDITS CONSENTIS ET PERSONNELS AFFECTÉS
AUX ACTIVITÉS DE PLANIFICATION D'URGENCE
OMU, MINISTÈRES ET AGENCES DU GOUVERNEMENT DU CANADA
1957-1964⁸³

Année financière	Crédits (\$)		Postes permanents	
	OMU	GdC (y compris OMU)	OMU	GdC (y compris OMU)
1957-1958	nil	S/O	16	S/O
1958-1959	150 000	S/O	16	S/O
1959-1960	175 000	S/O	25	S/O
1960-1961	666 280	37 000 000 ¹	70	S/O
1961-1962	1 253 453	48 000 000 ¹	99	S/O
1962-1963	3 008 500	59 000 000 ²	110	1 739 ²
1963-1964	9 183 000	47 600 000 ²	110	2 284 ²
TOTAL	14 436 233	191 600 000*	--	--

*De ce total, 145 000 000 \$ proviennent du MDN.

Source : 1. Réponses ministérielles à un questionnaire de l'OTAN.
2. Compilation provenant du Conseil du Trésor.

des sommes que le fédéral est disposé à mettre à leur disposition. Quoi qu'il en soit, le budget pour l'année fiscale 1960-1961 doit être révisé à la hausse et doublé par rapport à l'année précédente. Il s'élève alors à plus de 4 000 000 de dollars.

⁸² BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service à tous les directeurs régionaux, de R.B. Curry, 7 décembre 1960.

⁸³ *Loc. Cit.*

L'année suivante, le budget alloué s'accroît encore de 350 000 dollars⁸⁴. Le budget du Programme d'aide financière de l'OMU ne constitue qu'une partie de l'appui financier du gouvernement fédéral. Pour prendre la mesure réelle de la contribution fédérale, il faut jeter un coup d'œil à l'apport collectif des ministères et agences qui participent au nouveau système. De 1958-1959 à 1961-1962, les dépenses globales du gouvernement en matière de planification d'urgence font un bond de 150 000 dollars à 49 253 453 dollars et, deux ans plus tard, s'établissent à 56 783 000 dollars⁸⁵. Pour les mêmes années, le nombre de postes à temps complet de l'OMU passe de 16 à 99, puis à 110 alors qu'une compilation de données du Conseil du Trésor établit à 2 284, le nombre de postes permanents consacrés aux activités de planification d'urgence au sein des ministères et agences fédéraux (y compris l'OMU) en 1963-1964. Il faudra néanmoins près de trente-deux mois et trois rencontres fédérales-provinciales pour discuter et entériner les responsabilités des provinces dans le cadre du nouveau système de protection civile annoncé par le gouvernement fédéral en mars 1959.

Quelques jours à peine après l'annonce de la réorganisation de la protection civile, le Premier ministre Diefenbaker enclenche un processus de validation auprès des provinces. Il convoque les dix premiers ministres provinciaux à une rencontre qui se tient le 24 avril dans la capitale fédérale et au terme de laquelle le ministre Montheil affirme que « the provincial representatives expressed agreement with the federal government's over-all thinking on Civil Defence, and federal proposals to give the

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «K».

army a greater role »⁸⁶. Cependant, malgré les dires du ministre Montieth, la belle unanimité qui semble entourer la conférence ne donne pas lieu à un accord et les participants décident de reporter à une seconde conférence leur décision en regard de l'attribution de leurs tâches respectives à l'intérieur du nouveau système de mesures d'urgence. Cette seconde conférence se déroule les 5 et 6 octobre 1959 et est à nouveau un foyer de discussion sur les nouvelles responsabilités d'urgence des divers paliers de gouvernement. Finalement, on organise une troisième et dernière rencontre à la suite d'une visite officielle des premiers ministres des installations de défense civile et du NORAD à Colorado Springs aux États-Unis. Celle-ci se tient le 27 novembre 1961, sous la présidence du ministre de la Défense, Douglas Harkness. Les représentants des provinces ont alors l'occasion de faire rapport sur les progrès accomplis.

La dernière conférence fédérale-provinciale sur les mesures d'urgence sous le régime Diefenbaker a lieu le 3 décembre 1962. Au sortir de cette réunion, le ministre Harkness indique que certaines provinces continuent de demander à Ottawa de défrayer en entier les coûts du programme à frais partagés de défense civile. Les autres demandes des provinces à l'endroit du gouvernement fédéral n'ont pas cessé pour autant : « [s]ome provinces also wanted deliveries of fallout monitoring equipment speeded up... The provinces also want a speed-up in deliveries of radiation detection and measurement devices. Some provinces asked for an extended public information program, especially on television »⁸⁷. Deux ans et demi vont s'écouler avant que ne se tienne la prochaine rencontre nationale sur les mesures d'urgence.

⁸⁶ *Ottawa Citizen*, 25 avril 1959, « CD Mass Evacuation of Cities « Top Priority » Policy Decision », p. 5.

⁸⁷ *Ottawa Citizen*, 4 décembre 1962, « Civil defense policy moving toward community shelters », p. 32.

La question de la division des responsabilités en matière de mesures d'urgence avait été l'objet d'accrochages récurrents entre le gouvernement fédéral et les provinces, que ce soit à l'époque des précautions contre les raids aériens et de l'établissement de comités provinciaux, à celle de Worthington et l'insistance des provinces à faire respecter leurs compétences, ou encore à celle du Groupe de travail sur les mesures d'urgence de 1957 qui reconnaissait l'existence de zones grises dans la répartition des responsabilités. La réorganisation de 1959 avait cependant offert l'occasion aux gouvernements de mettre fin à une telle situation. Ainsi, les provinces étaient-elles finalement tombées d'accord pour accepter la maîtrise d'œuvre de certaines fonctions d'urgence, notamment, les services d'accueil lors des évacuations, l'organisation et le contrôle des services médicaux, l'entretien et la réparation des routes, le contrôle de la circulation routière, l'organisation des services de lutte contre les incendies, l'entretien et la réparation des installations électriques et la formation des bénévoles de la défense civile. Pour y parvenir, les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement (Travail, Santé et du Bien-être social et Approvisionnement et Services) avaient été appelés à travailler en étroite collaboration. Les autorités provinciales semblaient alors bien disposées d'autant plus que ces mesures pouvaient s'appliquer aux situations d'urgence de temps de paix. Le Premier ministre ne manque pas d'applaudir à cet élan dans un article dans la nouvelle publication *Civil Defence Canada* :

All concerned in the civil defence functions have put a great deal of thought and effort into their programs... Aided by the doubling of funds provided by this government under the civil defence financial assistance program the provinces and many municipalities have developed extended and intensive plans to meet not only wartime emergency but also natural disasters which might strike our people suddenly and without warning.⁸⁸

⁸⁸ Canada Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Planning », *Civil Defence Canada*, novembre 1960, p. 3.

Le Premier ministre Diefenbaker a tout lieu de se réjouir. Au début des années 1960, toutes les provinces possèdent leur propre législation d'urgence, certaines d'entre elles depuis déjà une décennie⁸⁹; elles ont créé des organismes de mesures d'urgence provinciaux semblables à l'organisme fédéral; elles ont à leur service des planificateurs à temps partiel dans les ministères provinciaux; et elles ont désigné un ministre responsable de ces programmes⁹⁰. Elles sont donc en mesure de mettre en place les nouvelles orientations que contient le guide de planification que l'OMU avait développé à cet effet⁹¹. Les moyens qui avaient été utilisés autant que les solutions auxquelles on en était arrivé étaient imparfaits. Les quatre grands enjeux qu'avait soulevés le Groupe de travail en 1957 demeuraient. Cependant, avec l'appui entier du gouvernement Diefenbaker, les intervenants de la protection civile avaient accompli de grands pas en vue d'atténuer certaines difficultés inhérentes à la structure fédérale de gouvernance en cas d'urgence majeure. Il s'agissait en réalité d'une période unique, au plus fort de la Guerre froide, où la fonction de protection civile comptait parmi les priorités de la gouvernance canadienne. Stuart Nesbitt White s'en rappelle ainsi :

⁸⁹ Par exemple le Québec se dote de sa *Loi sur la protection civile* dès 1951. Le site web du ministère de la Sécurité publique du Québec donne un bref historique de la protection civile dans cette province. Voir : <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca> [Consulté le 15 avril 2010].

⁹⁰ Au début de 1961, certaines provinces publient et distribuent à leurs municipalités leur propre revue sur la planification d'urgence, pour la plupart trimestrielles. C'est le cas de la Nouvelle-Écosse (*Civil Defence Bulletin*), du Manitoba (*Manitoba Civil Defence Bulletin*), de la Saskatchewan (*Saskatchewan Civil Defence News Letter*), de l'Alberta (*The Circular*) et de la Colombie-Britannique (*B.C. Civil Defence Circular*). MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Officers, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service de R.B. Curry à tous les Agents régionaux, Provincial EM-CD Publications, 14 février 1961.

⁹¹ Canada Emergency Measures, Organization, *Survival Planning Guide for Municipalities*, Ottawa, Emergency Measures Organization, 1962.

Professional work peaked during this period and was generally satisfying. There was still much to learn but decisions came quickly and the demands of Ministers and the public were stimulating and encouraging.⁹²

Mais, les progrès rencontrés au cours de ce bref intermède allaient bientôt se heurter à la *realpolitik* de la scène internationale. Deux épisodes marquants de la Guerre froide et une controverse canado-américaine déterminante auront bientôt un effet majeur sur la planification d'urgence et influenceront autant l'histoire du Canada que celle de l'OMU.

Lorsque débute la construction du mur de Berlin dans la nuit du 12 au 13 août 1961, les pays de l'Ouest, prennent soudainement conscience que l'état de préparation général est à tout le moins incomplet. Au pays, le gouvernement Diefenbaker ordonne l'intensification immédiate du programme de préparations d'urgence dans les trois principaux secteurs qui touchent directement la population : les activités d'alerte, de détection des explosions et retombées nucléaires, et le sauvetage. Le 7 septembre, le Premier ministre lui-même fait l'annonce d'un train de mesures visant l'augmentation des forces armées et, en particulier, la décision du gouvernement « to increase [to 100,000] the number of men trained to take part in survival and rescue operations »⁹³. Le ministre Harkness quant à lui fait état des progrès de l'accélération des diverses activités du « programme de survivance nationale » à la Chambre des Communes⁹⁴. La priorité qui est accordée à ce programme se traduit par un grand nombre d'activités, toutes menées concurremment : le début de la dotation de la structure militaire des SRGU, l'établissement de quartiers généraux régionaux de commandement dans chaque

⁹² *Op. Cit.*, Stuart Nesbitt White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, Vol. 13, No. 3, p. 11.

⁹³ Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, octobre 1961, p.2, « House of Commons, September 1961 », p. 2.

⁹⁴ En français, le terme « survivance » est alors couramment utilisé dans les documents officiels du gouvernement, y compris deux de la Chambre des Communes.

province et le déplacement des centres d'alerte à l'extérieur des zones de population, l'identification de sièges municipaux du gouvernement d'urgence dans chacune des villes cibles dont on a accéléré la mise en œuvre et pour lesquels la sélection de sites intérimaires est déjà complétée, l'achat et la dispersion à l'extérieur des villes cibles de réserves supplémentaires, notamment en vivres, véhicules, couvertures, vêtements, fournitures médicales et autres produits similaires pour les besoins de l'armée, l'accélération du dénombrement des installations de défense qui pouvaient constituer des abris contre les retombées radioactives, l'accélération du programme d'installation de sirènes d'alerte déjà approuvé et l'autorisation d'augmenter le nombre et de nouvelles sirènes et leur installation, le placement de commandes d'équipements radiologiques et de sauvetage additionnels et l'accélération de la mise en place du système de détection des explosions et de compte rendu des retombées nucléaires. De plus, ajoute le ministre, « Department of National Defence officials have been in touch with the officials of the Department of Transport and of the C.B.C. with a view to ensuring that the emergency broadcast system is brought into being at the earliest opportunity »⁹⁵.

La mesure la plus controversée s'avère cependant être la décision de créer une « armée de survie » de 100 000 hommes. Entraînée par l'armée régulière, cette force de réserve devait se subdiviser en 210 colonnes mobiles de sauvetage dédiées aux opérations de survie nationale. Les premiers cours de formation devaient débiter à la mi-novembre. Selon les dires du Premier ministre Diefenbaker, le gouvernement espérait ainsi créer « a sizeable reserve of trained manpower essential to carry out

⁹⁵ Canada. *House of Commons Debates*, Fourth Session – Twenty-fourth Parliament, Vol. VIII, 1960-61, 7 septembre 1961, p. 8054.

many tasks required for survival should this country come under nuclear attack »⁹⁶. Au lendemain de l'annonce, il paraît d'ores et déjà acquis qu'il allait être difficile de mettre en œuvre cette mesure. Après avoir souligné que « [t]he Canadian public, in fact, has displayed a curious apathy toward civil defence »⁹⁷, le *Globe and Mail* remarque dans son numéro du 9 septembre 1961 que la mise en œuvre de ce programme est loin d'être assurée étant donné que « It is not going to be easy to find men who are willing to leave their jobs for six weeks continuous training – or employers willing to cooperate »⁹⁸. Le programme connaît des ratés et les obstacles reliés à la création de cette force ne tardent pas à s'accumuler. En novembre, la revue *Saturday Night* reprend une nouvelle publiée dans la presse torontoise à l'effet que seulement « 5,000 volunteers signed for the first of four six-week courses in national survival training... Authorities are pessematic [sic] about reaching 25,000 – man quota in time »⁹⁹. Ces difficultés s'ajoutent à celle déjà connue du recrutement de l'armée qui, au surplus, n'a ni la capacité de conserver la trace de ces réservistes à la fin de leur entraînement, ni même les moyens de les faire se rapporter pour le service en cas de besoin¹⁰⁰.

Le second épisode marquant de la période a pour effet d'attirer de manière considérable l'attention du public sur la protection civile et les mesures d'urgence. La série d'événements dramatiques qui composent les onze jours de tensions continues de la crise de Cuba en octobre 1962 a pour conséquence d'alarmer tous les Canadiens.

⁹⁶ Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, Ottawa, « House of Commons, September 1961 », p. 2.

⁹⁷ *Globe and Mail*, 9 septembre 1961, « Insurance for Survival », p. 6.

⁹⁸ *Loc. Cit.*

⁹⁹ *Saturday Night*, Vol. 76, No. 24, 25 novembre 1961, « Comment of the Day: Fall In for Fallout », p. 5.

¹⁰⁰ Voir : G.W.L., « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », dans Cross, Michael et Robert Bothwell, *Policy by Other Means: Essays in Honour of C.P. Stacey*, Toronto, Clarke, Irwin and Company, 1972, pp. 221-245.

Pareille situation tranche nettement avec les réactions souvent négatives jusque-là du public devant les initiatives de défense civile, y compris la tenue d'exercices nationaux, comme en fait foi un article de *Saturday Night* publié en décembre 1961 :

The decision to hold Exercise Tocsin B was purely political. The provincial and municipal authorities were not ready for it. The people generally were not prepared for it either psychologically or physically. All that it did was to show the large area where no progress has been made since Tocsin One, six months ago. As the correspondence columns of papers right across the country have shown, people are angry about civil defence. They are angry because they are confused, inadequately informed and almost totally neglected.¹⁰¹

Ainsi, avant même que la crise ne s'enclenche, la situation internationale interpelle le gouvernement canadien qui, par la voix de son Premier ministre, annonce que « [t]he Government, after consultation with allied governments in NATO, has come to the conclusion that certain measures should be taken to strengthen Canada's preparedness for defence both at home and overseas »¹⁰². Toutefois, au plus fort de la crise, Diefenbaker se montre lent à réagir à la demande américaine de hausser le niveau d'alerte des Forces armées canadiennes au niveau Defcon 3¹⁰³. Cette hésitation laisse planer un doute quant à la volonté du Canada à faire front commun avec les États-Unis et à sa détermination d'assurer la défense de l'Amérique du Nord. Certaines spéculations laissent même entendre que la décision de Diefenbaker tarde à venir parce que, ne voulant pas être en reste avec les Américains, le Premier ministre aurait souhaité que la coordination de son action se fasse après que le l'OMU eut déjà atteint un état de préparation avancé¹⁰⁴.

¹⁰¹ *Saturday Night*, Vol. 76, No. 25, 9 décembre 1961, « Getting Serious About CD », p.5.

¹⁰² *Globe & Mail*, 8 septembre 1961, « PM Announces Defence Boost », p. 10.

¹⁰³ Le terme Defcon est une contraction des termes DEFense et CONdition.

Il se rapporte à un niveau d'alerte militaire au-dessus de la préparation normale sur une échelle de 1 à 5 – le « 1 » représentant la préparation normale en temps de paix et le « 5 » désignant l'état de guerre.

¹⁰⁴ *Op. Cit., Renegade in Power*, p. 337.

Quoi qu'il en soit, les hésitations du Canada à s'accorder rapidement avec la position américaine sont mal perçues par la Maison Blanche et ont pour effet de donner l'impression qu'une faille vient de se créer dans la muraille défensive qui protège le continent. Lorsque le gouvernement canadien déclare officiellement son appui aux États-Unis, la crise commence déjà à s'estomper. Mais, la confiance est ébranlée par cette crise et le manque de coordination entre le Canada et les États-Unis. Avec la question de l'acquisition d'armes nucléaires par les Forces canadiennes, un enjeu que le politologue Andrew Richter identifie, pour sa part, comme étant « the single most controversial Canadian defence issue during the period »¹⁰⁵, le résultat de cette controverse liée au rôle stratégique du Canada en Amérique du Nord sera lourd de conséquences pour John Diefenbaker et son gouvernement.

Le développement accéléré qu'avait connu l'OMU sous John Diefenbaker prend fin abruptement avec le retour au pouvoir des Libéraux. Alors que se termine la seule période où la gouvernance du pays avait accordé « par la force des choses » une grande importance et un appui tangible à la protection civile, allait bientôt s'ouvrir un chapitre nouveau, moins heureux, mais qui s'avérerait tout aussi déterminant, de l'histoire de la protection civile au Canada.

¹⁰⁵ Andrew Richter, *Avoiding Armageddon: Canadian Military Strategy and Nuclear Weapons, 1950-1963*, Vancouver and Toronto, UBC Press, 2002, p. 9.

EN CAS DE GUERRE NUCLÉAIRE

*Mr. Diefenbaker and his ten provincial counterparts are either now in,
or getting ready to move in to, special little fox holes,
but the people whom they are supposed to govern
from these fox holes have been offered no protection.
And it's no good saying that each man is responsible for his own defence.*

Saturday Night, 9 décembre 1961

En matière de programmes, les travaux de l'Organisation des mesures d'urgence s'effectuent principalement au travers de deux axes majeurs. Le premier se rapporte à la coordination et la planification générale des diverses initiatives d'urgence à caractère civil des ministères et agences fédéraux. Le second se fonde sur la mise en œuvre des programmes de protection civile. L'une des deux principales préoccupations de l'OMU est alors centrée sur la survie de la nation en temps de guerre. Dès lors, il est impérieux que l'organisation soit en mesure non seulement d'assurer la continuité du gouvernement, mais encore de développer et de mettre en œuvre une politique de protection de la population en cas d'attaque nucléaire qui soit crédible.

Jusqu'en 1953-1954, la population devait s'attendre à trouver refuge au domicile familial pour se protéger d'une telle attaque. Suivant en cela la doctrine de la Seconde Guerre mondiale, les publications officielles du début des années 1950 n'incluaient pas l'évacuation au nombre des moyens pouvant assurer la survie des citoyens. Les publications officielles de l'ODC, telles que la brochure *Personal Protection Under Atomic Attack*¹, tendaient plutôt à banaliser les effets de la bombe atomique et à la présenter comme une arme conventionnelle dotée d'une puissance

¹ *Op. Cit.*, Civil Defence, *Personal Protection Under Atomic Attack*, C.D. Manual No. 4, 1951.

exceptionnelle. Cependant, à compter de 1953, les politiques de défense civile commencent à s'éloigner de la notion de défense statique, et commencent à insister davantage sur la mobilité fondée sur la dispersion ou l'évacuation massive des populations urbaines. À la Chambre des Communes, les discours reflètent une meilleure connaissance technologique des armes nucléaires autant que de l'ampleur des conséquences que pourrait avoir leur utilisation. Mais, ils reflètent également cette évolution :

These greatly increased areas of destruction, together with the newly discovered realization of the great dangers over large areas of radioactive fallout, meant that it was no longer realistic to assume that the population of the average city could survive the blast by taking shelter, and then emerge with its resources and facilities substantially intact to undertake its own rescue and rehabilitation work.²

C'est également l'époque où la menace que posent les bombardiers à long rayon permet encore à la population de disposer d'une période d'avertissement variant de deux à quatre heures avant l'attaque, ce qui est jugé suffisant par les experts pour mener à bien l'évacuation d'une zone cible. Ainsi, jusqu'en 1959, le gouvernement est d'avis, comme en témoignent les échanges au parlement, que « [c]ivil defence... emphasize[s] that distance is the best defence against the H-bomb; and planning for the rapid and orderly evacuation of large urban populations... [is] feature[d in] the civil defence policies of most of the western democratic countries »³. Pour assurer la validité de ces plans d'évacuation, les responsables de la défense civile organisent entre les mois d'octobre 1954 et de septembre 1955 une série de cinq exercices auxquels participe la population à travers le pays. Un document de presse de l'OMU de 1955 trace le bilan de ces activités :

² Canada. *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. V, 1959, 18 juillet 1959, p. 6363.

³ *Loc. Cit.*

The first test was held in St John's Newfoundland last September when 15,000 people were brought together in assembly areas and the total group went through actual evacuation manoeuvres; in October, 1954, Brockville, Ontario evacuated some 10,000 people ten miles from the city in less than 30 minutes; in May, 1955, St. John's, Newfoundland held a second test when almost 30,000 people were evacuated from the city and in June, Brandon, Manitoba evacuated 10,000 people using only three traffic lanes, a device used to test the capacity of exit routes.⁴

Le dernier exercice et le plus imposant de cette série se tient à Calgary, la deuxième ville en importance de l'Alberta et qui compte, au milieu des années 1950, quelque 180 000 habitants⁵. L'exercice surnommé « Operation Lifesaver »⁶ est décrit dans la documentation officielle comme étant « the biggest full-scale test for civil defence, incorporating all the aspects of evacuation from assembly to registration »⁷.

L'exercice, qui se tient le 28 septembre 1955, devient le premier à faire l'essai de centres d'accueil et d'un plan de communications publiques préparé à l'avance.

« Operation Lifesaver » connaîtra néanmoins un échec retentissant et viendra remettre en question la tenue d'exercices d'évacuation de grande envergure au Canada⁸,

tel que le rapporte le *Toronto Daily Star* :

Calgary's so-called « test evacuation » seems to prove what the authorities must have long suspected – most Canadians are simply not interested in civil defence as it appears to them from official description... Ninety-seven per cent chose to

⁴ MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – Evacuation and Tactical Dispersal 1954-1956 », Dossier de presse, Background Material for « Operation Lifesaver », p. 3.

⁵ Selon les données d'un recensement municipal de 1956, la ville compte alors 179 711 habitants. Voir : *Population of Calgary 1884-1995*, http://www.ucalgary.ca/applied_history/tutor/calgary/FRAME1947.html [Consulté le 2 octobre 2009].

⁶ Voir : Frances Reilly, « Operation “Lifesaver”: Canadian Atomic Culture and Cold War Civil Defence », *Past Imperfect*, HCGSA, University of Alberta, Vol. 14 (2008), pp. 46-85.

⁷ *Op Cit.*, « Operation Lifesaver », p. 3.

⁸ *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 162. Une section de l'ouvrage de Davis porte spécifiquement sur la comparaison des exercices de défense civile qui se sont tenus aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada particulièrement au cours des années 1950 et 1960 et analyse en particulier « Operation Lifesaver ».

strictly ignore the exercise. It is doubtful that a similar test in Toronto or any other large Canadian city would show much better results. The plain fact is that the average citizen seems to be satisfied to go his normal way and take a chance on total destruction or total escape from the H-Bomb. In the eyes of civil defence leaders this may be an abhorrent almost sinful attitude. But it is unrealistic to proceed with plans that do not take this massive indifference into account. The Calgary experiment calls for a complete re-examination of Canada's civil defence organization and objectives.⁹

Bien que les plans qui sont produits entre 1955 et 1959 continuent de refléter la politique du gouvernement canadien fondée sur le développement et la mise à l'essai de plans d'évacuation en cas d'attaque nucléaire, en réalité ils ne donneront plus suite à des exercices impliquant la population. À partir de 1959, la question ne se pose même plus. Le développement accéléré des missiles balistiques intercontinentaux rend caduque toute politique d'évacuation massive puisque la population ne dispose alors plus que d'un délai d'un quart d'heure après le déclenchement d'une alerte. L'évacuation des populations urbaines dans un laps de temps si court s'avère alors tout simplement irréaliste. À la fin de 1962, plusieurs scénarios d'évacuation de masse envisagés antérieurement sont abandonnés compte tenu du temps de réaction disponible à la suite d'une alerte, comme c'est le cas à Toronto :

If Russia launches a nuclear attack, escape of Metro's 1,600,000 citizens depends on where the bomb falls, Scarborough assistant medical officer of health Dr. J.A. Bull said yesterday. Dr. Bull said he understand the Emergency Measures Organization has given up the idea of trying to evacuate persons from Metro.¹⁰

Devant l'impossibilité d'échapper physiquement à une attaque nucléaire, la seule alternative qui demeure valide aux yeux du gouvernement fédéral est de mettre en œuvre un programme de construction d'abris contre les retombées nucléaires qui serait doublé d'un programme d'évacuation volontaire. Le 20 novembre 1959, le gouvernement rend

⁹ *Toronto Daily Star*, 30 septembre 1955, « Fizzle in Civil Defence », p. 6.

¹⁰ *Ibid.*, 1^{er} novembre 1962, « Need Week's Alarm to Flee Bomb », p. 27.

public son énoncé de politiques en matière d'évacuation qui recommande désormais que « the evacuation of probable target areas should be based upon a voluntary decision on the part of individuals and the probable areas should develop traffic plans to facilitate whatever voluntary evacuation is likely to take place¹¹ .

On commence dès lors à préparer de nouveaux plans pour faciliter les déplacements au moment de l'évacuation volontaire des populations des centres urbains d'un bout à l'autre du Canada : Victoria, Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Hamilton, Niagara Falls, Windsor, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec, Halifax, St-Jean (N.-B.) et St John's¹² . Pour leur part, les habitants des petites municipalités et des régions rurales sont invités, en cas d'attaque nucléaire, à rester sur place et à se réfugier dans des abris. Du même coup, le gouvernement reconnaît le besoin et encourage la population à se construire des abris individuels ou familiaux et, en particulier, des abris contre les retombées radioactives. Un rapport de l'OMU au Premier ministre fait état des avantages liés à la construction de tels abris :

While the results of other aspects of nuclear attack such as blast and fire may be alleviated to a certain extent by preventive measures such as some degree of evacuation or protected facilities, constructed at relatively high costs, a practical and relatively economical means of adding to the possibility of survival of many Canadians would depend upon shelter against radioactive fallout.¹³

¹¹ *Op. Cit.*, « Civil Emergency Planning », *Civil Defence Canada*, Vol. 2, No. 10, p. 6.

¹² Le nombre et l'identité des villes canadiennes varient selon l'époque. En 1956, la liste des villes énumérées dans le document *Analysis of Survival Plans, Project « Q »*, ne comprend pas les villes de St. John's et de Calgary (*Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol 5, 5-1, Project « Q », Parts I and II, publications, 1960). En 1964, à cette liste se sont ajoutées les villes de London et d'Hamilton dans les « hypothèses de travail » de l'Organisation des mesures d'urgence. Voir : MG 30, E 211, Vol. 2, 2-10, Dossier « Emergency Planning Organization », publication, 1964, The Emergency Measures Organization, 16 janvier 1964.

¹³ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-6, Dossier « Draft Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning », publication, 1963, Ébauche de rapport, Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning, April 1963, p. 7.

Selon ce même rapport, le coût d'un abri contre les retombées nucléaires est évalué en avril 1963 à « perhaps \$150 or \$200 for a family, up to more sophisticated and more comfortable shelters costing 4 or 5 times as much »¹⁴. Dans le but d'augmenter le nombre de ces abris à travers le Canada, l'OMU réussit à convaincre le gouvernement d'autoriser le financement d'abris domiciliaires par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) : « The federal government has developed a modest private shelter programme with provision of loans under the National Housing Act which has encouraged in a limited way, at least, the provision of shelters in homes »¹⁵. L'OMU ne ménage pas non plus ses efforts afin de mettre à la disposition des citoyens des plans d'abris antinucléaires. L'organisation produit un éventail complet de plans d'abris que l'on publie sous forme de brochures d'information dans la série « Blueprint for Survival »¹⁶ et établit un système d'évaluation, d'approbation et d'inscription de plans d'abris privés ou commerciaux.

Malgré que temps et efforts soient consacrés afin d'appuyer la construction d'abris personnels, le programme s'avère un échec retentissant. Au début d'octobre 1961, au plus fort du bras de fer de Berlin, le *Toronto Telegram* rapporte que seulement trente-six ménages ont fait une demande de permis de construction à travers le pays¹⁷. Une étude menée en 1962 révèle que sur plus de 4,5 millions de ménages¹⁸, seuls quelque « 3 000 home shelters are estimated to be in existence, but of these only

¹⁴ *Loc. Cit.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹⁶ La première brochure de la série « Blueprint for Survival » est publiée en 1961 porte le titre *Your Basement Fallout Shelter*. Voir la section « Illustrations », p. 401.

¹⁷ *Toronto Telegram*, 8 octobre 1961, « So Who's Worried », p.7.

¹⁸ Selon les données de Statistique Canada, *Recensement du Canada, 1961*, vol. II, partie 1, tableau 2 (93-510 au catalogue).

Voir : http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-XIF/sectiona/sectiona_f.htm#2 [Consulté le 25 mai 2010]

200 were built using federal financial assistance through the National Housing Act »¹⁹.

Les coûts associés à la construction d'abris publics et privés ont certes contribué à cet échec. Mais, le gouvernement central paraît lui-même à certains moments manquer de détermination en regard de sa propre politique. Ainsi, en avril 1961, Ottawa refuse de financer l'intégration d'installations de refuges d'urgence dans les grandes infrastructures urbaines que constituent le système de transports publics de Toronto²⁰ et le réseau de métro que l'on propose alors pour Montréal. À Toronto, ce refus attire les critiques du *Globe and Mail* qui y voit une occasion ratée par le gouvernement Diefenbaker d'aligner ses décisions en matière de protection civile sur son discours politique :

The Dominion government may be understandably reluctant to launch into a vast program of public shelter construction – as has been done, for example, in Sweden – without a clear mandate from the people... In the meantime, there is much the Government could do at fairly modest expense: Adaptation, as has been suggested of the Toronto subway for use as a public fallout shelter, preparations for the same use of the civic square underground garage, provision of shelter space in new and existing Federal buildings.²¹

En réalité, même les spécialistes de la planification d'urgence sont d'avis que les Canadiens du début des années 1960 semblent enclins à considérer que les abris antinucléaires sont une responsabilité directe de l'État : « There seem to have grown a disposition on the part of the public not to accept the notion of self-help in this field but to await more aggressive measures on the part of the government »²².

¹⁹ Emergency Measures Organization, « Appendix 2 to Statement on Civil Emergency Planning: Results to Date », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964, p. 9.

²⁰ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Fourth Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. IV, 1960-61, 19 avril 1961, p. 3798.

²¹ *Globe and Mail*, 15 novembre 1961, « Out of Tocsin B », p. 6.

²² *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-6, Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning, p. 4.

Tel que le souligne Tracy C. Davis, « [t]hey believed so strongly... the government – not individuals – should provide bomb shelters... that only a tiny fraction of the population built shelters in their homes »²³. Les hésitations à s'engager plus avant dans ce programme d'autoassistance ajoutent à la réticence populaire et accentuent le doute dans l'esprit des Canadiens quant à l'utilité d'investir dans la construction d'abris personnels. D'autant plus que certains milieux et une partie de la presse, dont le *Saturday Night*, n'hésitent pas à critiquer les choix du Cabinet dans l'allocation de sommes importantes à des fins autres que la protection immédiate des citoyens :

The Alice in Wonderland approach to civil defence still exists in Ottawa... We wonder if anyone has ever totalled up the amount which this Government has spent on early warning lines, federal operations centres and a network of communications which have no people to serve. A warning now from any of the three lines would not be communicated to the Canadian people at large because there is no overall set-up by which to do this. Even those cities which have warning sirens found that they are not always in working order. As for emergency services at the municipal level they are virtually non-existent in any of the large metropolitan centres.²⁴

Le portrait d'ensemble qui se dégage de la situation est que les Canadiens se retrouvent sans protection véritable et à la merci des accidents de parcours de la course aux armements au moment même où le contexte stratégique subit des tensions extrêmes. À défaut de financement, le gouvernement d'Ottawa se tourne alors vers une autre option : l'utilisation des grands abris publics comme source de protection des populations urbaines. Il propose ainsi que les trois paliers de gouvernement entreprennent conjointement l'énumération et l'analyse du niveau de protection que peuvent offrir les grands immeubles publics. Toutefois, comme il en a souvent

²³ *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, pp. 32-33.

²⁴ *Saturday Night*, Vol. 76, No. 15, 22 juillet 1961, « Holes in the Ground », p. 5.

l'habitude, le gouvernement fédéral décide de procéder par étapes et d'entreprendre d'abord un projet pilote dans une collectivité de taille moyenne, celle de Brockville en Ontario²⁵.

L'échec du programme d'abris personnels signifie ainsi que l'OMU doit corriger le tir et qu'elle doit surtout insister sur l'aspect pratique de l'utilisation des immeubles publics existants comme abris d'urgence. En plus d'étudier la capacité de certaines structures à servir de protection contre les retombées, l'OMU se penche également sur diverses manières d'en accroître le nombre et d'étendre ainsi la protection au plus grand nombre de citoyens. D'autres ministères vont également contribuer à cette initiative. Au cours de l'été de 1961, le ministère des Travaux publics entreprend une vaste étude sur l'évaluation de la capacité de protection de quelque 5 000 édifices fédéraux, comme l'explique Curry dans une note de service qu'il fait parvenir à ses directeurs régionaux :

The purpose of the survey is to ascertain the availability of suitable fallout shelter in federal buildings; and, if time and funds permit, to extend the survey to selected provincial, municipal and privately owned buildings, provided that this is acceptable to the owners and to the Department of Public Works.²⁶

Les données recueillies serviront à évaluer les coûts de cette mesure adaptée aux grands immeubles publics et à encourager les provinces et municipalités à mener à leur tour des études similaires. S'inscrivant dans la suite de l'étude des Travaux publics, le ministère des Mines et des Relevés techniques mène aussi à l'été de 1963 une étude pancanadienne portant sur les mines qui pourraient éventuellement servir d'abris antinucléaires. Mais, comme il fallait s'y attendre, l'étude conclut que très peu de ces installations pouvaient se prêter à un tel rôle étant donné que la plupart sont éloignées

²⁵ *Loc. Cit.*

²⁶ MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service aux directeurs régionaux de R.B. Curry, Fallout Shelter Surveys, 17 février 1961.

des régions habitées. On se rend alors à l'évidence qu'un programme d'abris publics crédible devra nécessairement se fonder sur l'analyse exhaustive des abris disponibles à l'échelle nationale. En parallèle, l'OMU met de l'avant d'autres programmes qui pourraient avoir une incidence directe sur la survie de la population en cas de crise.

Diverses activités de communications avaient été initiées quelques mois à peine après l'annonce de la nouvelle redistribution des rôles et des responsabilités de l'OMU. Un premier plan d'information intérimaire est ainsi produit dès le mois de février 1961. Au cours de la première année, les communications de l'organisation sont orientées vers la promotion et la distribution de brochures sur les abris antinucléaires personnels, comme l'indique le lieutenant-colonel J.D. Donohue, ancien directeur adjoint des Relations publiques de l'Armée en affectation à titre d'agent d'information auprès de l'OMU²⁷. Le Service d'information de l'organisme doit alors répondre à plus de 20 000 demandes d'information du public principalement en raison des inquiétudes que génère la situation internationale. Un an plus tard, l'organisme est déjà pourvu de son premier plan d'information annuel. Ce plan tient compte de la menace, ou comme l'explique l'OMU, « the reason emergency measures are necessary »²⁸, des effets qu'un tel conflit pourrait avoir sur la population et des préparatifs que met en œuvre le gouvernement canadien en prévision d'une urgence majeure. Il incorpore bien entendu de l'information sur les responsabilités des citoyens. À la question « What do I do about it? » que pourraient leur poser ceux-ci afin d'augmenter leurs chances de survie, le plan répond que l'une des manières d'obtenir réponse serait de lire la brochure *11 Steps to Survival* que produit l'OMU! Le plan insiste également sur

²⁷ *Op. Cit.*, Donohue, « Federal EMO Information Plan 1962-63 », p. 2.

²⁸ *Loc. Cit.*

la diversité des principaux moyens de communication qui comprennent alors, en plus de la revue bimensuelle de l'OMU, des dépliants, affiches, présentoirs et expositions, produits audiovisuels, services de rédaction de discours et de relations avec les médias écrits et parlés. Il semble toutefois que les produits d'impression tels que les brochures et dépliants distribués par la poste constituent l'essentiel du programme d'information de cette période. La brochure *Your Basement Fallout Shelter*, qu'avait endossée le Premier ministre Diefenbaker, doit être réimprimée à 1,5 million d'exemplaires alors que *Check and Double Check* le sera à plus de 6,7 millions de copies.

Les communications publiques intéressent particulièrement les planificateurs d'urgence étant donné que la diffusion de l'information à la population risque d'être sérieusement compromise en cas de guerre nucléaire. Certes, l'organisation est d'avis que des communications efficaces sont nécessaires en temps de paix, car elles ont une « immediate calming influence... [and] immeasurably assist those responsible for operations during natural disasters »²⁹. Dans un article qu'il rédige pour le *Canadian Army Journal* et que publie la revue de l'OMU, Donohue illustre son propos en utilisant l'exemple des sinistres majeurs qui ont frappé récemment le pays :

In peacetime, natural disasters repeatedly have illustrated the importance of informing the public... Hurricane Hazel; the Manitoba Floods of 1950 and operations in 1948 when the Fraser River went on a rampage, illustrated this characteristic need for information.³⁰

Mais, le Service d'information publique d'urgence est conçu, lui, en fonction du temps de guerre. Il prévoit, notamment qu'en cas de crise nationale, Radio-Canada, la Presse canadienne, le réseau Broadcast News, l'agence de presse United Press International

²⁹ Lt. Col. J. D. Donohue, « Public Information and Nuclear War », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 6, décembre 1962, p. 5.

³⁰ *Loc. Cit.*

et les médias locaux seraient représentés au sein des installations d'urgence du gouvernement³¹. C'est à partir des SRGU qu'il serait appelé à diffuser les instructions de survie, soutenir le moral de la population et faciliter le rétablissement au moyen du Réseau de radiodiffusion d'urgence. Si la mise en œuvre d'une politique d'abris publics et l'adoption d'un plan d'information publique d'urgence se révèlent des activités prioritaires de l'OMU, il en va ainsi aussi de sa responsabilité d'assurer la continuité du gouvernement en cas d'urgence, comme le souligne un document du Bureau du Conseil privé de juillet 1960 :

Among the assignments specifically given to EMO, one of the greatest importance is that of planning for continuity of government. Many thorough airings were given to such concepts as decentralization of government, static versus mobile headquarters, the exceeding importance of communications, the matter of constitutional and other relations with provincial and local governments, and so forth. It was decided that there should be provision for central facilities for government as a wartime alternative to Ottawa and that there should be a system of regional and sub-regional headquarters by means of which the federal government would have the required decentralization.³²

Le Siège central du gouvernement d'urgence est situé à Carp, à environ 45 minutes de distance d'Ottawa. Le complexe est en réalité un abri antinucléaire souterrain de quatre étages et d'une superficie de 30 480 mètres carrés qui pouvait permettre à 429 personnes de survivre pendant 30 jours. Entouré d'une enveloppe de gravier et enfoui dans un sol sablonneux, il est conçu pour résister à une explosion d'une puissance de 5 mégatonnes à une distance de 1,8 kilomètre de l'édifice.

Les travaux d'excavation débutent à l'été 1959 et l'installation sera opérationnelle

³¹ *Ibid.*, p. 6, 16.

³² MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – Canadian Emergency Measures College, civil emergency planning, Course papers, 1960, 1965-1966 », Document du Bureau du Conseil privé (OMU), The Emergency Measures Organization, 22 juillet 1960, p. 2.

en décembre 1961. Le plancher et le plafond mesurent 1,6 mètre d'épaisseur et les murs extérieurs mesurent 0,65 mètre. Sa construction nécessitera quelque 32 000 tonnes de ciment sur une armature en acier de 5 000 tonnes³³. Le complexe comprend une station de transmission à quelques milles de distance. En temps de crise, les principales fonctions essentielles du gouvernement sont donc assurées par un ensemble de composantes qui se retrouvent à Ottawa, dans les régions, les provinces et les zones. La composante d'Ottawa est décrite de manière succincte dans un rapport de 1963 à l'intention du Cabinet : « The central element will consist of a small core of Cabinet ministers and senior departmental officials, whose primary function will be to establish and direct national policy »³⁴. Ce groupe de direction reçoit l'appui administratif de fonctionnaires provenant de divers ministères qui se retrouveront dans des sites d'urgence secondaires reliés au centre par un réseau de communication indépendant.

La nouvelle division des responsabilités au plan fédéral fait en sorte que l'OMU est dégagé de la responsabilité de la construction et de l'établissement des sièges du gouvernement d'urgence dans les provinces et dans la capitale nationale. Il est toutefois chargé de la planification du transfert du gouvernement dans ces mêmes installations en cas d'urgence. Dans les provinces, les installations régionales sont également protégées des retombées nucléaires et abriteront des représentants fédéraux, des militaires, les premiers ministres et des fonctionnaires provinciaux. Ces installations sont appelées

³³ Voir la section « Illustrations », p. 403.

³⁴ MG 30, E211, Vol. 4. 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Rapport du Bureau du Conseil privé (OMU), A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, juin 1963, p. 4.

à devenir les centres nerveux des opérations dans chacune des régions. Le système comprend aussi des sièges de zone du gouvernement d'urgence qui desservent les régions géographiques et qui comprennent à la fois des centres urbains et ruraux :

Zonal boundaries have been developed on the basis of such factors as population, transportation, existing boundaries, and communications, together with a study of systems that are already in use by both federal and provincial governments to sub-divide the provinces into economic areas. The number of zones vary from province to province, from 7 in Ontario, 8 in Quebec, 6 in British Columbia, to 3 in Alberta, Manitoba and Nova Scotia, 2 in Saskatchewan and New Brunswick, for a total of 34. No sub-division is considered necessary for Prince Edward Island or Newfoundland.³⁵

Ces installations se retrouvent dans des sites offrant « an austere operating capability »³⁶.

Aménagées souvent dans les sous-sols d'édifices, elles sont néanmoins protégées des retombées et en communication directe avec les paliers supérieurs de gouvernement.

Bien que le plan original de l'OMU comprenait l'établissement de trente-quatre installations de zone, des désaccords entre Ottawa et les provinces au sujet de la formule de partage des coûts font en sorte qu'en 1963, la construction n'a débuté que dans une seule d'entre elles³⁷. Par contre, six des installations régionales du gouvernement d'urgence dans les provinces seront déjà opérationnelles dès 1964.

Responsable de l'établissement des normes d'installation du gouvernement d'urgence, l'OMU doit également informer les divers paliers de ce qui se fait ailleurs dans le monde dans ce domaine. L'organisation met aussi de l'avant un certain nombre de programmes complémentaires aux installations d'urgence comme, par exemple,

³⁵ *Ibid.*, p. 5.

³⁶ *Loc. Cit.*

³⁷ « In 1962/63, construction commenced on the first zone headquarters, located in the basement of the new federal building in Kamloops, B.C., at an estimated cost of \$22,000 ». Voir : *Op. Cit.*, MG 30, E211, Vol. 4. 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe « K », juin 1963.

le programme de préservation des documents essentiels du gouvernement.

Cette responsabilité de protéger les ressources d'information des ministères et agences fédéraux comprend l'identification, la sélection et la protection des dossiers jugés essentiels pour que l'appareil gouvernemental d'urgence puisse s'acquitter de ses obligations pendant et après les situations d'urgence :

The availability at the right places and times of those records absolutely essential to the carrying on of the business of government will govern to a considerable degree the extent to which the emergency functions of the government can, in fact, be discharged by the persons responsible for them.³⁸

Par l'entremise du ministère des Approvisionnements et Services, l'OMU entreprend de coordonner ce programme. Elle établit également un système d'identification et de classification des documents essentiels dans le but de favoriser les travaux de catalogage dans les ministères³⁹.

L'OMU s'occupe enfin d'établir des plans visant la protection des installations stratégiques que l'on considère comme étant vitales à la survie du Canada en cas de guerre nucléaire. L'organisation assume ainsi la responsabilité de conseiller le gouvernement en matière de protection de ce que l'on nomme communément les « points névralgiques » contre les tentatives de sabotage en temps de guerre. Au nombre de ces installations stratégiques figurent les sièges du gouvernement d'urgence. Toutefois, comme l'indique Tracy Davis, « [d]oubling as communication

³⁸MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – Canadian Emergency Measures College, Civil Emergency Planning », Course papers, 1960, 1965-1966, Ébauche, Continuity of Government, Chapter IX, Preservation of Essential Records, p. 1.

³⁹Dans les années 1980 et 1990, Protection civile Canada assurera la continuité de ce programme, notamment au moyen de la publication du manuel *Guide to the Preservation of Essential Records* développé en collaboration avec les Archives publiques du Canada.

hubs, the CEGHQ [Central Emergency Government Headquarters] and REGHQs [Regional Emergency Government Headquarters] were military vital points, though except for Carp they were not likely to warrant enemy targeting »⁴⁰.

Le seul moyen de mesurer l'état de préparation d'urgence du pays est de soumettre les plans d'urgence à des simulations par l'entremise d'exercices. De 1959 à 1966, l'OMU dirigera ainsi quatre exercices majeurs que mènera le ministère de la Défense nationale, en consultation avec les ministères et agences fédéraux, l'Armée canadienne et les organisations de mesures d'urgence des provinces.

Le premier exercice est appelé TOCSIN 1960 et se tient le 3 mai 1960. Au total, la simulation ne dure que dix heures. On vérifie alors les procédures que doivent suivre les effectifs des quartiers généraux d'urgence et on met à l'essai les éléments du Système de communications d'urgence et le Système national d'alerte de survie aux attaques et procède à l'examen de certains enjeux auxquels feraient face les gouvernements au lendemain d'une attaque nucléaire. Plus d'une centaine de fonctionnaires provenant de dix-huit ministères participent à l'exercice et représentent le gouvernement national. Pour la première fois, toutes les provinces sont impliquées même si quelques provinces limitent leur contribution à l'envoi d'observateurs. Plus de trois cents services provinciaux, services de santé et de police et administrations régionales et municipales participeront à cet exercice dont les objectifs sont atteints dans les grandes lignes. Selon l'OMU, le principal bénéfice de TOCSIN 1960 réside cependant dans ce qu'il a permis de rassembler « the components of emergency government at the national and provincial levels together for the first time »⁴¹.

⁴⁰ *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 299.

⁴¹ Lt. Col. D.H. Cunningham, « Exercise Tocsin 1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1,

Le second exercice majeur de la période se déroule un an plus tard et s'étend cette fois-ci sur deux jours, les 5 et 6 mai 1961. TOCSIN 1961 dure vingt heures. L'exercice ne constitue pas une simple répétition des activités de l'année précédente. Tel que le rapporte la revue de l'OMU, l'exercice vise à examiner et valider cinq activités spécifiques :

- To practise manning and staff procedures of emergency government.
- To test emergency communications and the national survival attack warning system.
- To examine problems of post-attack government and the preparation of emergency legislation.
- To exercise municipal organizations and to make the general public more conscious of survival planning.
- To practise where possible relocation of departments of government.⁴²

Au siège central, trois ministres jouent le rôle du Cabinet d'urgence alors qu'au niveau des provinces, neuf provinces sur dix, y compris deux premiers ministres et bon nombre de ministres provinciaux, y prennent part. Au plan local, plus de 630 municipalités participent à l'exercice d'une manière ou d'une autre. Comme le rapporte le *Winnipeg Free Press*, « there is no direct public participation in Exercise Tocsin although warning sirens were sounded all across Canada »⁴³. Trois mois auparavant, Curry, le directeur de l'OMU, a fait parvenir aux bureaux régionaux un plan d'information complet dans le but d'attirer l'attention du public et d'obtenir une réaction « satisfaisante », écrira-t-il, de la part des Canadiens⁴⁴. La dimension d'affaires publiques comprend des déclarations du Premier ministre, le déclenchement des sirènes d'alerte, des émissions spéciales de

No. 2, avril 1961, p. 5.

⁴² *Loc. Cit.*

⁴³ *Winnipeg Free Press*, 5 mai 1961, « Defence », p. 6.

⁴⁴ MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier «Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service aux directeurs régionaux de l'OMU de R.B. Curry, Information Plan Ex Tocsin 1961, 17 février 1961.

télévision et une visite de presse aux quartiers généraux de l'exercice qui sont situés au camp de Petawawa (Ontario). Le plan d'information se révèle particulièrement efficace alors que TOCSIN 1961 fait la manchette de la plupart des grands quotidiens du pays⁴⁵.

Le troisième grand exercice de la période s'inscrit dans la foulée de la crise du Mur de Berlin (août-octobre 1961). Deux semaines suivant la confrontation visible et directe de chars américains et soviétiques à Checkpoint Charlie à la fin d'octobre, le Premier ministre Diefenbaker rend publics les motifs qui justifient la tenue de l'exercice TOCSIN 1961 « B » :

The constant search for peaceful solutions continues to be frustrated by an aggressive and adamantly unreasonable Soviet attitude. I need not tell you that current international events cause deep concern to me and my colleagues in the Government. I regret that this exercise has become necessary. We cannot and must not close our eyes to the dangers that may beset us.⁴⁶

L'exercice se déroule le 14 novembre et porte spécifiquement sur la mise à l'essai du système d'alerte du personnel, des affectations au siège central du gouvernement d'urgence, des communications d'urgence et des procédures opérationnelles des autres sièges du gouvernement à tous les niveaux. La participation fédérale est substantielle

⁴⁵ *Globe and Mail*, 6 mai 1961, « Warning Wails Wobble », p. 1; « Rules for Survival », p. 4; *Le Droit*, 5 mai 1961, « Tocsin a causé un peu d'émoi dans la région », p. 3; « On se débrouillera seul en cas d'attaque », p. 3; *Winnipeg Free Press*, 5 mai 1961, « Few Hear Sirens », p. 1; « Defence », p. 6; *Chronicle-Herald*, 6 mai 1961, « 49,975 killed in nuclear blast, Halifax obliterated », p. 2; « Exercise Tocsin », p. 2; « Ottawa wiped out », p. 2; « 'Halifax destroyed...' », p. 2; *La Presse*, 6 mai 1961, « Quelques trucs pour se soustraire aux radiations nucléaires, En cas de guerre nucléaire », p. 8; *Ottawa Citizen*, 5 mai 1961, « Emergency Measure Exercise », p. 6; « Fire Engines, Police Sirens Bury Defence Exercise Howls, Sore Ears on Sparks Street », p. 7; 6 mai 1961, « Exercise Tocsin Proves Successful, Calm Rehearsal », p. 24.

⁴⁶ Emergency Measures Organization, « Exercise Tocsin « B » 1961 : On Thursday, November 9th, the Rt. Honourable John G. Diefenkaker, Prime Minister, Spoke to All Canadians Over National Television », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 3.

et comprend l'apport de dix-sept ministères et agences et l'implication personnelle des ministres Davie Fulton (Travaux publics), Douglas Harkness (Défense), Alvin Hamilton (Agriculture), Waldo Montieth (Santé nationale et Bien-être social), Raymond O'Hurley (Production de défense) et George Halpenny (Secrétariat d'État). La coopération des provinces est aussi plus importante que lors de l'exercice précédent. Près de cinq cents municipalités s'associent à l'exercice. Au terme de la simulation, un rapport d'évaluation identifiera certains correctifs à apporter aux conditions d'hébergement des effectifs d'urgence et au processus de consultation interministérielle⁴⁷.

Les grands événements internationaux donnent aussi l'occasion à l'OMU de prendre acte des apprentissages nécessaires à la bonne conduite des opérations de défense civile. Ainsi, la crise de Cuba permet-elle à la gestion de l'organisation de valider ses méthodes et procédures. Dans une note de service qu'il fait parvenir à Curry le 21 novembre 1962, J.F. Wallace examine en détail certaines lacunes dans la planification qui ont entravé l'exécution ordonnée des opérations. Il s'attache en particulier à identifier les procédures déficientes rencontrées au moment de la crise :

There was no procedure established to request the CBC to go into a 24-hour state of readiness... There are still no procedures established to advise provinces to go into an early state of Readiness. ... no procedure whereby accommodations in [federal] buildings could be used either by the employees or the public. ... no established procedures whereby the Queen's Printer could be authorized to award printing contracts for urgently required publications... No effective procedure had been developed whereby Category 2 Departments could be advised of the tense international situation. Subsequently, action in this regard was carried out by correspondence, roughly rather more than one week after the crisis broke... no plans had been laid on[...] to have special communications lines from this headquarters to existing CBC networks....⁴⁸

⁴⁷ Emergency Measures Organization, « Tocsin « B »1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 2.

⁴⁸ MG 30, E211, Vol. 5, 5-15, Dossier « Cuban Missile Crisis », correspondance, 1962, Note de J.F. Wallace à R.B. Curry, 21 novembre 1962.

Mais, les remarques qui paraissent les plus grinçantes portent sur l'inaction de l'organisation dans ses communications officielles. « [N]o measures or recommendations by EMO officials which would benefit the public in survival matters... », écrira-t-il, avant d'ajouter : « arrangements had not yet been completed (nor have they since) to man the emergency public information section of central and regional headquarters »⁴⁹. De la même manière, Wallace s'inscrit en faux contre la faiblesse du leadership dont a fait preuve l'organisation dans ses relations avec les municipalités : « Although the federal government was taking action on Monday, 22 October, with regard to basic emergency preparations, no specific advice was given to municipalities on the importance of reviewing their emergency preparations »⁵⁰. Il lui restait cependant un dernier message à livrer et qui mettait cette fois-ci en cause la capacité réelle de l'OMU d'assurer la protection de la population :

It goes without saying, that of all the emergency preparations that have been made, the least has been done in the area of offering something substantial to the population, i.e., some type of shelter programme.⁵¹

À ces trois exercices du début des années 1960, s'ajoutera un quatrième en 1966. En fait, comme le souligne l'un des responsables de l'exercice, TOCSIN 66 « was the first national exercise conducted since 1961 »⁵². Un exercice national à grande échelle avait bien été planifié en 1963, mais n'a pu être organisé : « other federal government commitments developed which forced cancellation just prior to its conduct »⁵³, explique-t-on officiellement, sans donner plus de détails. L'exercice est mené du 12 au 21 octobre

⁴⁹ *Loc. Cit.*

⁵⁰ *Ibid.*, Note de J.F. Wallace à R.B. Curry, 21 novembre 1962.

⁵¹ *Loc. Cit.*

⁵² A.P. Blackburn, « Exercise Tocsin 66 », *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 6, décembre 1966, p. 1.

⁵³ *Loc. Cit.*

et s'inscrit dans la foulée d'une série d'exercices municipaux, provinciaux et fédéraux qui s'est déroulée au cours des deux années précédentes. L'exercice est divisé en deux phases distinctes, une période de neuf jours qui constitue la phase précédant l'attaque et celle de l'attaque elle-même. Tout comme lors de la tenue du premier exercice de la série, TOCSIN 66 n'inclue pas la participation du public et doit donc se contenter de rassembler une série d'exercices séparés au niveau fédéral et d'un ensemble limité de paramètres au niveau provincial. Qui plus est, l'un de ces exercices mineurs, RAINNEX-I, qui porte sur l'échange d'informations de défense radiologiques entre le Canada et les États-Unis, lui sera associé, mais ne sera même pas mené en même temps.

Les résultats de TOCSIN 66 démontrent clairement que cet intermède de cinq ans s'est avéré trop long et que le degré de préparation général en a souffert. L'effet le plus dommageable de cet intermède s'exprime principalement à travers les inégalités régionales qui ne manquent pas de se révéler au grand jour, que ce soit en termes de formation, de préparation aux urgences ou de préparation opérationnelle :

Since the last national exercise in 1961, there have been changes in organization and many changes in personnel designated to fill emergency government appointments... In general, definite advances in national preparedness for emergencies have been made but the degree of progress and preparedness varied in the different regional (provincial) areas making up our vast country.⁵⁴

La difficulté de mettre sur pied et de mener régulièrement des exercices nationaux est troublante d'autant plus que l'OMU est alors la seule agence reconnue par le gouvernement comme étant responsable de la mise à jour et de l'évaluation des plans et préparatifs d'urgence. La documentation officielle révèle que les exercices visaient à accroître la capacité du gouvernement fédéral et celle des provinces et des municipalités à mener plus efficacement les opérations. En principe, chaque exercice devait servir

⁵⁴ *Ibid.*, p. 2.

à valider la qualité et à vérifier l'efficacité de plans qui ne reposaient souvent que sur des concepts et des théories. De tous les types d'exercices, les exercices nationaux constituaient l'élément le plus important que d'aucuns au sein de l'organisation qualifiaient même d'indispensable à la gestion des urgences. Toutefois, le programme d'exercices nationaux, déjà fortement orienté en fonction des plans et préparatifs en cas de guerre nucléaire, allait entrer dans une phase dormante à la suite de la tenue du dernier exercice de la série TOCSIN. Personne ne se doutait cependant que la conduite d'exercices nationaux allait être complètement évacuée des pratiques de protection civile par le gouvernement du Canada pour les quelque vingt années qui allaient suivre.

8

LE GRAND VIRAGE DE LA DÉTENTE : RIEN NE VA PLUS
DANS LE MERVEILLEUX MONDE DE LA PROTECTION CIVILE

*Civil emergency planning, too, is really the art of the possible.*¹

J.F. Wallace, Directeur général par intérim de l'OMU
Congrès des municipalités de l'Alberta
Red Deer (Alberta), 9 février 1967

Le grand virage qu'entreprend l'OMU à partir de 1963 va en modifier à la fois la structure et la capacité d'action de manière fondamentale. Ce virage s'explique d'abord par la confluence de grands courants de changement sur la scène internationale. Contrairement à la période précédente que caractérise un climat de tension continue entre les superpuissances, les États-Unis et l'URSS prennent soudainement conscience au lendemain de la Crise de Cuba que le monde a frôlé le désastre nucléaire. Au cours des cinq années qui suivent, le monde va ainsi connaître une période de détente qui signale la fin de la coexistence pacifique et où les frictions font place à un degré plus élevé de collaboration.

Le rapprochement est-ouest commence à s'opérer dès les premiers jours de 1963 alors que dans une lettre conjointe au Secrétaire des Nations Unies, U Thant, les États-Unis et l'URSS confirment officiellement la fin de la Crise de Cuba et Washington son refus d'appuyer toute incursion militaire de la part des exilés cubains ou de reconnaître un gouvernement en exil². Les gestes d'ouverture s'accumulent : en avril, l'URSS

¹ J.F. Wallace, « Canada EMO Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 3, juin 1967, p. 3.

² John Scanlan et Gilbert Loescher, « U.S. Foreign Policy, 1959-1980: Impact on Refugee Flow from Cuba », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467, mai 1983, p. 123.

accepte une proposition américaine d'établir une ligne de communication directe entre les deux gouvernements afin de désamorcer les situations conflictuelles et de réduire le risque de déclencher accidentellement une guerre. L'accord est signé en juin et le « téléphone rouge », qui est en fait un appareil de transmission par télécopie, est mis en place le 30 août de la même année³. À la fin de l'année, les deux superpuissances annoncent d'autres réductions dans leurs budgets de dépenses militaires. Cette tendance se poursuit au cours des années qui suivent avec la conclusion d'une série d'accords américano-soviétiques dans les domaines de la médecine, la biologie, la météorologie et l'énergie nucléaire. D'ailleurs, dans ce dernier domaine, le Canada n'est pas en reste puisque, lui aussi signe avec l'URSS au début de 1964 un accord de coopération pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

L'engagement des superpuissances à réduire les tensions et à accroître les contacts culmine, en mars de l'année suivante, avec la signature d'un pacte d'échanges culturels. Le Canada joue un rôle de facilitateur du rapprochement alors qu'un accord visant l'établissement d'une première liaison aérienne directe entre le Canada et l'URSS est signé le 11 juillet 1966 et entre en vigueur le 12 décembre 1967⁴. La liaison Moscou-Montréal s'étendra jusqu'à New York quelques mois plus tard.⁵ L'esprit de la Détente s'applique également au contrôle des armements. À la suite de la signature du traité sur la non-militarisation de la Lune et des autres corps célestes⁶ en janvier 1967,

³ http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/guerre_froide/clips/14148/

⁴ http://untreaty.un.org/unts/1_60000/24/13/00046620.pdf [Consulté le 25 novembre 2008], «Canada et Union des Républiques socialistes soviétiques. Accord relatif aux transports aériens, No. 11946 ».

⁵ <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,843060,00.html> [Consulté le 25 novembre 2008], « U.S.S.R.: Next Stop Moscow », *Time*, 11 novembre 1966.

⁶ Le traité est aussi communément appelé le Traité de l'espace. Voir : *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*,

les superpuissances entreprennent des pourparlers en vue d'un gel des systèmes de missiles offensifs et défensifs. Faut-il donc s'étonner de voir, un mois plus tard, au moment de l'inauguration de l'exposition universelle Expo 67, *Terre des Hommes*, qui se tient à Montréal, les pavillons voisins des États-Unis et de l'URSS reliés par la passerelle du Cosmos! Cette collaboration en émergence se concrétise à l'été, lors de la réunion au sommet de Glassboro entre le président Lyndon Johnson et le Président du conseil Alexeï Kossyguine qui permet de conclure le *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* (TNP)⁷ en juillet 1968.

Alors que la situation internationale se stabilise, le risque de guerre nucléaire décroît en même temps que la peur qu'il génère. La priorité qui avait été accordée à la planification d'urgence diminue au rythme du sentiment d'urgence, jusque-là rattaché au programme de protection civile, qui s'estompe rapidement aux yeux de la population. Pareille attitude se ressent aussi au niveau des provinces, comme l'indique le ministre des Affaires municipales de la Saskatchewan, D.F. McFarlane :

Public apathy and inertia have proven to be the major difficulty in emergency planning work. People have a natural tendency to avoid unpleasant things and either a nuclear holocaust or a natural disaster is a frightening matter to contemplate... This makes EMO's job very difficult and often frustrating.⁸

Toutefois, cette indifférence populaire à l'origine de la frustration de nombreux planificateurs d'urgence ne peut servir pour autant de « crutch to justify inaction...

including the Moon and Other Celestial Bodies, 2222 (XXI),

<http://www.unoosa.org/oosa/en/SpaceLaw/outerspt.html>, [Consulté le 30 mai 2010].

⁷ Le texte officiel du TNP est disponible sur le site de l'UNODA (Bureau des affaires de désarmement des Nations unies :

<http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/TreatyStatus.nsf> [Consulté le 10 juin 2010].

⁸ Emergency Measures Organization, « Saskatchewan Minister Addresses EMO Conference », *EMO National Digest*, Vol. 4 No. 6, décembre 1964, p. 4.

in these 'days of peace' »⁹, constate J.F. Wallace, alors Directeur général, Mise en œuvre des programmes de l'OMU, lors d'un discours prononcé devant la *California Civil Defense and Disaster Association* en septembre 1965. Il souhaite plutôt voir la population s'intéresser davantage à la protection civile dans un avenir proche :

In many ways we are pioneers in this work. We are looked upon by well-meaning, and not so well-meaning people as being passé, militarists, theorists, impractical and so forth... Who knows, and God permitting, we may see... acceptance of our program in years to come.¹⁰

C'est toutefois l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire au printemps 1963 qui s'avère l'élément le plus marquant en regard de l'avenir immédiat de l'OMU. Bien que le nouveau Premier ministre Lester B. Pearson ait réussi à renverser la politique libérale en matière d'armements nucléaires et à faire accepter le déploiement d'ogives nucléaires en sol canadien pendant la campagne électorale précédente, nombreux sont les membres du parti qui s'opposent à cette politique. Qui plus est, le mouvement pacifiste commence de plus en plus à faire entendre sa voix et à prendre de l'ampleur à travers le pays.

Dans un tel contexte, dès son accession au pouvoir, Pearson va donc procéder à un réalignement des priorités gouvernementales dont celles qui touchent à la protection civile. Malgré un certain enthousiasme à l'endroit de la fonction, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, R.B. Bryce, ne tarde pas à reconnaître que ni le Premier ministre, que l'OMU n'intéresse pas¹¹, ni ses principaux ministres et conseillers n'auraient de temps à consacrer à l'OMU et à la planification d'urgence. Bryce se rend également compte que, de tous les ministres du nouveau Cabinet,

⁹ J.F. Wallace, « Civil Defence in North America », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 6, décembre 1965, p. 18.

¹⁰ *Loc. Cit.*

¹¹ *Op. Cit.*, BSPC, Note de service «History of Emergency Planning Organization», 27 février 1982, p. 1.

Charles Mills « Bud » Drury est probablement celui qui est le plus susceptible de s'intéresser à la protection civile. Non seulement Drury avait-il accédé au rang de brigadier de l'armée canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale, mais, de 1948 à 1955, il avait occupé le poste de sous-ministre de la Défense nationale au moment de l'établissement de la fonction dans ce ministère. Drury avait alors été à même de se familiariser avec les questions de mesures d'urgence. Quelles qu'en soient les raisons, avant que Bryce ne quitte le Bureau du Conseil privé pour le ministère des Finances, il organise le transfert des responsabilités l'OMU à Drury. Ainsi, le 2 juillet 1963, le Premier ministre par intérim, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, Lionel Chevrier, annonce que l'OMU ne relèvera plus dorénavant du cabinet du Premier ministre :

The government has decided to consolidate arrangements and to bring about a closer degree of co-ordination among the emergency measures organizations, the civil defence college and the emergency supplies planning branch in the Department of Defence Production. Pursuant to the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, order in council P.C. 1963-993, a copy of which I am now tabling, transfers the responsibility for the emergency measures organization from the Prime Minister to the Minister of Defence Production.¹²

Au même moment, le CCDC à Arnprior est transféré du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à celui de Production de défense et devient la responsabilité de l'OMU. La conséquence immédiate de cette réorganisation est d'éloigner l'OMU du centre du pouvoir, même si l'organisme est toujours considéré comme un ministère aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et que son directeur occupe le rang de sous-ministre¹³.

¹² Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty Sixth Parliament, Vol. II, 2 juillet 1963, p. 1723.

¹³ *Loc Cit.* Le texte du décret stipule que « the Emergency Measures Organization is

De 1963 à 1965, sous la gouverne de Drury, l'OMU poursuivra ses activités sans que ne soient effectués de grands changements par rapport à l'administration antérieure. Son directeur, R.B. Curry, quitte l'organisation en mars 1964 et Paul-André Faguy lui succède à la barre de l'organisation. Faguy, le premier et le seul francophone à occuper le poste de directeur de l'OMU, voit à la poursuite des activités de l'organisation sans que n'interviennent de changements majeurs, ni sur le plan de la structure ni sur celui des opérations.¹⁴ Le discours-bilan qu'il livre en mai 1965 devant les membres de la Fédération canadienne des maires et municipalités ne comporte que peu d'éléments nouveaux. Se réjouissant que le travail de son organisation a été salué officiellement par tous les partis à la Chambre des Communes, ce qu'il a été en mesure de constater lors de sa comparution récente devant le Comité spécial sur la défense en compagnie du ministre Drury¹⁵, il s'emploie à décrire les principales activités de l'OMU à laquelle il attribue, selon ses propres termes, le statut d'« agence indépendante ». À l'exception de l'annonce au sujet de l'approbation du gouvernement pour la construction d'un nouveau collège, il indique essentiellement que l'organisation se concentre sur les programmes prioritaires existants, tels que le programme de continuité du gouvernement¹⁶. Après avoir reconnu les insuccès du programme d'abris individuels, il ajoute que la solution se trouve maintenant plutôt dans un programme d'abris publics communautaires. C'est pourquoi, il signale que désormais il compte sur la mise en

designated a « Department » » et que « the Director of the Emergency Measures Organization is designated the Deputy Head of the department for the purposes of the Civil Service Act and to act as deputy for the Minister responsible. »

¹⁴ Faguy, Paul A., « National Developments in the Emergency Measures Programme », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 3, juin 1965, pp. 17-20.

¹⁵ Voir : Emergency Measures Organization, « Special Issue, The Special Committee on Defence Reviews Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964.

¹⁶ *Ibid.*, p. 18.

œuvre du relevé national des abris contre les retombées nucléaires « of all existing buildings, except private homes, across Canada »¹⁷, pour faire avancer le programme national de planification d'urgence. Conjointement avec le Conseil de recherches pour la défense et des spécialistes des États-Unis et de Grande-Bretagne, l'OMU développe et met à l'essai, dit-il, des prototypes d'abris à la base militaire de Suffield (Alberta). Ses ingénieurs en recherche travaillent à la conception d'abris qui ont l'avantage de pouvoir servir en temps de guerre comme en temps de paix. Dans le domaine des communications d'urgence, Faguy confirme que la Société Radio-Canada, alors en mesure de rejoindre 98 p. cent de la population canadienne, augmente à 24 heures par jour sa capacité de diffuser de l'information et des directives d'urgence à l'intention du public. Par ailleurs, la législation d'urgence qu'avaient réclamée les divers ministères fédéraux est rédigée et, à toutes fins utiles, prête à être mise en vigueur. Le guide de planification d'urgence à l'intention des municipalités est révisé et, tout comme au cours des années précédentes sous le gouvernement conservateur, l'OMU continue de planifier, de coordonner, de conseiller, de former et d'informer le public afin de remplir les deux principaux mandats qui lui ont été confiés : assurer la continuité du gouvernement et la survie de la population en temps de crise majeure.

Il n'en demeure pas moins que ces activités relèvent plus du maintien et de la mise à jour du programme et que le déplacement de l'organisation à l'extérieur du champ d'intérêt du Cabinet du Premier ministre tranche nettement avec la période antérieure, sous Diefenbaker. Celle-ci se traduit par la stabilisation relative du budget de l'OMU qui s'établit à 9,2 millions de dollars en 1963-1964¹⁸. Compte tenu de

¹⁷ *Loc. Cit.*

¹⁸ *Op. Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », p. 2.

l'inflation qui gruge l'économie canadienne, les limites qui sont imposées au budget de l'organisme ne lui permettent pas d'élaborer et de mettre en œuvre de nouvelles politiques. Non pas que les Libéraux aient alors décidé d'abandonner le principe d'un rôle actif du gouvernement dans la gestion des urgences, mais, ayant clairement situé l'OMU à l'extérieur du cadre de leurs priorités, ils ont sciemment opté de ne pas lui accorder les fonds nécessaires au développement d'un programme de protection civile digne de ce nom.

L'impression de discontinuité qui se dégage du programme est à l'origine de la première véritable étude parlementaire sur la fonction de planification d'urgence. Celle-ci se déroule en juin, les 18 et 23 juin 1964, alors que le Comité spécial sur la défense se penche sur le mandat de l'OMU. Devant les membres de ce comité, le ministre Drury introduit le sujet en rappelant les grandes lignes du mandat de l'organisme qu'il résume en trois points :

1. To plan measures, including the most sensible use of our resources, that will assist the population to survive the hazards of a nuclear or conventional war;
2. To plan for the continuity of essential elements of all levels of government so that civilian leadership, guidance and necessary instructions can be given to the Canadian people;
3. Provision of assistance to provinces, and through them to municipalities, in developing their emergency services to meet disasters through the medium of financial assistance on the basis of up to 75% federal contribution, the provision of training courses at the Canadian Civil Defence College, and, generally, through the preparation of planning guides.¹⁹

Au cours de la séance, Drury en profite pour faire le point sur la façon dont s'organise la fonction de protection civile au sein de l'appareil fédéral. Il procure aux membres

¹⁹ *Op. Cit., EMO National Digest*, « Minutes of Proceedings on Civil Emergency Planning », août 1964, p. 2.

du comité la description du rôle des douze ministères fédéraux et des cinq organismes qui ont ont rôle spécifique en matière de planification d'urgence²⁰. Il donne aussi un aperçu des programmes et priorités que l'OMU a déjà établis pour assurer la survie de la population et la continuité du gouvernement. Enfin, après avoir énuméré les réalisations de l'OMU, Drury présente un ambitieux plan d'action détaillé en vingt-et-un points pour l'année 1964-1965. La mise en œuvre de ce plan pouvait cependant s'avérer fort coûteuse. Dans le contexte économique du milieu des années 1960 où le gouvernement espère continuer la mise en oeuvre du filet de sécurité sociale avec le programme de sécurité de la retraite et la création du Régime de pensions du Canada, l'adoption de la *Loi sur les soins médicaux*, l'augmentation des allocations de l'assurance-chômage et l'instauration de nouvelles catégories de prestations, notamment des prestations de maternité, il n'était pas du tout assuré que Drury allait être en mesure d'obtenir les fonds nécessaires à sa réalisation.

Dans le rapport que le député libéral D.G. Hahn soumet à la Chambre des Communes le 1^{er} octobre 1964, le comité formule un certain nombre de critiques à l'endroit du système de protection civile qui vient de lui être présenté. Après avoir remarqué qu'à peine la moitié des municipalités canadiennes possèdent une organisation de mesures d'urgence fonctionnelle, il souligne qu'aucune conférence fédérale-provinciale n'a été organisée depuis décembre 1962 et que l'on ne prévoit pas non plus tenir de réunions de ce type dans un proche avenir. En parallèle à cette constatation, le comité se montre aussi préoccupé par l'absence d'exercices nationaux et l'effet négatif que le manque de suivi dans les relations avec les provinces pouvait causer

²⁰ *Ibid.*, pp. 4-8. Voir l'« Annexe 1 » de la déclaration du ministre Drury devant le comité.

sur la validité du programme de planification d'urgence. Il reproche également au gouvernement les écarts qui persistent toujours dans les niveaux de responsabilité entre les divers intervenants et qui sont encore loin d'être résolus²¹.

Enfin, le rapport constitue un constat d'échec de divers programmes, notamment celui sur les prêts hypothécaires et bancaires et, de manière plus générale, sur le programme d'information de l'OMU « to induce home owners to provide their own fallout protection. These have been failures... Much of... [EMO's] ...publicity falls on deaf ears... The public is generally disinterested in times of relative peace »²².

Toutes ces lacunes devraient être corrigées dans les meilleurs délais et les huit recommandations du rapport vont en ce sens :

- (a) A federal-provincial meeting on Emergency Planning be held before the year end. Future meetings be held annually in order to ensure continuing liaison between the two levels of government...;
- (b) EMO national exercises be resumed and conducted on a regular basis;
- (c) Expenditure of funds for the current home shelter program be discontinued;
- (d) Research be carried forward so that techniques of providing home protection quickly, with materials at hand, may be developed;
- (e) The study of public fallout shelters in Alberta be completed. An analysis should be done... as to the cost of providing public fallout shelters across the country and the percentage of population that may be so protected;
- (f) A decision be made concerning fallout protection. The public will not build shelters... Therefore the government must decide based on the costs revealed by the Alberta survey whether or not it will provide protection for a portion of the population;
- (g) Public information programs be instituted to provide basic information...; and
- (h) Consideration be given to the regular testing of the alarm system in all communities across the country.²³

²¹ Canada, House of Commons, *Report of the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defence*, Ottawa, Queen's Printer, 1965, pp. 11-12.

²² *Loc. Cit.*

²³ Emergency Measures Organization, « Special Committee on Defence Report », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, p. 22. Extraits du chapitre 3 du rapport portant sur la planification d'urgence civile.

Les critiques du comité et les décisions gouvernementales qui vont suivre ne manquent pas d'accroître le sentiment de frustration au sein de l'OMU et de ses dirigeants. Quant aux conséquences plus immédiates qui découlent directement des recommandations du rapport, elles se retrouvent en partie dans le texte du « Décret concernant la planification des mesures d'urgence civile » que le gouvernement adopte le 8 juin 1965²⁴ :

It has been felt for some time that the 1959 Civil Defence Order was inadequate and that there should be a more definite allocation of emergency powers, duties and functions to all essential federal departments. Whereas only four federal Ministers were mentioned in 1959, twelve have now been assigned emergency responsibilities.²⁵

Avec l'adoption du décret de 1965, la responsabilité de l'OMU devient celle du ministre de l'Industrie. Il est possible que la décision de transférer l'OMU avait plus à voir avec l'intention de confier la responsabilité de coordonner les politiques de protection civile à l'échelle du gouvernement à un ministre qui avait aussi des responsabilités de planification d'urgence ministérielles. Mais, en réalité, comme Drury occupait déjà le poste de ministre de l'Industrie depuis la création de ce ministère au lendemain de l'élection des Libéraux en avril 1963, l'OMU continuera d'être la responsabilité de la même personne. Quoi qu'il en soit, concrètement, la période des jours meilleurs que l'OMU avait connue alors que l'organisation faisait partie du Bureau du Conseil privé allait prendre fin sous peu : « By 1966-67, the EMO budget reached \$11.1 million (of which \$5.4 million was grants to provinces and municipalities) with a staff of 175 (down from a peak of 217 in 1964-65) »²⁶.

²⁴ RG 2, Dossiers du Conseil privé, vol. 2306, PC 1965-1041, 8 juin 1965.

²⁵ Le texte du décret est reproduit dans le numéro d'août 1965 de la revue de l'OMU. Voir : Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Measures Planning Order - 1965 », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 4-9.

²⁶ *Op. Cit.*, BSPC, «History of Emergency Planning Organization », p. 2.

En plus des douze ministères qui se voient attribuer des « pouvoirs, charges et fonctions civils d'urgence » en matière d'urgence, quatre agences gouvernementales doivent dorénavant non seulement se préparer à remplir les obligations que leur attribue le nouveau décret, mais également fournir les appuis et conseils que requièrent les provinces et les municipalités et les aider à planifier les mesures qui font partie de leurs responsabilités constitutionnelles.²⁷ En prenant acte des recommandations du comité, le gouvernement révoque du même coup le Décret sur la défense civile de 1959 et les amendements afférents promulgués en juin 1963²⁸. En fait, alors que s'installait l'équilibre de la terreur, nombreux avaient été les ministères et agences fédéraux qui avaient consacré, bon an, mal an, de moins en moins d'attention et de ressources aux mesures d'urgence. Le coup de barre du gouvernement voulait donc corriger une situation qui s'était détériorée au fil des dernières années.

Quant aux responsabilités propres à l'OMU, elles demeurent essentiellement les mêmes. Les deux grandes fonctions de l'organisme ont été réunies dans un décret unique et intégrées dans un ensemble auquel le ministre Drury avait déjà fait allusion un an plus tôt comme étant les « mesures de protection civile ». L'OMU se voit donc appelée à poursuivre ses activités antérieures de coordination des travaux des plans de mesures d'urgence et de formation des ministères, agences et sociétés fédéraux, de planification des mesures d'urgence civiles des ministères agences et sociétés qui ne relèvent pas d'autres ministères fédéraux, d'aide et de conseil aux gouvernements provinciaux et aux

²⁷ Le *Décret concernant la planification des mesures d'urgence civiles 1965-1041* attribue des rôles d'urgence aux ministères et agences fédéraux suivants : Agriculture, Production de défense, Affaires extérieures, Finances, Pêcheries, Justice, Travail, Défense nationale, Santé nationale et Bien-être social, Postes, Travaux publics, Transports, Banque du Canada, Gendarmerie royale du Canada, Société centrale d'hypothèques et de logement et Société Radio-Canada.

²⁸ Les décrets CP 1959-656 du 28 mai 1959 et CP 1963-994 du 27 juin 1963.

administrations municipales et de liaison internationale. Le CCDC, transféré à l'OMU en 1963, continuera de faire partie de l'organisation. La seule nouvelle responsabilité que le décret assigne à l'OMU est celle d'élaborer conjointement avec les autorités provinciales un plan d'ensemble pour régir l'utilisation des ressources de transport routier en cas d'urgence. On ne sait trop pourquoi ces fonctions ne sont pas confiées au ministère des Transports²⁹. Le seul changement d'importance s'avère donc être le déplacement de l'OMU du ministère de Production de défense vers celui de l'Industrie. À peine deux semaines se sont écoulées depuis l'approbation du décret que s'organise, à Ottawa, une conférence fédérale-provinciale sur la protection civile à laquelle assistent les provinces et territoires représentés en majorité par des ministres³⁰.

Cette conférence longtemps attendue a principalement pour objet de confirmer « the acceptance of [the federal government's]... proposals and to give general guidance to emergency planners »³¹. La rencontre s'attache donc à mettre en lumière le « Décret concernant la planification des mesures d'urgence civiles » qui détermine avec plus de précision le rôle de l'OMU, ce dont conviennent les participants. Les participants sont aussi informés de la tenue prochaine d'un relevé national des abris contre les retombées nucléaires qui devait débiter sous forme de phase initiale du programme de planification des abris publics. Au cours de la rencontre, l'OMU confirme que les sièges régionaux du gouvernement d'urgence de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba,

²⁹ *Op. Cit.*, RG 2, Vol. 2306, PC 1965-1041; «Civil Emergency Planning Order – 1965 », *EMO National Digest*, août 1965, p. 9.

³⁰ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Dossier « Memorandum to the Minister re: List of Significant Achievements and New Projects of Canada EMO from October 1964 to July 1965 », Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

³¹ C. M. Drury, « Federal Policy and Programmes », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, Ottawa, août 1965, p. 2.

de l'Ontario, du Québec et de la Nouvelle-Écosse sont terminés et s'engage à construire ceux de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve³². On discute également de la récente réorganisation des forces armées canadiennes, que mène le ministre Paul Hellyer, et l'on tente de rassurer les participants en les informant que les changements prévus n'allaient pas modifier le rôle de l'armée par rapport à l'aide que celle-ci pouvait procurer aux citoyens en cas d'attaque nucléaire : l'armée demeurerait responsable des opérations de retour et de sauvetage, du système d'alerte, de la détection des explosions nucléaires et des comptes rendus sur les retombées radioactives, de même que du maintien des communications des gouvernements d'urgence. Toutes ces questions étaient exclusivement du ressort fédéral.

D'autres enjeux, dont certains avaient un caractère technique, préoccupaient davantage les représentants provinciaux. L'un d'entre eux avait trait à la désignation des commissaires régionaux appelés à jouer un rôle de premier plan au cours des premières phases d'une guerre nucléaire. Au lieu d'un représentant du gouvernement fédéral comme commissaire régional au moment critique où les communications entre le centre et les régions seraient probablement coupées, on détermine plutôt que les premiers ministres provinciaux seraient plus aptes à remplir cette fonction en situation d'urgence.

Les discussions portent aussi sur le programme d'aide financière – une question toujours de grand intérêt pour les provinces. Les participants à la conférence conviennent d'améliorer l'administration du programme en mettant l'accent sur la planification des priorités, l'évaluation et les prévisions à long terme. Enfin, la conférence consacre une attention particulière à la planification civile d'urgence

³² *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

et aux organisations d'urgence en temps de paix, un autre point d'intérêt pour les autorités provinciales. Les délégués se mettent enfin d'accord sur le besoin d'examiner tous les aspects des activités de planification de temps de paix et suggèrent que des groupes d'étude conjoints se penchent sur la question³³.

Au lendemain de la conférence, l'OMU prend rapidement la décision de donner suite à cette dernière recommandation. Dès le mois d'octobre, elle convoque la première réunion d'un groupe d'étude fédéral-provincial. Les fonctionnaires fédéraux s'entendent alors pour dire qu'une plus grande attention à l'endroit des catastrophes en temps de paix pourrait constituer une façon d'assurer la participation des provinces et d'obtenir des fonds supplémentaires du gouvernement. L'idée d'accorder plus d'importance aux sinistres de temps de paix n'était pas nouvelle. Elle avait fait l'objet de discussions au sein du gouvernement fédéral au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mais le dossier était resté en plan. Les autorités provinciales avaient traditionnellement maintenu que la responsabilité de protection civile devait inclure les urgences en temps de paix telles que les catastrophes naturelles et technologiques. Du point de vue fédéral, cette question avait été de nouveau abordée en 1959 par le Premier ministre Diefenbaker lorsqu'il avait déclaré : « We shall be quite prepared to agree that the provincial and local facilities, both of equipment and of personnel, whose costs we may share for civil defence purposes should also be made available to meet humanitarian requirements of peacetime disasters »³⁴. Puis, en avril 1964, l'idée avait été reprise dans un article de Curry dans la revue de l'OMU :

³³ Emergency Measures Organization, « Conference Communiqué », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 12-13.

³⁴ *Op. Cit.*, Canada, *House of Commons Debates*, Vol. II, 1959, p. 2129.

EMO has made a review of the number of [natural disasters] in the last four or five years and find that there have been 120 in Canada during that period... These have involved fires, floods, hurricanes, airplane disasters and a variety of other types of emergencies. It is most important that the emergency measures organizations throughout Canada be fully prepared to turn their personnel and facilities to instant use in the event of natural disasters. This ability will go a long way to justify in the minds of Canadians the effort and expense arising from emergency planning. While its use in respect to the threat of nuclear war is basically insurance against an event that we hope may never occur, we do know that there is a constant history of natural disasters. Canadians will be much more inclined to accept and support vigorously civil emergency planning if they are convinced that it has a real place in respect to natural disasters as well as serving as a most worthwhile insurance against wartime hazards.³⁵

Mais, dans l'esprit de Curry comme dans celui de nombreux autres gestionnaires de mesures d'urgence de l'époque, on devait continuer d'accorder la préséance à la planification de temps de guerre qui comportait, selon lui: « the main return from the great amount of work and money that has been put into civil emergency planning »³⁶. Deux mois plus tard cependant, le ministre Drury indiquait publiquement devant le Comité spécial de la Défense que « [e]ffective use can be and has been made of civil defence in peacetime disasters to save lives. This is an immediate and practical use of civil preparations which, unfortunately, has not been publicized »³⁷. Les paroles du ministre semblent avoir été entendues au sein de l'organisation, mais l'évolution se fait lente. Il faut attendre l'été suivant, avant que la direction ne nomme un premier agent chargé de la planification d'urgence des sinistres en temps de paix³⁸. C'est le colonel R.L. Rutherford qui verra à communiquer avec divers ministères et agences dans le

³⁵ *Op. Cit.*, Curry, « Civil Emergency Planning at Various Levels of Government », p. 4.

³⁶ *Loc Cit.*

³⁷ *Op. Cit.*, « Minutes of Proceedings and Evidence », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, p. 1.

³⁸ RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de J.F. Wallace à R.A.J. Phillips, 25 octobre 1965.

but de cerner les rôles et responsabilités des divers intervenants en temps de paix³⁹.

En juillet 1965, il correspond également avec l'*Office of Emergency Planning* des États-Unis sur la question de l'aide transfrontalière. Tout est à faire. En dépit des accords existants, il n'y a pas de mécanisme formel à l'extérieur des voies diplomatiques usuelles pour acheminer l'aide en cas de catastrophes entre le Canada et les États-Unis, comme l'indique la correspondance entre Rutherford et un fonctionnaire américain :

The PL 81-875 program of disaster relief provides for aid to States and local governments in declared major disasters: Federal aid under this program, is limited in the Act to the United States. Therefore, the Office of Emergency Planning does not have currently any responsibility in international disaster relief.⁴⁰

De la même manière, les échanges entre Ottawa et les régions se font progressivement plus soutenus sur le sujet. Une première note de service intitulée « Peacetime Disasters » et envoyée aux directeurs régionaux en juillet 1965 cherche à obtenir les commentaires de ces derniers sur leurs rôles et responsabilités en matière de coordination des activités en temps de paix. Dans sa réponse au directeur général, P.-A. Faguy, le directeur régional par intérim (Ontario), M.R. Harries, souligne l'importance de déterminer la capacité d'action du gouvernement fédéral en appui aux provinces :

In addition to the detail contained in your paper, it is suggested that one matter of policy which should be established as early as possible is the definition of federal capabilities and responsibilities in support of provincial operations in peacetime disasters. Undoubtedly, concurrence of federal departments to participation must be obtained, and an outline of the facilities and resources which they are prepared to make available by location should be established.⁴¹

³⁹ RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de D.G. Keddie à R.L. Rutherford, 16 août 1965; note de service de P. Theriault à R.L. Rutherford, 25 octobre 1965.

⁴⁰ RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de André L. Marcellin à R.L. Rutherford, 9 août 1965.

⁴¹ RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Note de service de M.R. Harries à P.-A. Faguy, 4 août 1965.

La correspondance officielle indique également que les rôles et responsabilités des intervenants provinciaux, tout autant que les protocoles à suivre en cas d'urgence, sont l'objet de discussion entre les directeurs régionaux et l'administration centrale⁴² :

Moreover, EWS [Emergency Welfare Services] seems to have lost sight of the fact that requests for federal assistance will not be forthcoming indiscriminately from the provinces. They will emanate either from the provincial minister responsible or the provincial co-ordinator acting on his behalf. It seems that in the initial stages at least the provincial departmental representatives will be bypassed and the federal EMO regional director contacted.⁴³

Cette nouvelle façon de voir les mesures d'urgence en temps de paix comme étant une fonction intrinsèque de l'organisation va gagner du terrain et même s'imposer au plan politique à la suite d'un événement majeur qui se produit à l'automne 1965 et qui se révélera être le catalyseur de la redéfinition du concept de protection civile au Canada.

La nécessité de planifier et de coordonner l'intervention en cas de catastrophes en temps de paix prend en effet une tout autre dimension le 9 novembre 1965 lorsqu'une panne majeure de courant plonge une grande partie du Nord-Est de l'Amérique du Nord dans l'obscurité⁴⁴. Cette panne survient moins de deux mois après l'entrée en fonction de C. R. Patterson à la direction de l'OMU, en remplacement de Paul Faguy qui vient de donner sa démission⁴⁵ et l'adoption d'une nouvelle désignation de l'organisme : Canada Organisation des mesures d'urgence (COMU). L'incident, qui dégénère rapidement en crise majeure, va orienter de manière définitive la fonction de

⁴² *Op. Cit.*, RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Note de service de P. Theriault à R.L. Rutherford, 25 octobre 1965.

⁴³ *Loc. Cit.*

⁴⁴ Voir la section « Illustrations », p. 409.

⁴⁵ C.R. Patterson prend la direction de l'OMU le 13 septembre 1965 alors que P.-A. Faguy poursuit sa carrière de haut fonctionnaire qui le mènera à occuper, de mars 1968 à août 1970, le poste de sous-ministre à Poste Canada. Voir : Jacques Bourgault, *Le Profil des sous-ministres du gouvernement du Canada*, Ottawa, École de gestion de la fonction publique du Canada, 2004, p. 55.

planification d'urgence sur la voie des urgences de temps de paix en démontrant la fragilité et surtout l'interdépendance des infrastructures essentielles.

La panne qui frappe de nombreux États américains en plus de l'Ontario fait l'objet de plusieurs études aux États-Unis où la *Federal Power Commission* établit que la cause principale est d'origine humaine « compounded by systems inadequate to carry extra loads and protect against emergencies »⁴⁶. Au Canada, le gouvernement est particulièrement inquiet des répercussions que la répétition de tels incidents pourrait avoir sur la capacité de fournir les services gouvernementaux lors de situations d'urgence de ce type. Il crée donc un comité interministériel qui se penche sur les effets de la panne de courant. Le comité, qui est appuyé dans ses travaux par le ministère des Mines et des Relevés techniques, soumet ses recommandations au Cabinet en janvier 1966. L'essentiel de ces recommandations se retrouve dans la décision du Cabinet du 1^{er} février 1966 qui étend aux situations d'urgence et sinistres en temps de paix la responsabilité de planification d'urgence en temps de guerre qu'il possède déjà par l'entremise du COMU :

That a Minister be delegated responsibility for providing and co-ordinating the initial federal response to any peacetime disaster situation whether the federal government was either directly involved or called upon for Assistance by provinces or municipalities; for the purpose, the Minister of Industry, who was already authorized through the Emergency measures Organization to make co-ordinated plans for a war emergency, should have his authority extended to include peacetime emergencies or disasters.⁴⁷

Dans l'immédiat, cette nouvelle responsabilité se traduit par l'examen de toutes les installations fédérales qui fournissent des services essentiels au public. L'étude devra

⁴⁶ *Science News*, « Human Error, Slow Construction », Vol. 93, 20 avril 1968, p. 375.

⁴⁷ RG 57, Dossier 2800-4-1, « Peacetime Disasters », Canada EMO Working Group on Standby Power and Lighting, Annexe A, Record of Cabinet Decision, Meeting of February 1st, 1966, dans Note de service de R.L. Rutherford à C.R. Patterson, 26 juin 1970.

être menée par les ministères et agences en consultation avec le ministère des Travaux publics afin de déterminer « the need for emergency lighting and auxiliary power or standby power to meet power failure situations »⁴⁸. L'étude doit également se pencher sur l'utilité pour les ministères de constituer des stocks de génératrices en cas de besoin et porter aussi bien sur les hôpitaux que les pénitenciers fédéraux qui sont dotés d'équipements de réserve, mais qui seraient peut-être insuffisants lors d'une panne électrique de longue durée. L'Office national de l'énergie⁴⁹ est aussi appelé à participer aux travaux :

That, in the course of the study, the National Energy Board be consulted regarding the extent of any studies which might be made jointly, with the object of classifying and co-ordinating the risks of supply and the risks of distribution in relation to the degrees of dependability required by various loads, so that an acceptable and consistent degree of adequacy of standby supply may be determined for each circumstance.⁵⁰

On demande également à l'Office de poursuivre son analyse des causes de la panne et de formuler des recommandations visant à éviter la répétition de telles situations.

Le mandat du ministre comprend enfin l'obligation de faire rapport aux gouvernements provinciaux des résultats de l'étude de manière à ce que, là aussi, des mesures préventives soient prises au niveau régional.

Au lendemain de ce décret, les premiers travaux de protection civile de temps de paix s'amorcent alors que le COMU préside diverses réunions avec diverses associations nationales, dont la Croix-Rouge et l'Armée du Salut. Pour le COMU, la panne de 1965

⁴⁸ *Loc. Cit.*

⁴⁹ L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral indépendant créé en 1959 par une loi du Parlement du Canada pour réglementer les aspects internationaux et interprovinciaux des secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité. Voir :

<http://www.neb.gc.ca> [Consulté le 26 décembre 2008], Office national de l'énergie.

⁵⁰ *Op. Cit.*, RG 57. Dossier 2800-4-1, « Peacetime Disasters », Note de service de R.L. Rutherford à C.R. Patterson, 26 juin 1970.

s'avère donc être à la charnière de deux époques. À compter du moment où l'organisation commence à s'impliquer formellement dans les questions de protection civile en temps de paix, un nouveau sens est insufflé à son travail et à sa mission. Qui plus est, à cause de l'engagement du gouvernement fédéral envers un programme formel de protection civile en temps de paix, les gouvernements provinciaux et municipaux vont à leur tour devenir plus réceptifs aux demandes financières en provenance des municipalités. Cette « nouvelle pertinence » de la fonction de protection civile autant que des organismes impliqués ne va pas tarder à stimuler et animer une perception plus favorable du rôle de la protection civile. Les inondations de 1966 au Manitoba vont donner l'occasion, d'une part, d'examiner, d'évaluer et de mettre à l'essai les procédures de mesures d'urgence, et d'autre part, de confirmer cette nouvelle perception du public qui se traduit au niveau de la presse régionale et locale, comme en fait foi cet article publié dans le Sud de l'Ontario sur l'inondation manitobaine :

The part played by the Emergency Measures Organization in Manitoba during the six weeks when the Red River threatened to flood the Red River Valley has done more to enhance the image of the agency than any promotion campaign since its inception seven years ago. Thousands of military personnel, civil servants and volunteers worked under the direction of the federal organization to cope with a rampaging river bent on destruction.⁵¹

L'organisation n'en poursuit pas moins pour autant ses travaux de la planification d'urgence en cas d'attaque nucléaire au cœur desquels s'est imposée progressivement une dimension économique depuis le début de la décennie. À cet effet, la Division de planification économique du COMU se préoccupe surtout des répercussions que pourrait avoir une telle attaque sur le système économique dans son ensemble que d'arrangements spécifiques et de questions posées sur l'économie canadienne. Le COMU voit

⁵¹ *St. Thomas Times Journal*, 27 avril 1966, p. 2; Emergency Measures Organization, « EMO Taking Root », *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 3, juin 1966, p. 24.

donc ici son rôle principalement en termes de coordination et de stimulation de la planification économique et du maintien d'une banque de données sur les ressources du Canada. L'interdépendance économique entre le Canada et les États-Unis fait aussi en sorte qu'une étroite collaboration se maintient entre les planificateurs d'urgence canadiens et leurs homologues américains. Mais, même si elle ne sera jamais éliminée de l'organigramme, la division économique allait voir son importance diminuer au rythme de l'attrition progressive que lui imposent les restrictions budgétaires, ce que confirme Dominic Talarico, un employé de l'organisation de l'époque : « By 1974, the division was reduced to one economist who had several modest program proposals »⁵².

En juin 1967, à l'occasion de l'étude des crédits du ministère de Production de défense pour l'année se terminant le 31 mars 1968 à la Chambre des Communes, le ministre Drury profite de l'occasion d'une question de l'opposition pour mentionner que les gouvernements accordent maintenant une plus grande attention à leur capacité de gérer les sinistres de temps de paix, tout en insistant sur le fait que « the substantial part of the work of the Emergency Measures Organization is related directly to nuclear war conditions »⁵³. Il signale, entre autres, que l'OMU compte alors 180 employés et que son budget s'élève à 3 229 300 dollars. Il passe en revue les principaux projets de planification en cas de guerre du COMU, dont le relevé national sur les abris antinucléaires dans les grands immeubles à travers le Canada qui se poursuit toujours et dont les travaux devraient prendre fin l'année suivante. Il ajoute également que « [d]uring the past four years, we have assisted the provinces in developing a capability

⁵² *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 96.

⁵³ Canada, *House of Commons Debates*, Second Session – Twenty-Seventh Parliament, Volume II, 1967, 13 juin 1967, p. 1489.

to detect radiation fallout by issuing over 50,000 radiation detection instruments »⁵⁴.

Pour sa part, le programme de réserves médicales d'urgence atteint alors la somme de plus de 21 millions de dollars en fournitures et équipements médicaux entrposés dans divers emplacements à travers le pays. Quant au programme de construction des installations du gouvernement d'urgence, il lui reconnaît un ralentissement marqué alors qu'on avait dû attendre jusqu'en 1965 avant d'obtenir les autorisations nécessaires pour compléter les accords en vue de fournir des SRGU à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, un programme qui, toujours selon le ministre, devait être complété en 1968. De la même manière, seuls sept des trente-deux sièges de zone du gouvernement d'urgence seront complétées en 1969 et moins du quart des collectivités désignées posséderont éventuellement des installations municipales en cas d'urgence. Au cours des cinq années qui suivent l'arrivée des Libéraux au pouvoir, peu de progrès sont accomplis dans ce domaine.

La situation n'est guère plus reluisante en ce qui concerne la politique sur les abris antinucléaires. Devant le manque d'intérêt des Canadiens pour la construction de tels abris, le gouvernement avait été contraint de mettre sur pied un relevé des édifices publics pouvant servir d'abris potentiels à travers le pays. À ce sujet, la voie à suivre avait déjà été toute tracée dès l'été 1964, au moment de la mise sur pied d'un projet pilote mené en Alberta. Facteur clé dans la décision d'étendre ce dernier à l'échelle nationale, le projet pilote albertain visait à développer diverses « techniques of fallout protection survey which would be applied to a national survey and to determine the amount of fallout protection in the Province of Alberta, in terms of protection factors

⁵⁴ *Loc Cit.*

and space available for public use »⁵⁵. À l'automne 1964, dans la déclaration accompagnant l'étude des crédits de l'OMU à la Chambre des Communes, Drury se montre néanmoins prudent dans ses prévisions de dépenses en rapport avec l'étude nationale : « [W]e can estimate that it would cost approximately 5 cents per head of the population to carry out a national fallout shelter survey across Canada, for a total of approximately \$800,000 »⁵⁶, dira-t-il alors. Et lorsque que viendra le temps d'annoncer la tenue du relevé pancanadien, comme pour marquer la cohérence d'une initiative qui s'insère dans la continuité, le ministre Drury ne manquera pas de souligner le lien entre ces deux études⁵⁷. C'est le ministère des Travaux publics qui est chargé de mener l'enquête au nom du COMU. Le projet subira néanmoins des dépassements de coûts très importants et au total s'élèvera à 2 100 000 de dollars. De plus, les travaux prennent plus de temps de prévu et, en février 1967, J.F. Wallace, qui occupe alors le poste de Directeur général par intérim du COMU, doit se résoudre à annoncer publiquement que loin d'être complété « [t]his survey will be completed about a year and a half from now »⁵⁸. Lorsque terminée, l'étude révélera l'existence de quelque 53 millions d'emplacements potentiels, dont 38 millions situés dans les zones cibles. Divers problèmes de mise en oeuvre avaient entravé le bon déroulement du programme, mais surtout, trois ans après son lancement, le gouvernement ne savait toujours pas quelle suite y donner.

⁵⁵ S.N. White, « Alberta Pilot Fallout Protection Survey », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 1.

⁵⁶ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Sixth Parliament, Volume IX, 1964, 22 octobre 1964, p. 9355.

⁵⁷ Emergency Measures Organization, « National Fallout Shelter Survey », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 6.

⁵⁸ *Op. Cit.*, Wallace, « Canada EMO Emergency Planning », *EMO National Digest*, juin 1967, p. 5.

De 1963 à 1968, les attributions du collège, maintenant appelé le Collège canadien de la protection civile (CCPC), demeurent inchangées. On continue d'offrir des cours, des séminaires et des conférences. Cependant, la décroissance des fonds alloués au collège indique bien l'importance que le gouvernement accorde à la fonction de préparation aux urgences. Le collège, qui bénéficie en 1962-1963 d'un budget de 972 000 dollars, voit celui-ci réduit de presque la moitié en 1967-1968 à 544 000 dollars⁵⁹. Cette importante réduction du financement frappe toutes les activités et explique en grande partie l'annulation d'un projet de renouvellement de ses installations. Là comme ailleurs, les coupures budgétaires s'additionnent et, en fin de compte, font en sorte que le programme du COMU s'en trouve diminué.

Au plan national, le bilan n'est guère plus reluisant, même si l'état de préparation semble donner quelques signes encourageants dans certaines provinces. En 1961, l'OMU avait distribué à travers le pays un guide de planification de survie à l'intention des municipalités dans le but d'aider à l'établissement de « procedures for organizing emergency measures within the context of municipal governments [and]... procedures and organization required to meet the problems arising out of nuclear war »⁶⁰. L'année suivante, il demande pour la première fois aux municipalités de produire un rapport de progrès sur leur état de préparation. Au printemps 1963, l'OMU est donc en mesure de procéder à l'analyse de quelque cinq cents « Annual Municipal Progress Reports for 1962 » que les municipalités lui ont déjà fait parvenir. Le portrait qui s'en dégage en dit long sur l'état de préparation des municipalités canadiennes à travers le pays :

⁵⁹ *Op Cit.*, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, « Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace », publication, 1960, Annexe « A ».

⁶⁰ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-4, Dossier « Municipal Survival Planning, publication, 1963 », Note de service de R.B. Curry à tous les directeurs régionaux, 10 juin 1963.

Exceedingly few municipalities have in existence written survival plans, although a sizeable number of them have been organizing for a number of years... the annual reports revealed that many small municipalities were trying to organize emergency services which are not really required in most of them...⁶¹

Les planificateurs fédéraux doivent alors prendre en compte que la planification d'urgence requiert plus de temps dans les petites localités faute de personnel d'urgence permanent. Il doivent également reconnaître que « [i]t is also important that provinces devote considerably more time to assisting the [part-time] co-ordinators in carrying out their responsibilities »⁶². Selon une évaluation menée en juillet 1962 sur le nombre total de coordonnateurs disponibles dans les provinces et municipalités aux fins de planification d'urgence, les coordonnateurs à temps partiel sont cinq fois plus nombreux que les coordonnateurs à temps plein⁶³. En juillet 1965, l'OMU est ainsi en mesure de fournir au ministre un rapport de progrès qui confirme l'intérêt manifeste des provinces pour les questions de protection civile, reflétant en cela le haut taux de participation obtenu le mois précédent lors de la tenue d'une conférence fédérale-provinciale où les provinces et territoires étaient tous représentés. Les provinces, qui semblent d'ailleurs faire meilleur usage des ressources provinciales et locales en situation d'urgence de temps de paix, ont déjà conclu avec le fédéral un accord au sujet de la mise en œuvre en temps de guerre de services intégrés à l'intention des agriculteurs, accepté en principe de nouveaux accords en matière de planification

⁶¹ *Ibid.*, p. 2-3.

⁶² *Loc. Cit.*

⁶³ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-7, Dossier « Number of persons in Provinces and Municipalities Available for Emergency Purposes, publication, 1962 », Tableau récapitulatif du nombre de personnes dans les provinces et municipalités disponibles aux fins d'urgences, 9 juillet 1962.

d'urgence civile et se sont entendues avec Ottawa « for more effective programme management and the need for programming on a five-year basis »⁶⁴.

Dans la région de l'Atlantique, la Nouvelle-Écosse réoriente progressivement ses activités en fonction des désastres naturels, particulièrement en matière de formation. Dans une déclaration du ministre responsable de l'organisation de mesures d'urgence de la province, Percy Gaum, ce dernier indique que « between 1962 and 1967, 5,567 Nova Scotians received instruction in one or more fields of emergency planning thus ensuring a strong nucleus of well-trained volunteers »⁶⁵. En dépit d'importantes contraintes financières, cette réussite fait écho au nombre de municipalités qui se joignent au programme provincial, un nombre qui se multiplie par dix et qui atteint « a record of 63 out of 67 municipal units »⁶⁶. En 1966, le gouvernement décide de mettre sur pied une structure mieux en accord avec cette réorientation :

Following this decision, the Provincial Disaster Committee was formed to deal with peacetime disasters of magnitude. It is composed of representatives from the Red Cross, St. John Ambulance, Salvation Army, Royal Canadian Legion, Canadian Coast Guard, the Provincial Fire Marshall, R.C.M.P., Atlantic Region Canadian Forces observers from « H » Division, the Regional Director of Canada Emergency Measures Organization, and the Federal Representative, Emergency Welfare Services, the Chairman of this Committee is the Director of EMO (N.S.).⁶⁷

Pour sa part, le Nouveau-Brunswick s'inscrit dans la même tendance et adopte au début de la décennie une nouvelle loi sur les mesures d'urgence qui oblige les dix-huit municipalités les plus importantes de la province à se doter d'un plan d'urgence, comme l'indique le coordonnateur des services sociaux de la province, William Sargeson :

⁶⁴ *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

⁶⁵ Gordon Grant, « Emergency Planning in Nova Scotia », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 5, octobre-novembre 1968, p. 10.

⁶⁶ *Loc. Cit.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 10.

In 1960, the emphasis of the organization was modified slightly with the Emergency Measures Act. The organization was now to place major emphasis on nuclear response programs, but at the same time was able to place a minor emphasis on the organization's response to natural disasters. By 1964, the organization was involved in response to flooding and searches for missing persons...⁶⁸

Mais, la situation varie considérablement d'une province à l'autre, même au sein d'une même région. Les progrès en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick tranchent nettement avec la situation ailleurs, comme à Terre-Neuve où la province se trouve confrontée à un « regrettable lack of interest in emergency planning in most provincial government departments including one or two with definite responsibilities for provision of emergency services »⁶⁹. En 1961, les services d'urgence de la province ne sont toujours pas organisés suivant le modèle que préconise l'organisation des mesures d'urgence. Ainsi, dans une province où les incendies de forêt constituent la principale menace, la coordination des mesures d'urgence incombe au sous-ministre des Ressources et au Chef forestier. C'est pourquoi, à l'hiver 1963-1964, lors d'une étude sur le rôle en temps de paix de l'organisation des mesures d'urgence provinciale, on lui attribue un ensemble de tâches administratives et de soutien en appui au Chef forestier, « provided EMO could ensure that the organization was available »⁷⁰, ajoute-t-on. Le « Forest Fire Support Plan » qui en découle est rédigé, entre autres, par le Directeur de la planification d'urgence qui fonde de grands espoirs sur ce rôle de temps de paix de l'OMU et la visibilité qui s'y rattache. Selon le directeur de l'OMU provincial, « Newfoundland EMO feels that plans of this nature, if properly publicized,

⁶⁸ William G. Sargeson, « New Brunswick Emergency Measures Organization », *Emergency Planning Digest*, Vol. 4, No. 2, mars-avril 1977, p. 6.

⁶⁹ *1963 Newfoundland Annual Report*, cité dans *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 55.

⁷⁰ D.M. Owen, « Newfoundland EMO Plans to Support Forest Fire Operations », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, p. 19.

will go far toward breaking down the public apathy toward our work during the present ‘thaw’ in the Cold War »⁷¹. Malheureusement, quelques années plus tard, le programme provincial qui chapeaute les organisations municipales auquel se rattache le programme de mesures d’urgence éprouve d’importantes difficultés et entraîne dans sa suite le programme de protection civile⁷².

Plus à l’ouest, avec l’arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Lesage, le gouvernement du Québec marque la création en 1961 d’un service autonome sous la responsabilité du Solliciteur général du Québec : la Protection civile du Québec. Puis, en 1964, la *Loi sur la protection civile* qui, dès 1951, avait été l’une des premières législations de défense civile à être adoptée au pays, est modifiée de façon à tenir compte des sinistres en temps de paix, tels que les inondations, les tornades, les avalanches, les tempêtes de neige et les incendies⁷³. Au même moment, un nombre grandissant d’intervenants québécois accèdent aux rudiments de la protection civile au travers de cours de formation offerts dans leur langue maternelle. Alors que seulement 725 résidents du Québec s’inscrivent aux cours de formation qu’offre le collège au cours des années 1950, les inscriptions doublent de 1961 à 1964 alors qu’en février 1962 « the first National Survival Orientation Course was offered at CCDC in French »⁷⁴ et que se tient une première conférence à l’intention des élus municipaux en juillet de la même année. La portée du programme s’étend aussi aux grands événements de la période lorsque la Protection civile du Québec organise des rencontres avec les autorités

⁷¹ *Ibid.*, p. 20

⁷² *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 52.

⁷³ Voir : <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=503>
[Consulté le 15 avril 2010].

⁷⁴ C.H. Little, « Federal Training Program », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, juin 1962, p. 15.

d'EXPO 67 et qui mèneront éventuellement à l'élaboration d'un plan d'intervention en cas d'urgence adapté aux conditions particulières du site de l'exposition universelle.

En Ontario, depuis l'adoption de l'*Emergency Measures Act* en 1962, le ministre de la Justice est responsable de l'organisation provinciale des mesures d'urgence.⁷⁵

En 1966, on compte plus de 46 organisations de mesures d'urgence locales qui couvrent 96 p. cent de la population de l'Ontario. Mais à partir de 1968, les restrictions budgétaires qu'impose le gouvernement provincial ont des effets catastrophiques sur le programme de mesures d'urgence. L'importante réorganisation qu'annonce le gouvernement réduit le personnel de l'OMU provinciale à un seul agent appuyé des services d'une seule secrétaire. D'autres effets se font aussi bientôt sentir, tel que le rapportent les chercheurs du Disaster Research Center de l'Ohio State University, John Hannigan et Rodney Kueneman :

[T]he inventory of equipment accumulated by E.M.O. was transferred to departments of the government whose normal activities were allied to a number of responsibilities previously the sole jurisdiction of the Provincial E.M.O.... In the words of a member of the Provincial Government who initiated these measure: « There was very little these people could or were asked to do. »⁷⁶

Au Manitoba, à l'exclusion des activités de préparation en matière de lutte contre les inondations de l'organisme de mesures d'urgence provincial, on ne semble faire que peu de progrès. Il en va de même en Saskatchewan où aucun progrès significatif ne marque la période 1963-1968. En Alberta, on pourrait croire que la province voit la mise en œuvre de son programme de protection civile se développer à un bon rythme.

⁷⁵ MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier Emergency Measures Organization – municipal, survival planning, Renfrew. Memoranda, 1959-1963, Copie de document, Bill 91, An Act Respecting Emergency Measures. « The Emergency Measures Organization of Ontario is continued and shall be under the administration of the Attorney General ».

⁷⁶ John Hannigan et Rodney Kueneman, « Provincial Emergency Measures », *Emergency Planning Digest*, Vol. 3, No. 3, mai-juin 1976, p. 3.

À partir de 1960, alors que le nombre des urgences civiles s'accroît de manière importante, la province met de plus en plus d'accent sur la planification et la formation en fonction des urgences naturelles et technologiques. L'*Alberta Civil Defence* devient l'*Alberta Emergency Measures Organization*⁷⁷. Mais, là comme ailleurs, diverses réductions du personnel en 1968 viennent en ralentir les activités. Seuls les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon peuvent se féliciter d'avoir complété les plans d'urgence de toutes les grandes collectivités du Nord, et ce, dès 1966. Tout comme en Alberta, l'Organisation de mesures d'urgence de Colombie-Britannique commence à orienter ses activités en fonction des sinistres de temps de paix au début des années 1960, en lien sans doute avec le degré accru de sensibilisation aux urgences résultant du grand nombre de sinistres majeurs à frapper la province. Dans la foulée de l'adoption du *Civil Defence Act* (RSBC – 1960), la province développe en 1964 un plan d'urgence de défense contre les incendies « to provide the organizational and operational basis for the integration of the Fire-fighting Services of the Province of British Columbia in the event of an EMERGENCY beyond the normal operational capabilities of the Services »⁷⁸. Le plan est également adopté dans le but de permettre aux services de lutte contre les incendies provinciaux de contribuer aux opérations de « retour » de l'armée canadienne en vertu du Décret sur la défense civile de 1959⁷⁹. La province confie aussi à la direction générale de la Santé du ministère des Services de Santé et de l'Assurance hospitalisation la mise sur pied d'un service de santé d'urgence : « The same organization that is being created to deal with civilian casualties after an enemy attack should, it is felt, be able to assist in

⁷⁷ Emergency Planning Canada, « Alberta Disaster Services Gets New Name », *Emergency Planning Digest*, Vol. 12, No. 4, octobre-décembre 1985, p. 23.

⁷⁸ Basil Nixon, « British Columbia Emergency Fire Defence Plan », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, p. 15.

⁷⁹ *Loc. Cit.*

major natural disasters »⁸⁰, proclame le directeur de ce nouveau service qui relève directement du ministre provincial de la Santé. Au cours de cette période, l'organisation provinciale de mesures d'urgence s'affaire enfin à la mise sur pied d'un accord d'aide mutuelle en matière de protection civile entre la province et l'État de Washington qui sera finalement ratifiée en 1968.

À Ottawa, le COMU s'intéresse lui aussi aux enjeux du domaine international au nom du gouvernement du Canada. L'organisation continue d'assurer la représentation du pays au sein des divers forums de l'OTAN intéressés à la planification d'urgence. En matière de relations canado-américaines, les efforts des deux partenaires aboutissent à l'expansion des communications transfrontalières par télécopieur, à divers accords bilatéraux entre les organismes de planification d'urgence et à une collaboration accrue dans l'élaboration des procédures visant l'information du public en cas d'urgence. Des deux côtés de la frontière, on se rend compte cependant que les organisations nationales respectives auraient besoin d'un cadre de référence plus complet et d'une orientation mieux définie et plus précise. À la suite de discussions qui sont entamées en 1965, l'accord de coopération canado-américain du 15 novembre 1963 est révisé et un nouvel accord entre en vigueur le 8 août 1967⁸¹. Ce dernier n'incorpore cependant pas de nouvelles politiques. Toutefois, il comporte une déclaration de principes touchant la coopération canado-américaine en matière de planification civile d'urgence qui doit servir de guide aux autorités des deux pays. Les seuls changements majeurs par rapport à l'accord précédent sont l'introduction du concept de compatibilité entre les plans et

⁸⁰ A.A. Larsen, « The Organization for Disaster in British Columbia », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, octobre 1963, p. 4.

⁸¹ United Nations, *Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Canada on cooperation on civil emergency planning (with annex)*, Ottawa, 8 August 1967, Treaties Series, No. 9913, 1969, pp. 36-44.

les systèmes d'urgence des deux pays et l'extension de l'autorité des agences fédérales respectives. Tel que le stipule le texte de l'accord,

Under this agreement, the Governments of the United States and Canada will arrange for their appropriate departments and agencies, under the supervision of the United States-Canada Civil Emergency Planning Committee and in accordance with the Statement of Principles annexed hereto, to continue their consultations and cooperation on civil emergency planning (including civil defense) in order to achieve the maximum degree of compatibility... and also to recommend to the United States-Canada Emergency Planning Committee, where necessary and relevant, cooperative arrangements for mutual assistance in the event of armed attack on either country in North America.⁸²

Le Comité canado-américain de planification civile d'urgence⁸³ comprend le directeur général du COMU, un représentant nommé par le ministère des Affaires extérieures du Canada, le directeur de l'Office de planification d'urgence des États-Unis, le directeur de la Défense civile des États-Unis et un représentant nommé par le Département d'État américain. Le secrétariat du comité est assuré conjointement par le COMU, l'Office de planification d'urgence et la Direction de la Défense civile. Le comité, qui entend également superviser les activités conjointes de planification d'urgence, prévoit tenir des réunions annuelles.

En ce qui concerne l'état de préparation national, les six premiers mois de 1967 voient autant les ministères fédéraux que plusieurs provinces et municipalités s'engager sur la voie de la mise en oeuvre de nouvelles méthodes de gestion financière et l'implantation de systèmes de planification et d'élaboration de programmes et de budgets en appui au programme national de mesures d'urgence. Vingt-huit programmes nationaux sont ainsi identifiés pour faire partie du Plan de survie du Canada et le COMU prévoit que l'essentiel des objectifs établis dans les programmes gouvernementaux

⁸² *Ibid.*, p. 37.

⁸³ *Loc. Cit.* Traduction officielle.

devait être atteint en 1971-1972. Mais, à la mi-août, le gouvernement fédéral annonce son intention de réduire à nouveau les dépenses gouvernementales dans sa lutte contre l'inflation. Du coup, tous les projets de construction et d'acquisition d'équipements qui n'avaient pas encore débuté sont annulés pour les exercices financiers 1967-1968 et 1968-1969. Au nombre des projets touchés figurent celui de nouvelles installations du CCPC à Amrrior, ceux des SRGU à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, de même que divers autres projets d'acquisition, notamment dans le domaine des communications⁸⁴. Le 7 décembre, c'est au tour du président du Conseil du Trésor de confirmer à la Chambre l'intention du gouvernement d'aller de l'avant avec ses propositions de réduction des dépenses dans le secteur des mesures d'urgence.

Au terme d'une étude portant sur les diverses manières de réduire les dépenses tout en conservant « a capacity to continue with those vital preparations and plans which should not be deferred or set aside »⁸⁵, le COMU recommande alors diverses mesures visant à la fois la réduction des dépenses, mais aussi le reprofilage de l'organisation et l'amélioration de la coordination et de la gestion financière. Ces nouvelles mesures sont approuvées par le gouvernement en janvier 1968. Toutefois, dès le 6 février suivant, le ministre Drury déclare à la Chambre que le gouvernement entend poursuivre le programme de mesures d'urgence « but with a reduced budget, a streamlined organization and improved national management and co-ordination »⁸⁶. Du même souffle, le ministre signale l'abandon des anciens concepts

⁸⁴ MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, Dossier « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada by Canada EMO, 1968 », Énoncé de position à C.R. Patterson, E.W. Laver, S.N. White, A.B. Stannard, B.P. O'Connell, D.D. Ledingham, J.F. Wallace, 11 janvier 1968, p. 1.

⁸⁵ *Loc. Cit.*

⁸⁶ *Op. Cit.*, Canada, *House of Commons Debates*, Vol. VI, 1967, p. 6405.

qui envisageaient la formation d'un grand nombre de volontaires comme intervenants de la protection civile et ajoute que :

[g]reater emphasis will be placed upon the acceptance by governments at all levels of civil emergency planning as a part of day to day government activity, and ever greater reliance will be placed upon the capacity of existing government services to expand and to deal with war emergency... While it is the government's purpose to reduce recurring administrative and maintenance costs, it is not proposed to proceed with the wholesale dismantling of existing facilities.⁸⁷

Entre autres, les moyens de rediffusion d'urgence et les centres d'opération d'urgence du gouvernement continueront d'être maintenus de sorte que, même si leur importance est réduite, il demeure toujours possible de les activer rapidement en cas de crise.

La réaction des partis d'opposition est immédiate et cinglante. Alors que l'ancien ministre Harkness, dénonce le manque d'enthousiasme du gouvernement à l'endroit du COMU et condamne sa réticence à collaborer avec les provinces, le néo-démocrate T.C. Douglas, craint surtout les conséquences de l'affaiblissement de l'état de préparation national et ne peut s'empêcher de souhaiter que le gouvernement «will not loose sight of the value of training federal, provincial and municipal defence workers to meet civil disasters, bearing in mind that the organization is being used increasingly for this purpose »⁸⁸.

Compte tenu du peu de cas que le Premier ministre semblait accorder à la planification d'urgence, son exclusion de la liste des priorités gouvernementales était sans doute prévisible. On pouvait s'attendre en période d'austérité à un gel ou à une certaine diminution du budget de l'organisation responsable de sa mise en œuvre au sein de l'appareil fédéral. Mais, certaines études menées quelques années plus tard,

⁸⁷ *Loc. Cit.*

⁸⁸ *Ibid.*, p. 6406.

dont celle d'Hannigan et de Kueneman, n'hésitent pas à qualifier la décision du gouvernement fédéral de véritable « guillotine financière » qui frappe d'abord l'organisation nationale en réduisant son budget du quart, mais qui par la suite aura des conséquences majeures dans les provinces⁸⁹. Au sein même du gouvernement fédéral, les effets de cette décision ne se limitent pas au COMU mais s'étendent aux autres ministères et agences fédéraux. Ils touchent les services d'urgence de santé, les services d'urgence sociaux, les activités de planification dans les domaines de l'approvisionnement et des communications dans des ministères tels que celui de la Santé et du Bien-être social, de la Production de défense, de la Défense nationale et de la Société Radio-Canada. En fait, les réductions de dépense à l'ensemble du gouvernement fédéral font passer les allocations consacrées à la protection civile de 25 à 14 millions de dollars pour l'année 1968-1969.

Il n'en demeure pas moins que le coup le plus dur est encaissé par le COMU. Non seulement le parachèvement des programmes et des activités prévues pour l'année financière 1971-1972 est-il reporté à 1975, mais le budget du Programme d'aide financière consacré aux provinces et municipalités est réduit de 5,2 à 3,75 millions de dollars, comme le signale l'« énoncé de position » du COMU de janvier 1968 :

This action is consistent with the general pattern of reductions at the federal level where the Canada Emergency Measures Organization budget has been reduced from the 1967-68 level of \$10,659,500 to \$7,035,800 for 1968-69.⁹⁰

Ces coupures budgétaires sévères vont provoquer une réduction du personnel de l'ordre de 40 p. cent, soit de 140 à 92 employés⁹¹. Tous les programmes en subissent les

⁸⁹ *Op. Cit.*, John Hannigan et Rodney Kueneman, « Provincial Emergency Measures », *Emergency Planning Digest*, mai-juin 1976, p. 3.

⁹⁰ *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, Dossier « A Position Paper », p. 2.

⁹¹ *Op. Cit.*, Thomas A. George, « Training and Education at the Canadian Emergency

contrecoups. On doit ainsi limiter le nombre de cours de formation à l'intention des planificateurs, des spécialistes et des élus. Toutefois, l'effet peut-être le plus important à long terme se situe au niveau du changement qui intervient dans l'attitude du personnel. Jusqu'alors, malgré un parcours souvent difficile, l'organisation avait néanmoins été en mesure de préserver l'esprit de corps au sein de son personnel.

Or, les coupures de 1968 viennent modifier la donne. Comme le rapporte Dominic Talarico un climat négatif s'installe à l'échelle de l'organisation : «...change in attitude by CEMO's officers... a mood of pessimism set in. Frustration became increasingly evident and officers' confidence in the value of their work seemed to disappear »⁹².

Le constat que fait Stuart Nesbitt White des effets de ces compressions diffère dans les contours mais arrive essentiellement à une conclusion similaire :

[B]ecause of the urgent attention demanded by social and economic problems, professionals could do little to influence government to continue expanding emergency preparedness. It was not difficult to imagine the results... Professional attitudes had not changed but there was no audience for their proposals.⁹³

De la collectivité de la protection civile, on ne pouvait pas vraiment s'attendre à une réaction autre que celle qui sera publiée dans le numéro de janvier du bulletin d'information de l'Organisation de mesures d'urgence de la Nouvelle-Écosse.

« EMO is an essential service... its programs should not be curtailed -through unreasonable cuts in appropriations – to impair its over-all capabilities for protecting the Canadian public »⁹⁴, affirme alors le rédacteur-en-chef de la publication.

Preparedness College », p. 5.

⁹² *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 58.

⁹³ S.N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, Vol. 13, No. 3, juillet-septembre 1986, p. 11.

⁹⁴ *Halifax Chronicle-Herald*, 13 février 1968, « EMO – Whipping Boy For Spending Cuts », p.18.

Par contre, à travers le pays, les réactions de la presse aux annonces du budget sont mixtes. D'une part des journaux tels que le *Halifax Mail Star* et le *Sudbury Star* appuient l'action du gouvernement. À l'opposé, le *Sarnia Observer* partage l'avis du *Moncton Times* lorsqu'il affirme en éditorial que « This reduction is just another indication of how the government's absolute fiscal irresponsibility over the years since 1963 has left it into the position where it doesn't know where to turn for funds »⁹⁵. De conclure le journal : « The criticism is aimed fairly and squarely at the federal government »⁹⁶.

Deux mois avant l'annonce de Drury, mourrait Frank Worthington, le premier coordonnateur de la protection civile du Canada.⁹⁷ C'était peut-être mieux ainsi. Le vieux général n'allait pas être le témoin ni de ce dernier coup de Jarnac du gouvernement ni de ce qui allait suivre.

⁹⁵ *Loc. Cit.*

⁹⁶ *Moncton Times*, 27 février 1968, « CBC Night Service should continue », p. 4.

⁹⁷ Canada Emergency Measures Organization, « In Memoriam. Major-General F.F. Worthington, CB, MC, MM, CD », *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 6, décembre 1967, p. 21.

LE PROJET PHOENIX OU COMMENT NE PAS RENAÎTRE DE SES CENDRES

Project Phoenix was an attempt to stave off dissolution of emergency establishments.¹

Stuart Nesbitt White, Bangor, Irlande du Nord, 12 juin 1997

Au cours des mois précédant l'annonce à la Chambre des Communes des compressions budgétaires qui allaient être imposées au COMU, le ministre Drury avait demandé au directeur général de l'organisation, C.R. Patterson, de lui soumettre ses recommandations visant la poursuite du programme de mesures d'urgence à l'intérieur d'un cadre financier plus « rigoureux ». Au terme de la revue de programme qui s'ensuit, il est convenu de conserver l'essentiel du programme, mais à l'intérieur d'un échéancier décalé :

To reduce immediate costs, capital construction and equipment acquisition was deferred till a later date. Expenditures were designated for minimum planning staffs, the training of key officials and necessary people, and for the maintenance of existing major systems which had been developed as essential to the preparedness program.²

L'organisation décide également de mettre en chantier une vaste étude qui entend examiner tous les programmes de mesures d'urgence et inclure des recommandations sur les priorités, la main-d'œuvre et les budgets requis, de même que les lignes directrices nécessaires pour atteindre des objectifs nationaux que l'on fixe pour 1975 à tous les paliers de gouvernement. Surnommée « projet Phoenix », l'étude que dirige l'un des piliers de l'organisation, Stuart Nesbitt White, entreprend ses travaux à compter du mois

¹ MCGF, Archives, Lettre de Stuart Nesbitt White, 12 juin 1997.

² C.R. Patterson, « National Emergency Planning – 1968 », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 6, décembre 1968- janvier 1969, p. 2.

de décembre 1967³. Le rapport final doit être produit rapidement et remis à Patterson avant la fin de l'exercice financier, le 30 avril suivant. Le projet est exigeant :

Investigation of the objectives of civil emergency planning; studies with other federal government departments and with provincial authorities to determine individual activities; the desirable grouping of activities within the total emergency program; the determination of measurable goals; the establishment of planning priorities and revised effective management of the Canadian program of civil readiness preparations.⁴

Malgré un échéancier serré, il comprend la mise sur pied d'un groupe d'étude dont l'approche collégiale inclut la participation de fonctionnaires « drawn from several departments ...[as well as] provincial participation »⁵. En réalité, le groupe mis sur pied en appui à Nesbitt White ne mettra fin à ses travaux qu'en juin de la même année.

Dans le numéro de décembre 1968 de la revue de COMU, Patterson invite la collectivité des mesures d'urgence à participer aux délibérations qui en résulteront et aborde la question de la dernière réorganisation annoncée en juillet 1968. Il mentionne aussi le nouveau lien créé entre le COMU et la Défense nationale alors que son organisation est devenue une direction générale relevant du sous-ministre de la Défense. Il ajoute : « This new relationship under a Minister who is cognizant of, interested in and in support of our program allows us to be identified with the total defence community »⁶.

Cette notion d'identification à la défense totale se retrouve d'ailleurs à plusieurs reprises dans les pages du rapport Phoenix. D'entrée de jeu, le rapport affiche ses couleurs :

To develop its full effectiveness, civil emergency planning must be regarded as a single national program. Although there are many authorities, independent of each other who are responsible for managing its component parts, and while

³ *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada by Canada EMO, 1968 », 11 janvier 1968, p. 3.

⁴ *Loc. Cit.*

⁵ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁶ *Op Cit.*, C.R. Patterson, « National Emergency Planning – 1968 », *EMO National Digest*, décembre 1968-janvier 1969, p. 2.

these include governments at all levels, nevertheless in the interests of the defence of Canada, there must be an all pervading unanimity of purpose, policy and management. The procedures which we propose, therefore, are intended to develop the necessary cooperation without interfering with the existing areas of responsibility and established lines of authority. It has also become apparent to us that it is no longer logical to talk about military defence and civil defence as if they were separate entities.⁷

L'étude à plusieurs volets repose, entre autres, sur l'hypothèse de ce qui est identifié comme « a plausible or nominal attack to be used as a measurement base for national capability [that] has been developed by the Defence Research Board »⁸ qui pourrait se produire en 1975 et dont on se servira pour appuyer les recommandations du rapport :

The number of targets [300] aim point attack for North America including Canada] chosen is considered a likely one taking into consideration the magnitude of the Soviet Threat in 1975, the probable effectiveness of active defences and the level of damage the attacker may wish to achieve.⁹

Un tel scénario pourrait entraîner des pertes considérables au sein de la population comme en font foi les projections du nombre de victimes potentielles :

Killed 8.5 millions killed (urban 8.0/rural 0.5 mainly from fallout);
 Seriously injured (0.79 urban and rural);
 Lightly injured (0.77 urban and rural);
 Surviving uninjured (11.91 urban and rural)¹⁰

Les auteurs du rapport espèrent cependant qu'en adoptant le train de mesures que contient le rapport et qui pourrait être mis en place avant 1975, les effets d'une attaque nucléaire sur le pays seraient considérablement amoindris. La mise en œuvre de ces recommandations nécessiterait cependant des investissements additionnels de près de quelque 269 millions de dollars étalés sur les six années suivantes comme le démontre le tableau suivant :

⁷ Canada Emergency Measures Organization, *Project Phoenix, Final Report*, Ottawa, juin 1968, p. i.

⁸ *Ibid.*, p. 5.7.

⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰ Données tirées du tableau « Casualties », *Project Phoenix, Final Report*, p. 5.8.

TABLEAU 9.1

« SUMMARY COMPARISON OF 1968/69 PROGRAM REVIEW AND ESTIMATED EXPENDITURES REQUIRED TO REACH CAPABILITY LEVEL OF 60 PERCENT UNINJURED (MILLIONS OF DOLLARS) »¹¹

SUB-PROGRAM	PROGRAM REVIEW		60 % LEVEL ESTIMATE	
	1969-1970	TO 1974-1975	1969-1970	TO 1974-1975
Public Protection	2.457(a)	18.004(a)	11.149	69.912
Public Information	1.924(a)	11.077(a)	3.938	24.129
Essential Societal Services	2.394	14.351	25.782	101.288
Continuity of Government	1.028	22.800	5.693	34.934
Essential Utilities And Services	NA(b)	NA(b)	1.662	9.531
Economic Planning & Resource Control	2.521	14.518	1.935	11.557
Services Activities	0.867(a)	5.551(a)	2.872	17.576
GRAND TOTAL	11.191	86.301	53.031	268.927

Note: (a) DND figures not available

(a) New grouping of activities – DND estimates not available

Le projet Phoenix établit également que les restrictions budgétaires que le COMU vient de se voir imposer par le gouvernement fédéral réduisent considérablement sa capacité d'action. Advenant le cas où le gouvernement opterait pour le maintien de l'organisation dans la situation budgétaire de subsistance dans laquelle elle se trouve, le rapport prévoit qu'il en résulterait « a steady annual degradation of national capability to meet a war emergency »¹². Le rapport souligne au passage les carences les plus graves de la défense civile au pays. Ces carences se confondent avec celles que le Groupe de travail sur les mesures de guerre de 1957 avait identifiées, une décennie plus tôt :

First, there did not exist a satisfactory method of assessing the nation's readiness and capability for meeting the loads which would be imposed on the civil structure during a war emergency;

¹¹ *Ibid.*, p. 7.6

¹² *Loc. Cit.*

Second, and this was becoming more serious with the reduction of financial support, there was no satisfactory method for deciding which civil emergency measures should have priority in the allocation of the limited funds available; Third, ...although there was a great deal of interdependency between emergency functions, the goals of these activities had not, in all cases, been selected and coordinated to be compatible with one another or to achieve a degree of balance throughout the national capability; Fourth, the zeal and energy of some managers of emergency functions were in sharp contrast to the lack of interest or support afforded to others, and this naturally affected the rate of development of the various, so that some activities had outstripped the field while others lagged far behind.¹³

Le groupe d'études du projet Phoenix en profite finalement pour reconnaître formellement les principaux éléments sur lesquels repose le programme de la fin des années 1960 : la protection des citoyens, l'information publique, les services essentiels à la population, la continuité du gouvernement, l'existence de services spéciaux et d'installations vitales, la planification économique et le contrôle des ressources. De la sorte, en définissant et en soulignant les principales activités de COMU, on espère ainsi montrer clairement les liens qui existent entre les objectifs de l'organisation et les ressources qui sont mises à sa disposition. Autrement dit, on anticipe que l'étude permettra d'enrayer la dissolution complète du programme de planification d'urgence du Canada¹⁴.

La suite des événements démontre clairement que l'intention derrière la lettre aussi bien que les coûts qu'entraînerait l'adoption des recommandations du rapport vont faire en sorte que le gouvernement va rapidement le mettre sur les tablettes au moment

¹³ S.N. White, «Project Phoenix », *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 1, février-mars 1969, p. 2.

¹⁴ Dans une lettre qu'il fait parvenir à un ancien collègue en 1997, alors qu'il est à la retraite en Irlande du Nord, Stuart Nesbitt White confirme que le projet Phoenix constituait « an attempt to stave off dissolution of emergency establishments ». Il ajoute : « Despite the allusion to 'costly recommendations', \$269m over six years was at the time the price of one cup of coffee per Canadian per month – a point which I believe we made in the Phoenix report ». MCGF, Lettre de Stuart Nesbitt White, 12 juin 1997.

où il opte de canaliser les fonds publics vers des programmes économiques et sociaux jugés prioritaires. Au surplus, les gestionnaires de COMU semblent vouloir faire front commun sur un point en particulier qui se situe à l'opposé des volontés gouvernementales. Le dernier paragraphe d'un énoncé de position confidentiel en date du 11 janvier 1968, indique clairement que le COMU entend concentrer ses activités sur les mesures d'urgence de temps de guerre :

It is accepted that these measures may be used in the event of a peacetime disaster but the development of measures specifically to meet such disasters only, will not be financially supported through the Financial Assistance Program.¹⁵

Alors même que le COMU prépare sa réponse au gouvernement, la situation politique intérieure évolue rapidement. Après six années passées à la tête du pays, le Premier ministre Lester B. Pearson décide de se retirer de la vie politique active. Le 6 avril 1968, le ministre de la Justice Pierre Elliott Trudeau, accède à la direction du Parti libéral du Canada. Il constitue alors une énigme pour plusieurs, comme le rapporte John English dans l'ouvrage biographique qu'il lui consacre :

Trudeau would be the first Canadian prime minister born in the twentieth century, the younger prime minister since the 1920s, and with fewer than three years in the House of Commons, the least experienced prime minister in Canada's history.¹⁶

Trudeau déclenche immédiatement des élections qui doivent se tenir le 25 juin 1968.

Le lendemain des manifestations nationalistes de la St-Jean à Montréal¹⁷ où, tel que le décrit English, « Trudeau's steely image... confirmed the impression

¹⁵ MG 30, E 211, Vol. 4,4-8, « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada, January 1968 », 11 janvier 1968.

¹⁶ John English, *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1968-2000*, [Volume II], Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2009, p. 1.

¹⁷ Voir : http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/desordres_civils/clips/12902/ [Consulté le 22 juin 2010], « St-Jean 1968 : Trudeau tient tête aux manifestants », 24 juin 1968.

that he was a leader »¹⁸, les Libéraux, poussés par la vague de la « trudeumanie »¹⁹, balayent le pays et obtiennent 155 sièges au parlement fédéral.

Premier gouvernement majoritaire depuis celui de John Diefenbaker en 1958, le gouvernement Trudeau ne tarde pas à s'engager dans une révision majeure des politiques intérieures et extérieures du Canada. Alors qu'il n'était pas encore Premier ministre, Trudeau avait déjà déclaré que la politique nucléaire de Pearson était « contemptible, the anti-democratic character of the Pearson decision, intolerable »²⁰ et que, toujours selon English, « Trudeau came close to a conspiracy thesis in interpreting the Pearson action and the fall of the Diefenbaker government »²¹. Mais, aux dires de Trudeau, les superpuissances faisaient preuve de plus en plus de responsabilité face à la terreur nucléaire. Au cours de sa campagne au leadership, il avait signifié que la politique canadienne «...[was based on] pre-war premises or immediate post-war premises ... [and that a] complete reassessment is needed »²². Lors d'une rencontre avec les étudiants de l'université Queen's en novembre 1968, il avait proposé une relecture de la situation mondiale sur de nouveaux postulats :

We are not threatened by communism or fascism or even by atomic bombs as much as we are by the fact that very large sections of the world go to bed hungry every night and large sections of our society do not find fulfillment. I am less worried about what is over the Berlin Wall than about Chicago and what might happen in our great cities in Canada.²³

¹⁸ *Op Cit.*, English, *Just Watch Me*, p. 28.

¹⁹ Voir : <http://archives.radio-canada.ca/politique/elections/clips/6246> [Consulté le 22 juin 2010], « 1968 : à l'époque de la trudeumanie », 22 juin 1968.

²⁰ John English, *Citizen of the World: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1919-1968*, Volume I, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2006, p. 384

²¹ *Loc. Cit.*

²² Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 121.

²³ BSPC, Cabinet du Premier ministre, Communiqué, 12 novembre 1968, Période de questions, Queen's University, Kingston (Ontario), le 8 novembre 1968.

Une façon de penser inédite avait commencé à se faire entendre et à percer au travers des énoncés de politiques du gouvernement canadien. D'ajouter John English :

« The contrast was striking. Canada suddenly seemed different, a 'peaceable kingdom' as some now called it »²⁴.

L'accession de Trudeau au poste de Premier ministre, poste qu'il va détenir pendant presque seize ans à l'exception d'une période de neuf mois dans l'opposition, est marquée par le contrôle qu'il entend exercer, entre autres, sur la politique de défense du pays. Ce faisant, le nouveau Premier ministre n'hésitera pas à remettre en question les tenants et aboutissants de la politique extérieure du Canada et, en particulier, les prémisses de l'internationalisme à la façon de Pearson²⁵, y compris l'importance accordée jusque-là à l'OTAN. Il compte ainsi redéfinir « Canada's military commitments in the name of peace and the new global realities »²⁶. Cette « redéfinition » allait éventuellement se refléter dans la décision de son gouvernement de modifier la politique générale du Canada envers l'OTAN, ancrée dans la nouvelle politique extérieure de 1970 et celle contenue dans l'énoncé de politique de défense de 1971²⁷.

²⁴ *Op Cit.*, English, *Just Watch Me*, p. 2.

²⁵ « Pierre Trudeau turned his back on Pearson's concept of Canada's role in the world and early in his mandate he rejected the foreign policy review conducted by foreign affairs officials as being too consistent with the past. He put his own stamp on foreign policy by proclaiming that it was merely an extension of domestic policy. Trudeau's foreign policy review was issued in six pamphlets in 1970, entitled *Foreign Policy for Canadians*. » Voir: John J. Noble, « Do Foreign Policy Reviews Make a Difference », *Canada in the World, Policy Options, IRPP*, février 2005, p. 42.

²⁶ Stephen Clarkson and Christina McCall, *Trudeau and Our Times*, Toronto, McClelland and Stewart, 1994, p. 335.

²⁷ Voir : Edna Keeble, « Rethinking the 1971 White Paper and (Pierre Elliott) Trudeau's Impact on Canadian Defense Policy », *American Review of Canadian Studies*, Vol. 27, 1997.

Dans l'immédiat cependant, Trudeau procède à une réorganisation générale des responsabilités de certains ministères et agences fédéraux qu'il annonce par voie de communiqué :

The reorganization has been guided by two basic principles. First, there is a need to provide a better structure to deal more effectively with new problems, and second, a need for each minister and department to concentrate on the areas of primary concern unhampered by matters which may better be handled in some other agency.²⁸

Cette réorganisation allait toucher directement la fonction de protection civile.

Dès 1966, Robert Bryce, alors sous-ministre au ministère des Finances²⁹, s'était montré préoccupé de l'inadéquation entre les dépenses qu'occasionnait le COMU et la priorité qui était accordée au programme de protection civile dans l'ensemble du gouvernement.

Il avait alors suggéré à Gordon Robertson qui lui avait succédé au poste de Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet de réviser les fonctions de l'organisation et de son financement. Ces échanges au plus haut niveau de la fonction publique vont orienter la direction que prendra la réorganisation du nouveau gouvernement :

Perhaps partly as a result of this initiative, but also as part of a general reorganization and expenditure reduction program when the Trudeau government took office, EMO was transferred to the Department of National Defence in 1968 and immediately lost its status as a separate agency reporting to the Minister.³⁰

Ce sont les décrets 1302 et 1580 de 1968 qui transfèrent la fonction de planification d'urgence civile du ministère de l'Industrie au ministère de la Défense nationale que dirige alors Léo Cadieux qui avait été maintenu dans son poste au sein du nouveau

²⁸ Canada Emergency Measures Organization, « Prime Minister's Statement », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 4, août-septembre 1968, p. 1.

²⁹ Robert Broughton Bryce avait occupé le poste de Greffier du Conseil privé et de Secrétaire du Cabinet de janvier 1954 à juin 1963. Son successeur, Gordon Robertson, occupera ces fonctions de juillet 1963 à janvier 1975.

Voir : <http://www.clerk.gc.ca/eng/clerks-greffiers.asp> [Consulté le 22 juin 2010], « Former Clerks of the Privy Council ».

³⁰ *Op Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », [février 1982], p. 2.

Cabinet³¹. Les raisons « officielles » du retour de l'organisme de mesures d'urgence au sein de la Défense nationale sont énoncées dans le numéro d'août-septembre 1968 de la revue de COMU. La réorganisation vise à permettre la gestion de « continuing problems more effectively [and] in addition will produce substantial administrative savings »³². Mais, au-delà de ces explications, la décision gouvernementale de transférer le COMU au ministère de la Défense, dont le mandat et les budgets sont susceptibles d'être revus prochainement, constitue un couteau à deux tranchants. Elle confirme d'une part la vocation de temps de guerre de l'organisme. Cette orientation est maintenue en dépit du fait que la menace de guerre s'est atténuée. Elle signale aussi que la planification des mesures d'urgence en temps de paix continue d'occuper le second rang des priorités du gouvernement en matière de planification d'urgence. Mais, en même temps, dans la mesure où le COMU fait maintenant partie de l'imposant ministère de la Défense nationale, le sort de l'organisation est lié administrativement à celui de son nouveau ministère. L'avenir apparaît donc incertain aux yeux des gestionnaires du COMU, alors que le contexte international de la détente et le contexte national de la lutte à l'inflation peuvent se conjuguer pour amener les hauts responsables de la Défense à privilégier l'attribution de ressources limitées aux missions militaires du ministère bien avant ce qu'ils ont toujours considéré comme un mandat civil. D'autant plus qu'en termes organisationnels, le COMU se retrouve ni plus ni moins « rétrogradé » à une simple direction générale au sein d'un grand ministère. Ce nouveau statut l'amène aux antipodes du rang qu'il occupait depuis le décret de 1965 à titre de ministère de

³¹ RG 2, Vol. 2400, CP 1302, 12 juillet 1968; RG 2, Vol. 2404, CP 1580, 14 août 1968. Léo Cadieux est ministre associé de la Défense nationale de 1965 à 1967 avant de se voir confier la responsabilité d'ensemble du ministère en septembre 1967.

³² *Op. Cit.*, « Prime minister's Statement », *EMO National Digest*, août-septembre 1968, p. 1.

plain-pied lui assurant un accès direct à son propre ministre. Désormais, le Coordonnateur national des mesures d'urgence se rapportera à un sous-ministre. Mais, comme le souligne Stuart Nesbitt White dans un article publié au moment de sa retraite en 1986, le retour de l'organisation dans le giron de la Défense nationale aura aussi un effet pervers à plus long terme :

This arrangement resulted in an impossible situation: the organization responsible for coordinating the emergency planning of other departments of the government had to pass its proposals through internal committees of one of these departments.³³

C'est d'ailleurs au sous-ministre de la Défense nationale, E. B. Armstrong, que J. F. Wallace, dans un geste qui paraît assez inusité, fait parvenir une lettre « personnelle et confidentielle » en août 1968 dans laquelle il décrit les mesures restrictives que vient d'imposer le Conseil du Trésor au COMU et au programme de protection civile³⁴. À la lumière de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie pour écraser le « Printemps de Prague », il insiste sur l'importance d'assurer la viabilité des mesures et accords de protection civile dans le cadre du concept de « défense totale » qui refait alors surface dans le vocabulaire du COMU. De manière assez directe, il invite alors Armstrong à revoir de toute urgence l'ensemble du dossier : « [A]nd now with the current international crisis, it is questionable whether the present exercise of slashing the establishment of Canada EMO and its estimates really make much sense »³⁵. D'autant plus, affirme-t-il, que les dirigeants du « nouvel » organisme de la Défense semblent exclus et ignorent jusqu'à l'existence même d'une quelconque

³³ *Op. Cit.*, N.S. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 12.

³⁴ Voir: RG 55, A1, Vol. 21173, Treasury Board Minute 682388, 1^{er} août 1968.

³⁵ MG 30, E 211, Vol. 5, 5-16, Dossier « Czechoslovakian Crisis », correspondance, 1968, Lettre de J.F. Wallace à E.B. Armstrong, 22 août 1968, p. 1.

revue de programme dont on semble pourtant parler à travers le ministère depuis les derniers mois. Il poursuit : « so far as I am aware, Canada EMO has not been participating in any reviews if they are, in fact, underway »³⁶. Wallace profite aussi de l'occasion pour rappeler à son nouveau patron de faire part au ministre des nombreux besoins de l'organisation qu'il formule sous forme de recommandations dont la première vise à rescinder la décision du Conseil du Trésor. À cette demande s'ajoutent d'autres requêtes : celle de faire passer le budget de planification de mesures d'urgence du gouvernement à 25 millions de dollars par année et celle de voir à ce que ces dépenses soient portées au compte du COMU. Il insiste également sur la nécessité d'accorder la priorité au sein du ministère aux programmes et activités du COMU pour les cinq prochaines années et propose une longue liste d'objectifs à atteindre, notamment :

- a. completing those portions of the system of emergency government where federal government representation is required;
- b. that the radiological defence equipment purchase program be reinstated;
- c. that the fallout protection program, utilizing existing buildings, be advanced to include improving protective and habitability features;
- d. that Emergency Health and Welfare programs affecting the survival of the population be further developed, and that Phase I of the medical stockpile program, and the repositioning program related to it, be completed;
- e. that special attention be given to enhancing the program relating to economic planning and resource control;
- f. that the Emergency Broadcasting System, and that systems involved in the dissemination of information to the public in a post-attack environment be given serious attention;
- g. that the National Survival Attack Warning System be enhanced to ensure adequate coverage of the population;
- h. that the Financial Assistance Program to the provinces be increased to ensure that there are key planning organizations at the provincial level, the major municipal government level and in areas grouping municipal authorities.³⁷

³⁶ *Loc. Cit.*

³⁷ *Ibid.*, p. 2.

Alors que l'adaptation au sein de son nouveau ministère s'avère difficile, à l'interne, la redistribution des fonctions permet et même facilite dans une certaine mesure le maintien des priorités de temps de guerre du COMU. L'organisation se subdivise désormais en trois directions générales : Survie nationale et Rétablissement, Planification à long terme et Élaboration des politiques et Formation et Exercices nationaux³⁸. La première direction générale (Survie nationale et Rétablissement) comprend les divisions responsables des plans et budgets, de l'évaluation de programmes, des plans de continuité du gouvernement, des préparatifs de protection contre les retombées et des plans de transports routiers. Outre la planification économique, la Direction générale de la planification à long terme et de l'élaboration des politiques s'occupe pour sa part du développement des concepts et procédures opérationnels, de la planification en matière de protection physique, de la défense radiologique, biologique et chimique, des systèmes organisationnels et des activités internationales de planification d'urgence civile. Enfin, comme son nom l'indique, la direction générale de la Formation et Exercices nationaux est responsable de la formation et de la planification des exercices nationaux en plus de la supervision du collège, renommé, comme il se doit, Collège canadien des mesures d'urgence (CCMU). Seuls les directeurs régionaux continuent de représenter véritablement l'organisation en matière d'urgences civiles. Ils sont appelés à poursuivre leur travail de liaison avec les gouvernements provinciaux. Ils appuient l'élaboration de plans provinciaux et locaux et participent à l'évaluation des demandes d'aide financière des provinces et des municipalités. Si, dans l'ensemble, le gouvernement accepte de maintenir

³⁸ Canada Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 2, avril-mai 1970, p.7.

pour l'instant l'orientation de planification en fonction du temps de guerre du COMU, il est clair cependant qu'il n'entend pas accorder une trop grande visibilité à l'organisation. En réalité, celle-ci est appelée à être sous peu mise en sourdine.

Au printemps suivant, le gouvernement Trudeau précise ses intentions en ce qui touche le COMU. À la mi-mars, le ministre des Finances, Edgar Benson, fait l'annonce du budget de l'État pour l'année financière 1969-1970³⁹. La crainte de ce qu'il qualifie d'«entrenched inflation»⁴⁰ pousse Benson à réduire la croissance de la demande au moyen de politiques fiscales et monétaires restrictives. « This year by a national effort we must reduce the rate at which prices are increasing. To accomplish this, we must be resolute in continuing to restrain the demands that are made upon the economy »⁴¹, ajoute-t-il. Moins optimiste que ne l'avait été son budget précédent alors qu'il indiquait que « after a lengthy period of difficulty, we are now getting a firmer grip upon the national finances and keeping them under more effective control »⁴², le nouveau budget Benson réduit à 5 millions de dollars le montant des crédits que le gouvernement alloue à l'organisation. Cette annonce arrive au terme d'un parcours de quatre ans au cours duquel le budget du COMU a été amputé de presque 50 p. cent. Patterson, tente bien de défendre son organisation devant la presse en affirmant que « [n]one of our programs has really stopped dead »⁴³. Mais, les chiffres qui se retrouvent déjà dans les grands quotidiens à travers le Canada ne laissent aucun doute sur l'effet de ces coupes sur

³⁹ Voir : Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Eight Parliament, Volume V, 1970, 12 mars 1970, pp. 4740-4749.

⁴⁰ *Ibid*, p. 4740.

⁴¹ *Loc. Cit.*

⁴² Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Eight Parliament, Volume IX, 1969, 3 juin 1969, p. 9413.

⁴³ *Montreal Star*, 10 mai 1969, « Looking on the bright side if nuclear war should come », p. 7.

le programme de protection civile ainsi que la priorité que le gouvernement lui accorde.

Selon le *Regina Leader-Post*,

C.R. Patterson EMO director-general, said capital construction and purchases were chiefly affected by the budget reductions, along with staff and federal contributions to emergency planning by the provinces. The staff of the federal organization had been cut to 92 from 150. The staff of the national civil defence college at Arnprior, Ont., had been reduced to 22 from 48.⁴⁴

Il semble déjà acquis que la baisse constante des crédits alloués à l'organisation entraîne l'attrition du programme de mesures d'urgence de temps de guerre, que ce soit par l'entremise du report de projets de construction et d'approvisionnement du COMU ou celle de l'interruption des travaux de construction des quartiers généraux dans certaines provinces et du stockage de fournitures médicales. L'un des grands perdants au travers de cette vague de réductions budgétaires est sans conteste le CCMU. L'abolition d'un aussi grand nombre de postes au sein de l'établissement⁴⁵ aura non seulement un effet important sur la petite collectivité d'Arnprior⁴⁶, mais encore obligera le personnel qui demeure en place à faire « du mieux qu'il peut » afin de maintenir les cours essentiels de formation et d'orientation à l'intention de la collectivité des mesures d'urgence de tout le pays. Dans le bilan qu'il trace de la période, Stuart Nesbitt Smith insiste sur les conséquences dévastatrices de l'effet cumulatif de ces compressions, de l'attrition accélérée du nombre de professionnels des mesures d'urgence et de l'absence d'appui

⁴⁴ Les chiffres précis se retrouvent dans une dépêche de la Presse canadienne en date du 21 avril 1969. Voir : *Regina Leader-Post*, 22 avril 1969, « Harkness claims EMO activities on decline », p. 35.

⁴⁵ Les documents du collège mentionnent plutôt l'élimination de 24 des 46 postes. *Op. Cit.*, Thomas A. George, « Training and Education at the Canadian Emergency Preparedness College, Arnprior, Ontario, 1954-1999 », CEPC, août 2000, p. 5.

⁴⁶ Dominic Talarico cite à cet effet le numéro aujourd'hui disparu du 5 mars 1969 du *Arnprior Guide*.

populaire à l'endroit de l'organisation : « All that was left for EMO to do was plan.

And plan they did »⁴⁷.

Lorsque le rapport Phoenix sera rendu public dans la presse en janvier 1970, il sera aussitôt désavoué par le gouvernement :

The report says it's difficult to arrive at a meaningful evaluation of current capability of protection from nuclear attack, because the present organization is uneven and unbalanced. It says some levels of government would take days to react properly... Defence Minister Cadieux is on record saying Project Phoenix does not constitute government policy, nor a policy for the department of defence.⁴⁸

Le projet Phoenix s'était voulu la tentative ultime d'enrayer la désintégration du programme de défense civile du Canada. En recommandant de décupler les crédits accordés au COMU alors que le gouvernement s'était engagé à juguler l'inflation et en insistant sur le renforcement de l'état de préparation en cas d'attaque nucléaire dans l'environnement stratégique de la Détente, il s'était plutôt révélé le boulet qui devait entraîner la protection civile aux limites de la pertinence.

⁴⁷ *Op. Cit.*, S.N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 12.

⁴⁸ *Ottawa Citizen*, 24 janvier 1970, « EMO plan visualizes '75 nuclear attack », p. 51.

CHANGEMENT DE CAP ET GESTION DE CRISE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

It is true that the internal federal machinery can be improved but not by « quack surgery ».

J.F. Wallace, novembre 1972

Les effets cumulatifs des compressions budgétaires qu'impose le gouvernement Trudeau au COMU ne tardent pas à se répercuter à l'extérieur de la grande région de la capitale nationale, dans les provinces et les municipalités. La lutte à l'inflation et les difficultés de l'économie qui s'y rattachent se conjuguent pour accentuer les pressions qui ne cessent de s'exercer sur les autorités locales afin de restreindre les coûts et mettre fin aux hausses de taxes. Dans un tel contexte, bon nombre de politiciens locaux sont d'avis que la planification d'urgence doit céder le pas à d'autres priorités puisque la menace de guerre semble s'estomper. La décision d'Ottawa de réduire financièrement son engagement envers le maintien de la fonction à un niveau approprié a un effet d'entraîne-ment à travers tout le pays. Dans les plus petites collectivités, l'effet est dévastateur. Un exemple des difficultés dans lesquelles celles-ci se retrouvent paraît dans le *Brandon Sun* qui rapporte que le budget déjà réduit de l'organisation locale est amputé de moitié :

Cutbacks in federal and provincial grants to the Emergency Measures Organization have forced the Brandon EMO committee to reconsider its role. The committee met this week and decided to seek amalgamation with the provincial EMO or, failing that, to disband. The question the city is facing is essentially the same question senior levels of government are facing: is EMO worth the money?¹

¹ *Brandon Sun*, 25 avril 1969, « Emergency for the EMO : Is a low budget local office better than nothing? », p. 4.

Avec un budget qui ne s'élève plus qu'à 11 000 dollars annuellement, l'OMU de Brandon se voit contrainte à abandonner le lien de téléscripneur qui le reliait auparavant aux bureaux de l'organisation provinciale et, faute de pouvoir entretenir ses équipements, à laisser se dégrader son système de communications radio qui se retrouve rapidement dans un état lamentable. Sa capacité opérationnelle s'en trouve d'autant réduite. « The problem for EMO is that people and governments don't particularly like the idea of thinking about nuclear war, much less planning for it. And with each new thaw in the cold war comes a renewed demand for cuts in the amount of effort and, particularly money, we devote to preparing for war »², de conclure le journal.

Les réductions dans le Programme d'aide financière fédéral incitent également les élus municipaux à se questionner sur la nécessité de continuer à financer au même niveau que précédemment une fonction désormais diminuée. À leurs yeux, le budget fédéral semble déjà avoir répondu à la question de l'avenir de la protection civile. D'ailleurs, tout au long de l'année, les organisations locales sont la cible d'attaques qui fusent de toutes parts. À l'Assemblée législative de Colombie-Britannique, le député libéral de North Vancouver, Barrie Clark, déclare : « It's high time we did away with this organization at the municipal level... and the civil defence group is a complete waste of taxpayers' money »³. Dans le comté ontarien d'Hamilton et Wentworth, on assiste à une véritable campagne montée dans le but d'éliminer l'OMU municipale et régionale de comté. Le point de vue du *Spectator* de Hamilton, qui s'insurge contre cette

² *Loc. Cit.*

³ *Victoria Daily Times*, 14 mars 1969, « Civil Defence Work Called Complete Waste of Money », p. 6.

campagne et la qualifie de « gross blunder »⁴, s'oppose à l'opinion d'un grand nombre de journaux canadiens, tels que le *London Free Press* qui, en avril 1970, n'hésite pas à faire passer l'OMU de London Middlesex au rang de «dinosaures coûteux » :

If an organization is useless, how much more useless is it if it is entirely useless... The London Middlesex brand of EMO survives mainly because the senior governments pay 90 per cent of the cost... The threat of war – fortunately dissolved. EMO – unfortunately – did not.⁵

Pour sa part, le *Halifax Mail Star* résume en quelques mots le désarroi dans laquelle se retrouvent la plupart des organisations de protection civile à travers le pays :

We fail to see how the municipal and civic administration can manage to maintain EMO... Why bother, then, to support any longer an organization which governments on the highest levels are no longer prepared to help finance?⁶

Les temps sont à l'incertitude et à la remise en question. Les diverses interrogations qui hantent le programme de mesures d'urgence ne peuvent cependant durer plus longtemps.

Plus de quatre longues années s'étaient écoulées depuis la tenue de la dernière conférence fédérale-provinciale sur les mesures d'urgence. Depuis ce temps, beaucoup d'eau avait coulé sous les ponts. Le COMU faisait partie d'un nouveau ministère, les budgets s'étaient effondrés et le programme devait essuyer un concert de critiques. Les provinces clamaient que le temps était venu pour le gouvernement d'Ottawa d'expliquer ce qu'il advenait de son programme et de faire une mise au point au plan national. Les programmes provinciaux de mesures d'urgence variaient alors considérablement les uns des autres. Ne disposant pas de moyens suffisants au moment même où ils sont appelés à consacrer de plus en plus de ressources

⁴ *Spectator*, 25 octobre 1969, « Don't dump the EMO », p. 6. L'éditorialiste du quotidien n'hésite pas à qualifier l'intention de dissoudre l'OMU sans qu'elle ne soit remplacée par une structure de gestion d'urgence similaire de « height of irresponsibility in local government ».

⁵ *London Free Press*, 13 avril 1970, « EMO has earned retirement », p. 6.

⁶ *Mail Star*, 3 novembre 1969, « EMO Burden on Municipalities », p. 4.

aux sinistres de temps de paix, la plupart des organisations provinciales vivent alors des heures difficiles. Qu'ils soient d'origine naturelle ou technologique, les sinistres de temps de paix continuent de préoccuper davantage les autorités locales que la menace du déclenchement d'une guerre nucléaire. La dichotomie entre ce qui semble être les préoccupations du gouvernement fédéral et celles des provinces se révèle au grand jour alors que, de son côté, le COMU poursuit ses activités en fonction de plans de contingence de temps de guerre et que les organisations provinciales s'intéressent d'abord et avant tout à mettre sur pied un système d'intervention d'urgence fonctionnel au niveau local en réponse aux sinistres de temps de paix dont le nombre paraît s'accroître de manière constante.

Ainsi, le 30 septembre 1969, une première rencontre est organisée entre le gouvernement du Canada et celui du Québec afin de mettre à jour la délégation provinciale de quelque trente ministres et hauts fonctionnaires provenant de ministères ayant des responsabilités en matière de mesures d'urgence en temps de paix au sujet du « development of programs of mutual interest in the fields of civil protection and emergency measures »⁷. Devant le premier ministre provincial Jean-Jacques Bertrand en compagnie du ministre de la Justice et Coordonnateur provincial des mesures d'urgence, Rémi Paul, le nouveau ministre de la Défense nationale, Léo Cadieux, aborde la question des urgences de temps de paix et n'hésite pas à parler de la collaboration requise pour en arriver à atteindre des buts « communs ». Il est clair cependant que la planification d'urgence de temps de guerre continue de demeurer au centre des préoccupations du ministre fédéral :

⁷ Canada Emergency Measures Organization, « Federal Provincial Briefing », *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 5, octobre-novembre 1969, p. 1.

We often find in our discussions with provincial and municipal authorities that one of their major interests in civil emergency planning is its application to peace-time disasters... As you are undoubtedly aware, we have made available the resources and mechanisms provided in civil emergency program to cope with peace-time disasters... The Canada Emergency Measures Organization will, therefore, continue to consider the duality of purpose of the plans and preparations which it makes for a war emergency.⁸

Cadieux tiendra essentiellement le même discours un mois et demi plus tard lors de la tenue, cette fois-ci, d'une conférence fédérale-provinciale à Ottawa sur les questions de mesures d'urgence à laquelle participent les dix provinces. L'agenda de la rencontre indique que la session du matin est réservée à diverses présentations sur la menace nucléaire du moment, la coopération entre civils et militaires et la nature même des mesures d'urgence. L'après-midi est consacré à un échange de vues générales sur la situation présente et future de la planification d'urgence au Canada. Dans le discours qu'il prononce à cette occasion, le ministre Cadieux s'attaque néanmoins au cœur de la question budgétaire. Il reconnaît d'emblée que « [d]uring the past two years, the federal government has, for financial reasons, been forced to reduce support to civil emergency measures »⁹. Cadieux n'est pas sans ignorer que bien que nécessaires aux yeux du gouvernement fédéral, les réductions se sont avérées problématiques pour la plupart de ses homologues provinciaux : « ... officials, on the whole, have found that while the reductions have caused a certain degree of pain, nevertheless the necessity of getting along on reduced budgets has certainly many issues. It has carved organizations down to a basic core of planners »¹⁰. Tout en rejetant l'idée précédemment véhiculée par certaines provinces que le fédéral ne devrait consacrer

⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁰ *Loc. Cit.*

les fonds du Programme d'aide financière qu'aux seuls sinistres de temps de paix, il insiste sur l'importance et la diversité de la contribution du gouvernement fédéral au plan national. Il dira :

The federal government has taken the view that it contributes financially through direct support of disaster prevention works, such as the Greater Winnipeg Floodway. It has, as well over the years, contributed significantly to the sharing of the extraordinary operational costs of combating major disasters.¹¹

Au terme de la conférence, les délégués donnent leur accord à l'amélioration des lignes directrices de l'administration et de la gestion des programmes de mesures d'urgence.

La conférence est aussi l'occasion de l'annonce de l'existence d'un projet d'abri antinucléaire portatif en fibre de verre. Elle permet également aux ministres provinciaux d'être informés en détail sur un plan pour la création de centres névralgiques de contrôle pour la protection des gouvernements d'urgence en temps de crise. Mais, ils quittent la conférence en étant plus ou moins satisfaits des réponses fédérales. Les concepts sur lesquels repose le programme national demeurent inchangés et la priorité porte toujours sur la planification d'urgence en cas de guerre. Leur seule consolation est que, à la suite de cette rencontre, les intentions d'Ottawa sont maintenant plus claires.

Au début des années 1960, la planification d'urgence civile se fondait sur la notion qu'une guerre nucléaire pouvait éclater sans avertissement. Cette notion obtenait alors l'assentiment général en raison des tensions internationales et entraînait l'élaboration de plans élaborés et souvent coûteux qui pouvaient être mis en œuvre sur-le-champ. Cependant, à la fin de la décennie, les hypothèses de travail changent et les planificateurs d'urgence se tournent vers une nouvelle approche. Cette approche fait écho à des concepts antérieurs et comprend plutôt des plans schématisés, de même que

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

des installations et des équipements qui seront augmentés au moment de situations de crise. Deux raisons motivent cette nouvelle approche. Premièrement, les planificateurs de COMU sont maintenant d'avis qu'une période de tensions croissantes précéderait le déclenchement d'une guerre dans le futur. Cette période d'alerte ne constituerait ni plus ni moins qu'une période de grâce suffisante pour permettre l'accélération des préparatifs d'urgence. En second lieu, ils s'étaient rendus à l'évidence : l'organisation ne possédait tout simplement plus les ressources nécessaires pour maintenir son niveau d'activité antérieur. Le COMU devait s'accommoder de visées plus modestes et harmoniser son approche à des capacités réduites.

Sur le plan des concepts, rien n'avait véritablement changé. Si en avril 1969, l'objectif du COMU est défini comme étant « the formulation of civil plans and procedures to assist the survival of the population and the recovery of the nation following an attack »¹², il ne fait que s'apparenter étrangement à la définition qu'en avait donnée le ministre Drury cinq ans auparavant devant le Comité spécial sur la Défense, à l'exception près que l'aide aux provinces semblait alors occuper une place plus importante¹³. Autrement dit, l'orientation était demeurée la même.

Le maintien de cette orientation correspond à des activités qui apparaissent de plus en plus modestes, particulièrement au cours des deux dernières années de la période. Aucun exercice national ne s'y tient. L'état du financement empêche les

¹² *Op. Cit.*, Wallace, J.F., « Emergency Measures Planning », *EMO National Digest*, avril-mai 1969, p. 14. Les buts généraux du COMU sont alors définis comme suit : « the protection of lives and property; the creation and maintenance of a system to ensure the continued operation of government and essential services in order to continue effective leadership; and the controlled and rational utilization of all surviving resources.»

¹³ *Op. Cit.*, Emergency Measures Organization, « Minutes of Proceedings and Evidence », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4. août, 1964, p. 1.

provinces de donner suite aux résultats de l'étude nationale sur les abris, ce qui fait dire à J.F. Wallace que « we do not have... a well-defined policy on shelters in Canada »¹⁴.

Enfin, l'organisme semble tourner à vide dans de nombreux domaines, dont l'information publique et la continuité du gouvernement. En matière de coopération internationale, le Comité mixte canado-américain parvient bien à la conclusion d'un protocole d'entente entre les départements américains de la Santé, de l'Éducation et des Services sociaux et le ministère canadien de la Santé et du Bien-être social au sujet d'échanges de personnels en cas d'attaque armée contre l'Amérique du Nord¹⁵.

Mais, les quelques succès rencontrés ne réussissent pas à effacer la réalité : la dérive budgétaire est en train de miner les programmes de mesures d'urgence de COMU.

Au surplus, les spécialistes de la planification d'urgence qui ont survécu aux coupes se retrouvent désormais en petit nombre au sein de l'organisation alors que « [a] great deal of professional time was taken up in trying to bring to the Ministers' attention and explain the requirements of the emergency planning system »¹⁶. Le COMU s'enfonce ainsi dans les méandres bureaucratiques des justifications continues.

Au même moment, les organisations locales et provinciales font face à un nombre de plus en plus important de sinistres majeurs, une tendance qu'avait même identifiée la revue du COMU dès février 1964¹⁷. En dépit des difficultés financières

¹⁴ *Op. Cit.*, J.F. Wallace, « Emergency Measures Planning », *EMO National Digest*, avril-mai 1969, p. 15.

¹⁵ Le protocole est signé par le ministre canadien de la Santé et du Bien-être social, John Munroe, et son homologue américain, Robert E. Finch en septembre 1969. Le but de l'accord est d'encourager l'élaboration de plans et de procédures compatibles lors d'échanges de personnels médicaux, de faciliter le retrait ou l'atténuation des obstacles à l'aide transfrontalière et de mettre l'accent sur les communications entre les deux pays.

¹⁶ *Op. Cit.*, N.S. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 13.

¹⁷ Par exemple, de 1959 à 1963, pas moins de 120 désastres naturels majeurs frappent

qu'elles éprouvent, les OMU locales poursuivent la préparation de plans de contingence en fonction de sinistres de temps de paix et les interventions qu'elles effectuent sont souvent l'objet d'échos positifs dans les médias. Ainsi, au printemps de 1969, le travail de l'OMU provinciale de la Saskatchewan s'attire les commentaires élogieux de la presse¹⁸ et du premier ministre Ross Thatcher à la suite des inondations qui frappent la région de Lumsden, une localité située au nord-ouest de Regina. Qualifiant l'OMU d'organisation « unbelievably effective » au plan de la coordination de l'intervention, le premier ministre déclare à son sujet : « It demonstrated that when a catastrophe hit Saskatchewan it had considerable knowledge in organization and defences... This disaster has certainly demonstrated its usefulness »¹⁹. Ce concert de félicitations s'étend à l'ensemble des décideurs locaux, dont « many of whom in the past had thought EMO to be little more than a political pork barrel, told the Leader-Post they were most impressed with the organization's work in combatting the floods, particularly in the Lumsden operation »²⁰, comme le rapporte le journal de la capitale provinciale. Ces opérations génèrent des commentaires favorables jusqu'à Ottawa où un éditorial du *Citizen* souligne l'importance de disposer d'un personnel qualifié lors de sinistres majeurs :

Remember the Emergency Measures Organization? The Prairie floods have seen both EMO and the army come to the rescue with supplies and men... The peak danger now seems to be past, but while it lasted, EMO was ready to help

le pays. Voir : Emergency Measures Organization, « Natural Disasters », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 1, février 1964, p. 17.

¹⁸ L'éditorial du *Regina Leader Post* du 16 avril 1969 affirme que le travail efficace des nombreux volontaires de la région est dû en grande partie à la « splendid organization of the EMO... ». Voir : *Regina Leader Post*, 16 avril 1969, « Community response to flood threat », p. 31.

¹⁹ *Ibid.*, 19 avril 1969, « Under the Dome, By Eric Malling, Legislative Reporter », p. 3.

²⁰ *Loc. Cit.*

evacuate and care for people. The organization may still be needed, if additional waters bring new hazards to Prairie towns. At such times, its trained people are handy to have around.²¹

Ces mots d'encouragement sur le rôle et la valeur des organisations de mesures d'urgence s'ajoutent aux commentaires favorables de divers intervenants dont P.D. McTaggart-Cowan, le responsable de l'équipe chargée de la direction de l'« Operation Oil » lors du déversement du pétrolier *Arrow* sur les côtes de la Nouvelle-Écosse :

[...] the EMO organization has made a very valuable contribution to « Operation Oil »... I think that no other organization could have done it half as well... The kind of preparedness that is built into the EMO organization in peacetime I think can be brought immediately to the assistance of any task force, provincial, federal or municipal that has to cope with an instant disaster...²²

La planification d'urgence de temps de paix que prônent les provinces et les municipalités et la mise en œuvre de plans et de mesures qui contribuent à mieux gérer les situations d'urgence majeures qui affectent la population commencent à s'imposer aux yeux du public comme de ceux qui sont chargés de ces opérations. Le gouvernement fédéral ne devait pas tarder à reconnaître formellement à son tour l'importance réelle de la fonction de protection civile en temps de paix, d'autant plus que le nouvel équilibre de l'échiquier international allait bientôt se traduire dans un réalignement des politiques extérieures et de défense du Canada.

Le 3 avril 1969, le gouvernement Trudeau fait connaître officiellement sa position au sein de l'Alliance atlantique : le gouvernement souhaite demeurer membre de l'OTAN, mais annonce également qu'il va réduire ses forces classiques au sein de l'Alliance en faisant passer de 10 000 à 5 000 le nombre de ses soldats canadiens en Europe et soustraire les Forces canadiennes de tout rôle de frappe

²¹ *Ottawa Citizen*, Ottawa, 21 avril 1969, « EMO to the rescue », p. 6.

²² Wigglesworth, A.F., « Disaster at Sea: Chedabucto Bay, N.S. », *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 3, juin-juillet 1970, p. 22.

nucléaire. La résultante nette de cette décision fait que le Canada entend effectuer ce retrait dès l'automne 1970 et le ministre Cadieux en formalise l'annonce au mois de juin. Cette décision, qui se comprend à la lumière de la volonté du gouvernement de juguler l'inflation et de sa détermination à geler les dépenses de l'État, s'intègre néanmoins à un ensemble de nouvelles directions en matière de politique intérieure et extérieure.

Alors que s'atténuent les préoccupations que pouvait susciter un possible conflit armé entre les superpuissances émergent de nouveaux enjeux internationaux. La fin des années 1960 et le début des années 1970 voient aussi l'apparition de nouveaux phénomènes sociopolitiques dans une société qui, à l'Est comme à l'Ouest, est en pleine effervescence. Au Canada, comme dans nombreux pays, on assiste à l'éclosion de vastes mouvements populaires de réforme qui mobilisent des dizaines, voire même des centaines de milliers de personnes, particulièrement chez les jeunes et les étudiants qui forment la génération des baby-boomers²³. Le monde doit aussi faire face à de nouvelles stratégies et tactiques politiques comme certaines formes de guérilla urbaine qui s'installent de façon plus ou moins permanente même si, à partir des années 1970, le terrorisme les supplante progressivement comme moyen de lutte²⁴.

Au moment où s'effectuent les recherches en vue de la publication du rapport du Club de Rome²⁵, les problèmes environnementaux sont de plus en plus perçus comme étant des menaces de temps de paix. Diverses mesures sont adoptées par les États afin de lutter contre la pollution. Au Canada, dès 1969, la Chambre des Communes adopte

²³ Doug O'ram, *Born at the Right Time: A History of the Baby Boom Generation*, Toronto, University of Toronto Press, 1996, p. 280.

²⁴ Voir : Gérard Chaliand, *Les guerres irrégulières, XX^e-XXI^e siècle*, Collection « Inédit », Paris, Gallimard, 2008.

²⁵ Voir : Dennis Meadows, Donella Meadows, Jorgens Randers et William Behrens, *Halte à la croissance ? Rapports sur les limites de la croissance*, Paris: Fayard, 1972.

à l'unanimité certaines mesures afin d'étendre le contrôle du pays sur les eaux arctiques et, l'année suivante, le gouvernement Trudeau réussit à faire adopter à la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*²⁶, en vertu de laquelle la réglementation canadienne en matière de pollution s'applique dans une zone de cent milles à partir des côtes. Ce geste confirme du même coup l'intention du gouvernement d'assurer la souveraineté canadienne sur les terres du Grand Nord et, en particulier, sur le passage du Nord-Ouest. À l'été de 1971, dans le but d'enrayer les atteintes à l'environnement et de préserver un certain équilibre écologique, une loi vient confirmer la création du ministère de l'Environnement²⁷. Au plan international, depuis longtemps déjà les États-Unis et le Canada travaillaient ensemble à régler les principaux problèmes relatifs aux eaux frontalières. La *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* de 1909 avait donné lieu à la création de la Commission mixte internationale destinée à faciliter le processus formel de coopération. Au début des années 1970, les deux gouvernements vont élargir cette approche aux problèmes de pollution et signent *l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*²⁸. À travers ses actions, tant au plan national qu'international, le gouvernement Trudeau affirme concrètement et à plusieurs reprises que les problèmes environnementaux font nettement partie de ses priorités.

²⁶ Voir : <http://lois.justice.gc.ca/PDF/Loi/A/A-12.pdf>, [Consulté le 20 juin 2010] *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, Chapitre A-12.*

²⁷ Ce portefeuille est établi en vertu de la Loi 19-20 Elizabeth II, c. 42, sanctionnée le 26 mai 1971 et promulguée le 11 juin 1971. Aux termes de cette loi, le ministre de l'Environnement est le ministre des Pêches. Voir *Historique des ministères de 1867 à aujourd'hui*.

<http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/Legacy/pages/DepHist.asp?Language=F&Dept=D,F&SubDept=All&Key=14> [Consulté le 2 juillet 2010], Parlement du Canada.

²⁸ Le site de l'*Environmental Protection Agency* renferme une section entière sur la gestion conjointe canado-américaine sur les Grands Lacs : <http://www.epa.gov/glnpo/atlas/glat-chap5-f.html> [Consulté le 31 janvier 2009].

C'est donc dans un contexte de détente au plan international, de remise en question au plan sociopolitique et de préoccupation au plan environnemental que le gouvernement canadien entreprend une révision majeure de ses politiques. Ce réalignement des politiques nationales touchant à la fois les engagements militaires et les forces armées, la réduction des dépenses gouvernementales et la protection de l'environnement allait avoir des conséquences directes sur le COMU.

Amorcé dès 1968, rationalisé au travers de l'annonce en avril 1969 que le gouvernement allait bientôt se doter d'une nouvelle politique en matière de défense ²⁹, l'examen de la politique extérieure du Canada est rendu public le 25 juin 1970. D'entrée de jeu, le Livre blanc intitulé *A Foreign Policy for Canadians* reconnaît que « some of the safe assumptions of the post-war decades were crumbling away as the world changed »³⁰. D'ailleurs, le gouvernement laisse clairement entendre que les principes directeurs qui animent la nouvelle politique sont établis à la lumière du changement qui est devenu la norme plutôt que l'exception au début des années 1970 :

Aims, objectives and priorities in sufficiently long and broad terms to ensure that essential Canadian interests and values are safeguarded in a world situation where rapid and even radical changes can be anticipated as normal rather than exceptional conditions.³¹

Trois objectifs principaux découlent de cette prémisse à partir de laquelle s'articule une politique sur la croissance économique et la protection de la souveraineté et de l'indépendance, la poursuite de la paix et de la sécurité, la promotion de la justice sociale, l'amélioration de la qualité de vie des citoyens et la protection de l'environnement :

²⁹ MG 30, E 211, Vol. 5, 5-11, Dossier Canadian Defence Policy, press releases, 1961, 1969, Communiqué du Cabinet du Premier ministre, 3 avril 1969.

³⁰ Canada, *A Foreign Policy for Canadians*, Ottawa, Department of External Affairs, 1970, p. 6.

³¹ *Ibid.*, p. 8.

That Canada will continue secure as an independent political reality;
 That Canada and all Canadians will enjoy enlarging prosperity;
 That all Canadians will see in the life they have and the contribution they
 make to humanity something worthwhile preserving in identity and purpose.³²

Le document prévoit notamment que les principaux défis auxquels devra faire face le Canada au cours de la prochaine décennie ne seront pas d'origine militaire, mais proviendront plutôt des effets du protectionnisme commercial, de la croissance de l'inflation ou de la déflation, de la persistance de troubles sociopolitiques et de l'influence américaine sur l'économie canadienne. Le gouvernement en arrive ainsi à établir les nouvelles priorités que sont la croissance économique, la justice sociale et l'amélioration de la qualité de la vie. Bien que la défense demeure un élément important de la nouvelle politique étrangère, celle-ci apparaît moins prioritaire aux yeux du gouvernement. Les quatre principaux aspects de la nouvelle politique de défense du Canada sont, par ordre d'importance, la souveraineté, la défense de l'Amérique du Nord, le maintien des engagements du Canada envers l'OTAN et le maintien de la paix.³³ Le respect de l'intégrité du territoire canadien en temps de paix prend nettement la préséance sur les préparations en cas d'attaque contre le continent. Il fallait donc s'attendre à ce que cette nouvelle politique ait des effets majeurs sur le COMU.

Jusque-là, seules les provinces avaient principalement fait porter leurs activités de planification d'urgence sur la gestion des urgences civiles pour la plupart d'origine naturelle. Le nouvel énoncé du gouvernement fédéral implique donc une réorientation de sa façon de concevoir et de formuler ses programmes. Non seulement lui faut-il déléguer

³² *Ibid.*, p.10.

³³ Mary Halloran, John Hilliker et Greg Donaghy, « The White Paper Impulse: Reviewing Foreign Policy under Trudeau and Clark », dans George MacLean, *Canadian Foreign Policy*, [Consulté le 2 juillet 2010], http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-07-George_A_MacLean-Canadian_Foreign_Policy.pdf.

ses préoccupations ancrées dans la période de la Guerre froide, mais encore est-il appelé à consacrer plus de temps et de ressources à des crises d'un tout autre ordre qui se subdivisent *grosso modo* en deux grandes catégories : d'une part, les désastres naturels, tels que les inondations, les tornades et les tremblements de terre et, d'autre part, les désordres civils. En septembre 1970, le COMU propose donc à la collectivité des mesures d'urgence un nouvel objectif organisationnel en réponse à la nouvelle politique gouvernementale : «To develop throughout the nation non-military plans and preparations for responding to emergencies caused by internal or external threats to the social, political or economic structure of Canada »³⁴. Dans une entrevue qu'il accorde à l'*Ottawa Journal*, Patterson résume bien cette réorientation qualifiée de « new program for civil emergencies »³⁵ et qui, ajoute-t-il, « does not represent a reduction of the organization's responsibility to plan against a nuclear disaster »³⁶. La nouvelle approche est aussi décrite comme étant plus positive envers ce qu'il qualifie de « total emergency response rather than a total wartime emergency response with a peacetime spinoff »³⁷. Le défi n'allait pas se révéler facile à surmonter.

Moins d'un mois plus tard, la Crise d'octobre vient en quelque sorte renforcer de façon dramatique les nouvelles orientations politiques que le gouvernement vient à peine d'annoncer. Cette crise, qui débute par l'enlèvement du diplomate britannique James Richard Cross à Montréal, le 5 octobre 1970, culmine avec l'assassinat du ministre du Travail du Québec, Pierre Laporte, par l'une de deux cellules du Front de

³⁴ *Op. Cit.*, J.F. Wallace, « Redirection for Civil Emergency Measures », *EMO National Digest*, octobre-novembre 1970, p. 8.

³⁵ *Ottawa Journal*, 15 septembre 1970, « EMO Changes Emphasis To Meet Civil Emergencies », p. 13.

³⁶ *Loc. Cit.*

³⁷ *Ibid.*

libération du Québec voué à l'indépendance de la province. Le 16 octobre, le Premier ministre Trudeau invoque pour la première fois à l'occasion d'une crise intérieure la *Loi sur les mesures de guerre*. Le recours à cette loi accorde des pouvoirs d'urgence au Cabinet fédéral, ce qu'approuve une vaste majorité de Canadiens, mais que déplore une partie de l'intelligentsia et des médias du Québec³⁸ et du Canada, des partis d'opposition et des défenseurs des libertés civiles. En réaction à ces protestations, le Premier ministre Trudeau promet de préciser et de limiter l'application de la loi et introduit une loi d'urgence afin de remplacer la *Loi sur les mesures de guerre*³⁹. La crise prend fin en décembre lorsque Cross est libéré en échange de l'asile politique à Cuba des membres du groupe responsable de son enlèvement et de l'arrestation des membres de la cellule responsable de l'assassinat du ministre Laporte.

Ni le COMU ni la Protection civile du Québec ne seront appelés à jouer un rôle important au cours de la crise. Au plan fédéral, le COMU établira un inventaire des installations d'urgence auxquelles on pouvait lui demander d'avoir accès. Pour sa part, la Protection civile fournira des communications de soutien à la police de même que des équipements d'éclairage d'urgence pour le Palais de justice de Montréal. L'absence d'une législation adéquate pour affronter les menaces internes apparaît alors au sein du COMU comme une déficience qu'il vaudrait mieux combler. C'est également la leçon qu'en tire le gouvernement fédéral qui retiendra de ces événements l'obligation de revoir en entier à plus ou moins brève échéance toute la question de la planification et de la

³⁸Gérard Pelletier, *The October Crisis*, Toronto/Montreal, McClelland and Stewart, 1971, pp. 153-160.

³⁹La *Loi sur les mesures de guerre* n'est pas encore modifiée lorsque les Libéraux perdront le pouvoir en 1984. Celle-ci ne sera finalement remplacée qu'en 1988 par une loi plus détaillée et plus limitée, la *Loi sur les mesures d'urgence*.

gestion des urgences en temps de crise. Toutefois, cette révision devra attendre, car le nouveau ministre de la Défense nationale, Donald Macdonald, est prêt à remplir la promesse du Premier ministre et annoncer la nouvelle politique de défense du Canada.

Defence in the 1970s se fonde sur l'énoncé politique du Premier ministre du 3 avril 1969 et le Livre blanc sur la politique extérieure de 1970. Le préambule de la nouvelle politique de défense propose une orientation et des priorités du gouvernement en accord avec les changements qui se produisent sur la scène nationale et internationale et indique que certaines questions « together with other problems of an administrative nature, will be dealt with as required in separate statements by the Minister of National Defence⁴⁰. L'une de ces questions « subsidiaires » s'avère être la protection civile qui ne reçoit aucune mention dans le Livre blanc.

Par ailleurs, lorsqu'il aborde les questions stratégiques, *Defence in the 70s* indique qu'une « catastrophic war between the superpowers constitutes the only major military threat to Canada »⁴¹. En plus d'assurer une contribution continue à la stabilité du système de « dissuasion mutuelle », le Livre blanc en vient à la conclusion que « [t]here is unfortunately not much Canada herself can do by way of effective direct defence that is of relevance against massive nuclear attack, given the present state of weapons technology, and the economic restraints on a middle power such as Canada »⁴². Ce constat s'oppose en quelque sorte et remet même en question l'approche que le COMU a échaudée au cours des années et qui se fonde plutôt sur la survie de la population et la conviction que des mesures de défense civile appropriées peuvent

⁴⁰ Canada, Department of National Defence, *Defence in the 70s: White Paper on Defence*, Ottawa, Information Canada, 1971, p. 1.

⁴¹ *Ibid.*, p. 6.

⁴² *Loc. Cit.*

réduire efficacement les pertes humaines et matérielles en cas de guerre nucléaire.

Ces visions contradictoires se retrouvent du même coup sur la place publique,

notamment dans les pages du *Globe and Mail* :

Rather surprisingly in a document that was obviously prepared with great care, there is no discussion in the white paper of civil defence. This is more surprising in that a strategic nuclear strike against the United States is admitted to be a possibility, with the consequent involvement of Canada in the role of a passive victim. Now, for unaccountable reasons, civil defence is totally neglected in Canada.⁴³

L'article que signe le spécialiste des questions militaires John Gellner appuie la

position selon laquelle la population peut être protégée contre les retombées nucléaires

« provided some preparations are made »⁴⁴. De conclure l'auteur : « In any case, the

Emergency Measures Organization, which looks after civil defence, is also called upon

when a natural catastrophe occurs in peacetime. It should deserve more attention than

it has been getting »⁴⁵.

L'absence de quelque mention que ce soit du programme de mesures d'urgence dans l'énoncé de politique du gouvernement laisse cependant présager des jours encore plus sombres pour la protection civile et l'organisation des mesures d'urgence. Pour les cadres et le personnel du COMU, le Livre blanc se révèle une énorme déception.

Au lendemain de l'annonce du gouvernement, ceux-ci se retrouvent sans aucune

direction quant aux orientations futures de la fonction de protection civile, surtout

qu'au même moment, d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, semblent emprunter

des voies bien différentes allant même jusqu'à redonner, dans certains cas, un nouvel

⁴³ *Globe and Mail*, 28 août 1971, « The realistic philosophy of the defence white paper », p. 7.

⁴⁴ *Loc. Cit.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

élan à leurs programmes nationaux⁴⁶. Ici, par opposition, il incombe au COMU de produire son programme en fonction des grands objectifs nationaux et de l'adapter au cadre politique et opérationnel de son ministère d'attache. Le COMU va ainsi prendre à son compte l'interprétation aux accents de la protection civile des grands axes du Livre blanc :

Sovereignty – We feels this includes the preparations to meet floods, hurricanes, tornadoes, civil unrest and disorders – in fact any peacetime emergency which can disrupt, damage or destroy our civilian society and, hence, hinder national development. We can call this the Internal Threat and it has implications to all levels of government.

North American defence attack, or more specifically, nuclear attack. Considering the consequences of such an attack... the *External Threat* has also implications to all levels of government.

NATO – we shall continue to maintain civil commitments so that, should major wars brake out, Canada could contribute effectively to certain of NATO's civil wartime agencies – with implications mainly for federal departments or agencies.

Peacekeeping – at this time, we do not see major implications for civil emergency planning.⁴⁷

Comme l'indique le chercheur David Mc Connell, cette initiative interne du COMU sera perçue par les militaires comme une tentative de justification de la raison d'être de l'organisation et, en conséquence, mal accueillie au sein de la Défense nationale. Non seulement le geste est-il perçu comme étant malhabile dans le contexte des négociations pour obtenir davantage de ressources au sein d'un ministère dont le

⁴⁶ En Grande-Bretagne, le gouvernement annonce au même moment la fin de la « stagnation, the so-called « care and maintenance » of the last four years... There is much to be done now, and the Government has indicated its willingness to increase the resources to start the movement ». MG 30, E 211, Vol. 5, 5-30, Dossier Address by the Parliamentary Under Secretary of State, Home Office (U.K.) re: Civil Defense, publication, 1972, Copie de document Address by the Parliamentary Under Secretary of State, Home Office, Mr. David Lane, MP, at the Twentieth Annual Conference and Study of the Association of Civil Defence Officers, Eastbourne, 28th June 1972.

⁴⁷ *Op. Cit.*, J.F. Wallace, « Redirection for Civil Emergency Measures », *EMO National Digest*, octobre-novembre 1970, p. 8.

mandat vient d'être élargi, mais encore ne fait-il que renforcer la thèse suivant laquelle les militaires n'ont jamais vraiment accepté que « [DND]'s active defence role was linked to CEMO's passive defence role in a single national defence posture »⁴⁸.

Quoi qu'il en soit, au terme de leurs délibérations, les dirigeants du COMU se retrouvent avec un nouvel objectif national de la fonction de planification des mesures d'urgence : « To develop throughout the nation non-military plans and preparations for responding to emergencies caused by internal and external threats to the social, political or economic structure of Canada »⁴⁹.

La formulation du nouvel objectif national, et qui demeurera en vigueur jusqu'en 1974, est également traduite en termes organisationnels comme étant la coordination de l'ensemble des mesures « designed to enable the nation to survive and recover from war emergencies and peacetime disasters »⁵⁰. Afin de mettre en œuvre cette interprétation de ce qui ne constitue ni plus ni moins que son nouveau mandat, le COMU entend regrouper ses responsabilités et fonctions sous quatre catégories principales : les mesures d'urgence (en temps de guerre), le soutien financier (aux provinces et municipalités), les mesures d'urgence (en temps de paix) et les programmes d'urgence⁵¹. En termes organisationnels, ces diverses responsabilités et de fonctions correspondent et se reflètent directement dans trois directions générales principales : Programmes et Opérations, Plans, et Formation, Perfectionnement et Exercices nationaux) qui, sauf quelques légères modifications, resteront en place de 1968 à 1974.

⁴⁸ *Op. Cit.*, David McConnell, *Plan for Tomorrow*, Chap. 3, p. 5.

⁴⁹ *Op. Cit.*, J.F. Wallace, « Redirection for Civil Emergency Measures », *EMO National Digest*, octobre-novembre 1970, p. 9.

⁵⁰ C.R. Patterson, « Changing Challenges in Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 12, No. 3, juin-juillet 1972, p. 7.

⁵¹ *Loc. Cit.*

En réalité, ce que d'aucuns considèrent comme étant de la stabilité et que d'autres interprètent plutôt comme une incapacité de faire face au changement traduit le statu quo des activités de l'organisation. Par contre, plusieurs de ces programmes vont connaître des difficultés en 1974, année qui s'avère être la dernière année d'existence du COMU.

Par ailleurs, la question des mesures d'urgence laissée sans réponse dans le Livre blanc refait surface au printemps 1972. Au début de mars, devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, Gordon Smith, un conseiller qui accompagne le nouveau ministre de la Défense nationale, Edgar Benson, explique que les raisons qui justifient ce silence sont à la fois politiques et budgétaires :

As for civil defence itself – it is correct that there is not a great deal on this subject in the white paper. This has been true for a long while now. It is impossible to provide an effective defence for populations in the event of nuclear attack. The expense involved would be enormous and there is no certainty that it would really work so the concentration has been instead on measures such as ensuring continuity of government...⁵²

Puis, le 27 avril suivant, alors qu'il est appelé à justifier le budget des dépenses de son ministère devant ce même comité, le ministre Edgar Benson, qui avait précédemment occupé les postes de Président du Conseil du trésor, ministre des Finances et ministre du Revenu national, est invité à expliquer pourquoi « there [is] nothing at all in the defence white paper about emergency measures »⁵³. Benson admet alors sans coup férir que le gouvernement fédéral ne considère pas le programme de protection civile comme faisant partie de ses priorités. Il ajoute également n'avoir aucune intention d'accorder plus de

⁵² Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence respecting White Paper entitled 'Defence in the 70's'*, Fourth Session – Twenty-Eight Parliament, 3 mars 1972, p. 3:11-12.

⁵³ Canada, House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence Respecting Estimates 1972-73*, Department of National Defence, Fourth Session – Twenty-Eight Parliament, 27 avril 1972, p. 11:20.

visibilité au COMU ni de lui attribuer un budget plus substantiel dans les années qui vont suivre. Il déclare :

Between 1964 and the production of the white paper this past year there was a substantial change in Canada EMO. If you look back to 1964 the expenditures were much higher and there was a move from that down to a level of approximately \$5 million. It was not mentioned in the White Paper because this seemed to be the minimal level at which to carry on EMO and there was no intention to change it under the White Paper proposals.⁵⁴

En réponse au président du comité qui lui signale que les crédits de 5 millions de dollars alloués au COMU constituent « a very modest proportion of the total »⁵⁵ en regard des dépenses militaires qui s'élèvent à 1,9 milliard de dollars, Benson persiste et signe :

I am informed about another \$10 million is spent in other departments with regard to emergency planning... So it is being maintained at a relatively minimum scale with support provided by the armed forces through communications and by other departments in specific areas... The decision made by the government over the past number of years is that it was an appropriate amount for the planning function that EMO was carrying out and that is the decision of government at the present time....⁵⁶

Le 29 juin 1972, le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale dépose son analyse du Livre blanc. Dans les grandes lignes, le comité se dit en accord avec l'affirmation que « the Canadian Armed Forces can be used with advantage for purposes of a basically non-military nature within Canada »⁵⁷. Le comité prend cependant ses distances par rapport au sort que vient de réserver le gouvernement à la fonction de défense civile dans son énoncé de politiques. Le comité rappelle au ministre la position que le gouvernement avait adoptée dans le Livre blanc de 1964 et suivant

⁵⁴ *Loc. Cit.*

⁵⁵ *Ibid.*, p. 11:21.

⁵⁶ *Loc. Cit.*

⁵⁷ Canada Emergency Measures Organization, « House of Commons Committee Report », *EMO National Digest*, Vol. 12, No. 4, août-septembre 1972, p. 1.

laquelle le rôle futur de la défense civile devait s'articuler autour de la question du déploiement d'un système de défense antibalistique :

... the future priority to be assigned to civil defence measures will be influenced greatly by the decision to deploy or not deploy an anti-ICBM system. Until this major decision has been taken, it is not possible to resolve a large number of lesser policy matters in the civil defence field.⁵⁸

Or, depuis ce temps, d'ajouter le comité, certaines décisions ont effectivement été prises à ce sujet et il ne peut que déplorer l'absence de toute référence au rôle potentiel de la défense civile en cas de guerre nucléaire dans le dernier Livre blanc. Le Comité souhaite aussi voir le gouvernement accorder un meilleur appui financier au COMU :

... the committee considers that the funds necessary to cover the full costs of domestic emergency relief, other than search and rescue, should be provided through an allocation to the Canadian Emergency Measures organization. The personnel and equipment of the Canadian Armed Forces kept permanently available for the core service in this area should likewise be charged to the EMO budget. In making this recommendation, the Committee accepts that orientation of the EMO budget would have to be broadened.⁵⁹

Insatisfait du silence de la nouvelle politique de défense en regard du programme de mesures d'urgence, le comité invite le gouvernement à entreprendre une étude complète sur la pertinence et l'importance de la défense civile « in relation to its defence policy, the priority which should be accorded to it, the responsibility for it and the funds to be devoted to it »⁶⁰. Certes, le gouvernement allait bientôt mener une étude complète sur la pertinence et l'importance de l'ensemble des questions de mesures d'urgence, mais pas nécessairement dans le sens que venait de lui suggérer le comité.

La crise du FLQ avait amené le gouvernement à prendre conscience qu'il était mal outillé pour gérer les crises majeures. Mais, en réalité, le gouvernement avait

⁵⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 2.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 3.

commencé à réfléchir à cette question bien avant octobre 1970. Cette réflexion avait été amorcée au lendemain du transfert de l'organisation à la Défense nationale et s'inscrivait dans la foulée de diverses expériences de gestion de crise auxquelles l'administration fédérale avait dû faire face, notamment celle du déversement de l'*Arrow* en février 1970.⁶¹ En mettant sur pied un groupe d'étude chargé d'examiner diverses façons de gérer les crises et d'améliorer les méthodes et les structures de gestion de crise, le gouvernement reconnaît la nécessité de déterminer « the means whereby better control and co-ordination among departments and agencies in the handling of natural and man-made disasters can be effected »⁶². Il entend accorder une importance particulière aux situations qui exigent d'accélérer « its decision-making process in order to deal with situations where action cannot await the normal process »⁶³. Il se tourne à nouveau vers un haut gradé de l'armée pour déterminer « the means whereby better control and co-ordination among departments and agencies in the handling of natural and man-made disasters can be effected »⁶⁴. Le Groupe de gestion de crise, sous la direction du lieutenant-général Michael R. Dare, reçoit son mandat le 1^{er} mai, date à laquelle débute son affectation⁶⁵. Tel que l'indique le Premier ministre Trudeau en Chambre le groupe est composé du « Colonel Sutherland, on loan from the Department of National Defence; Mr. White, on loan from the Emergency Measures Organization; Mr. Blackwell on loan from the Emergency Measures Organization, and Mr. Wooden

⁶¹ *Op. Cit.*, BSPP, Note de service « History of Emergency Planning organization », 27 février 1982, p. 3.

⁶² Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Ninth Parliament, Volume II, 21 février 1973, p. 1493.

⁶³ Canada, *Report of the Crisis management Group, The Enhancement of Crisis Handling Capability within the Canadian Federal Structure*, Ottawa, 15 octobre 1972.

⁶⁴ *Op. Cit.*, Canada, *House of Commons Debates*, 21 février 1973, p. 1493.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 1494.

on loan from the Defence Research Board. Two people have been retained on contract for specific studies, namely Professor Jackson and Profesor Van Loon »⁶⁶. L'étude doit porter sur les aspects de la gestion des crises d'origine naturelle et technologique :

To study and report on the problems of recognizing and defining « crisis-indicators » and of criteria which must be applied for any event and/or trend to require crisis management action.

To study and report on crisis-sensing techniques and methods and techniques of decision-making.

To study and report on the current state of crisis-management preparedness including such problems as control, co-ordination, communications, facilities and ministerial responsibilities and authorities.

To study and report on the criteria which must apply in any crisis situation before the Prime Minister and the Cabinet would be required to exercise and perform emergency powers.

To study and report on such physical, organizational and procedural preparations as may be required to enable the Prime Minister and the Cabinet to exercise and perform emergency powers whan a natural or man-made crisis occurs.⁶⁷

Dare sera détaché du ministère de la Défense et affecté au Bureau du Conseil privé pendant la durée de l'étude.

Intitulé *The Enhancement of Crisis Handling Capability within the Canadian Federal Structure*, le rapport est soumis au gouvernement six mois plus tard. Les principales recommandations portent sur l'amélioration de la gestion des urgences en temps de paix, la nécessité de rétablir un groupe de coordination pour une mise en œuvre équilibrée de la politique fédérale, la participation du Bureau du Conseil privé à la planification d'urgence du gouvernement, l'intégration des fonctions de planification de temps de paix et de temps de guerre afin qu'une organisation unique établisse les procédures de chacune et surtout l'attribution de la responsabilité première de la gestion des urgences aux ministères et agences dans leurs sphères de juridiction respectives.

⁶⁶ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Fourth Session - Twenty-Eight Parliament, Volume IV, 1972, p.3553.

⁶⁷ *Loc. Cit.*

Sous la conduite de Dare, le Groupe de gestion prend acte de la léthargie qui semble alors miner le COMU et détermine que l'organisation ne devrait pas être invitée à poursuivre ses activités dans sa forme actuelle. Il propose donc que l'organisation soit modifiée et « incorporated... as a body responding to direction issued by [a] proposed emergency measures secretariat. This would entail a reduction in size »⁶⁸. Il envisage ainsi que l'organisation se transforme en un groupe de soutien d'un nouveau secrétariat qui ferait partie du Bureau du Conseil privé⁶⁹. De plus, il suggère de réduire de moitié le nombre de directeurs régionaux qui passerait ainsi de dix à cinq. Selon les conclusions du rapport, le COMU n'occupe pas une place appropriée au sein de la machinerie gouvernementale. La place qu'occupe le COMU se traduit dans une direction imprécise du programme, particulièrement au niveau de ses objectifs. Par ailleurs, le groupe d'étude est d'avis qu'un « bureau de protection civile » continue d'avoir sa raison d'être. Un tel bureau devrait être en mesure de concentrer ses activités dans certains domaines précis : des études sur les politiques en matière de crise, des analyses sur la capacité des systèmes et l'état de préparation, des conseils en planification d'urgence, la coordination des plans, mesures et procédures de préparation, de même que la production d'analyses à la suite d'événements majeurs.

Le silence qui entoure le sort que le gouvernement réserve au rapport en inquiète plus d'un. Les semaines passent sans que le gouvernement ne divulgue quoi que ce soit au sujet de ses intentions. En décembre, les grands médias canadiens spéculent sur de « vives controverses dans l'entourage du conseil des ministres »⁷⁰ qui découleraient de

⁶⁸ *Ibid.*, p.34.

⁶⁹ *Ibid.*, p.41.

⁷⁰ *Le Devoir*, 21 décembre 1972, « Un rapport controversé recommande la création d'un centre de crises », pp. 1, 6.

certaines recommandations du rapport. On parle même de dissensions possibles au sein du Cabinet, ce qui expliquerait que « [s]ome here are forecasting that, rather than court trouble in a Parliament composed of minorities, the Government will simply shelve the Dare Report »⁷¹. Puis, en février 1973, la question du rapport Dare refait surface, cette fois-ci à la Chambre des Communes. En réponse au député néo-démocrate et critique en matière de défense Doug Rowland qui lui demande ce qu'il advient de l'étude, le Premier ministre Trudeau réplique prudemment : « It is the intention of the government to make the report public in due course. It is possible that some parts of it could raise security considerations which would have to be examined, but it seems likely that virtually all of the report can be released »⁷².

Les conclusions du Groupe d'études font l'objet de discussions au Cabinet en octobre et le gouvernement prend alors la décision de mettre sur pied un petit secrétariat de coordination au sein du Bureau du Conseil privé de même qu'un comité de coordination interministériel sur la protection civile sous la direction du BCP. En janvier 1974, Rowland revient à nouveau à la charge au sujet du rapport. Finalement, le 12 mars 1974, le Premier ministre dépose à la Chambre des Communes, un résumé qui expose l'essentiel des conclusions et recommandations du Rapport Dare. Au total, le gouvernement aura pris plus d'un an avant de donner suite à sa promesse de rendre public le rapport. Le communiqué qui accompagne l'annonce confirme que le gouvernement « has accepted the main thrust of the proposals and implementation of specific recommendations is well advanced »⁷³. Entre le moment de la remise du

⁷¹ *Globe and Mail*, 21 décembre 1972, « Crisis centre within Privy Council urged by general, Report subject of sharp controversy in Ottawa », p. 8.

⁷² *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, 21 février 1973, p. 1494.

⁷³ National Emergency Planning Establishment, « Federal Emergency Planning »,

rapport Dare et l'annonce de l'adoption d'une grande partie de ses recommandations, le gouvernement a eu tout le temps voulu pour s'assurer que les ministères intéressés ont été en mesure de préparer le terrain. En effet, la principale recommandation qui est retenue est que les ministères et agences fédéraux « should retain primary responsibility for handling emergencies that come within their area of responsibility »⁷⁴. Cette nouvelle approche s'appuie sur la reconnaissance de ministères directeurs et de ministères « de ressources »⁷⁵.

It is envisaged that a lead department would have primary responsibility for general planning and would be expected to assume control in an emergency in which the predominant factor involved is one which comes within the department's normal responsibilities... Departments holding resources or providing services which have potential use during an emergency would, in their planning, take their cue from the lead department in determining the kinds and amounts of resources which might be needed and the types of situations in which they would be required.⁷⁶

En conséquence, le COMU se voit amputé de plusieurs de ses anciennes fonctions au profit d'autres ministères : « For instance, responsibility for the communications, construction and maintenance and supply aspects of continuity of government functions were transferred to DND [National Defence], DPW [Public Works] and DSS [Supply and Services] respectively, while DOC [Communications] took on other emergency communication responsibilities and Transport became responsible for road transport planning »⁷⁷.

Emergency Planning Digest, Vol. 1, No. 1, juillet-août 1974, p. 3. En plus d'expliquer en détail le nouveau concept de planification d'urgence, le premier numéro de la « nouvelle revue » donne des précisions sur les mécanismes de coordination fédérale mis en place.

⁷⁴ *Loc. Cit.* Ce numéro reproduit le texte du communiqué du Cabinet du Premier ministre du 12 mars 1974.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁷⁶ *Loc. Cit.*

⁷⁷ *Op. Cit.*, BSPC, Note de service « History of Emergency Planning Organization »,

Conformément à la décision du Cabinet prise quelques mois auparavant, une nouvelle entité voit le jour : le Secrétariat de planification des mesures d'urgence (SPMU). Rattaché au Bureau du Conseil privé, le Secrétariat est chargé d'élaborer la politique nationale en matière de planification d'urgence et de diriger de manière générale le personnel du COMU qui sera maintenu connu sous une nouvelle désignation, le Centre national de planification des mesures d'urgence (CNMPU)⁷⁸. Un article que produit le Secrétariat et qui se retrouve dans le premier numéro de la revue de l'organisation⁷⁹ résume le rôle qu'il entend jouer :

In the initial stages, [our] primary task will be the development, in consultation with departments, of a clear definition of departmental responsibilities in relation to emergency preparedness, with its recommendations to be considered by the Interdepartmental Committee on Emergency Preparedness (ICEP).⁸⁰

Tel que l'avait envisagé le Rapport Dare, le Secrétariat sera responsable d'études sur les politiques en matière de gestion de crises, d'analyses sur l'état de préparation et du développement de la planification de lignes directrices et des analyses de suivi des situations d'urgence. Si c'est au Bureau du Conseil privé qu'incombe l'évaluation générale des mesures d'urgence que prévoit le gouvernement fédéral, c'est cependant le Comité interministériel sur les mesures d'urgence (CIMU) qui sera dorénavant appelé à aplanir les difficultés qui pourraient surgir entre les ministères.

Certaines recommandations contenues dans le rapport initial ne sont pas retenues. Entre autres, le nombre de directeurs régionaux est maintenu à dix, principalement à cause de considérations politiques : la plupart des provinces auraient sans doute vu d'un

27 février 1982, p. 3.

⁷⁸ Emergency Planning Canada, *Federal Emergency Planning: A Concept Paper*, Ottawa, Information Canada, 1974.

⁷⁹ Voir section « Illustrations », p. 413.

⁸⁰ *Op. Cit.*, National Emergency Planning Establishment, « Federal Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-août 1974 p. 4.

mauvais œil de se voir regrouper au sein d'une région pour des fins opérationnelles, encore moins administratives. Quant à la recommandation visant la mise sur pied de ce que le communiqué du Premier ministre nomme « a Central Government Situation Center [sic] »⁸¹ et qui avait aussi fait l'objet de spéculations dans la presse en décembre 1972, elle est remise à plus tard, le gouvernement jugeant bon de procéder à une étude plus approfondie sur sa nécessité après avoir fait l'expérience du fonctionnement du nouveau régime. En 1975, l'organisme prendra le nom de Planification d'urgence Canada (PUC) afin de se conformer au programme d'identité fédérale. Les employés de PUC restent à l'emploi du ministère de la Défense nationale, mais ils prendront dorénavant leur direction du secrétariat du BCP. Leur nombre est réduit à quelque 70 employés sous la gouverne de Bill Snarr qui, à titre de Secrétaire adjoint du Cabinet à la planification d'urgence, dirige le nouveau secrétariat. Ce redéploiement s'effectue sans qu'il ne soit nécessaire d'amender le décret de 1968 à l'origine de la réintégration de l'organisation au sein de la Défense nationale et de l'attribution de la planification et de la coordination au Ministre de la Défense⁸².

En somme, contrairement à l'esprit du rapport Dare qui reconnaissait le besoin d'un organisme central en situation d'urgence, la décision du gouvernement sonne le glas de la maîtrise de la fonction par un seul organisme et l'oriente plutôt vers une gestion des urgences au leadership partagé. À l'interne les réactions sont vives, mais demeureront « personnelles et confidentielles ». Les failles du rapport sont nombreuses, mais la principale découle de l'absence de consultation auprès des principaux partenaires

⁸¹ *Op. Cit.*, National Emergency Planning Establishment, « Press Relesae, March 12, 1974 », *Emergency Planning Digest*, Vol. 1, No. 1, p. 3

⁸² *Op. Cit.*, BSPC, Note de service « History of Emergency Planning Organization », 27 février 1982, p. 3.

du système de protection civile, les provinces et les municipalités, comme l'indique une lettre J.F. Wallace de novembre 1972 :

Unfortunately, representatives of these levels of government were not consulted, presumably because the Study was supposedly looking at ways to improve the federal machinery for meeting a wide range of crises.⁸³

Selon lui, sans le maintien des relations extrêmement étroites avec les provinces qui ont été soigneusement entretenues au cours des années, « the federal machinery will be totally ineffective ... not only for war emergency planning and preparations, but especially in the area of peacetime disasters or emergencies which is the area of prime concern to provinces and municipalities »⁸⁴. Cet autre « oubli » et les effets qu'il entraîne ne manquent pas cependant de laisser un goût amer dans la bouche des artisans de la première heure de la protection civile : « [T]o be quite frank, I am afraid that, at the moment, EMO is being boxed-in and, let us face it, we don't have too many friends in court to whom we can turn »⁸⁵.

Même si la planification d'urgence au sein des ministères et la coordination interministérielle paraissent s'être améliorées quelque peu à la suite de cette réorganisation, le gouvernement, quant à lui, ne semble donner aucune indication qu'il entend accorder plus d'attention à la protection civile, comme le rappelle une note de service de Planification d'urgence Canada rédigée en février 1982 :

... [E]mergency preparedness in general did not hold high priority in the government. Also definition of the respective roles of Emergency Planning Canada and the PCO Secretariat, and of their heads, was not all that clear. The Cabinet concern over emergency preparedness demonstrated in the

⁸³ MG 30, E 211, Vol. 2, 2-7, Dossier « Dare Study Group », publications and correspondence, 1972, Lettre de J.F. Wallace, 23 novembre 1972.

⁸⁴ *Loc. Cit.*

⁸⁵ *Ibid.*

October 1973 decision, which was probably spurred by the 1973 oil crisis, apparently lessened during the ensuing years, or, perhaps more correctly, had to be suspended because of other preoccupations.⁸⁶

Une étude sur la gestion des situations d'urgence et les relations avec les provinces mandatée par le Cabinet en 1974 et que le Secrétariat national produit au début de l'année suivante est présentée à Michael Pitfield, à titre de président de l'ICEP, mais ne donne suite à aucune réunion du comité ni même à la préparation d'un mémoire au cabinet. En février 1975, le secrétariat met le point final à une autre étude intitulée *War Planning Policy – Civil* qui compte mettre à jour divers les aspects de la planification en temps de guerre que le gouvernement n'a pas révisés depuis 1968 avec les conséquences qu'il n'hésite pas à reconnaître. Comme l'indique cette étude,

The guidelines which were agreed to at that time called for a stretching out of the implementation programme, which when coupled with other expenditure reduction pressures, led in effect to the indefinite postponement of many of the measures.⁸⁷

Non seulement la structure et les mécanismes sont-ils périmés, mais, poursuit le document, la documentation qui les soutient, et en particulier le décret de 1965 (PC 1041), l'est également. Au surplus, de nouveaux concepts de protection civile ont fait surface depuis. Bien entendu, le document décrit la situation qui prévalait avant 1965 alors que les accords en matière de planification d'urgence étaient élaborés en fonction de l'urgence ultime : la guerre. En préparant le pays à affronter une guerre éventuelle, on était prêt du même coup à faire face à tous les autres types de situation d'urgence moins importants, mais qui se produisaient plus souvent. Comme le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire s'était depuis considérablement amoindri aux

⁸⁶ *Op. Cit.*, BSPC, Note de service « History of Emergency Planning Organization », 27 février 1982, p. 4.

⁸⁷ BSPC, Document imprimé, Emergency Planning Secretariat, Privy Council Office, *War Planning Policy – Civil*, EPS/74, février 1975, p. 2.

yeux du gouvernement, et que, en parallèle, l'importance de la gestion d'urgences telles que les catastrophes naturelles, les désordres civils, les accidents industriels et les crises environnementales, sociales et économiques, s'était accrue, il convenait alors de réviser les politiques : « As these exigencies of civil planning for a war emergency become less compelling, there is a danger that important general emergency planning requirements will be neglected, and thus it is probably no longer appropriate to consider war requirements as the dominant factor in civil emergency planning »⁸⁸. Sauf en de rares exceptions, les mesures qui s'appliquent aux urgences en temps de paix sont semblables à celles en temps de guerre, affirme le document. Ces mesures comprennent l'alerte, les communications d'urgence, le contrôle de l'allocation et de la distribution des biens et services, le contrôle des déplacements, les premiers soins, les services de santé d'urgence, la protection des points vitaux et le maintien de l'ordre lors de circonstances exceptionnelles. La principale différence entre les unes et les autres se situe à deux niveaux selon le Secrétariat : « the widespread simultaneity and comprehensiveness of the application of the war emergency measures, and to a certain extent in the scale of the measures applied »⁸⁹. Seules les mesures de protection contre les attaques et les mesures visant la continuité du gouvernement s'appliquent aux situations de temps de guerre. D'ajouter le document :

The only civil protective preparations which are considered feasible and which have no direct parallel in peacetime contingency planning relate to fallout protection and radiation monitoring. But even here parallels are beginning to emerge, and are expected to grow extensively in the future, in relation to possible accidents associated with nuclear power generation plants.⁹⁰

⁸⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁸⁹ *Loc. Cit.*

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 4-5.

La boucle est ainsi bouclée. La nouvelle politique se situe aux antipodes des nombreux principes sur lesquels se fondait la protection civile depuis sa création et qui avaient encore cours au sein de COMU. Elle repose sur la réalité politique du milieu des années 1970 et traduit tout haut ce que plusieurs, dont J.F Wallace, pensaient tout bas depuis le dépôt du rapport Dare : « In the minds of too many federal people, they seem to see some parts of peacetime emergencies as being matters of prime federal interest »⁹¹.

Quoi qu'il en soit, la planification des mesures d'urgence sera dorénavant la responsabilité de ministères directeurs. Dès lors, ceux-ci doivent s'engager à planifier et à se préparer à faire face aux urgences à la lumière des priorités gouvernementales après avoir mené une évaluation des risques de manière raisonnable et pratique.

Ils sont également responsables de l'identification et de l'attribution des ressources humaines et financières leur permettant de répondre à ces obligations. Toutefois, les compressions budgétaires et le gel de l'embauche feront en sorte qu'ils n'accorderont qu'une faible priorité aux mesures d'urgence dont ils viennent pourtant de se voir confier la responsabilité alors que cette période coïncide avec la stagnation des budgets de COMU et de PUC.

À l'interne, aux difficultés budgétaires qui vont s'étendre tout au long des années 1970, s'ajoutent celles de la gestion d'un personnel réduit et souvent privé de direction :

The work was hampered by its smallness of PCO [sic] and transfers of personnel. Mr. Snarr was required to act as Assistant Secretary of Government Operations for several months, when the economic situation resulted in the imposition of controls and the labour relations became critical, he was asked to head the Labour Relations Secretariat. At this point the Emergency Planning and Security and Intelligence Secretariats were combined. Emergency planning activity continued at a fairly low level.⁹²

⁹¹ MG 30, E 211, Vol. 2, 2-7, Dossier « Dare Study Group », publications and correspondence, 1972, Lettre de J.F. Wallace, 23 novembre 1972.

⁹² *Op. Cit.*, BSPC, History of Emergency Planning Organization », p. 4.

Dans un tel contexte, l'essentiel de la planification a tendance à s'effectuer en rapport avec les catastrophes naturelles qui sont alors vues comme des menaces réelles et légitimes. Ainsi, PUC organise en mars 1975 une conférence sur les inondations printanières dans la foulée des inondations de l'année précédente qui avaient touché six provinces. La conférence réunit des représentants de toutes les provinces et territoires et vise à les informer « of the flood potential throughout Canada for the coming Spring season and the current arrangements in existence for mitigating the effects of floods »⁹³. En réalité, en plus créer un forum pour le partage des expériences des participants et de les renseigner sur les ressources que le gouvernement fédéral pourrait mettre à leur disposition, les fonctionnaires de PUC vont profiter de l'occasion pour expliquer « the new federal mandate for emergency planning by federal departments and agencies »⁹⁴. Mais, faute de personnel, la conférence doit se tenir tardivement, ce qui oblige les organisateurs à s'excuser « for holding the conference at this late date – several provinces would have preferred an earlier occasion »⁹⁵. Quant aux représentants du Québec, ils auront droit à une rencontre qui se déroulera exclusivement en anglais étant donné que, selon la documentation préparatoire à l'événement, « avec le consentement de nos amis du Québec il n'y aura pas de service d'interprètes »⁹⁶. Si l'intention de tenir une telle conférence est bonne, le résultat net de la mise en œuvre de cette nouvelle orientation vers les catastrophes naturelles dans un contexte de réduction de moyens se traduit dans des activités à tout le moins inégales et souvent de qualité inférieure.

⁹³ MG 30, E 211, Vol.4, 4-25, Dossier « Notes from 1975 Spring Flood Conference », publication, 1975, Ébauche.

⁹⁴ *Loc. Cit.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

Les faiblesses apparentes du programme ont aussi des effets au plan des organisations provinciales. Comme le démontre le tableau 10.1, le programme d'aide fédéral, qui de 5,2 millions de dollars en 1967-1968 était passé à 3 millions de dollars en 1970-1971, est réduit encore de moitié en 1973-1974, ce qui en plus de ne laisser aucune marge de manœuvre à PUC n'offre que très peu d'options aux provinces.

TABLEAU 10.1

DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN DÉFENSE CIVILE
1970-1978*

Année	COMU/PUC (en millions de dollars)	Programme d'aide financière (en millions de dollars)
1970-1971	5,0	3,0
1971-1972	5,0	3,0
1972-1973	5,18	3,0
1973-1974	3,2	1,5
1974-1975	3,2	1,5
1975-1976	3,25	1,5
1976-1977	3,5	1,5
1977-1978	3,86	1,6

*À l'exclusion des dépenses des autres ministères. On estime que les dépenses annuelles globales du Canada en matière de protection civile, y compris l'ensemble des ministères et agences du Gouvernement du Canada, les provinces et les municipalités s'élèvent de 3 à 4 fois le total du budget annuel de COMU/PUC.

Source : Hagen, *The Case for Reconsideration*, p. 51.

Plusieurs organisations provinciales font d'ailleurs valoir qu'elles sont incapables de poursuivre leur programme compte tenu de réductions aussi sévères. Initialement, les effets de ces compressions sur la protection civile semblent catastrophiques surtout au lendemain de la décision de l'Ontario d'abroger sa législation en matière de protection civile, comme l'indique cet extrait d'un article de l'*Emergency Planning Digest* :

Since the repeal of the Emergency Measures Act in 1975, Ontario has been without an umbrella legislation to deal with emergency planning in the Province. Several pieces of legislation, such as the Fire Marshal's Act, the Municipal Act, and various Regional Acts provided a limited legal basis and peripheral guidance in the development of plans for the management of emergencies.⁹⁷

⁹⁷ Emergency Planning Canada, « Ontario Emergency Plans Act, 1983 »,

La décision de l'Ontario préoccupe grandement les gestionnaires de mesures d'urgence à travers le pays. Wallace sent même le besoin d'intervenir publiquement et d'apaiser les inquiétudes que pourraient avoir les maires et officiels municipaux d'expression française réunis à Arnprior en juin 1975 :

You have probably heard or read stories about emergency measures in Ontario. Yes, there will be a great many changes in this province, but these changes will be at the provincial level. The province has demonstrated very clearly that continuity of the emergency program at the municipal level under the direction of municipal councils is still possible as in the past. There is no need to worry.⁹⁸

Cependant, malgré le recul du programme de mesures d'urgence en Ontario et de sombres prévisions ailleurs au Canada, assiste-t-on, paradoxalement, à un certain renforcement de la protection civile au plan local. Les recherches qu'a menées Joe Scanlon sur le sujet suggèrent en effet qu'en dépit d'un appui financier limité du gouvernement fédéral, les années 1970 vont connaître « the development of strong provincial emergency programs and widespread municipal planning »⁹⁹. C'est aussi ce qu'illustre à sa façon le directeur général des mesures d'urgence de l'Ontario¹⁰⁰ en décembre 1971, dans la foulée de l'abrogation de la législation provinciale. Devant le conseil du comté d'Halton, N.W. Timmerman, commence par affirmer que le gel des dépenses du gouvernement fédéral en matière de défense a rendu la situation très difficile au niveau local. « [T]hings have been very tight indeed » , dira-t-il avant de déclarer que « we have managed to continue across the province in carrying out the

Emergency Planning Digest, Vol. 10, No. 4, octobre-novembre 1983, p. 7.

⁹⁸J.F. Wallace, « Canadian Emergency Planning – 1975 », *Emergency Planning Digest*, Vol. 2, No. 4, juillet-août 1975, p. 10.

⁹⁹ *Op. Cit.*, Scanlon, «The Roller Coaster Story », p. 9.

¹⁰⁰ L'organisation ontarienne responsable de la protection civile et du programme d'aide aux municipalités en matière de planification d'urgence en temps de guerre comme pour les urgences civiles en temps de paix est alors une direction générale du ministère de la Justice.

essential elements of the program and have participated directly in several major emergencies, notably, the Air Canada crash of last year, and the Sudbury/Lively windstorm among others »¹⁰¹.

Au même moment, dans la province voisine, le gouvernement du Québec place la Protection civile sous la responsabilité du ministère de la Justice et crée un « comité interministériel d'urgence-inondations »¹⁰² qui deviendra plus tard le Comité interministériel d'urgence du Québec. Ce ne sera toutefois pas avant la fin de la décennie que la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre* viendra remplacer l'ancienne *Loi sur la protection civile* qui datait de 1951¹⁰³. En 1979, cette loi donnera naissance au Bureau de la protection civile. De la sorte, alors que certaines provinces prennent la relève du fédéral et demandent à leurs municipalités d'élaborer des plans d'urgence locaux et de nommer des coordonnateurs de mesures d'urgence pour en assurer l'exécution, d'autres mettent en place les structures administratives nécessaires au développement de leur programme de protection civile. Il s'agit essentiellement ici de plans de temps de paix qui se rapportent aux catastrophes naturelles, surtout à la suite du retrait du soutien financier d'Ottawa devant le refus des provinces d'exiger des municipalités considérées comme cibles ou points d'accueil en cas de guerre nucléaire, la préparation de plans d'urgence en fonction du temps de guerre et non également en fonction du temps de paix – l'option privilégiée des provinces.

¹⁰¹ *Op. Cit.*, N. W. Timmerman, « Emergency Planning in Ontario », *Emergency Planning Digest*, février-mars 1972, p. 17.

¹⁰² Voir *Op. Cit.*, <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=503>

¹⁰³ La *Loi sur la protection civile* de 1951 avait déjà été modifiée en 1964 de façon à tenir compte des sinistres en temps de paix tels que les inondations, les tornades, les avalanches, les tempêtes de neige et les incendies. Entre 1964 et 1970, la Protection civile du Québec relevait du ministère des Affaires municipales.

Indistinctement de ce qui se déroule dans les provinces, il est clair que le programme fédéral en entier se trouve mal en point à la fin des années 1970. Les grandes perdantes au travers de ces réductions massives sont autant la fonction de planification d'urgence en temps de guerre que celle sur les mesures d'urgence civiles. D'une part, compte tenu des ressources disponibles, la planification d'urgence tend de plus en plus à porter à la fois sur les catastrophes en temps de paix et celles en temps de guerre, la tendance amène à concentrer les efforts sur les projets ayant une double application. Par voie de conséquence, on tend à ignorer les domaines uniques à la planification en temps de guerre. D'autre part, le gouvernement entend de plus en plus privilégier la planification des mesures d'urgence civiles. Comme le mentionne Stuart Nesbitt White , « It is not difficult to imagine the result. Emergency matters dropped out of sight except when a flood, blizzard or severe windstorm occurred »¹⁰⁴. Toutefois, l'attention du gouvernement est monopolisée non seulement par le contrôle des dépenses de l'État, mais encore par la nécessité de les réduire et ses politiques sont influencées par le climat général de la désescalade nucléaire et de l'atténuation du risque de guerre. Il n'a donc que peu d'intérêt à s'engager dans des dépenses en vue de se préparer à une situation qui paraît de moins en moins probable. Les compressions budgétaires initiales se transforment bientôt en gel complet, ce qui vient mettre un frein à l'ensemble du programme de mesures d'urgence. Aucune conférence fédérale-provinciale au niveau ministériel ne se tient au cours de la décennie. Le comité interministériel fédéral cesse même de convoquer des réunions. En ce qui a trait aux exercices, le dernier exercice national remonte à 1966, et il ne s'est tenu qu'au niveau des fonctionnaires.

¹⁰⁴ *Op. Cit.*, S.N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 11.

Sur le plan de la législation, les décrets et règlements en matière de mesures d'urgence n'ont pas été révisés depuis la même période. Selon White, l'état de délabrement du système atteint alors son paroxysme : « Cross-Canada civil defence planning no longer exists except in the sense that a number of regional headquarters are available, supplies have been stockpiled, booklets are still available and fallout shelters have been identified (though not marked or called to public attention) »¹⁰⁵. Au milieu de la décennie, les budgets de PUC sont totalement inadéquats. Par exemple, de 1973-1974 à 1975-1976, le budget de l'organisation demeure gelé à 3,5 millions de dollars. À l'exclusion du 1,5 million de dollars consacré à l'aide financière aux provinces, il n'y a que 1,4 million de dollars pour les salaires et les frais de déplacement. Le reste, soit environ 600 000 dollars est consacré aux mesures de protection civile et aux catastrophes naturelles. Le budget de PUC ne prévoit aucune allocation pour l'acquisition d'équipements. Les seules dépenses en cette matière sont laissées aux ministères directeurs qui ont des priorités individuelles différentes quand elles ne sont pas tout simplement divergentes.

Les observateurs de la période et les fonctionnaires de Planification d'urgence Canada sont aussi les premiers à réprouber le fait que le Canada possède alors le pire système de défense civile des pays membres de l'OTAN. Le programme des abris antiatomiques est à toutes fins utiles paralysé. Les études sur le nombre d'abris disponibles n'ont pas été mises à jour et les espaces de protection n'ont pas tous été identifiés. En outre, nombre d'emplacements protégés qui avaient été jugés appropriés étaient géographiquement éloignés des populations. Certes, les installations des centres d'urgence du gouvernement avaient été construites près d'Ottawa et dans six des dix

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 10.

provinces¹⁰⁶. Mais, même s'il avait été prévu de parachever le système, les quatre derniers SRGU ne verront jamais le jour et conserveront leur statut d'abris provisoires. Le Système national d'alerte en cas d'attaque, composé de services météorologiques, d'un système national de sirènes et du Réseau de radiodiffusion d'urgence, est certes toujours là, mais il se situe désormais dans la marge et se détériore rapidement¹⁰⁷. La méconnaissance de la protection civile et le désintéressement général s'étendent jusqu'à la Chambre des Communes, comme le rapporte l'*Ottawa Citizen* :

EMO's fame contracts along with its function. This was demonstrated in the Commons public accounts committee Thursday. « By the way, what is EMO? » asked an MP after CBC president George Davidson explained why the \$1,000,000 for emergency broadcasting had been cut to \$250,000. The MP was told EMO stood for emergency measures organization which a few years ago just about every adult Canadian recognized as EMO.¹⁰⁸

Avec le recul du temps, certains piliers de l'organisation, tels que Jack Wallace, n'hésiteront pas à qualifier cette situation à proprement parler d'inacceptable :

... [E]mergency planning was left «as a rotten apple on a branch » when it was transferred to the jurisdiction of the Privy Council Office (PCO) from the defence department... If a government could be charged with treason, then the present government should be cited... The neglected state of our civil emergency plans and preparations for a wartime emergency is a downright disgrace.¹⁰⁹

¹⁰⁶ La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse.

¹⁰⁷ *Op. Cit.*, Hagen, *Civil Defence : the Case for Reconsideration*, p. 56.

¹⁰⁸ *Ottawa Citizen*, 24 janvier 1970, « EMO finds its name fleeting », p. 30

¹⁰⁹ *Ottawa Journal*, 17 mars 1979, «Defenceless? Gov't neglect of civil defence 'treasonous,' critic charges », p. 4.

VERS UNE PREMIÈRE POLITIQUE DE PROTECTION CIVILE...
CINQUANTE ANS PLUS TARD

The planning to meet a war emergency will be based on the national state of preparedness which will be achieved through implementation of the policies related to peacetime emergencies...¹

Yvon Pinard, Ministre responsable de la planification d'urgence, 3 novembre 1980

À la fin des années 1970, l'esprit de la détente s'estompe et les enjeux de sécurité refont surface. En Europe, l'Union soviétique avait déjà commencé à moderniser ses armées de blindés et à déployer de nouvelles batteries de missiles SS-20, faisant des villes de l'Europe de l'Ouest des cibles nucléaires. En réponse, les États-Unis conviennent de mettre en place une nouvelle génération de missiles Pershing et Cruise afin de donner aux dirigeants européens l'assurance qu'ils ne seraient pas abandonnés en cas de crise. La flotte soviétique apparaît alors comme une force mondiale en mesure de défier la suprématie navale américaine depuis l'Atlantique Nord jusqu'à l'Océan Indien et les sous-marins soviétiques explorent des routes sous la calotte polaire pour atteindre des emplacements au large de l'Amérique du Nord. À la fin de la décennie, d'autres événements confirment la fin de cette période, comme l'a observé l'historien J.L. Granatstien :

[...] the cooling of hostility between the West and the Communist world that Trudeau perhaps had some small part in fostering came to its end with the 1979 invasion of Afghanistan, the West's subsequent boycott of the Moscow Olympics in 1980, and the Soviets shooting down of a Korean airliner in 1983.²

¹ Emergency Planning Canada, «Background to the Conference », *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 6.

² J.L. Granatstein, « Canada and the Cold War », Lecture delivered at the CDA Institute's 10th Annual Graduate Student Symposium, 26 October 2007, Royal Military College, Kingston, p. 5.

Le Canada, qui s'était longtemps identifié à la détente, ressent de plus en plus la pression accrue de ces tensions internationales. Mais pour le pays, s'ajoute à la nouvelle réalité stratégique l'accroissement du nombre de sinistres majeurs au cours des années 1970³. Au nombre des événements qui marquent ces années et qui entraînent l'intervention des organismes d'urgence figurent le naufrage du pétrolier *Arrow* qui cause un important déversement d'hydrocarbures dans la baie de Chedabucto en février 1970, le glissement de terrain de Saint-Jean-Vianney, un an plus tard et qui est à l'origine de la mort de 31 personnes, et en 1978, l'écrasement du Cosmos 954, un satellite soviétique muni d'un réacteur nucléaire dans le Nord du Canada qui dispersera des particules de débris radioactifs sur un vaste territoire⁴. C'est toutefois le déraillement d'un train du Canadien Pacifique à Mississauga (Ontario), en novembre 1979, qui laisse échapper des gaz toxiques dans l'atmosphère et force l'évacuation de 205 000 personnes, la plus grande évacuation au Canada qui, selon le spécialiste de la gestion des urgences, John Lindsay, « refocus the need for emergency planning »⁵. Cette sensibilisation accrue aux catastrophes est aussi la conséquence d'une couverture médiatique plus importante, alors que les chaînes nationales disposent de moyens de plus en plus sophistiqués⁶. Celle-ci se conjugue à l'évolution du contexte international

³ *Op. Cit.*, *Base de données canadiennes sur les désastres*. Le nombre de sinistres majeurs au Canada au cours des années 1970 s'élève à 111 par rapport aux 75 sinistres de la décennie précédente. Le nombre de sinistres majeurs atteint 155 entre 1980 et 1989, et 205 entre 1990 et 1999.

⁴ Voir : http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/ed-ud/fedplan/cosmos_954-fra.php.

⁵ John Lindsay, *Emergency Management in Canada: Near Misses and Moving Targets*. Voir : www.emaac.net [Consulté le 26 juillet 2010], site de l'Association pour la gestion des urgences du Canada atlantique.

⁶ Aux États-Unis, le réseau de télévision d'information continue CNN commence à diffuser le 1^{er} juin 1980. Accessible au Canada, il amène les télédiffuseurs canadiens à faire des demandes de diffusion de services de nouvelles similaires au cours des années 1980. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC)

pour accentuer un sentiment de vulnérabilité au sein de la population. En conséquence, la question des mesures d'urgence au Canada acquiert une visibilité qu'elle n'avait pas connue depuis longtemps un peu partout à travers le pays et qui stimule un nouvel intérêt au sein du gouvernement à l'endroit d'une gestion plus efficace des sinistres majeurs.

Ainsi, un mémoire au Cabinet sur l'examen de la politique de protection civile est préparé dans les derniers mois de 1977 et présenté au Cabinet au début de 1978. Deux recommandations portant sur la reprise des consultations fédérales-provinciales et un nouvel accord financier en matière de mesures d'urgence obtiennent l'aval des ministres⁷. Mais, la présomption du déclenchement imminent d'une élection fédérale incite les ministres libéraux à reporter leur décision finale à ce sujet. La décision quant au déclenchement de l'élection appartient au Premier ministre Trudeau, mais elle tarde à venir. Le Premier ministre repousse l'échéance de son mandat jusqu'à la cinquième année dans l'espoir de renverser en sa faveur l'opinion publique ébranlée par une inflation galopante, une série de budgets largement déficitaires et des taux de chômage élevés. Cette double décision sur les mesures d'urgence allait devoir attendre encore plus longtemps que prévu alors que le Parti progressiste conservateur de Joe Clark remporte le scrutin au soir du 22 mai 1979⁸. Le nouveau gouvernement est minoritaire, mais son élection et surtout les premiers gestes qu'il pose en matière de protection civile semblent indiquer que la fonction est appelée à connaître des jours meilleurs. D'abord, le gouvernement conservateur décide de redonner au Secrétariat de planification des

accorde son premier permis de télédiffusion d'un service d'information continue à la CBC en 1987 et le *CBC News Network* commence à diffuser le 31 juillet 1989.

⁷ *Op. Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », p. 4.

⁸ <http://archives.radio-canada.ca/politique/elections/clips/6226/> [Consulté le 5 août 2010], « 1979 : le gouvernement minoritaire de Joe Clark », 23 mai 1979.

mesures d'urgence son autonomie au sein du Bureau du Conseil privé en le séparant du Secrétariat sur la sécurité et les services de renseignement auquel il était rattaché. Puis, le nouveau Premier ministre se dit disposé à soumettre à nouveau à son Cabinet le contenu d'un précédent examen de politiques qu'avait produit le Secrétariat. Enfin, Clark manifeste de l'intérêt envers la nomination de son ministre des Travaux publics et homme fort de son gouvernement, Erik Nielsen, à titre de ministre responsable de la protection civile, bien que, suite à l'avis de certains de ses conseillers, pareille situation ne se matérialisera pas⁹, comme l'indique cet extrait d'une note de service interne de février 1982 :

... PCO persuaded [Clark] to wait and have a deeper look at both policy and organization before proceeding with a designation. The possibility of placing this responsibility in a Ministry of State for Federal-Provincial Relations was [also] raised.¹⁰

La défaite en Chambre du gouvernement progressiste conservateur consécutivement à une motion de censure liée au budget entraîne la tenue d'une autre élection générale en février 1980 et le retour au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau rapidement revenu de sa retraite de quelques semaines du Parti libéral du Canada. « Welcome to the eighties »¹¹, déclare alors un Trudeau victorieux qui, avec 44,1 p. cent des voix, permet aux Libéraux de reprendre ainsi les rênes d'un gouvernement majoritaire¹².

⁹ Alors qu'il occupe le poste de Vice-Premier ministre dans le Cabinet de Brian Mulroney, Erik Nielsen sera nommé ministre de la Défense nationale et ministre responsable de la protection civile à la fin de février 1985. Voir : <http://www2.parl.gc.ca/parlinfo/Files/Parliamentarian.aspx?Item=8c857bdf-3db5-43c3-8ee0-d33d66a80817&Language=F>

¹⁰ *Op. Cit.*, BSPC, Dossier « History of Emergency Preparedness », Note de service Emergency Planning Organization, p. 5

¹¹ *Op Cit.*, English, *Just Watch Me*, p. 443.

¹² Voir : http://archives.cbc.ca/politics/prime_ministers/clips/13266 [Consulté le 10 janvier 2010] « Trudeau returns as PM », 19 février, 1980.

À toutes fins utiles, depuis le début 1978, la succession quasi ininterrompue d'intermèdes pré- et post- électoraux avait considérablement ralenti la capacité de l'organisation à faire progresser le programme de protection civile. Chaque changement de gouvernement avait entraîné une pause obligée dans les efforts pour recentrer le programme. Néanmoins, tout au long de la dernière période électorale et pendant les premiers mois qui suivent l'élection, les fonctionnaires de PUC s'affairent à identifier de nouvelles avenues afin de rendre plus efficace la coordination de la planification d'urgence et d'améliorer l'état de préparation. Le Secrétaire adjoint, Bill Snarr, décide alors de développer un modèle organisationnel visant à redonner à la fonction les leviers qu'il juge nécessaires et qui se retrouve en partie dans les recommandations finales au Premier ministre :

In a background paper Mr. Snarr argued that « there is a need for a single Minister accountable to Parliament and the nation for the state of emergency planning and preparedness, with an integrated structure at the official level responsible to that Minister »... A number of possibilities were explored, including tying the agency loosely to FPRO (not well received by Mr. Kirby).¹³

Les enjeux portant sur le niveau d'autorité que devait posséder le ministre responsable de la fonction, de même que sur l'emplacement le plus approprié pour l'organisation au sein de la machinerie fédérale, sont au cœur de débats qui se poursuivent jusqu'en juillet alors que le Premier ministre Trudeau désigne l'ancien Secrétaire parlementaire devenu Président du Conseil privé, Yvon Pinard, à titre de Ministre responsable de la planification des mesures d'urgence au Canada. En même temps, le Secrétariat de la planification des mesures d'urgence et Planification d'urgence Canada fusionnent au sein du Bureau du Conseil privé, la nouvelle création conservant le nom de Planification

¹³ *Op. Cit.*, BSPC, « Dossier History of Emergency Preparedness », Note de service Emergency Planning Organization, p. 5.

d'urgence Canada. Cette nouvelle agence n'est ni séparée ni intégrée au Bureau du Conseil privé, mais demeure une partie du ministère de la Défense nationale au plan administratif, comme l'explique le même document :

The intent was to leave the existing « patchwork arrangements » intact since they provided adequate control and coordination from the centre while avoiding a large and unbalancing appendage to the PCO. The « direction » rather than « tasking » relationship between the Assistant Secretary and EPC would strengthen the accountability link and eliminate any possibility of conflict or overlapping authority between the Assistant Secretary and senior EPC management.¹⁴

De nouveau, les responsables des mesures d'urgence civiles ont directement accès à un ministre proche du centre du pouvoir. Afin d'accélérer et de faciliter la mise en œuvre de ces décisions, le gouvernement décide d'éviter pour le moment le recours à un amendement formel au décret existant et communique son intention simplement par voie de lettres du Premier ministre aux ministres concernés, Yvon Pinard et Gilles Lamontagne, le ministre de la Défense nationale¹⁵.

Le 3 novembre 1980, Pinard fait connaître la nouvelle politique du gouvernement libéral en matière de protection civile. Après avoir souligné que les citoyens avaient le devoir de se préparer aux urgences « to the extent practicable »¹⁶, il reconnaît d'emblée qu'il revient à tous les paliers de gouvernement de planifier et de se préparer à intervenir en cas d'urgence. Cependant, l'intention du ministre est claire. C'est au moyen d'une planification coopérative et conjointe de tous les gouvernements que l'on pourra mieux répondre aux situations d'urgence, indique-t-il. Il ajoute :

¹⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵ *Loc. Cit.*

¹⁶ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, « Background to the Conference », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1981, p. 6.

Government emergency planning will be most effective when the responsibilities, resources and aspirations of the federal, provincial and local governments are merged through joint cooperative planning into mutually acceptable arrangements covering the preparation for, the response to, and treating the consequences of, emergencies.¹⁷

D'ailleurs, la nouvelle approche est mise en pratique à peine quelques jours plus tard, les 5 et 6 novembre, alors que se tiennent des consultations avec les provinces qui seront suivies de rencontres au niveau des fonctionnaires au début du mois d'avril suivant¹⁸. De concert avec les provinces, le gouvernement fédéral s'engage donc à instaurer des mécanismes de consultation appropriés. La déclaration du ministre Pinard est aussi l'occasion pour le gouvernement de reconnaître publiquement que le gouvernement du Canada accorde la priorité à la planification d'urgence en temps de paix sur la planification en temps de guerre. Le ministre indique que :

[T]he planning to meet a war emergency will be based on the national state of preparedness which will be achieved through implementation of the policies related to peacetime emergencies, plus a determination of what further measures will be necessary to make a timely transition to the state of preparedness necessary to meet a war emergency.¹⁹

Le nouveau cadre de planification des mesures d'urgence se fonde toujours sur le principe suivant lequel il appartient à chaque individu de se préparer à faire face aux situations d'urgence. La nouvelle politique confirme aussi que le gouvernement fédéral continuera d'intervenir lors des situations d'urgence en temps de paix à la demande des gouvernements provinciaux, lorsque les ressources locales se révéleront inadéquates ou lors de situations pour lesquelles les mesures d'urgence relèvent clairement de la compétence fédérale. Celle-ci a aussi pour effet de faciliter le processus de gestion

¹⁷ *Loc. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 7

¹⁹ *Loc. Cit.*

financière des programmes des ministères fédéraux, ce qu'il confirme à ses homologues des provinces qu'il réunit à nouveau en juin 1981. « For the first time », observe le ministre Pinard, le gouvernement fédéral sera en mesure d'approuver « a coordinated package of expenditure proposals aimed at reaching the desired level of emergency preparedness »²⁰. Mais, alors même qu'il insiste sur la nécessité d'une démarche collaborative entre Ottawa et les provinces, il s'empresse d'ajouter que celle-ci devra néanmoins tenir compte de la réalité fiscale qui confronte son gouvernement, «... particularly with respect to new programs, which is influencing all our financial decisions at the federal level »²¹. C'est donc dans ce contexte teinté de prudence qu'est mis en oeuvre le Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU) approuvé en octobre 1980 et suivant lequel le gouvernement entend améliorer la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence et contribuer à la réalisation de projets locaux de protection civile.²² De plus, ces projets seront aussi balisés par un ensemble de critères stricts destinés à appuyer les objectifs fédéraux. Pour les provinces, les paramètres du nouveau programme ont au moins l'avantage d'être clairs :

²⁰ Emergency Planning Canada, « Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Preparedness June 5, 1981, Ottawa, Opening Remarks by the Hon. Yvon Pinard », *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 9.

²¹ *Loc. Cit.*

²² À l'origine, le ministre Pinard annonce que le programme disposera d'une somme de 4 millions de dollars. Par la suite, le gouvernement fédéral relèvera à 6 millions de dollars la somme qui est consacrée au programme même si durant les premières années, on ne réussit pas à dépenser ce montant au complet, ce qui n'est plus le cas en 1988-1989 alors que tous les fonds alloués sont engagés. Voir : Allan Caldwell, « New look for JEPP », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 20, No. 4, octobre-décembre 1993, pp. 24-26. Entre 1980 et 2010, le PCPC a permis de verser 158 millions de dollars aux provinces et territoires. Voir : <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/jepp/index-eng.aspx> [Consulté le 14 juin 2010], « Programme conjoint de protection civile ».

Support national objectives and priorities and enhance the national emergency response capability, with specific priorities identified through federal-provincial consultation;
 Have a clear objective, an identifiable beginning and end and measurable progress points;
 Include an acceptable and approved provincial commitment to the project in funds or in kind, or to ongoing O & M costs, or any appropriate combination thereof; and
 Either terminate within a twelve month period, or consist of a series of sub-projects, each of which can be completed in a twelve month period.²³

De la même façon, si le gouvernement fédéral entend contribuer annuellement des sommes à hauteur de quelque 6 millions de dollars²⁴, il compte bien aussi en retirer une certaine visibilité. C'est pourquoi au nombre des critères d'éligibilité du programme s'ajoute la nécessité d'inclure dans chacun des projets du PCPU un « statement of the precise nature and extent of federal involvement and the method by which federal participation is to receive visibility and recognition »²⁵. Les projets doivent également s'appuyer sur une proposition signée par le ministre responsable de la planification d'urgence de la province qui en fait la demande²⁶. Enfin, le PCPU ne vient pas amplifier les programmes existants, mais plutôt remplacer le Programme d'aide financière fédéral qui avait cours depuis les années 1950 et compléter les Accords d'aide en cas de catastrophe dont la mise en œuvre date de 1970 et qui, comme leur nom l'indique, visent à couvrir certains coûts des mesures prises à la suite de catastrophe.

²³ Emergency Planning Canada, « Joint Emergency Planning Program », *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 16.

²⁴ Emergency Planning Canada, *Annual Review 1982*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1983, p. 7.

²⁵ *Loc. Cit.*

²⁶ Emergency Planning Canada, *Joint Emergency Planning Program (JEPP)*, Document EPC 24-83, Ottawa, Emergency Planning Canada, 1983, p. 3.

Afin d'officialiser sa nouvelle approche, le Cabinet approuve le 21 mai 1981 un nouveau *Décret sur la planification d'urgence*²⁷, pour remplacer le décret en vigueur depuis 1965²⁸. Lors d'un échange qui aura lieu en décembre à la Chambre des Communes entre le secrétaire parlementaire du ministre Pinard, David Smith, et des députés progressistes conservateurs, le gouvernement viendra préciser pourquoi et comment il en était venu à adopter ce nouveau décret :

The old order was outdated in two ways: First, it no longer reflected the actual institutional structure of the federal government. In the 1965 order, the Department of Employment and Immigration, Solicitor General and Supply and Services were not mentioned, although the minister responsible for defence production was given significant responsibility... [Secondly] it concentrated almost exclusively on civil emergency and civil defence plans and operations for wartime conditions and was silent on ministerial responsibilities for peacetime emergencies, such as natural disasters and large scale industrial accidents.²⁹

En réalité, l'adoption de ce nouveau décret vient sanctionner la reconnaissance formelle de la priorité que le gouvernement canadien entend dorénavant accorder aux urgences de temps de paix. Le décret ne donne aucune définition de ce que serait une urgence nationale, mais il définit une urgence de façon générale comme étant une situation anormale qui exige des mesures extraordinaires et promptes afin de prévenir ou limiter les blessures aux personnes ou les dommages aux biens ou à l'environnement.

Le nouveau décret met également à jour l'identification et l'attribution des tâches des ministères fédéraux.³⁰ À titre de responsable de la planification d'urgence, le ministre Pinard est appelé à diriger la mise en œuvre des dispositions visant la protection et la continuité du gouvernement du Canada en situation d'urgence par l'entremise de

²⁷ RG 2, Series A1a, Vol. 5786, CP 1305, 21 mai 1981.

²⁸ Canada. *Canada Gazette*, Vol. 99, No 12, 23 juin 1965, pp. 26-28.

²⁹ Emergency Planning Canada, « Emergency Planning Order, P.C. 1981-1305 », *Emergency Planning Digest*, Vol. 9, No. 1, janvier-mars 1982, p. 18.

³⁰ *Op. Cit.*, RG 2, Series A1a, Vol. 5786, CP 1305, 21 mai 1981.

Planification d'urgence Canada. La responsabilité de prévoir, maintenir et fournir des rations, des provisions et de l'équipement aux installations du gouvernement d'urgence jusqu'au palier de zone est répartie entre le ministère de la Défense nationale, celui des Travaux publics et Approvisionnement et Services Canada. La Défense nationale est aussi responsable de prévoir, de maintenir et d'opérer un système de communications pour appuyer les opérations des installations du gouvernement d'urgence, y compris les centres du gouvernement d'urgence dans les zones. Pour sa part, le ministère de la Justice est tenu selon les termes du décret de contrôler et de réguler « the preparation of required draft orders, regulations and other enactments following the coming into force of sections 3, 4 and 5 of the War Measures Act, or the coming into force of any other similar emergency legislation »³¹. Par ce décret, tous les ministres sont invités à identifier les situations d'urgence qui relèvent de leur domaine de responsabilité et à préparer des plans et des dispositions pour les gérer. Le système de ministères directeurs est formalisé : le ministre directeur qui se voit confier la responsabilité principale d'une situation d'urgence est appelé à coordonner l'ensemble de la planification fédérale et à fournir et contrôler l'appui fédéral requis. Quant aux ministères de ressources, ils doivent apporter leur soutien au ministre directeur. Tous les ministères et agences doivent appuyer la planification d'urgence des gouvernements provinciaux et municipaux et participer à l'élaboration conjointe des plans d'urgence régionaux. Enfin, tous ont l'obligation d'établir des plans en fonction du temps de guerre en appuyant les forces armées et en respectant les obligations internationales du Canada envers l'OTAN et les États-Unis en plus d'assumer leurs responsabilités en matière de protection civile.

³¹ *Loc. Cit.*

Le décret de 1981 se fonde sur l'expérience passée et reflète directement le système de gestion de crise que l'on retrouve dans le rapport Dare³². La partie I de l'annexe du décret désigne les onze ministères et agences responsables de l'élaboration et de la mise à jour continue des plans afin de mettre sur pied les procédures reliées au fonctionnement de Régies nationales en cas d'urgence (RNU)³³. Les RNU doivent assurer la gestion des ressources essentielles de la nation en temps de guerre ou au cours d'une grave crise nationale en temps de paix. Elles couvrent les secteurs de l'alimentation (Agriculture), des sources d'énergie (Énergie, Mines et Ressources), du logement et de l'habitation (Société centrale d'hypothèques et de logement), des ressources humaines (Emploi et Immigration), du contrôle des finances (Finances), des télécommunications (Communications), de l'information publique (Premier ministre), de la production industrielle (Expansion économique régionale), des services de santé et de bien-être social (Santé et Bien-être social), de la construction (Travaux publics), ainsi que des moyens de transport (Transports). Les pouvoirs, tâches et fonctions de ces régies se retrouvent en annexe au décret et s'appliquent lors des situations d'urgence requérant l'intervention du gouvernement fédéral. La partie II de l'annexe du décret attribue des responsabilités supplémentaires en cas de guerre à onze

³² À cet effet, il faut noter que le système canadien se distingue du système américain qui se fonde plutôt sur une gestion intégrée des urgences découlant d'une approche tous risques. Ce système comprend la direction, le contrôle et des systèmes d'alerte qui sont communs à tous les types d'urgence, que ce soit un incident isolé ou l'urgence ultime - la guerre. La *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) qu'un décret exécutif du président Carter crée en 1979 commence à introduire ce système au début des années 1980. Voir : <http://www.fema.gov/about/history.shtm> [Consulté le 7 août 2010]. Résumé historique de la FEMA.

³³ Voir le guide de planification de la RNU pour l'information du public à la section « Illustrations », p. 421.

ministères et agences : Affaires extérieures, Approvisionnements et Services, Bureau du Conseil privé (Premier ministre), Communications, Défense nationale, Justice, Planification d'urgence, Postes, Santé et Bien-être, Solliciteur général et Travaux publics³⁴.

Le nouveau système n'est cependant pas à l'abri des critiques et l'annexe du décret où se retrouvent énumérées les responsabilités des onze ministères et agences identifiés ne manque pas de soulever des questions auxquelles s'ajoutent des commentaires défavorables à la Chambre des Communes. L'Opposition lui reproche, entre autres, d'attribuer au Solliciteur général le soin d'établir des camps d'internement civils et au Premier ministre de s'attribuer des tâches « as they relate to censorship and control of information »³⁵. Toutefois, la plus grande lacune se trouve ailleurs que dans le texte du décret. Elle se situe plutôt dans l'absence d'une nouvelle loi qui viendrait gouverner la mise en œuvre de ces mesures, comme le signale le *Globe and Mail* :

These peacetime plans... include control and regulation of manpower, farm production, energy resources and raw materials and the sale or renting of housing. Federal officials say there is no legislation on the books yet to implement any of these plans except the War Measures Act, which can be invoked when the Cabinet says there is a 'war, invasion, or insurrection, real or apprehended.'³⁶

Au cours de la conférence fédérale-provinciale de juin 1981, le ministre Pinard avait d'ailleurs lui-même reconnu l'existence de cette faille juridique et insisté alors sur la nécessité d'y remédier. Il avait déclaré à cette occasion : « The gap in our legislative framework highlighted by the October crisis suggests that a more appropriate instrument

³⁴ *Op. Cit.*, RG 2, Series A1a, Vol. 5786, CP 1305, 21 mai 1981.

³⁵ Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Thirty-Second Parliament, Volume XIII, 17 décembre 1981, pp. 14178-14179.

³⁶ *Globe and Mail*, 18 août 1981, « Ottawa planning for broad controls », p. 9.

be developed for dealing with those severe peacetime emergencies that merit a federal response »³⁷. La question du fondement légal de la fonction de protection civile issu d'une réalité politique qui lui était pourtant extérieure allait accaparer l'agenda de l'organisation jusqu'à l'adoption d'un nouveau cadre législatif en 1988. Car si le *Décret sur la planification des mesures d'urgence civiles* confirme un ensemble précis de responsabilités dans les situations d'urgence, aucune loi ne vient définir ni le mandat, ni le rôle, ni les responsabilités propres à Planification d'urgence Canada.

Au lendemain de l'adoption du décret, le rôle de l'organisme demeure essentiellement ce qu'il était depuis les années 1970, dans la foulée de l'acceptation du rapport Dare. Les grands domaines d'activité demeurent le programme de continuité du gouvernement, celui des dossiers essentiels, celui des points névralgiques, les mises à jour continues des plans et manuels d'urgence, les programmes internationaux, ceux de la recherche et ceux de la formation, de même que l'organisation et la tenue d'exercices. Ce qui distingue le plus de la situation antérieure, c'est que l'organisme a maintenant de plus la responsabilité de l'administration du nouveau Programme conjoint de planification d'urgence et des Accords d'aide financière en cas de catastrophe. PUC est dirigé depuis le Bureau du Conseil privé par le Secrétaire adjoint au cabinet pour la planification d'urgence. Ce poste qui relève du président du Conseil privé est toujours occupé par Bill Snarr à qui se rapportent deux directeurs généraux, l'un chargé de la Direction des plans, l'autre de la Direction des opérations. Enfin, Snarr compte toujours sur dix directeurs régionaux dans les capitales provinciales. Ceux-ci doivent rester en contact étroit avec les représentants du gouvernement fédéral dans les régions afin d'assurer

³⁷ Emergency Planning Canada, « Remarks on Emergency Legislation », *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet septembre 1981, p. 11.

une intervention coordonnée de la planification d'urgence fédérale et maintenir une liaison étroite avec les fonctionnaires provinciaux et municipaux, pour que les plans fédéraux soient compatibles avec les plans préparés localement. Mais l'organisation n'a pas pour autant plus de moyens. Le premier rapport annuel de Planification d'urgence Canada, fait état d'un budget restreint de 4,82 millions de dollars pour l'exercice financier 1982-1983 et d'un maigre personnel de 71 employés sur lesquels repose l'ensemble du programme.³⁸ Compte tenu de l'ampleur du mandat, il est encore heureux que les services administratifs dont l'organisation a besoin lui soient fournis par le ministère de la Défense nationale.

En 1983, l'attention des planificateurs d'urgence fédéraux se tourne d'abord vers la production d'un inventaire des mesures permettant d'affronter les situations d'urgence en temps de paix et en temps de guerre. Le rôle de coordination de l'organisation les pousse à vouloir fournir aux ministres et aux hauts fonctionnaires fédéraux un instrument de référence complet sur les dispositions à prendre pour intervenir rapidement face à différents types d'urgences. Cet inventaire devait inclure les responsabilités de chacun des ministères et agences en regard de chacune de ces urgences.

Les discussions initiales que mène PUC conduisent à la décision de créer deux inventaires distincts : le premier comprendrait les mesures d'urgence en temps de paix et le second, les types de réponse à une situation de guerre qui impliquerait le Canada ou ses alliés. Cependant, en dépit de la nouvelle orientation du ministre Pinard voulant que la priorité soit d'abord accordée à la planification d'urgence de temps de paix,

³⁸ Emergency Planning Canada, *Annual Review 1982*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1983, pp. 3-4.

[t]he volume on wartime response was given first priority, as new arrangements were urgently required to enhance Canada's ability to participate effectively in cyclical NATO-sponsored emergency exercises »³⁹. Outre la création de cet inventaire fédéral issu de discussions internes au gouvernement fédéral, PUC s'intéresse également à mettre sur pied des mécanismes de consultation avec les provinces.

À la conférence fédérale-provinciale du début de juin 1981, les ministres du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ainsi que divers représentants des autres provinces et territoires, reçoivent des exemplaires du décret, discutent des rôles respectifs des gouvernements lors de situations d'urgence graves en temps de guerre ou de paix. Comme l'indique le texte de la déclaration commune à l'issue de la conférence, ils discutent de divers « mechanisms for joint federal-provincial emergency planning [and] more equitable arrangements for sharing the financial costs of large-scale natural disasters and catastrophic events »⁴⁰. Même si le texte du communiqué mentionne la nécessité de tenir d'autres réunions ministérielles « as often as necessary »⁴¹, la prochaine conférence fédérale-provinciale au niveau ministériel ne sera organisée que cinq ans plus tard, en 1986. Il fallait donc faire appel à un autre moyen d'assurer la liaison avec les provinces

Afin de combler du moins en partie cette lacune, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux tiendront chaque année au moins une réunion de haut niveau afin de garder

³⁹ Emergency Planning Canada, *Annual Review 1983*, [Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1983], p. 7.

⁴⁰ Emergency Planning Canada, « Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Planning, June 5, 1981 – Joint Statement, *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 13.

⁴¹ *Loc Cit.*

ouvertes les voies de communication, d'échanger de l'information et d'aplanir les difficultés qui pourraient surgir et nuire à la mise en œuvre du système national de planification d'urgence. Au fil des ans, ce forum sera considéré comme un véhicule de consultation en matière de politiques et de programmes de protection civile⁴².

Ainsi, lors de la première rencontre annuelle de ce type, en 1982, en arrivent-ils à déterminer le contenu et le libellé d'un projet de protocole d'entente visant à améliorer l'état de préparation national au moyen de la mise en œuvre de principes de planification conjointe et de l'attribution des responsabilités et fonctions qui correspondent le mieux à chaque palier de gouvernement. La signature du protocole s'étalera sur plusieurs années et donnera lieu à des négociations parfois longues. Le Nouveau-Brunswick sera le premier signataire du protocole en octobre de la même année⁴³. Par la suite, le protocole sera signé par le Yukon (1982), les Territoires du Nord-Ouest et le Manitoba (1983), l'Île-du-Prince-Édouard (1984), la Saskatchewan et l'Ontario (1985), la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve (1986)⁴⁴. Un autre programme impliquant des négociations avec les provinces est mené au cours des années 1980 : les Accords sur l'indemnisation des bénévoles accidentés. Entre 1986 et 1988, le gouvernement fédéral négociera et signera avec sept des douze provinces et territoires des protocoles d'entente sur l'indemnisation des bénévoles blessés ou tués lors de situation d'urgence. Comme l'indique le rapport annuel de 1986 de Protection civile Canada, dans le cadre de

⁴² Emergency Preparedness Canada, *Annual Review 1986*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1987, p. 9.

⁴³ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *Annual Review 1982*, p. 8.

⁴⁴ Série de rapports annuels de PUC (1982-1985) et de PCC (1986-1988). Le rapport annuel de 1988 indique que seules deux provinces, l'Alberta et le Québec, n'ont pas encore signé le protocole d'entente. Aucun d'entre eux ne fait mention de négociations en cours avec la Colombie-Britannique.

ce programme, le gouvernement fédéral remboursera « 75 per cent of payments made by the Provincial Workers' Compensation Board for injury or death sustained by registered emergency services workers »⁴⁵.

Le décret de 1981 ne marque pas non plus la fin des problèmes internes reliés à la structure organisationnelle et au niveau d'autorité accordé au ministre responsable de la planification d'urgence. Même s'il précisait les responsabilités individuelles des ministres, le décret demeurerait muet quant aux responsabilités du ministre Pinard en matière de politiques d'ensemble et de coordination des mesures d'urgence. Qui plus est, selon un document interne, « Mr. Pinard's responsibility had been assigned on a rather tentative, almost experimental basis by the Prime Minister and had been in effect for only a few months when the Order was passed »⁴⁶. Ainsi, en décembre 1981, Snarr soumet au Greffier du Conseil privé, Michael Pitfield, la recommandation plutôt audacieuse de soustraire PUC de la Défense nationale et de retourner l'organisation au BCP en tant qu'entité propre. L'intention de Snarr était de soit confier directement la responsabilité de l'organisation au Greffier à titre de sous-ministre, soit de créer un tout nouveau poste de sous-ministre qui chapeauterait une nouvelle organisation à l'intérieur du BCP. L'idée de Snarr fera long feu.

[The idea] was opposed by Messrs. Dewar and Darling, who instead suggested that EPC be left in DND and that Mr. Snarr report to Mr. Darling rather than direct to Mr. Pinard. No action was taken by Mr. Pitfield on either Mr. Snarr's recommendation or Mr. Dewar's counterproposal.⁴⁷

Si les discussions sur l'avenir de l'organisation n'aboutissent pas, d'autres dossiers vont connaître plus de succès, notamment dans le domaine des accords internationaux.

⁴⁵ *Op. Cit.*, Emergency Preparedness Canada, *Annual Review 1986*, p. 9.

⁴⁶ *Op. Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », p. 6.

⁴⁷ *Loc. Cit.*

Au terme de plusieurs années de négociations, Bill Snarr au nom du Canada et le directeur de la *Federal Emergency Management Agency*, Julius Becton Jr, au nom des États-Unis, signent, le 26 avril 1986, un accord de coopération bilatérale qui se veut un accord-cadre permettant d'accroître entre les deux pays le niveau de coordination en matière de planification d'urgence et d'aide mutuelle à tous les paliers de gouvernement. Intitulé *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on cooperation in comprehensive civil emergency planning and management*⁴⁸, l'accord est fondé sur un ensemble de dix principes de collaboration et donne lieu à la création d'un comité consultatif conjoint dont le mandat est de faciliter, d'encourager et de superviser la coordination de la planification et de la gestion des urgences dans toutes les sphères d'intérêt mutuel. À titre d'exemple, la première réunion du Groupe consultatif canado-américain, qui se tient les 29 et 30 avril de l'année suivante, s'intéresse à la préparation d'un accord relativement à la coordination interfrontalière des exercices civils d'urgence. Du côté canadien, ce sera le directeur exécutif de PCC qui dirigera une délégation interministérielle réunissant, en plus des dirigeants de PCC, des représentants du ministère de Santé et Bien-être social, des Transports, des Communications, ainsi qu'un membre de l'ambassade du Canada à Washington⁴⁹. L'organisation connaît également du succès dans ses négociations en vue de faire progresser la planification d'urgence à travers le pays, comme c'est le cas de

⁴⁸ Voir: <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fra&id=103615>[Consulté le 25 juin 2010], site d'Information sur les traités du Canada, E103615 - CTS 1986, No. 36

⁴⁹ Emergency Preparedness Canada, « US-Canada Consultative Group Meets in Emmitsburg », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, juillet-septembre 1987, p. 34.

la mise sur pied d'un comité de coordination en vue de la création de ce qui sera appelé à devenir éventuellement le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAİM).

La tragédie de Bhopal en 1984, avait alerté l'industrie et le gouvernement à la nécessité de prendre des mesures afin d'éviter que ne se produisent de pareils accidents industriels au Canada. Vers le milieu de 1986, un comité conjoint du gouvernement et de l'industrie auquel participe activement PUC, qui devient Protection civile Canada (PCC) en juillet de la même année, produit un premier rapport d'évaluation sur la situation qui prévaut au Canada et qui contient vingt-et-une recommandations qui ont pour but de prévenir que de tels accidents ne se produisent et, le cas échéant, de permettre d'intervenir de manière efficace. Entre temps, les diverses mesures qui ont été prises afin de combler les lacunes identifiées dans le rapport ne parviennent pas à soulager les craintes de nombreux organismes de voir certaines recommandations du rapport ignorées sans une concertation que l'on juge nécessaire entre le gouvernement et l'industrie. Aussi, à l'instance des responsables de PUC et d'Environnement Canada et en collaboration avec leurs homologues des provinces, un comité de direction est créé en mai 1987. Ce comité de direction est composé de représentants de l'industrie, du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. PUC, participe activement aux travaux qui mènent à la mise sur pied du Comité de coordination des accidents majeurs. La réunion que le comité tient en novembre 1987, porte sur des questions visant la création d'une nouvelle organisation non gouvernementale et l'approbation « of the mandate and terms of reference for MIACC »⁵⁰. La première réunion annuelle

⁵⁰ Emergency Preparedness Canada, « Major Industrial Accidents Co-ordinating Committee (MIACC) », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 4,

du CCAIM se tient à Ottawa les 29 et 30 novembre 1988 et réunit quelque cent cinquante délégués provenant du gouvernement et du secteur privé. Les discussions portent, entre autres, sur la création éventuelle de sections régionales afin de poursuivre ce que le nouveau coprésident du conseil et qui est également président de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, Jean Bélanger, identifie comme étant un alliage de « continued growth and accomplishments across Canada, as new sectors are touched and new members are added »⁵¹. Il s'agissait là d'un grand pas en avant en matière de planification d'urgence au plan national alors qu'au travers d'incitations au dialogue et de discussions multipartites, le secteur industriel allait s'engager dans la voie de l'autorégulation sans que ne soit nécessaire une quelconque réglementation gouvernementale ou une invention plus directe de l'État. Paradoxalement, d'autres initiatives et programmes ne progressent pas au même rythme lorsqu'ils ne se rapportent qu'à la machinerie de l'État.

Ainsi, la création des onze régions nationales d'urgence rencontre plusieurs difficultés. Dès la promulgation du Décret sur la planification d'urgence de 1981, les fonctionnaires de PUC s'étaient immédiatement mis à la tâche de conseiller les ministères et agences désignés au sujet de la constitution de leur RNU respective.

octobre-décembre 1987, p. 38. Le CCAIM sera dissout en 1999, en grande partie faute d'appui financier de la part du gouvernement : « Until recently, the Major Industrial Accidents Council of Canada (MIACC) has spearheaded Canada's unique, voluntary approach to process safety. At this critical time in the development of process safety programs, an odd turn of events has taken place. On Oct. 18, 1999 the members of MIACC voted to dissolve the organization due to a lack of funding. As the organization is in the process of selling and reallocating its real and intellectual properties, many companies wonder, "What is the future of process safety in Canada? » http://www.acusafe.com/Newsletter/Stories/1299News-PSM_Canada.htm

⁵¹ Emergency Preparedness Canada, « MIACC's Second Annual Meeting », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 16, No. 1, janvier-mars 1989, p. 38. La coprésidence du conseil est alors assurée par Protection civile Canada.

PUC tente alors de coordonner la mise sur pied de ces régies principalement par l'entremise du Comité interministériel sur la mobilisation civile qu'elle préside. Toutefois, les progrès sont ralentis par le manque de personnel et de ressources dans certains ministères⁵². Ces difficultés seront en partie comblées avec l'arrivée au pouvoir des Progressistes Conservateurs en 1984 qui vont approuver des crédits supplémentaires pour la planification d'urgence dans les ministères, une décision qui, bien que positive pour l'ensemble de la fonction, aura également des effets imprévus sur l'organisation :

The results of a 1984 Cabinet decision authorizing Treasury Board to allocate a total of 79 additional person-years in various departments and agencies were reflected in the workload of EPC. As appointments were made in the departments, and new staff prepared plans to enhance preparedness across the full spectrum, of activities, EPC officers were called upon frequently for briefings and consultations.»⁵³

Néanmoins, comme l'indique le rapport annuel de 1985 de PUC, « [w]ith these new resources, NEA planning is expected to move forward at an accelerated pace in the coming years »⁵⁴. Cependant, d'autres écueils entravent ce parcours. En 1985, les autorités provinciales n'ont pas encore été consultées au sujet des régies nationales et PUC doit entreprendre la rédaction d'un guide de planification à l'intention des ministères fédéraux afin de faciliter la coordination fédérale-provinciale de la planification des RNU. Ces tâches additionnelles accaparent les ressources déjà limitées de l'organisation. Enfin, l'absence d'un cadre législatif d'urgence ne facilite en rien les activités de planification et, en particulier, les travaux du Comité interministériel sur la mobilisation civile qui s'intéresse de près à l'établissement des régies.

⁵² Emergency Planning Canada, *1985 Annual Review*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1986, p. 4.

⁵³ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *Annual Review 1986*, p. 7.

⁵⁴ *Loc Cit.*

De la même manière, peu de progrès sont accomplis dans le domaine de la planification d'urgence en cas de séisme. À l'exception de séminaires organisés conjointement par la Colombie-Britannique et PUC en 1981 et PCC en 1988 où des sismologues et des planificateurs d'urgence font le point sur la question, seuls quelques ministères fédéraux produisent des bilans des ressources disponibles et de l'expertise qui pourraient être mis à la disposition des régions sinistrées en cas d'urgence. Toutefois, les documents produits s'appliquent à tous les types de sinistres et non pas qu'aux tremblements de terre. Cette approche « tous risques » qui met l'accent sur les causes et non les effets des sinistres sera d'ailleurs celle que proposera PCC en réponse à une recommandation du Vérificateur général sur le sujet dans son rapport de 1987 :

The similarity of the effects of emergencies, coupled with the organization of the federal government on functional lines and the division of responsibilities in a federal country, lead to the conclusion that the most effective and efficient structuring of federal emergency preparedness is one based on effects rather than on causes.⁵⁵

Les enjeux nucléaires continuent également de faire partie des préoccupations de PUC. Au cours des années 1980, PUC s'inscrit dans la tradition des organisations de mesures d'urgence fédérales précédentes et continue de mener des recherches afin de mettre à la disposition des divers niveaux de gouvernement l'information nécessaire pour leur permettre de planifier en fonction de divers scénarios catastrophiques, y compris celui des retombées nucléaires à la suite d'une explosion nucléaire. En 1985, en appui à la planification d'urgence en temps de guerre, PUC participe à une étude conjointe avec les ministères de la Défense nationale des Affaires extérieures et des Communications dans le but d'évaluer « current weapon trends and attack strategies,

⁵⁵ <http://www.oag-bvg.gc.ca> [Consulté le 12 juin 2010]. Site du Vérificateur général du Canada, *1987 Report of the Auditor General of Canada*, para. 15.156.

identify possible Canadian targets, and determine likely risks, particularly from radioactive fallout »⁵⁶. Le Comité interministériel sur la mobilisation civile, sous la direction de PUC, créera également un sous-comité devant servir de forum aux consultations interministérielles sur les impulsions électromagnétiques (IMP). Cette question intéresse les planificateurs d'urgence dans la mesure où les IMP sont un phénomène résultant d'une explosion nucléaire qui peut mettre hors d'usage le matériel de transmission et les systèmes électriques – des équipements essentiels à la phase de rétablissement à la suite d'une attaque nucléaire. Même si PCC est responsable de la coordination d'ensemble de la planification d'urgence au sein du gouvernement fédéral, le décret de 1981 identifiait le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social comme étant le ministère directeur responsable de la coordination de l'intervention fédérale en cas d'urgence nucléaire. En 1984, le premier ministre Trudeau nomme le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social responsable de l'élaboration et du maintien d'un plan national afin de faire face aux urgences nucléaires ou radiologiques auquel seront appelés à contribuer les planificateurs de PCC⁵⁷.

Les accidents du Cosmos 954 dans le Grand Nord canadien et de Three Mile Island en Pennsylvanie⁵⁸ à la fin des années 1970 avaient contribué à raviver les craintes du public préoccupé également par les discussions au sujet de la théorie de l'hiver nucléaire mise de l'avant par l'auteur d'ouvrages de vulgarisation scientifique Carl Sagan. PUC sera amenée à contribuer à ces discussions publiques. Lors d'une visite au Canada en juin 1984, avant de rencontrer le Premier ministre Trudeau, Sagan fait état

⁵⁶ *Loc Cit.*

⁵⁷ Le Plan d'intervention fédérale en cas d'urgence nucléaire (PIFUN) sera renommé Plan fédéral d'urgence nucléaire (PFUN) en 1996.

⁵⁸ J. Samuel Walker, *Three Mile Island: A Nuclear Crisis in Historical Perspective*, Berkeley and Los Angeles, The University of California Press, 2004

de sa théorie devant divers représentants de haut niveau des Affaires extérieures, de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social et de Planification d'urgence Canada. À cette occasion, Bill Snarr, qui participe à la conférence, demandera à Sagan s'il est « sufficiently confident in his prediction that we should make some substantial change in the rather modest civil defence planning and preparation that we are making in Canada »⁵⁹. Même si la réponse de Sagan est à l'effet que « he was not prepared on the basis of the current state of his theories, to say that we should make any change in our civil defence preparations », le gouvernement demandera à Snarr de coordonner une étude sur la question, un projet qui sera confié à la *Royal Society of Canada* et dont les conclusions seront rapportées dans le rapport annuel de PUC de 1985 :

The Royal Society submitted its final report to the responsible Minister in February 1985, and it concluded that the nuclear winter theory is, in fact, scientifically credible. In their considered opinion, some kind of major climatic upset seems probable in the wake of a nuclear exchange, and could pose a formidable threat to the survivors of an attack.⁶⁰

L'organisation mènera également plusieurs autres études à cette période sur ce qu'elle qualifie alors de « realistic assesment of the characteristics of the nuclear threat to Canada »⁶¹. Néanmoins, le dossier qui retiendra le plus l'attention des planificateurs fédéraux au cours des années 1980 demeure celui du cadre législatif d'urgence. Si le décret de 1981 avait confirmé la mise à jour du système fédéral de protection civile, le fondement législatif du système était resté le même depuis plus de dix ans, comme l'avait expliqué le *Globe and Mail* peu après l'adoption du décret :

⁵⁹ http://www.peacemagazine.org/peacecalendar/tpc-v2n06.html#toc_0. *The Peace Calendar*, Vol. 2, No. 6, juillet 1984.

⁶⁰ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *1985 Annual Review*, p. 17.

⁶¹ *Ibid.*, p. 6.

Since the October Crisis in 1970 the Government has periodically promised to replace the War Measures Act with legislation more limited in scope to deal with civil disorders, terrorism, natural and man-made disasters and other emergencies. But new legislation has not received a high priority.⁶²

Au lendemain de la Crise d'octobre et plusieurs fois par la suite, le gouvernement avait dû essuyer les critiques de groupes des droits de l'homme, d'activistes politiques et de la presse que préoccupait le maintien d'une loi qualifiée encore en 1988 de « drastic weapon capable of suspending virtually all laws and civil rights »⁶³.

Mais, le gouvernement ne semble pas pressé d'agir surtout qu'il est aux prises avec des révélations douteuses sur la manière dont se serait comportée la GRC au cours des années 1970 dans le dossier du FLQ, particulièrement en ce qui a trait à l'information que le Cabinet aurait reçue des services de sécurité de la police fédérale. David Charters avance que des motifs essentiellement politiques expliquent les lenteurs du gouvernement à modifier la loi. Il écrit :

Despite the widespread distaste for the *War Measures Act*, the Trudeau government did not move swiftly to repeal it. To have done so would have amounted to an admission that the government was wrong to use it in the first place. It is unlikely that Trudeau was willing to hand his opponents, especially the Quebec separatists, such potent political ammunition. Consequently, nearly two decades passed before the federal government drafted new legislation to deal with crises.⁶⁴

Pour sa part, le chercheur David McConnell suggère que le transfert des responsabilités du ministre responsable de la protection civile, du Bureau du Conseil privé au ministère de la Défense nationale, explique dans une certaine mesure « why the reform of emergency legislation hung fire under the Liberal government »⁶⁵. Ces deux

⁶² *Globe and Mail*, 18 août 1981, « Ottawa Planning for Broad Controls », p. A-6.

⁶³ *Ibid.*, 13 juillet 1988, « Waving Goodbye to a Draconian Law » p. A-6.

⁶⁴ David Charters, « The (Un)Peaceable Kingdom », *Institute for Research in Public Policy*, Vol. 9, No. 4, octobre 2008, p. 32.

⁶⁵ *Op. Cit.*, McConnell, *Plan for Tomorrow*, Chap. 4, p. 18.

interprétations apparaissent d'autant plus valides que dès le début des années 1980, le gouvernement avait déjà formulé le concept général autour duquel allait s'articuler le contenu de la nouvelle législation en matière d'urgences. En effet, dès février 1981, le ministre Pinard prononce d'abord un premier discours sur le sujet devant les délégués à la Conférence fédérale-provinciale annuelle sur les droits de la personne. Puis, deux mois plus tard, il reprend essentiellement le même message devant les gestionnaires fédéraux et provinciaux de la protection civile réunis à Ottawa. À cette occasion, Pinard est alors en mesure de décrire les grands paramètres de la loi qui allait pourtant devoir attendre sept autres années avant d'être promulguée sous un autre gouvernement :

During wartime, it would be the rare Canadian who would deny that the War Measures Act or similar legislation would be essential... [But] I believe that three general classes of emergency can, during peacetime, threaten the 'peace, order, and good government of Canada'... emergencies in which the safety and welfare of large numbers of Canadians are threatened... when the rule of law or the preservation of constitutional government is at stake... emergencies that derive from instability in the international environment.⁶⁶

Quoi qu'il en soit, en 1977, le gouvernement Trudeau fera appel au juge David Cargill Macdonald pour enquêter sur les activités de la GRC lorsque la Cour suprême déclare l'incompétence de la Commission Keable, qu'avait mise sur pied le gouvernement du Québec, à enquêter sur l'administration d'un organisme fédéral. Les travaux de la commission Macdonald s'étendront de 1979 à 1984 et produiront trois rapports : *Security and Information* en novembre 1979, *Freedom and Security* en janvier 1981, et *Certain R.C.M.P. activities and the Question of Governmental Knowledge* en mai de la même année. La Commission produira également un supplément au troisième rapport aussi

⁶⁶ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, « Remarks on Emergency Legislation, the Hon. Yvon Pinard », *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 11.

tardivement qu'en janvier 1984, repoussant ainsi l'échéance de l'adoption d'une nouvelle loi. La commission Macdonald n'en recommandera pas moins, elle aussi, que des changements majeurs soient apportés à la *Loi sur les mesures de guerre*.⁶⁷

Ce n'est donc qu'avec le changement de gouvernement et l'arrivée au pouvoir des Progressistes Conservateurs de Brian Mulroney que sont ranimés les espoirs de modifier de la Loi sur les mesures de guerre, comme le souligne le *Globe and Mail* :

'Anyone who was in Montreal that autumn and saw what happened would want to do something about it,' said Prime Minister Brian Mulroney earlier this year, referring to the imposition of the War Measures Act 15 years ago. He was there, he saw what happened, and he plans to do something about it.⁶⁸

Il faudra toutefois attendre au 5 juin 1987 et la publication du Livre blanc du ministre de la Défense nationale Perrin Beatty avant que ne se concrétise la promesse du Premier ministre. Une succession de changements au sein du Cabinet entrave le dépôt de la politique de défense alors que le ministère de la Défense connaîtra quatre ministres responsables de la protection civile en seize mois et demi à la suite de la démission du ministre Robert Coates en février 1985 : Erik Nielsen (février 1985-août 1985), Harvie Andre (août 1985-juin 1986) et Perrin Beatty (juin 1986- janvier 1989).

Intitulé *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, le Livre blanc fait grand état du renouveau qu'il entend apporter à l'état de préparation industrielle du pays qu'il considère comme essentielle « to respond to the needs of our armed forces and those of our allies, both for initial readiness and for follow-on sustainment »⁶⁹. Il insiste également sur la planification en matière de mobilisation,

⁶⁷ *Globe and Mail*, 26 août 1981, « The Macdonald Commission Need for Change Cited in Act Used Against FLQ », p. 14.

⁶⁸ *Globe and Mail*, 1^{er} novembre 1985, « With Adequate Force », p. A-6.

⁶⁹ National Defence, *Challenge and Commitment : A Defence Policy for Canada*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1987, p. 74.

« an essential process that had laid dormant for more than 20 years »⁷⁰. Mais, il annonce surtout que le gouvernement prévoit déposer prochainement devant la Chambre « a comprehensive legislation to deal with the full range of possible national emergencies »⁷¹. Enfin, le texte du Livre blanc souligne l'intention du gouvernement non seulement de mettre l'accent sur la fonction de protection civile au sein de l'ensemble des ministères et agences fédéraux, mais encore de statuer sur l'organisation chargée d'en coordonner l'action :

The Government will emphasize the importance of emergency planning by all departments. In addition, legislation will be introduced to establish formally and give a clear mandate to Emergency Preparedness Canada, the agency responsible for co-ordinating the civil aspects of government-wide mobilization planning.⁷²

Fidèle à l'engagement du Livre blanc, dès le 26 juin 1987, le ministre Perrin Beatty dépose deux projets de loi devant le parlement : le projet de loi C-26 intitulé *Loi sur la protection civile* et le projet de loi C-77 intitulé *Loi sur les mesures d'urgence*. Le décret sur les mesures d'urgence de 1981 est révoqué au même moment⁷³, une autre promesse des Progressistes Conservateurs qui en avaient tant critiqué le contenu au moment de son adoption.

L'appui unanime du parlement en faveur de la *Loi sur les mesures d'urgence* s'attire un concert d'éloges. Les déclarations en Chambre du ministre Beatty se retrouvent dans les pages des journaux canadiens : « Never again... will there be the ability to use the War Measures Act to knock on the door in the dark of night, to sweep

⁷⁰ Emergency Preparedness Canada, *Annual Review 1987*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1988, p. 14.

⁷¹ *Op. Cit.*, National Defence, *Challenge and Commitment*, p. 71.

⁷² *Loc. Cit.*

⁷³ BAC, RG 2, Vol. 6204, CP 1303, 25 juin 1987.

up our citizens, to hold them without charge and without the right of habeas corpus »⁷⁴, déclare-t-il à cette occasion. Elle reçoit un accueil tout aussi chaleureux de la part des gestionnaires de mesures d'urgence qui sont informés régulièrement du processus législatif de ces lois dans les pages du *Emergency Preparedness Digest*.⁷⁵ Cependant, la loi semble avoir été rédigée principalement avec l'intention de corriger les abus de la législation précédente en matière de droits humains et d'assurer le maintien de l'ordre public. Alors que, selon la déclaration de presse du ministre Beatty, la loi devait couvrir « situations affecting public welfare and caused by an accident such as a man-made chemical spill, or by other disasters such as earthquakes, floods or tornadoes that are of such magnitude as to exceed the capacity of the affected provinces to respond »⁷⁶, comme rédigée, elle ne s'avère pas d'une grande utilité en tant que mécanisme de gestion des urgences, le gouvernement ne pouvant l'invoquer que lors de circonstances exceptionnelles et de situations d'extrême urgence en temps de paix. Le recul du temps viendra d'ailleurs valider l'existence de cette faille béante dans la loi qui lui enlève son utilité dans la gestion des crises et des urgences même majeures⁷⁷. C'est d'ailleurs un tel regard critique que porte John Lindsay, vingt ans après l'adoption de cette loi :

The FLQ crisis in 1970 clearly highlighted the need to enact new legislation, but it was 17 years before the Emergencies Act was passed into law – and it has been in place for two decades without ever being used in an emergency.⁷⁸

⁷⁴ *Globe and Mail*, « New Law Replaces War Measures Act », 13 juillet 1987, p. A-4; « Waving Goodbye to a Draconian Law » p. A-6.

⁷⁵ Voir en particulier les numéros juillet-septembre 1987 à octobre-décembre 1988.

⁷⁶ Emergency Preparedness Canada, « Statement by the Honourable Perrin Beatty, Minister Responsible for Emergency Preparedness at a Press Conference Following the Introduction of the New Emergencies Legislation, June 26, 1987, Ottawa, Ontario », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, juillet-septembre 1987, p. 4.

⁷⁷ Par exemple, ni le désastre du Saguenay en 1996, ni l'inondation dite « du siècle » au Manitoba de 1997, ni le Grand Verglas de 1998 n'entraîneront le recours à la *Loi sur les mesures d'urgence*.

⁷⁸ *Op. Cit.*, Lindsay, *Emergency Management in Canada*, [http:// www.emaac.net](http://www.emaac.net)

La seconde loi qui fait partie du nouveau cadre législatif sur les mesures d'urgence, la *Loi sur la protection civile*, reçoit l'assentiment royal le 27 avril et entre en vigueur le 1^{er} octobre 1988. Protection civile Canada devient alors une agence autonome qui répond à un ministre et que dirige un administrateur général au rang de sous-ministre. Le texte de loi stipule quelles sont les responsabilités du ministre :

The Minister is responsible for advancing civil preparedness in Canada for emergencies of all types, including war and other armed conflict, by facilitating and coordinating among government institutions and in cooperation with provincial governments, foreign governments and international organizations, the development of civil emergency plans.⁷⁹

La loi précise les diverses fonctions que devra exercer PCC dans l'élaboration des plans d'intervention civils, notamment : l'établissement des orientations et programmes pour assurer l'état de préparation national et l'appui aux provinces et municipalités pour assurer un état de préparation approprié; la formation en matière de protection civile; la sensibilisation du public; la conduite de recherches; la continuité du gouvernement; l'établissement d'accords avec les provinces en cas de déclaration de situation de crise; la coordination et l'appui aux institutions fédérales lors de l'élaboration des plans d'intervention et leur mise à l'essai, de la liaison des activités des institutions fédérales avec les provinces et municipalités et de la participation du Canada aux activités internationales. La loi détermine aussi les activités de mise en œuvre des plans d'intervention civils qui comprennent la surveillance des situations d'urgence et la coordination ou l'appui requis dans la mise en œuvre des plans d'intervention civils fédéraux pendant ou après une urgence et l'aide financière prévue au titre de la loi.

[Consulté le 20 janvier 2010].

⁷⁹ *An Act to provide for emergency preparedness and to make a related amendment to the National Defence Act* [Emergency Preparedness Act], Chapter E-4.6, R.S., 1985, c.6 (4th Supp.), [1988, c 11, assented to 27th April 1988], para. 4.

La loi définit également les responsabilités des autres ministères en cas de guerre et confirme le pouvoir du gouvernement de produire des décrets ou règlements en rapport avec les plans ministériels, de régir l'utilisation des moyens d'action fédéraux lors des interventions d'urgence, de déclarer qu'une situation de crise constitue un sujet de préoccupation pour le gouvernement fédéral et d'autoriser la fourniture d'aide, y compris l'aide financière, en réponse à une demande provinciale. Toutefois, si comme le clame PCC dans ses publications officielles, « Emergency preparedness now has a statutory base »⁸⁰, la nouvelle ne reçoit aucun écho dans les médias. Qui plus est, la promulgation de la Loi sur la protection civile ne change que très peu le travail des planificateurs d'urgence, ni la capacité d'action de l'organisation, comme le démontrera le rapport du Vérificateur général de 1989.

Dans le premier rapport qui suit l'adoption de ce cadre législatif sur la protection civile, le Vérificateur revient sur certaines observations qu'il avait faites en 1987 sur l'état de préparation et l'organisation responsable de la protection civile au sein du gouvernement fédéral. La vérification de 1987 en était arrivée aux constats suivants :

- a lack of statutory authority for the federal government to declare a national emergency in peacetime;
- a lack of milestones and deadlines for completing plans to achieve a state of readiness;
- the absence of a national process to identify potential risks from specific hazards, as a basis for planning national responses and identifying the resources that would be needed;
- a lack of reporting and accounting to Parliament for the state of planning for national emergencies and Canada's capabilities to respond;
- the need to re-examine and redefine the duties of the major federal responsibility centres; and

⁸⁰ Emergency Preparedness Canada, *Annual Review 1988*, Ottawa, Minister of Supply and Services, 1989, p. 7.

the need to designate a federal agency responsible for co-ordinating and testing specific national emergency plans among several federal entities, and between the federal government and the provinces⁸¹.

En 1989, le Bureau du Vérificateur général est en mesure de constater, d'une part que les nouvelles lois ont permis d'améliorer la situation. Par exemple, la *Loi sur la protection civile* exige que le ministre responsable rende compte au parlement à tous les ans. Par contre, ajoute-t-il, « [t]he new legislation assigns various powers to the Governor in Council to enact Orders and Regulations for emergency planning... We found the process for designating lead agencies for planning for emergencies to be inadequate »⁸². Il note une amélioration au plan de la coordination interministérielle en matière de planification d'urgence « in a number of areas, such as the work currently underway by departments in reviewing and preparing the new Orders and Regulations, establishing the Major Industrial Accidents Co-ordinating Committee, and sponsoring the Federal Working Group on National Earthquake Preparedness »⁸³. Mais, la pertinence des instructions que Protection civile Canada donne aux ministères continue de le préoccuper :

We have not seen evidence of adequate guidance concerning their roles or levels of response in the event of a specific emergency. Also, we have not seen evidence that EPC provides adequate guidance on how departmental resources should be allocated to emergency planning. We also found several situations where EPC did not provide sufficient information or scenarios for departments or agencies to use as a basis for detailed emergency preparedness planning.⁸⁴

Au surplus, il constate que PCC ne fournit aux agents ministériels de planification des mesures d'urgence qu'un minimum de renseignements sur les lacunes observées dans

⁸¹ *Op. Cit.*, Canada, *Report of the Auditor General of Canada, 1989*, chapitre 27, para. 27.14.

⁸² *Ibid.*, para 2.32.

⁸³ *Ibid.*, para. 2.17

⁸⁴ *Ibid.*, para. 2.18.

les plans d'intervention des ministères⁸⁵ et que les buts et les échéanciers des ministères se rapportant à la mise en place des RNU manquaient de précision et laissaient à désirer⁸⁶.

Ce que le rapport du Vérificateur général ne comporte pas c'est l'évaluation de la capacité de l'organisation en ressources humaines et financières en fonction du mandat qui lui a été confié. Une telle étude aurait permis de confirmer l'insuffisance des ressources allouées à PCC pour remplir son mandat, d'autant plus que d'autres responsabilités majeures, telles que la mise sur pied de la RNU pour l'information du public que le décret de 1981 avait attribué au Premier ministre, s'étaient ajoutées à un échéancier de travail bien rempli, comme l'indique le rapport annuel de PCC de 1988 :

EPC has undertaken the required planning on behalf of the Privy Council Office Communications Secretariat, whose head, the Assistant Secretary to the Cabinet (Communications) would be the adviser to the Prime Minister and the Cabinet if the arrangements were activated.⁸⁷

À vrai dire, le budget de l'organisation s'était progressivement accru depuis l'arrivée au pouvoir des Progressistes Conservateurs. Le budget de l'exercice financier 1985-1986 qu'approuve le ministre associé de la Défense nationale Harvie Andre s'élève à 14,8 millions de dollars, dont 7,4 millions de dollars sont prévus pour les dépenses en matière de personnel, de fonctionnement et d'entretien, 1,1 million de dollars alloués aux dépenses en capital et 6,3 millions de dollars aux fins du PCPU⁸⁸. L'année suivante, le budget passe à 16,3 millions de dollars répartis de la façon suivante : « Of this sum, \$8.7 million were for personnel, operating and maintenance

⁸⁵ *Ibid.*, para. 2.19.

⁸⁶ *Ibid.*, para. 2.27.

⁸⁷ *Op. Cit.*, Emergency Preparedness Canada, *Annual Review 1988*, p. 8.

⁸⁸ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *1985 Annual Review*, p. 2.

costs, \$1.1 million for capital costs, and \$6.4 million for the JEPP »⁸⁹. Au cours de la dernière année à l'étude, il s'élève à 17,2 millions de dollars. Les sommes allouées au budget opérationnel de PCC à la fin des années 1980 s'apparentent étrangement à celles qu'avait obtenues le COMU vingt ans auparavant (1968-1969) et qui totalisaient 7 047 000 dollars auxquels s'ajoutaient les 5,2 millions de dollars du Programme d'aide financière⁹⁰. Quant aux ressources humaines, le personnel de PCC ne compte que quelque 80 employés en 1984⁹¹ et 93 en 1986, soit un de plus qu'au début des compressions fédérales contenues dans le budget Benson de 1969.

Le Vérificateur général ne se penche pas non plus sur la question de la formation et de l'importante question de la diffusion de concepts, méthodes et techniques de mesures d'urgence uniformisés. Pourtant, là également, le bilan est mitigé. À la fin des années 1980, seulement quelque 3 000 personnes reçoivent annuellement une formation dans le domaine de la protection civile, livrée la plupart du temps au Collège canadien de la protection civile (CPCC) à Arnprior. Comme l'indique un ancien directeur adjoint du collège, « [By the late eighties], college resources were being hard pressed to keep up with the requirement »⁹². Non seulement la demande ne cesse-t-elle de s'accroître, mais la capacité fédérale de formation est en elle-même limitée. Sauf pour l'Alberta et la Colombie-Britannique qui ont leurs propres installations de formation, la majorité des provinces ne peuvent compter que sur le CCPC et sur certaines ressources locales pour

⁸⁹ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *Annual Review 1986*, p. 5.

⁹⁰ En 1970-1971, le budget sera réduit à 5 millions de dollars (auxquels s'ajoutent les 3 millions de dollars du Programme d'aide financière) avant qu'il n'atteigne son plancher historique de 3,2 millions de dollars (auxquels s'ajoutent 1,5 million de dollars consacrés à l'aide financière) en 1973-1974.

⁹¹ *Op. Cit.*, Emergency Planning Canada, *1984 Annual Review*, 1985.

⁹² *Op. Cit.*, George, «Training and Education at the Canadian Emergency Preparedness College, Arnprior, Ontario, 1954-1999 », p. 8.

répondre à leurs besoins. C'est pourquoi en 1988, la Conférence fédérale-provinciale-territoriale qui réunit les hauts fonctionnaires de la protection civile du pays fait mener des études confirmant que le nombre de personnes recevant de la formation est nettement insuffisant. Selon le directeur du collège de l'époque, Hugh Gamble, « the result of the study indicated that current training capacity could meet, at most, only 10 per cent of the essential needs »⁹³. L'année suivante, un Groupe de travail sur la formation, l'éducation et la recherche sera créé afin d'assurer à la formation la même importance dans toutes les juridictions. Les travaux du Groupe mèneront éventuellement à l'adoption d'une stratégie nationale et d'un nouveau système de formation où le rôle du collège allait être celui d'un centre de formation spécialisé « providing developmental and delivery support to the provincial and territorial programs through research, program development and training of instructors, redirecting resources from entry-level course delivery »⁹⁴. Afin d'aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à assumer une plus grande part des coûts additionnels de formation, on s'attend que l'accent soit mis davantage sur les projets de formation des fonds du PCPC. Ce faisant, en bonne partie à cause de l'insuffisance des moyens que lui fournit le gouvernement, PCC entend utiliser les mécanismes de l'unique programme consacré à l'amélioration de la capacité nationale d'intervention et à la réalisation de projets locaux de protection civile, pour accroître la portée de la formation et maintenir une certaine uniformité dans le nouveau système de formation tout en se délestant d'une partie de la charge financière qui s'y rapporte. Ironiquement, le dernier numéro de

⁹³ Joanne Duguay, « Looking ahead : emergency preparedness training for Canada in the nineties and beyond », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 21, No. 1, janvier-mars 1994, p. 17.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 20.

l'année 1988 de la revue de Protection civile Canada annonce à grand renfort de tambour que le gouvernement fédéral entend aller de l'avant avec la construction de nouvelles résidences appelées à loger les stagiaires du Collège de la protection civile :

No more sleepless nights and squeeking floor boards for those who go to the Canadian Emergency Preparedness College in Arnprior, Ont. The federal government plans to add a \$5 million, 120-unit residence to the college operated by EPC. The two-storey building will replace 85 substandard rooms in aging Second World War temporary buildings... Tenders opened in November, and the building should be completed by December 1990.⁹⁵

Ces résidences ne seront jamais construites.

En plus d'indiquer la fin d'un parcours de cinquante ans d'existence de la fonction de protection civile au Canada, l'année 1988 marque l'arrivée d'un nouveau directeur exécutif à la tête de Protection civile Canada. Nommé par le Premier ministre Mulroney, Thomas D'Arcy Finn est un fonctionnaire de carrière, qui a occupé le poste de Secrétaire adjoint du Cabinet (Sécurité et Renseignement) de 1974 à 1982⁹⁶.

Associé à la préparation du rapport de la Commission Macdonald avant de devenir le premier directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), il démissionne abruptement de son poste à la suite d'allégations de manœuvres douteuses de son organisation dans l'affaire Air India en 1985. Peu familier avec la gestion des urgences, il semblait cependant bien préparé à affronter les crises politiques et bureaucratiques.

La fonction de protection civile avait progressé au cours des années 1980 et, lorsque Finn prend les rênes de l'organisation le système de mesures d'urgence, canadien est mieux structuré qu'il ne l'était au début de la décennie. Mais, à l'aube

⁹⁵ Emergency Preparedness Canada, « New College Residence », *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, octobre-décembre 1988, p. 36.

⁹⁶ *Ibid.*, « New Executive Director at EPC, octobre-décembre 1988, p. 34.

des années 1990, le gouvernement du Canada se retrouvait toujours avec une organisation et système de gestion des urgences qui n'avait pas les moyens de son mandat. Finn savait bien qu'au-delà des difficultés de mise en œuvre d'un cadre législatif nouvellement adopté, de l'obligation continue de perfectionner des politiques et des programmes fédéraux et nationaux en constante évolution, du besoin de développer de nouvelles stratégies pour renforcer le profil et de raffermir l'action d'une nouvelle agence aux prises avec les contraintes imposées de la coordination et de la gestion par comité, il devait assurer une direction stable à une organisation trop souvent marquée par les transferts administratifs et les réorganisations. Lui, qui connaissait le sens réel de l'expression « le nerf de la guerre », allait surtout devoir user de toute son expérience de « cigar-chomping baseball-loving bureaucrat »⁹⁷ pour livrer la bataille du financement adéquat de la fonction de protection civile fédérale. Le défi de lui faire perdre le titre de fonction accessoire de la gouvernance canadienne l'attendait.

⁹⁷ *Ottawa Citizen*, 24 décembre 2007, « First CSIS director dies at 68 », p. 24.

CONCLUSION

GOUVERNEMENT MANQUANT, GOUVERNANCE MANQUÉE

We reviewed emergency preparedness in the federal government. We initially reported to Parliament on this area in 1987, and in 1990 the Standing Committee on Public Accounts requested us to review progress to date. We found that, in general, long-standing problems in federal emergency planning were not being addressed within a reasonable time frame. We are concerned that the delays in developing co-ordinated plans and supporting arrangements for major emergencies will reduce the ability of the government to effectively respond to major disasters.¹

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada, 1992

Tout au long de ses premières cinquante années d'histoire, à l'exception d'une courte période au plus fort de la Guerre froide, la protection civile n'a jamais compté au nombre des priorités de la gouvernance canadienne. Comme le démontre le présent travail, cette composante intégrale du mandat premier du gouvernement du Canada d'assurer la sécurité de ses citoyens a été reléguée pendant la majeure partie de la période à l'étude en périphérie de l'agenda de la classe politique canadienne.

Pareil constat s'est traduit *inter alia* par une mise en œuvre aléatoire du système canadien de protection civile, l'absence continue d'un cadre législatif national, le développement de politiques fédérales inconsistantes voire même à certaines époques incohérentes, un financement trop souvent déficient et une direction indécise qu'exprime une série quasi ininterrompue de réorganisations et de transferts administratifs. L'accumulation de ces failles de gouvernance successives a fait obstacle à l'atteinte d'un état de préparation national en mesure d'assurer la sécurité des citoyens

¹ Canada, Office of the Auditor general of Canada, *Report of the Auditor General of Canada*, Ottawa, OAG, 1992, paras 24.1-24.2.

en temps de guerre comme en temps de paix. Telles sont les conclusions auxquelles en arrive la présente thèse.

Au nombre des failles de gouvernance qui influent sur le développement de la fonction figure la mise en œuvre aléatoire du système national de protection civile. L'implantation de ce système s'effectue de manière casuelle, depuis la décision du Premier ministre William Lyon Mackenzie King en 1938 de créer un sous-comité du Cabinet connu sous le nom de Comité de Défense du Canada, en réponse aux menaces de déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, jusqu'à la promulgation de la première loi fédérale sur la protection civile en 1988, et la même année, l'adoption de la *Loi sur les mesures d'urgence* en réponse à la décision politique de remplacer la *Loi sur les mesures de guerre*. Loin de procéder d'une mise en œuvre issue d'une politique bien définie et structurée de gestion des urgences nationales, l'évolution de la fonction de protection civile s'inscrit plutôt comme une suite disjointée de décisions face aux crises qui marquent à la fois le contexte international et la scène nationale de la période : la chute du rideau de fer et la Guerre de Corée, en passant par la course aux armements, la Détente et le regain des tensions est-ouest dans les années 1980, d'une part et, d'autre part, les difficultés économiques et la politique de lutte à l'inflation du milieu des années 1970 jusqu'aux réorientations majeures des politiques nationales des années Trudeau et Mulroney.

L'absence continue d'un cadre législatif en matière de mesures d'urgence au niveau fédéral et le recours continu à des décrets ponctuels pour la mise en œuvre des politiques, programmes et activités du programme fédéral de protection civile a renforcé la perception du caractère aléatoire et optionnel de la fonction de protection civile. Au cours de la période, les organismes successifs de protection civile n'ont pas eu

accès aux avantages qu'aurait pu leur conférer un fondement statutaire de la fonction. Tant au plan de la reconnaissance formelle au moyen d'une loi du parlement de l'existence d'une agence consacrée exclusivement à la planification, la préparation, l'intervention et au rétablissement à la suite de situations d'urgences, que de la capacité d'un tel organisme à coordonner et mettre en œuvre des programmes de protection civile, le développement de la fonction n'a pu s'effectuer autrement qu'au gré de fluctuations liées aux intérêts des gouvernements et à leur interprétation de responsabilités partagées en matière de protection des citoyens en situation d'urgence. Les exemples illustrant cette importante faille de gouvernance abondent et culminent en particulier avec la rapidité et la facilité avec laquelle le gouvernement de Mackenzie King a pu démanteler l'organisation de précautions contre les raids aériens même avant la fin de la Seconde Guerre mondiale et celle du premier gouvernement Trudeau lors des compressions massives du programme de mesures d'urgence des années 1970 alors que le COMU se transforme en organisme en mode de survie à peine capable de payer le salaire de ses employés.

Cette thèse porte principalement sur l'étude de la protection civile au plan fédéral, parce que c'est d'Ottawa que vient l'élan initial des programmes et que les provinces ont la plupart du temps réagi aux approches, à l'orientation des politiques, de même qu'à l'établissement des niveaux de financement émanant du gouvernement fédéral. Le développement et la mise en œuvre de politiques fédérales inconsistantes, voire même à certaines périodes, incohérentes a ainsi causé un préjudice sérieux au programme de mesures d'urgence du pays. La notion que la nature fédérale du système limite le rôle du gouvernement fédéral en matière de protection civile ne lui a jamais enlevé la responsabilité d'assurer le leadership, d'établir des objectifs nationaux

et d'assurer le financement adéquat du système. L'inconsistance des politiques fédérales s'exprime autant au travers des volte-face successives du gouvernement dans son programme de survie de la population en cas d'attaque nucléaire des années 1950 que dans l'utilisation aux fins du financement de la formation du programme PCPU, l'unique programme consacré à l'amélioration de la capacité nationale d'intervention aux fins de la formation en mesures d'urgence dans les années 1980.

De dire que la fonction de protection civile n'a pas reçu l'appui financier nécessaire de la part du gouvernement du Canada entre 1938 et 1988 relève pratiquement de l'euphémisme. Certes, la gouvernance canadienne s'est mal accommodée de la division des pouvoirs et des rôles et responsabilités entre les paliers fédéral, provincial et municipal, particulièrement en regard du « déséquilibre fiscal » des années 1950. Mais, à l'exception du gouvernement du Premier ministre John Diefenbaker qui devait composer avec les tensions extrêmes d'un climat international exacerbé, ni les gouvernements qui l'ont précédé ni ceux qui l'ont suivi n'ont jamais accordé les crédits suffisants à l'organisation de mesures d'urgence pour lui permettre de réaliser pleinement son mandat. Au contraire, la politique « go slow » de Paul Martin en matière de dépenses aux fins du programme des années 1950 entraîne le rattrapage précipité de la fin de la décennie. L'état de quasi-indigence institutionnelle que lui impose le gouvernement national à la fin des années 1960 et tout au long des années 1970 entraîne des répercussions importantes au niveau des provinces et des municipalités qui amènent même certaines juridictions à poser la question du bien-fondé de leur organisation locale autant que du système canadien. Les comparaisons relativement similaires des niveaux de financement que l'on

est en mesure d'établir entre diverses périodes séparées d'une ou même deux décennies sont troublantes et témoignent de l'état difficile dans lequel se trouve le programme des années 1980.

Une direction indécise qu'exprime une série quasi ininterrompue de réorganisations et de transferts administratifs caractérise également les organisations fédérales de mesures d'urgence au cours de la période. Ce constat se traduit de deux façons. Il est d'abord la résultante du désintérêt de la classe politique à l'endroit des mesures d'urgence, et particulièrement de la part des Premiers ministres et des ministres responsables de la fonction. Mackenzie King qui crée la première organisation de protection civile se débarrasse de la fonction avant même la fin de la guerre. Brooke Claxton s'en défait au profit de Paul Martin qui ne veut pas de cette responsabilité principalement à cause des coûts que pourrait entraîner la mise en œuvre d'un programme de défense civile et qui nuirait à l'implantation des grands programmes de l'État-providence dont il a la charge. Préoccupé par les enjeux internationaux, Pearson n'aborde jamais la question en tant que telle. Trudeau, que hante la question nationale, n'a que faire de ce programme mineur axé sur la défense civile. Au début des années 1960, Drury est le seul ministre du Cabinet qui semble s'y intéresser et, avec le décret de 1965, continuera d'être responsable de l'OMU à titre au ministère de l'Industrie, l'un des rares moments où, plutôt que de nommer un nouveau ministre responsable, on transfère la responsabilité de l'organisation à un autre ministère qui conserve ainsi le même ministre. Le président du Conseil privé Yvon Pinard semble vouloir relancer la fonction sur de nouvelles bases, mais l'organisation des mesures d'urgence est transférée à nouveau à la Défense nationale alors que peu après un changement de gouvernement entraîne

les nominations successives de quatre ministres responsables de la protection civile en moins de dix-sept mois. La direction imprécise du programme s'exprime également autant à travers les volte-face successives du gouvernement dans son programme de survie de la population en cas d'attaque nucléaire des années 1950 que par le « détournement administratif » de l'unique programme consacré à l'amélioration de la capacité nationale d'intervention à des fins de formation dans les années 1980. Cette précarité de moyens se retrouve aussi dans le niveau de ressources humaines consenties à l'organisation et qui, encore dans les années 1980, varie de 80 employés en 1984 à 93 employés en 1986, un de plus qu'au moment des compressions draconiennes du budget Benson de 1969. Enfin, ce constat se comprend également à travers le fait qu'au fil de ces cinq décennies, la protection civile deviendra l'une des fonctions gouvernementales les plus réorganisées du gouvernement canadien, subissant nombre de déplacements, transferts administratifs majeurs et autres rationalisations impliquant souvent un changement de désignation, ce qui produira, à l'exclusion des démantèlements complets ou partiels, sept organisations distinctes en cinquante ans, soit en moyenne une tous les sept ans.

Certains chercheurs ont identifié l'histoire de la protection civile à un parcours qui a connu une suite ininterrompue de hauts et de bas. La présente thèse démontre plutôt qu'il s'agit ici d'une histoire qui a connu un traitement relativement uniforme de la part du gouvernement fédéral et qui témoigne de failles majeures dans le système de gouvernance canadien. Sauf lors d'un bref intermède au plus fort de la Guerre froide, faute de volonté politique, à défaut de moyens, et en l'absence de synchronicité historique, la fonction de protection civile n'a tout simplement jamais été à la hauteur de son mandat au sein du système de sécurité du Canada.

CHRONOLOGIE DES ORGANISATIONS FÉDÉRALES
DE PROTECTION CIVILE, 1938-1988

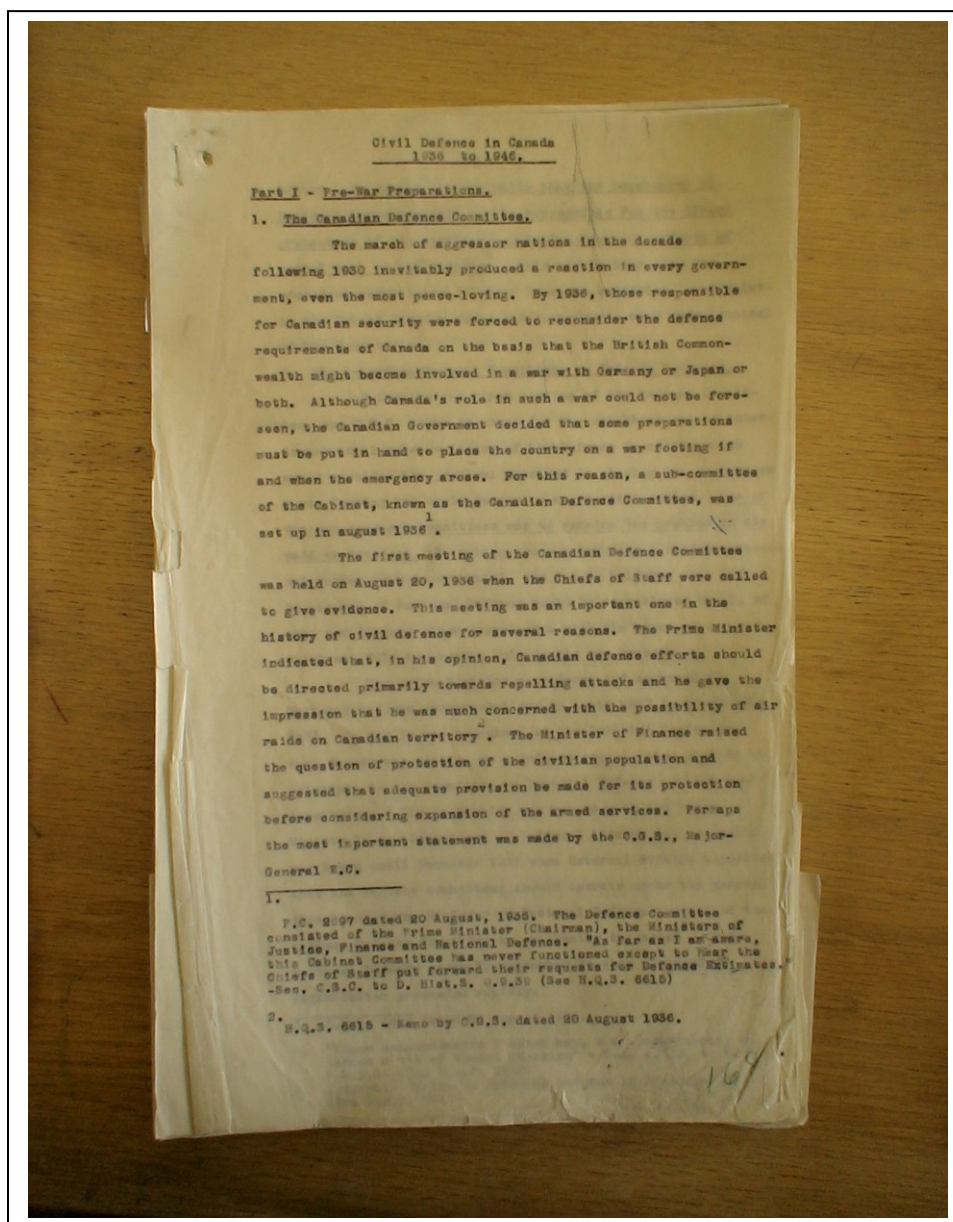
ANNÉE	ORGANISATION/MINISTÈRE	DIRECTEUR/COORDONNATEUR
1936	Cabinet fédéral : Établissement du Comité sur la Défense du Canada	W.L. Mackenzie King
1937	Création du Comité interministériel sur les précautions contre les raids aériens Défense nationale	
1938	Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens Ministère des Pensions et de la Santé nationale	R.E.L. Wodehouse
1939	Précautions contre les raids aériens Ministère des Pensions et de la Santé nationale	Col. E.H. Minns
1941	Nomination d'un directeur au rang de sous-ministre	Robert James Manion
1943	Organisation de la Défense civile	Alexander Ross
1945	Démantèlement de la Défense civile	
1948	Organisation de la Défense civile (ODC) Ministère de la Défense nationale	F.F. Worthington
1951	Organisation de la Défense civile (ODC) Ministère de la Santé nationale et du Bien-être	F.F. Worthington
1957	Organisation des mesures d'urgence (OMU) Bureau du Conseil privé et Organisation de la Défense civile (ODC) Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	R.B. Curry F.F. Worthington
1959	Rapport Graham : recommandations -OMU : rôle de planification et coordination -ODC :abolition de l'organisation -Ministères et agences : responsabilités fonctionnelles (Santé nationale et Bien-être social, Défense nationale et Justice)	 R.B. Curry

1963	OMU Tranfert au Ministère de Production de défense Collège canadien de la défense civile transféré à l'OMU	R.B. Curry
1964	-----	P.-A. Faguy
1965	OMU Transfert au Ministère de l'Industrie et du Commerce Canada Organisation des mesures d'urgence (COMU)	C.R. Patterson
1968	COMU Transfert au Ministère de la Défense nationale Devient une Direction générale au sein du cabinet du Sous-ministre	
1970	Programme d'aide financière en cas de catastrophe (AFCC)	
1974	Rapport Dare: Centre national de planification des mesures d'urgence (CNPMU) Secrétariat de planification des mesures d'urgence (SPMU) du Bureau du Conseil privé Comité interministériel des mesures d'urgence (CIMU)	C.R. Patterson W.A.B. Snarr
1975	Planification d'urgence Canada (PUC) Collège devient le Centre d'études fédérales et relève du ministère des Travaux publics	
1976	Nouveau directeur général en remplacement de C.R. Patterson	V.J. Walton
1980	Président du Conseil privé, Yvon Pinard (7 juillet) et Ministre responsable « for providing guidance for policy development, interdepartmental co-ordination and liaison with provincial governments in the area of emergency planning ». Appuyé par le Secrétaire adjoint du Cabinet pour la planification d'urgence et le personnel de PUC qui reçoit l'appui administratif du MDN (fusionnement du SPMU et de PUC au sein du BCP). Promulgation de la politique fédérale en matière d'urgences Approbation du Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU)	W.A.B. Snarr
1981	Décret sur la planification d'urgence qui attribue la responsabilité de la planification d'urgence aux ministères et agences fédéraux et identification de onze Régies nationales d'urgence (RNU). PUC : rôle de stimulation, facilitation et coordination des plans d'urgences fédéraux. Transfert de la planification d'urgence au MDN,	Gilles Lamontagne
1982	Promulgation des lignes directrices des Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AFCC)	

- 1984 Robert Coates (19 septembre)
nommé MDN et ministre responsable de la planification d'urgence
Responsabilité des Dispositions nationales d'urgence pour l'information
du public est attribuée à PUC.
- 1985 Erik Nielsen (27 février)
nommé MDN et ministre responsable de la planification d'urgence
Transfert des responsabilités administratives et de formation du collègue
de Travaux publics à PUC.
Harvie Andre (20 août)
MDN associé et ministre responsable de la planification d'urgence
- 1986 Perrin Beatty (30 juin)
nommé MDN et ministre responsable de la planification d'urgence
(1^{er} juillet) Planification d'urgence Canada devient
Protection civile Canada (PCC)
- 1987 Livre blanc sur la Défense nationale
- 1988 (21 juillet) *Loi sur les mesures d'urgence*
(30 septembre) *Loi sur la protection civile*
Protection civile Canada devient un organisme autonome
au sein du gouvernement du Canada

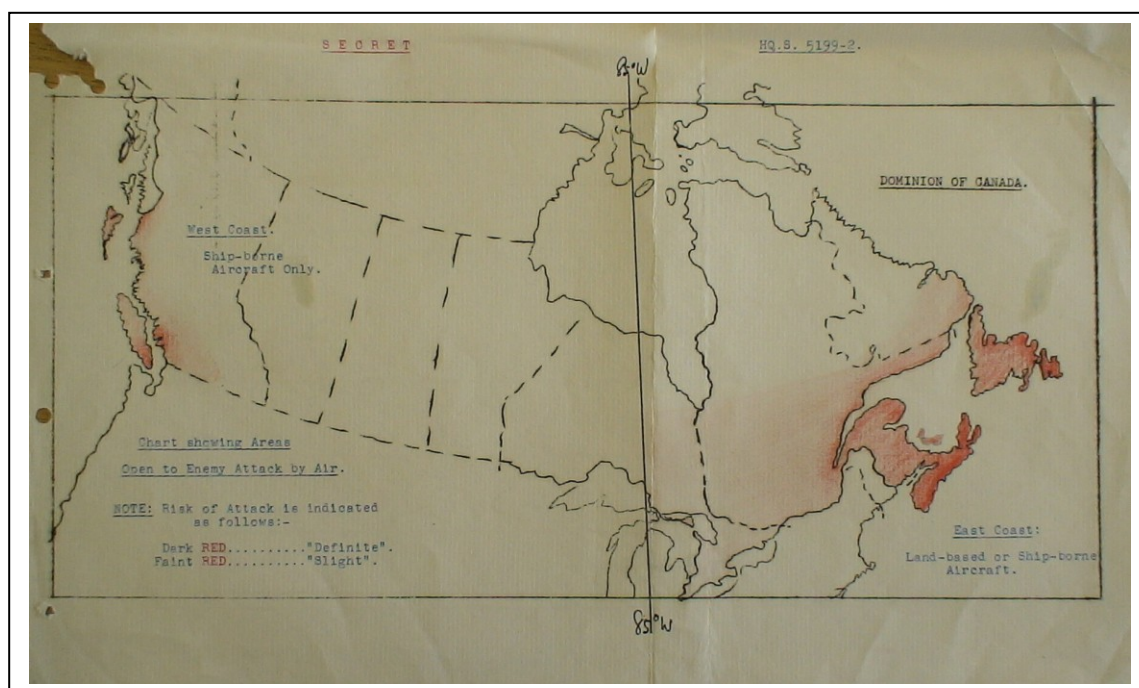
Thomas D'Arcy Finn

ILLUSTRATIONS



[Courtoisie de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada]

Dans un article qu'il publie en 1982 dans la revue *Emergency Planning Digest*, Joseph Scanlon avance que *Civil Defence in Canada, 1936-1946*, le document fondateur de l'histoire de la protection civile au Canada, serait dû à la plume du premier coordonnateur de la Défense civile du Canada, Frank Worthington et que ce dernier aurait même tenté à l'époque de le faire publier. Worthington a effectivement essayé de faire publier le manuscrit en 1954, mais n'a pas réussi à convaincre Harvey Adams, alors directeur de la Division des Services d'information du ministère de la Santé et du Bien-être social, du bien-fondé de son projet. Par ailleurs, la documentation officielle indique que l'auteur du manuscrit est le major Robert John Rannie, temporairement rappelé à l'été 1949 pour effectuer la recherche et la rédaction du document.



[Courtoisie de BAC, RG 2, Vol. 1741, CP 2/9660, 10 décembre 1941]

Carte des zones designées « à risque » annexée au décret que le gouvernement du Canada adopte dans les jours qui suivent l'attaque de Pearl Harbor en décembre 1941.



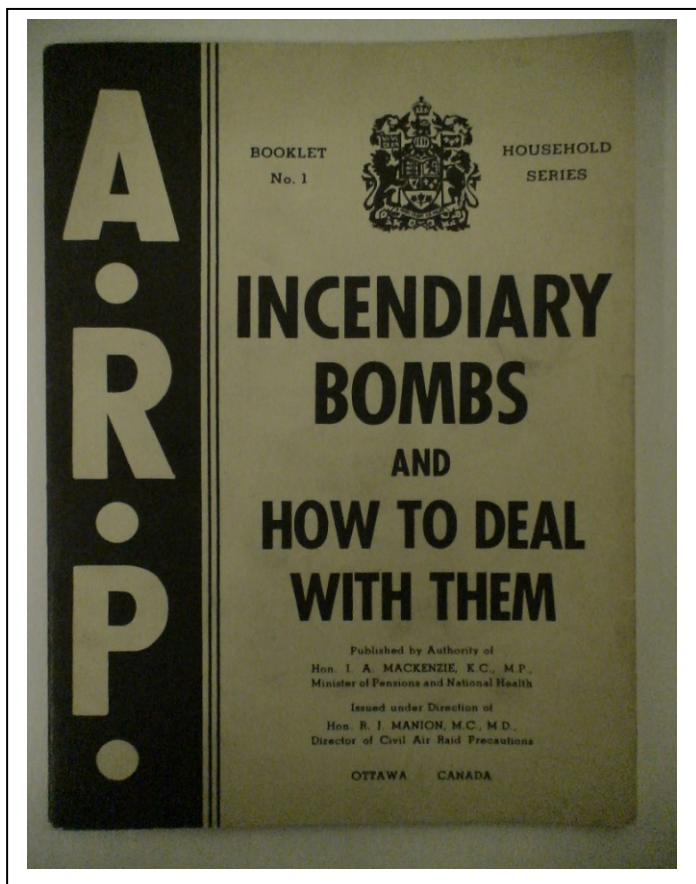
[Courtoisie du Musée canadien de la guerre]

Affiche de l'Organisation des précautions contre les raids aériens.



[Photo tirée de *Soldiers and Politicians: The Memoirs of Lt.-Gen. Maurice A. Pope C.B., M.C.*, Toronto, UTP, 1962]

Maurice Pope est intimement lié au travail des six sous-comités interministériels que crée le Décret 531 du Conseil privé en mars 1938 afin de faire rapport sur « the practical problems concerning Canada which might arise in time of war or emergency... ». À titre de secrétaire de coordination de ces comités, il sera responsable de l'avancement des travaux rendus plus difficile en raison du secret qui les entoure. Sous son impulsion et celle du sous-ministre des Pensions et de la Santé nationale, R.E. Wodehouse, le Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens sera le premier groupe à compléter son mandat.



[Courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Brochure de l'organisation fédérale des précautions contre les raids aériens que dirige l'hon. Robert Manion au ministère des Pensions et de la Santé nationale. « An enthusiast for his work, Dr. Manion – former national Conservative Leader, front-line doctor in the Great War, witness of large-scale bombings in 1941 – speaks with pride of the accomplishments of A.R.P. in making Canada more secure. 'Next to the armed Forces, A.R.P. is the most important service in Canada from the national defence point,' he said ». *Toronto Globe and Mail*, 3 mai 1943.



[Courtoisie de BAC, C007774]

L'honorable Robert James Manion, directeur des Précautions contre les raids aériens, de janvier 1942 jusqu'à son décès en juillet 1943.



[Courtoisie de BAC. Photo tirée de l'ouvrage de J.L. Granatstein, *Canada's War : The Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*, Toronto, Oxford University Press, 1975]

Selon l'historien Jack Granatstein, le Cabinet de guerre de Mackenzie King s'est avéré le gouvernement le plus fort de l'histoire du Canada. En 1943, les membres du Comité du Cabinet de guerre sont : assis, de gauche à droite : C.G. Power, T.A. Crerar, W.L. Mackenzie King, J.L. Ralston, J.L. Isley; debout, de gauche à droite : A.L. Macdonald, J.E. Michaud, C.D. Howe, L.S. Saint-Laurent.

TOP SECRET

January 23rd, 1945.

CABINET CONCLUSIONS

A meeting of the Cabinet was held in the Privy Council Chamber on Tuesday, January 23rd, 1945, at 3 p.m.

The Prime Minister (Mr. King), in the Chair.

Civil defence; termination of activities

1. The Prime Minister referred to a discussion of this matter at the last meeting of the Cabinet War Committee.

The Minister of Veterans Affairs had felt that there were important considerations which argued against immediate termination of the civil defence organization, but the War Committee were of opinion that action to this end should not be further delayed.

2. The Minister of Veterans Affairs explained further the views set out in his communication to the Secretary, of January 8th, prior to discussion of the matter by the War Committee.

The feeling in Halifax and at certain other points on the East Coast was strongly against cessation of civil defence activities. In the circumstances, it was suggested that civil defence equipment be turned over to municipal authorities for the duration, and that, meantime, no announcement of the winding up of the Federal organization should be made.

3. The Cabinet, after discussion, agreed that discontinuance of civil defence activities should be no longer delayed, that the Minister, however, might arrange for loan of equipment to municipalities, including Halifax, for local operation for the duration of the war. No public announcement on the matter should be made at this time.

It was understood that the Minister would have specific recommendations for consideration by the War Committee the following day.

[Courtoise de BAC, Conclusions du Cabinet, 23 janvier 1945]

En dépit d'« importantes considérations » que le ministre Ian Mackenzie du nouveau ministère des Anciens combattants (octobre 1944) fait valoir à ses collègues, le gouvernement de Mackenzie King décide de mettre un terme « sans délai » aux activités de la Défense civile du Canada en janvier 1945.



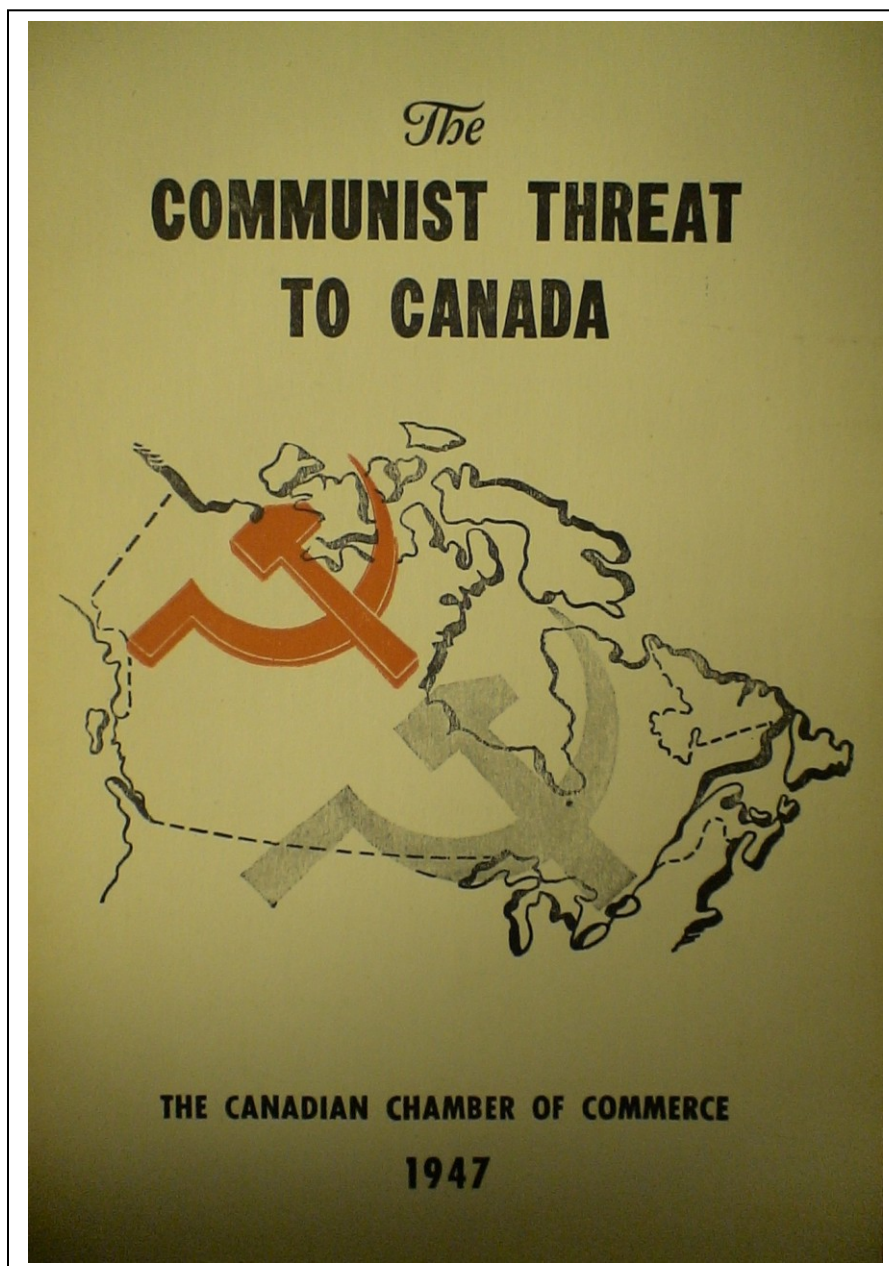
[Photo du sergent Alexander. Ross,
28th Northwest Battalion Headquarters]

Décoré pour sa participation à la bataille de Vimy, Alexander Ross est surtout connu pour les mots célèbres qu'il laisse à l'histoire : « It was Canada from the Atlantic to the Pacific on parade. I thought then that in those few minutes I witnessed the birth of a nation. » Appelé à prendre la succession de Robert Manion, il transmettra au gouvernement avant de quitter son poste un rapport intitulé « Civil Defence in relation to National Defence in time of peace » qui trace les balises de la future organisation de défense civile de l'après-guerre.



[Courtoisie de BAC. Photo tirée de l'ouvrage de David Jay Bercuson, *True Patriot : The Life and Times of Brooke Claxton, 1898-1960*, Toronto, UTP, 1993]

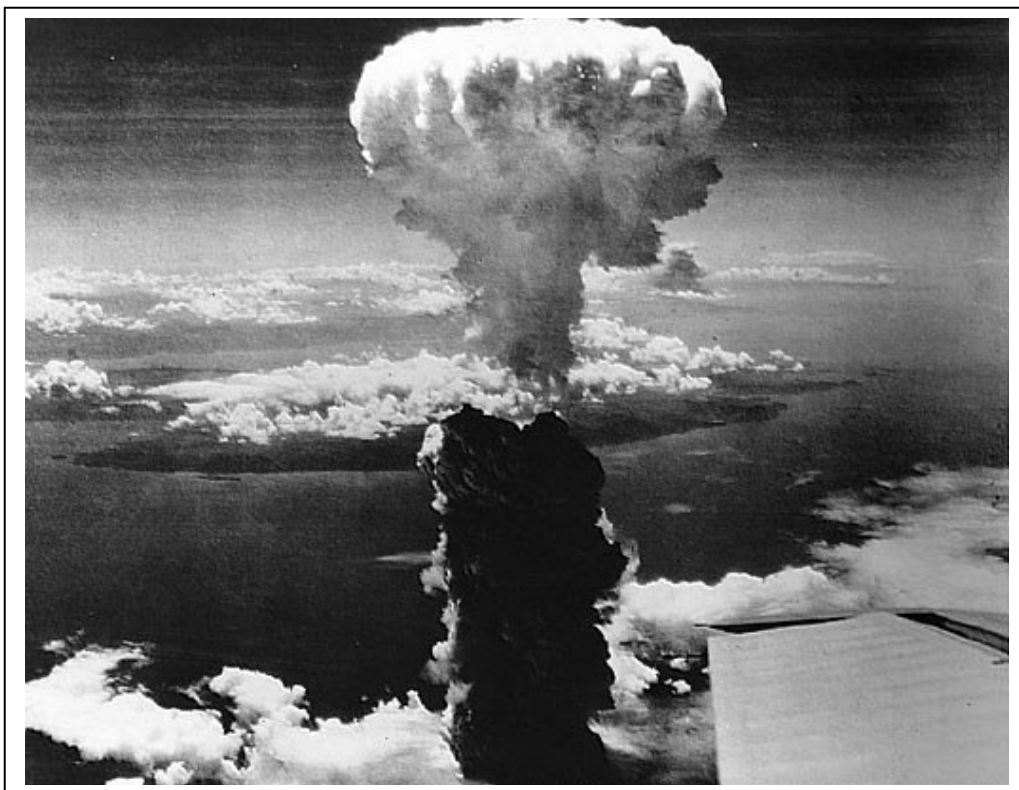
Trois membres de la délégation canadienne à la Conférence de Paix à Paris, 1946. De gauche à droite, Norman Robertson, le Premier ministre Mackenzie King et Brooke Claxton. Dans la semaine qui précède la fin des pourparlers, Claxton en arrive à la conclusion que « the split between the Communist bloc and the West was complete ».



[Courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

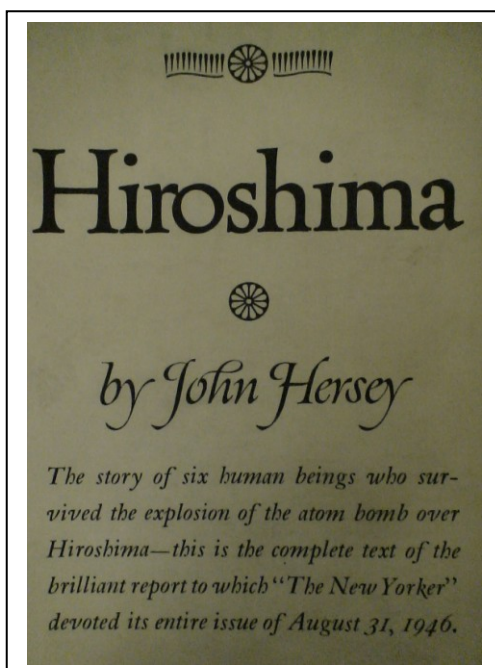
« Actually, the evidence is complete and absolute that the Canadian Communists are the revolutionary agents of a foreign power, that their only loyalty is to Communism, that they have promised to destroy our national life by lies, strife and bloodshed, and that they have never faltered in their long-term program to make Canada another Communist State, in which our parliaments, civil service, judiciary, army officers, merchants, manufacturers, bankers, large land-owners, prosperous farmers and non-Communist trade union leaders would all be exterminated by the Red dictatorship ».

The Communist Threat to Canada, Montreal, The Canadian Chamber of Commerce, 1947.



[Photo tirée de : www.atomicarchive.com/.../images/NG30.jpg]

Les images du « champignon atomique » comme celui qui s'élève ici au-dessus de Nagasaki le 9 août 1945 seront largement diffusées dans les journaux et revues à grand tirage. Elles vont contribuer à l'émergence d'un sentiment « alarmiste » au sein de la population. Afin de contrer l'« attitude défaitiste » qu'il croit voir se propager à l'ensemble du pays, le Chef d'état major Charles Foulkes recommande la création d'un programme d'information sur la défense civile en décembre 1947.



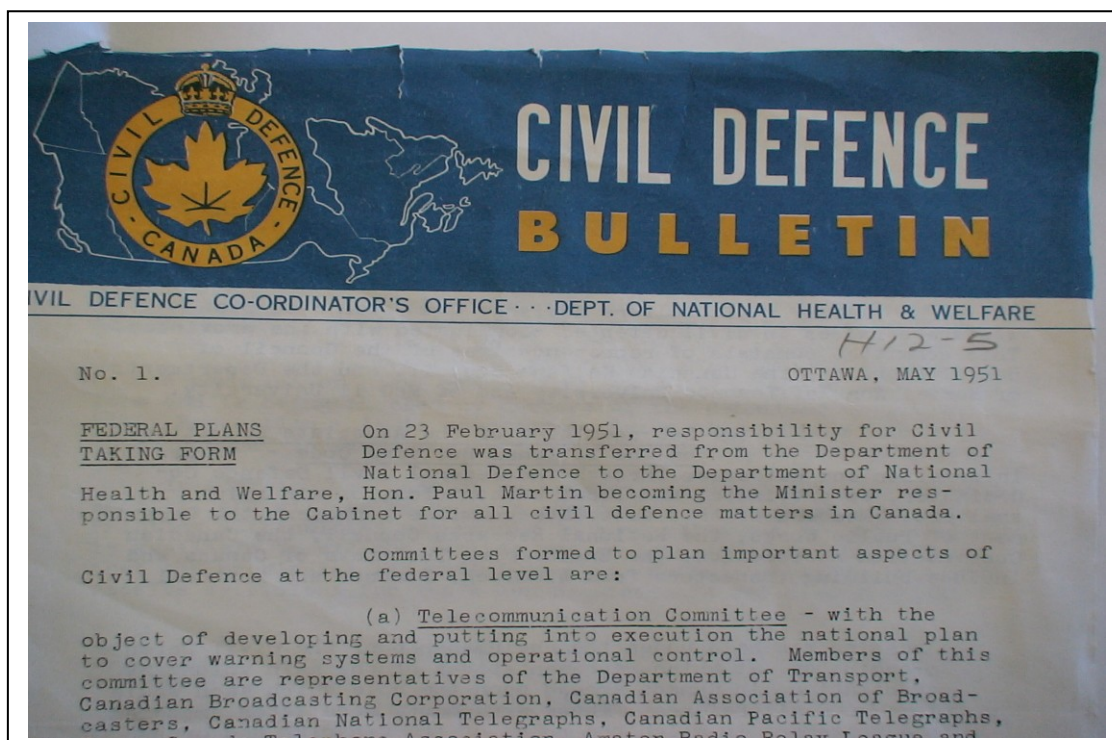
La publication en août 1946 d'un numéro spécial du *New Yorker* entièrement consacré à l'expérience vécue par des survivants de la première bombe atomique contribue grandement au « malaise nucléaire ». L'article intitulé « Hiroshima » que son auteur, John Hersey, sera traduit en plusieurs langues, imprimé à plus de trois millions de copies et lu sur les ondes radiophoniques des réseaux ABC aux États-Unis, BBC en Grande-Bretagne et CBC au Canada.

[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]



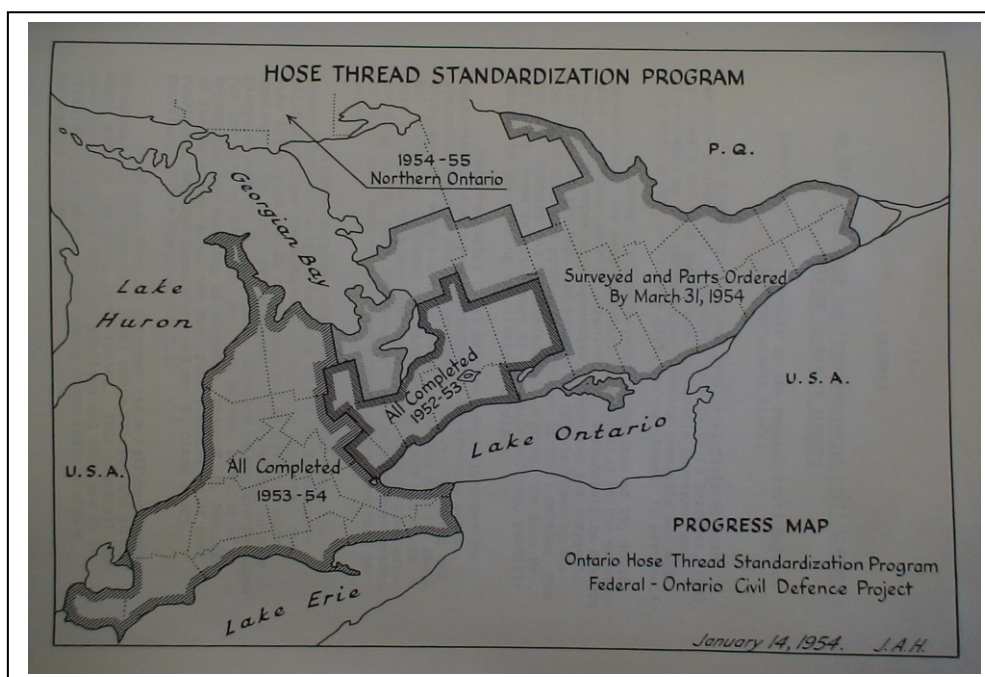
[Photo tirée du *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 5, octobre 1967]

En 1948, le Major général Frederick Frank Worthington devient le premier coordonnateur de l'Organisation de défense civile du Canada. La seule biographie de Worthington que signe son épouse « Larry » et qui paraît en 1961, permet de dégager les principales failles de gouvernance qui marqueront profondément l'histoire de la protection civile, et qui donneront lieu à des tiraillements incessants entre l'appareil bureaucratique, l'organisation militaire et le monde politique. « Civil Defence was fathered by the Department of National Defence and mothered by Worthy. It was an unwanted child – a concession to the international unrest that was beginning to disturb the Western world. Father had little use for it, hoping it would die a natural death, or at least remain a sick and puny infant from malnutrition...He maintained that Civil Defence was a function, not an agency, but for some reason this view met with strong opposition from authority... Paradoxically, the Government that brought Civil Defence into being and gave it lip service, was never convinced that it was either necessary nor desirable. »



[Photo courtoisie de BAC]

Au lendemain du transfert de son organisation au ministère de la Santé et du Bien-être social, Worthington publie le premier numéro du *Civil Defence Bulletin* dont la diffusion en anglais et en français atteint 10 000 exemplaires à l'automne de 1954.



[Photo courtoisie de BAC]

Au début des années 1950, Frank Worthington fait du programme de normalisation des raccordement de boyaux d'incendie son cheval de bataille.



[Photo tirée du *Federal Civil Defence Bulletin*, No. 60, décembre 1956, p. i]

Paul Martin accueille à contrecœur l'ODC au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social : « a frustrating assignment », dira-t-il, qui risque d'entraîner des coûts qui se situent au-delà de la capacité de payer de mon ministère.



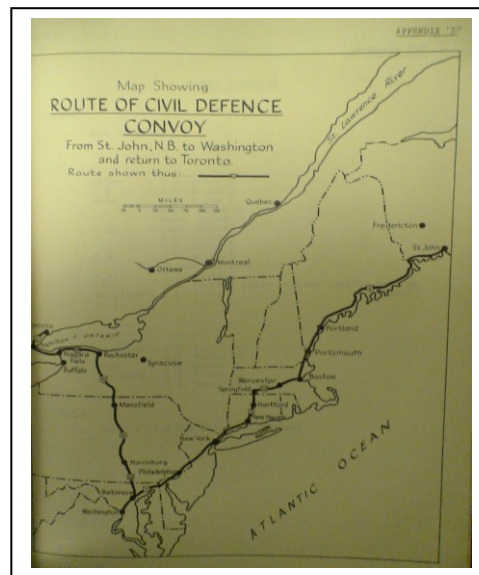
[Photos courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Le ministre Martin remercie le directeur du convoi, Ben Johnstone, sur la colline du parlement, à Ottawa. En plus de la capitale fédérale, le convoi « On Guard Canada » s'arrêtera dans les principales villes du pays : Montréal, Regina, Calgary, Vancouver, Edmonton, Saskatoon, Winnipeg, Windsor, Halifax, et St-John à l'automne 1953.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

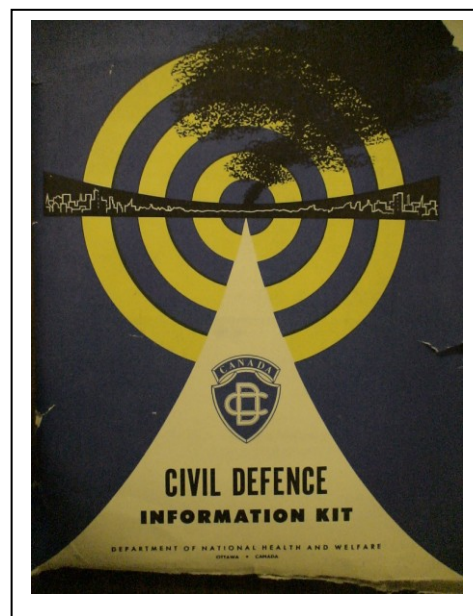
Le convoi à Saskatoon (Saskatchewan).
Le tracé du retour du convoi s'est effectué depuis St-John (N-B) jusqu'à Washington DC, où des cérémonies de clôture se tiendront en présence de dignitaires du Canada et des États-Unis.
Worthington estimait que plus de 200 000 personnes avaient vu l'exposition au Canada.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

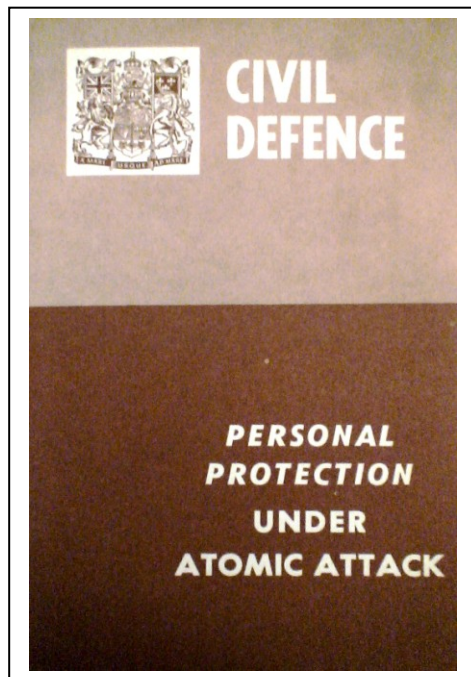


[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]



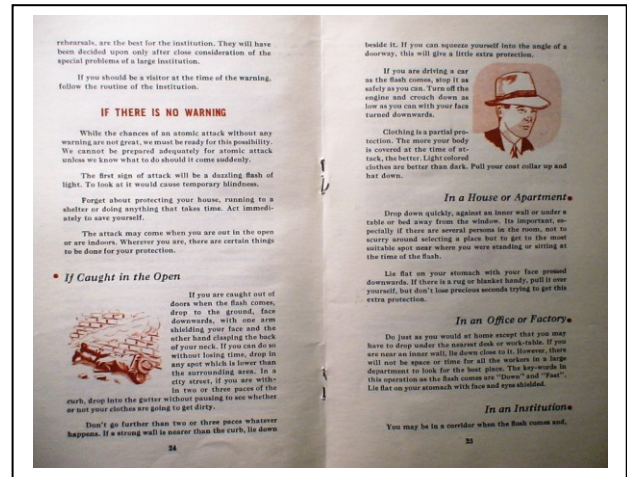
[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Worthington ne ménagera aucun effort pour faire connaître le programme de Défense civile à la population. En plus de livrer d'innombrables discours, il utilisera les produits d'impression, la radio, la télévision et le cinéma afin de livrer le message de la protection de la population civile en temps de guerre comme en temps de paix.



[Collection personnelle de l'auteur]

« The main protection against explosives radiation from an A-bomb is screening... It is estimated that 20 inches of concrete or 30 inches of earth will protect you from death by radiation if you are 2,000 feet from the place where the bomb explodes », peut-on lire dans cette brochure de l'OCD publiée à l'origine en 1951.



[Collection personnelle de l'auteur]



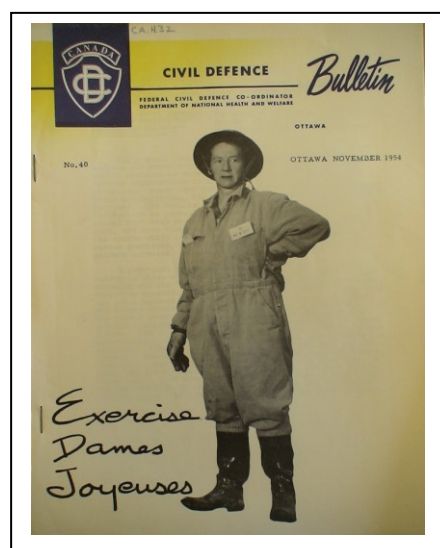
[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Équipement de protection anti-atomique au milieu des années 1950, Collège canadien de la défense civile.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Pour contrer l'apathie de certains éléments au sein de la population, le Collège canadien de la défense civile décide de mettre sur pied divers cours ciblés, comme le cours 462, le premier offert à l'intention des adolescents.

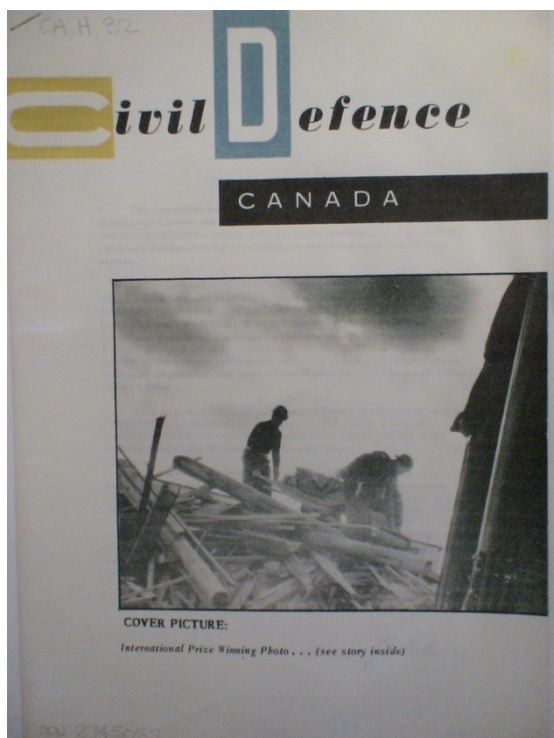


[Photo courtoisie de BAC]



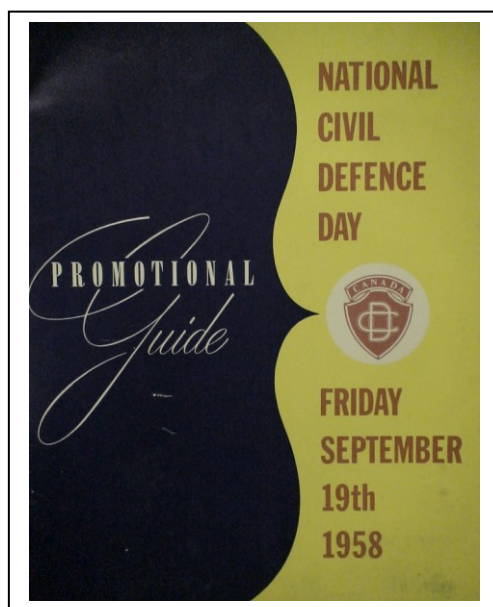
[Photo courtoisie de BAC]

Les exercices qui se tiennent au Collège canadien de la défense civile tels que « Dames joyeuses », le premier organisé exclusivement à l'intention des femmes en 1954 et ceux sur le terrain comme « Operation Lifesaver » menée à Calgary, l'année suivante, font partie intégrante du programme de l'ODC.



[Photo courtoisie de BAC]

En 1956, le *Bulletin* change de nom : « it is... felt that with the addition of [Provincial and municipal CD bulletins] geared for local readership, the original purpose of the Civil Defence Bulletin is now served with local publications...», peut-on y lire.



[Courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

C'est à Frank Worthington que l'on doit la Journée nationale de la Défense civile, célébrée pour la première fois le 4 octobre 1957. Près de 2 millions d'articles promotionnels, de même que 50 000 circulaires, sont alors produits et distribués à travers le Canada. « In addition to the 13 promotional material units, the Division supplied television and theatre slides, newspaper mats, recorded radio programs, speeches and press releases ». Mais, son contrat à la tête de l'OCD n'ayant pas été renouvelé, Worthington quitte son poste le 17 septembre 1957, le jour de son 68^e anniversaire de naissance, deux semaines avant la tenue de cette première Journée.

Where to find it
Special Edition
The Globe and Mail
 Sunny, Cool
 High 14°C, 55°
 1954 Year, No. 33,711 Four Pages • TORONTO, MONDAY, OCTOBER 19, 1954 1 Cent Per Copy 48 PAGES

17 Pages of Flood Pictures, Reports 54 DIE; 69 LOST

Dead and Missing

DEAD

... (text continues with names and details of deaths) ...



This view Bayshore St., once a street of 18 houses, transformed by flood into a death trap for 24 minutes.

Send Special Police As Ghouls Reported

By SALFORD BROWN

... (text continues with reports of ghouls and police actions) ...

[Photo courtoisie de BAC]

Au lendemain du passage de l'ouragan Hazel le 15 octobre 1954, les manchettes des grands journaux canadiens font état de l'ampleur du désastre. Le coordonnateur de la Défense civile, Frank Worthington sera dépêché sur les lieux afin de faire rapport de la situation au Premier ministre Louis Saint-Laurent. Les critiques qu'il formule à l'endroit du manque de préparation aux urgences de la ville provoquent un débat public à la grandeur du Canada sur l'état de préparation national et les responsabilités financières des divers paliers de gouvernement.



[Photos courtoisie de BAC, PA-174539, PA-174540]

L'armée sera appelée à prêter main forte aux autorités civiles lors des travaux de nettoyage.



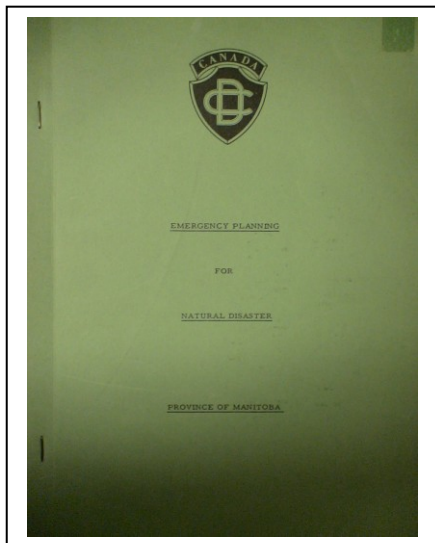
[Photo courtoisie du Musée canadien de la Science et de la Technologie, 1977.0038.001.ac.cs]

Camion pompe de la Défense civile du Canada. De nombreuses collectivités canadiennes vont profiter du programme de la Défense civile pour se doter ou moderniser leurs équipements de lutte contre les incendies.

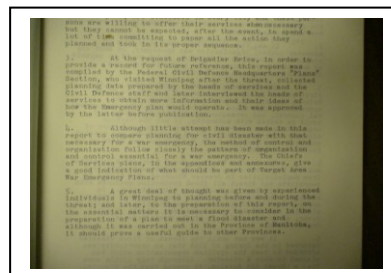
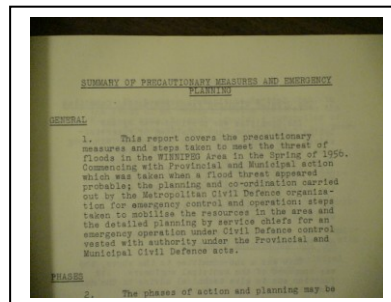


[Collection personnelle de l'auteur]

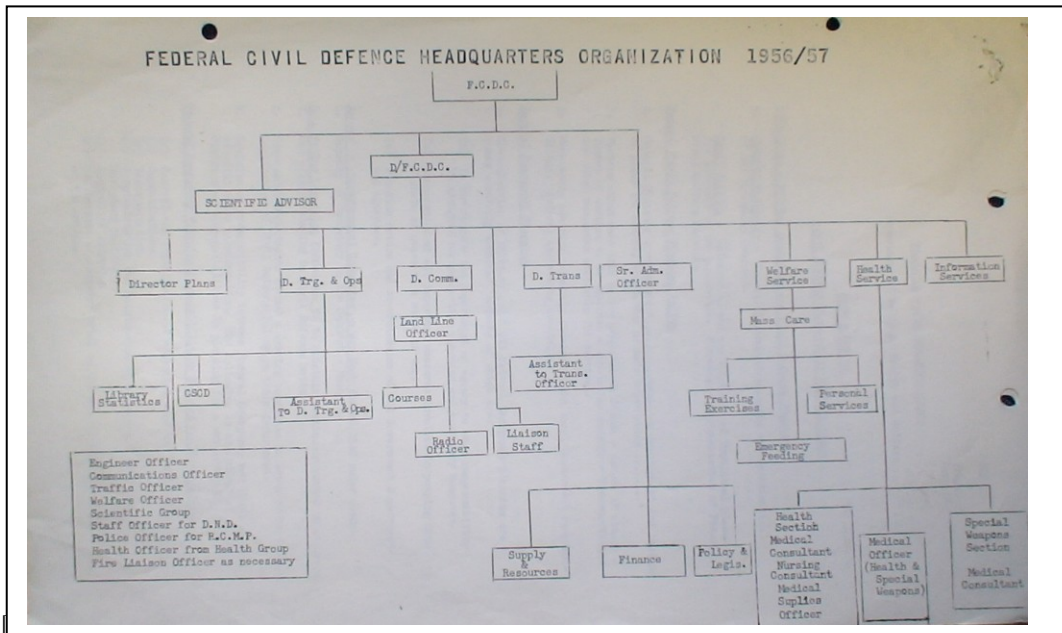
Béret et brassard de la Défense civile du Canada, vers 1955.



[Photos courtoisie de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada]



En 1956, Frank Worthington rédige un rapport de l'ODC sur les mesures de précaution et de planification civile d'urgence qui ont été prises à Winnipeg en vue d'affronter les crues printannières de la Rivière Rouge et qui, selon lui, se modèlent sur les méthodes d'organisation et de contrôle de temps de guerre.



[Photo courtoisie de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada]

Jusqu'en juin 1957, l'ODC est la seule organisation fédérale de protection civile. Avec la création de l'Organisation des mesures d'urgence qui relève directement du Bureau du Conseil privé, le gouvernement se dote d'une organisation qui sera responsable de développer des programmes afin d'assurer la survie du Canada en tant que nation en cas de guerre nucléaire.



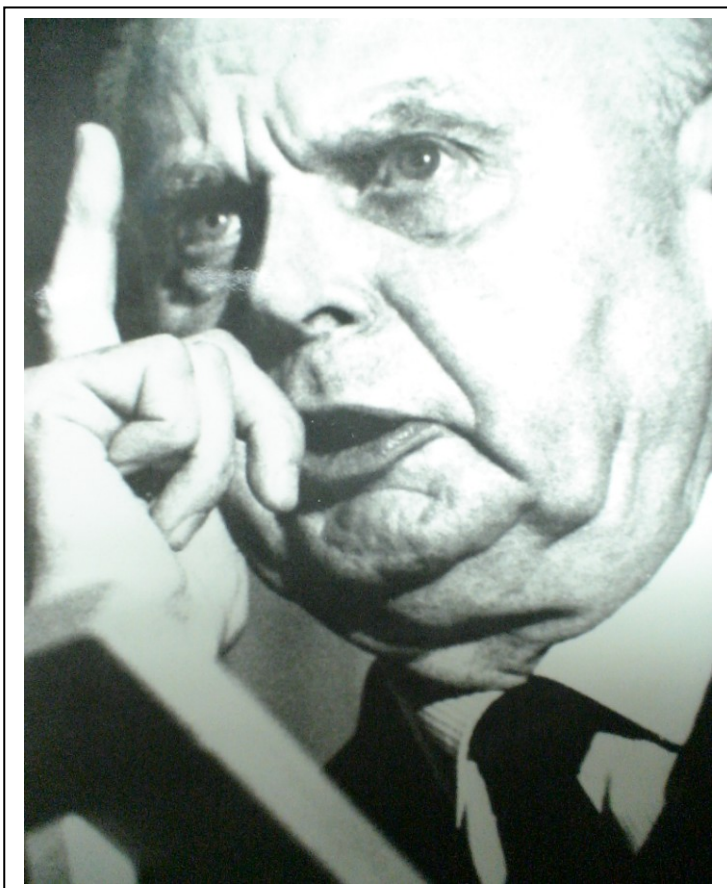
[Photo tirée du *Civil Defence Bulletin*, 1957]

Fonctionnaire de carrière, R.B. Curry est le premier civil nommé à la tête de l'Organisation des mesures d'urgence fédérale créée par le gouvernement canadien en 1957.

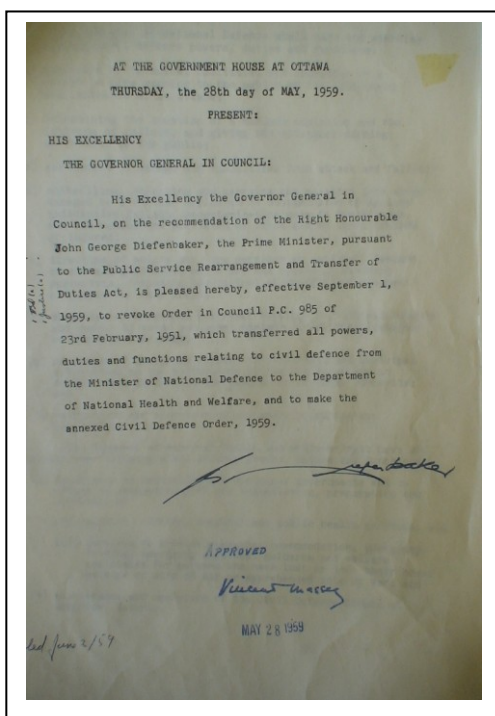


[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

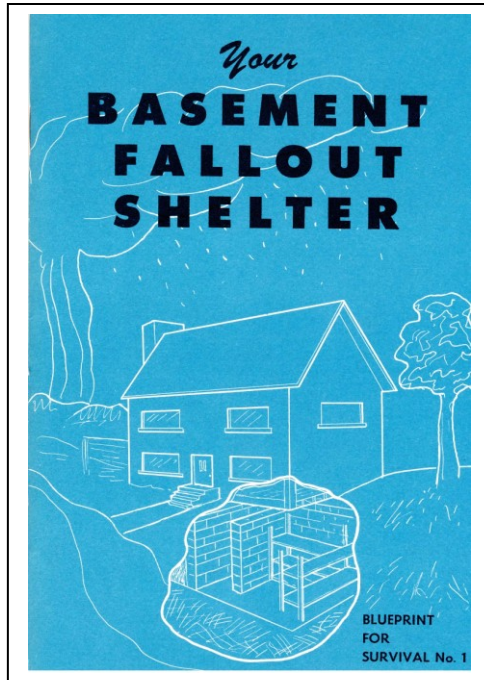
Dès le début des années 1950, l'ODC recommande aux Canadiens de prévoir la construction d'un abri familial au sous-sol de leur résidence. Au cours de la décennie suivante, l'OMU réussira à convaincre le gouvernement d'autoriser le financement d'abris domiciliaires par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) selon les termes de la *Loi nationale sur l'habitation* afin d'augmenter le nombre d'abris antinucléaires à travers le Canada.



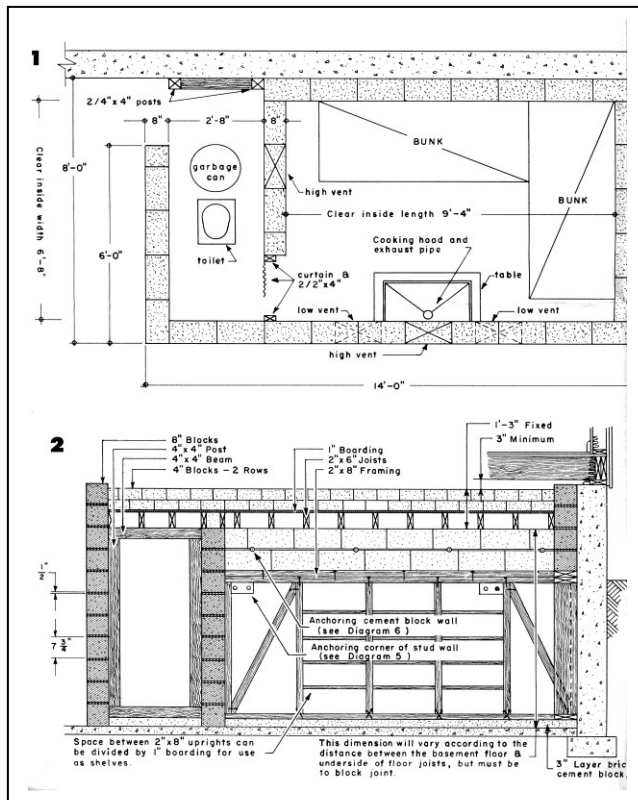
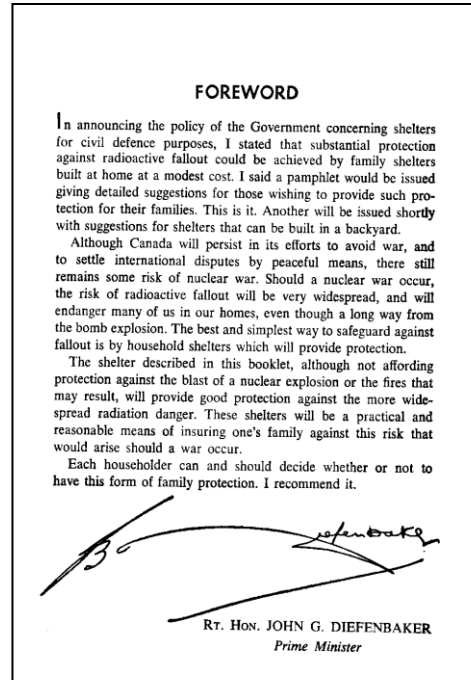
[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]
Le très honorable John Diefenbaker, Premier ministre du Canada de 1957 à 1963, la période d'apogée de la Guerre froide.



Le Décret du Conseil privé qu'approuve le Gouverneur général Vincent Massey le 28 mai 1959 confirme la décision du gouvernement de modifier la direction et la structure de l'OMU et d'accorder une visibilité accrue à la fonction de protection civile. Il est intéressant de noter que chaque fois que le gouvernement fédéral se sentira menacé et qu'il sera appelé à se pencher sérieusement sur la gestion des urgences, il aura tendance à rapprocher son organisation de coordination des mesures d'urgence du Premier ministre et de son Cabinet.



[Collection personnelle de l'auteur]



[Collection personnelle de l'auteur]

En 1961, l'OMU produit un guide complet pour la construction d'un abri de sous-sol domiciliaire contre les retombées radioactives et que recommande personnellement le Premier ministre Diefenbaker. En plus des plans et devis pour la construction de l'abri lui-même, la brochure *Your Basement Fallout Shelter*, renferme des avis et conseils sur les matériaux de construction requis et les équipements nécessaires à la survie en cas d'urgence nucléaire.



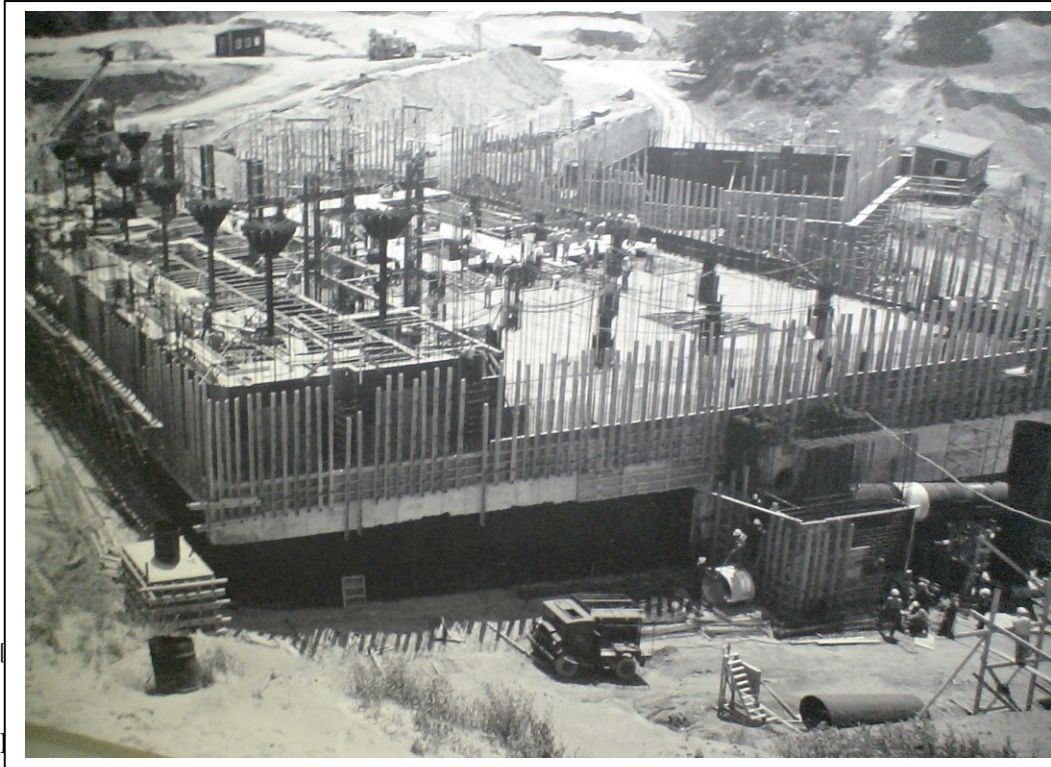
[Photo : *EMO National Digest*, Vol.1, No. 3, juin 1961]

Reportage photographique publié dans l'*EMO National Digest*. La dimension d'affaires publiques de l'exercice reçoit beaucoup d'attention et comprend des déclarations du Premier ministre, le déclenchement des sirènes d'alerte, des émissions spéciales de télévision et une visite de presse aux quartiers généraux de l'exercice qui sont situés au camp de Petawawa (Ontario). Au matin du 6 mai 1961, TOCSIN 1961 fera la manchette de la plupart des quotidiens du pays.



[Photos : *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961]

Dernier grand exercice de la période, Tocsin « B » 1961 s'inscrit dans la foulée de la crise du Mur de Berlin (août-octobre 1961). La participation fédérale est importante : dix-sept ministères et agences, et six ministres : Davie Fulton (Travaux publics), Douglas Harkness (Défense), Alvin Hamilton (Agriculture), Waldo Montieth (Santé nationale et Bien-être social), Raymond O'Hurley (Production de défense) et George Halpenny (Secrétariat d'État). Près de 500 municipalités à travers le pays prendront part à l'exercice.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Surnommé le « Diefenbunker », le Siège central du gouvernement d'urgence était un abri antinucléaire souterrain de quatre étages et d'une superficie de 30 480 m² qui pouvait permettre à 429 personnes de survivre pendant 30 jours. Il est conçu pour résister à une explosion d'une puissance de 5 mégatonnes à une distance de 1,8 kilomètre de l'édifice. Sa construction nécessitera quelque 32 000 tonnes de ciment sur une armature en acier de 5 000 tonnes.

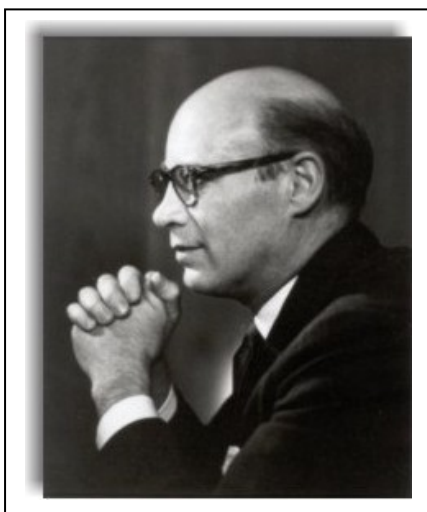


[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]



[Photo tirée du *Globe and Mail*, 7 octobre 1965, St-Jean-Baptiste, Manitoba]

Élu chef du Parti Libéral en 1958, Lester B. Pearson devient Premier ministre après avoir mené ses troupes à la formation d'un gouvernement minoritaire à l'élection fédérale de 1963. Durant l'élection, sa campagne avait porté sur une promesse de « 60 jours de décision » et sur l'appui au programme de missiles Bomarc. L'arrivée des Libéraux au pouvoir signale le grand virage qu'entreprend l'OMU à partir de 1963 et qui va en modifier fondamentalement à la fois la structure et la capacité d'action. Réélu en 1965 à la tête d'un second gouvernement minoritaire, Pearson fera adopter plusieurs programmes sociaux importants mais il ne réussira jamais à s'intéresser pour autant au Programme de protection civile.



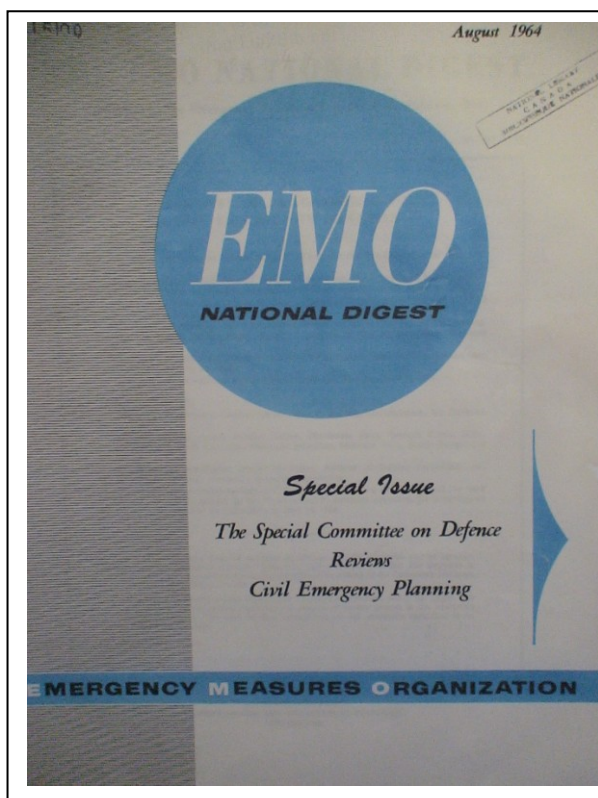
[Photo tirée du site du Greffier du Conseil privé]

Au lendemain de l'élection de 1963, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, R.B. Bryce, ne tarde pas à reconnaître que ni le Premier ministre ni ses principaux ministres et conseillers n'auraient de temps à consacrer à l'OMU et à la planification d'urgence. En 1966, alors qu'il occupe le poste de sous-ministre au ministère des Finances, il se montrera préoccupé de l'inadéquation entre les dépenses qu'occasionait l'organisation et la priorité qui était accordée au programme de protection civile dans l'ensemble du programme du gouvernement. Il suggère alors à Gordon Robertson, son successeur au Bureau du Conseil privé, de réviser les fonctions de l'OMU et de son financement.



Le 27 juin 1963, le gouvernement indique par voie de décret que dorénavant, l'OMU ne relèvera plus du cabinet du Premier ministre mais du ministre responsable de Production de défense, Charles « Bud » Drury. De tous les ministres du nouveau gouvernement Pearson, Drury est probablement celui qui est alors le plus susceptible de s'intéresser à la protection civile. La conséquence immédiate de cette réorganisation sera d'éloigner l'OMU du centre du pouvoir. Le grand virage de la Détente est ainsi amorcé.

[Photo tirée du site du Parlement du Canada]



[Photo courtoisie de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada]

Le déplacement de l'OMU à la périphérie de la gouvernance est à l'origine de la première véritable étude parlementaire sur la fonction de planification d'urgence. Cet examen se déroule en juin 1964 alors que le Comité spécial sur la défense se penche sur le mandat de l'OMU.

1964-65

1. Conduct a pilot fallout shelter survey in Alberta in order to develop procedures and techniques should it be considered desirable to carry out a national survey.
2. Continue the shelter research and development programme.
3. Pursue the urban characteristics study.
4. Carry on the operation of the Canadian Civil Defence College with emphasis on training of key officials and staff in their essential duties.
5. Continue to develop, in conjunction with provinces and municipalities, a public information programme, with special emphasis on local disasters.
6. Emphasize the provision of equipment and give guidance for the development of the municipal radiological defence services.
7. Further encourage the development of emergency measures within provinces through the financial assistance programme and planning guides and correlate federal, provincial and local planning.
8. Improve the operational capability of the emergency broadcasting system.
9. Work even more closely with the United States in co-ordinating the respective civil emergency programmes.
10. Further implement the construction programme of emergency headquarters:
 - (a) at central level: provide for another 200 officials with staff in departmental relocation units;
 - (b) at regional level: provide departmental support units to federal and provincial elements of government in 4 regions;
 - (c) at zonal level: provide for 13 additional zone headquarters.
11. Continue evaluation of resources and provide an analysis by regions for a situation 30 days after an attack.
12. Pursue the joint study of effects of a nuclear war on the economies of Canada and of the United States.
13. Further develop the interim capability of a War Supplies Agency, with particular emphasis on operations and responsibilities at the local level.
14. Develop further planning on control of manpower.
15. Prepare more adequate plans for the use of all transport facilities with special emphasis on road transport.
16. Pursue planning for the maximum use of all communications in Canada, and generally to study the feasibility of providing a technical control organization to ensure rapid and effective use of all main commercial telecommunication systems.
17. In co-operation with provinces, continue planning with respect to agriculture and fisheries.
18. Provide further guidance and assistance to provincial emergency health and welfare services, including more implementation of emergency medical stockpiles, hospital disaster planning, surveys of health supplies and medical manpower.
19. Continue assistance, through provinces, to local police forces, continued organization of auxiliary police, and completion of R.C.M.P. emergency network.
20. Progress with planning for the necessary administrative orders and press and radio releases for pre and post-attack situations.
21. Canvass all projects and programmes rigorously in order to determine those most likely to provide peacetime as well as wartime benefits, for example dual-purpose construction serving normal peacetime purposes and fallout shelter if required, and also to determine those plans and projects likely to give worthwhile returns in natural disasters, or in the event of conventional war, as well as under the greater demands of nuclear war.

[Numéro spécial *The Special Committee on Defence Reviews Civil Emergency Planning, EMO National Digest*, août 1964]

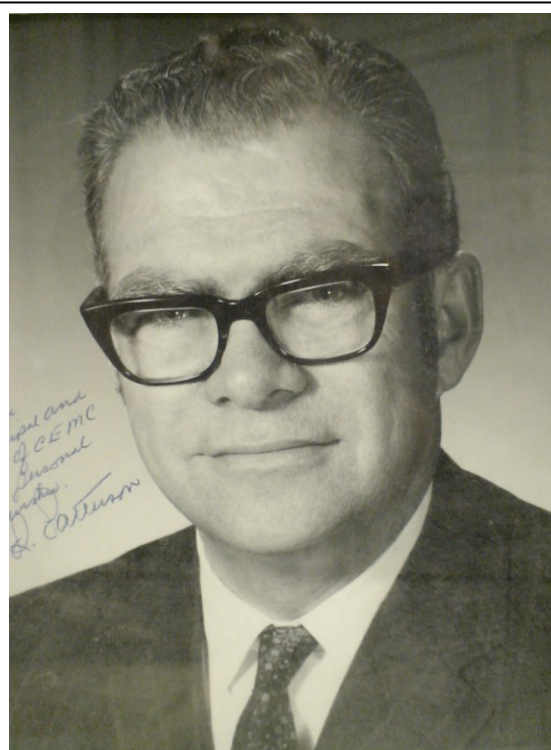
En juin 1964, le ministre Drury présente un ambitieux plan en 21 points au Comité spécial sur la Défense, premier comité parlementaire à se pencher sur les questions de protection civile. Toutefois, en juin 1965, la responsabilité de l'OMU est transférée du ministère de Production de défense au ministère de l'Industrie. Il est probable que cette décision avait plus à voir avec l'intention d'attribuer la responsabilité de coordonner les politiques à l'échelle du gouvernement à un ministre qui avait aussi des responsabilités de planification d'urgence ministérielles. Même si l'OMU continue ainsi de se rapporter au ministre Drury, qui est également ministre de l'Industrie depuis 1963, la période des jours meilleurs que l'OMU avait connue alors que l'organisation faisait partie du BCP allait sous peu prendre fin.



[Photo tirée du *EMO National Digest*, juin 1965]

Paul-André Faguy sera le seul francophone à diriger une organisation de protection civile fédérale. Fonctionnaire de carrière il occupe divers poste de direction au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social avant d'être nommé Directeur national du personnel civil de l'Aviation royale du Canada (ARC). En 1960, il se joint à l'OMU à titre de Directeur adjoint, Accords gouvernementaux et devient directeur par intérim de l'OMU au départ de Curry en mars 1964. Faguy accompagnera le ministre Drury quelques mois plus tard devant le Comité spécial de la défense et présidera au transfert de l'organisation au ministère de l'Industrie. Il quittera l'OMU peu après et sera remplacé par C.R. Patterson.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, C. R. Patterson joint les rangs du ministère des Anciens combattants avant d'obtenir le poste de directeur adjoint de la Commission du Service civil, à Edmonton. Il est nommé Directeur de la Commission du service civile responsable de la dotation du service à l'ensemble du Canada, avant d'obtenir le poste de Directeur général de l'OMU, le 13 septembre 1965. L'OMU allait bientôt devenir l'Organisation des mesures d'urgence du Canada, mieux connu sous l'appellation COMU, et, sous la direction de Patterson, allait commencer à réorienter ses activités de planification d'urgence en fonction des désastres naturels et technologiques plutôt que de la défense civile.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]



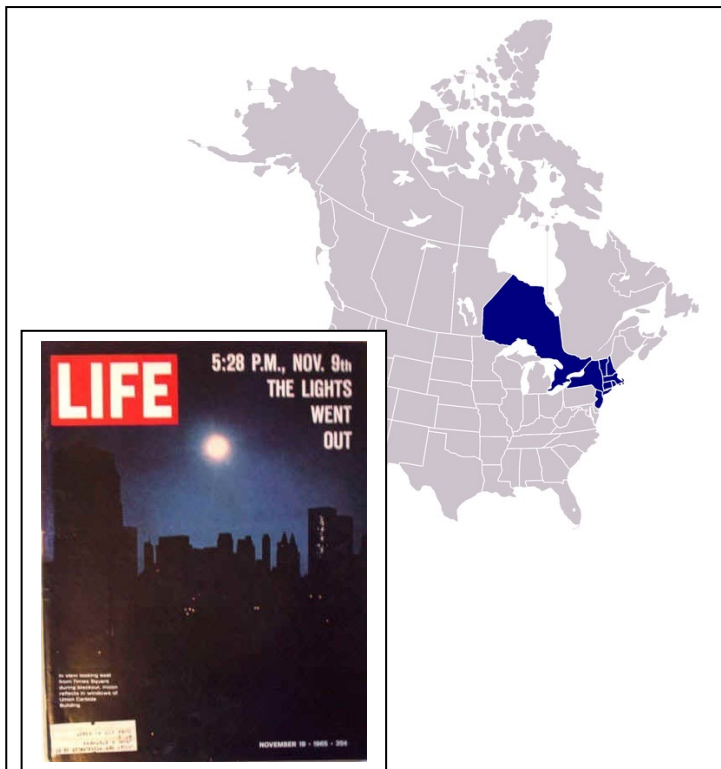
[Photo : *EMO National Digest*, août 1965, p. 11]

Participants à la Conférence fédérale-provinciale sur la planification d'urgence civile de juillet 1965. Assis, de g. à d.; L.C. Halmrast, Ministre du Bien-être public, Alberta; L.G. Dewar, Secrétaire provincial, Î.P.-E.; J.G. Doucet, Secrétaire provincial, Nouvelle-Écosse; A.A. Wishart, Solliciteur général, Ontario; C.M. Drury, Ministre de l'Industrie, Ottawa; J. LaMarsh, Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa; P. T. Hellyer, Ministre de la Défense nationale, Ottawa; C. Kirkland-Casgrain, Ministre des Transports et des Communications, Ottawa; Debout, de g. à d., M.B. Steinkopf, Secrétaire provincial, Manitoba; Brig. W.E.H. Talbot, Coordonnateur de la Défense civile, Nouveau-Brunswick; F.L. Wilson, Solliciteur général adjoint, Ontario; J.F. Delaute, Yukon; P. Templeton, Territoires du Nord-Ouest; A. Auser, Directeur p.i., Organisation des mesures d'urgence, Saskatchewan; G.A. Frecker et J.G. Channing, Ministre et Sous-ministre des Affaires provinciales, Terre-Neuve



Léo Cadieux sera nommé Ministre associé de la Défense nationale en février 1965 avant d'accéder au poste de Ministre de la Défense nationale le 19 septembre 1967. L'OMU deviendra la responsabilité de Cadieux lors du retour de l'organisation à la Défense au début de 1968. On le voit ici en compagnie de C.R Patterson à l'été 1967.

[Photo : *EMO National Digest*, décembre-janvier 1968]



[Photo : Couverture de *Life*, 19 novembre 1965]

La nécessité de planifier et de coordonner l'intervention en cas de catastrophes en temps de paix prend en effet une tout autre dimension le 9 novembre 1965 lorsqu'une panne majeure de courant plonge une grande partie du Nord-Est de l'Amérique du Nord dans l'obscurité. Dans la foulée de cette urgence majeure le Cabinet élargira en février 1966 la responsabilité de planification d'urgence en temps de guerre aux situations d'urgence en temps de paix.



À la fin de 1966, l'OMU prend un nouveau nom et devient l'Organisation des mesures d'urgence du Canada (COMU). Le nouvel emblème de l'organisation commence à apparaître progressivement sur diverses publications à compter de janvier 1967.

[Photo : *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 1, février 1967]



[Photo : *EMO National Digest*, octobre-novembre 1971]

C.R. Patterson, Coordonnateur national (COMU), en compagnie de Marino Devegla, Directeur de la planification d'urgence civile de l'OTAN et de Stuart Nesbitt White, Directeur général de la planification (COMU) et l'auteur du Rapport Phoenix. En réaction aux restrictions budgétaires du gouvernement aux prises avec l'inflation, le Rapport Phoenix allait recommander de décupler les crédits accordés à la protection civile et insister sur le renforcement de l'état de préparation en cas d'attaque nucléaire dans l'environnement stratégique de la détente.



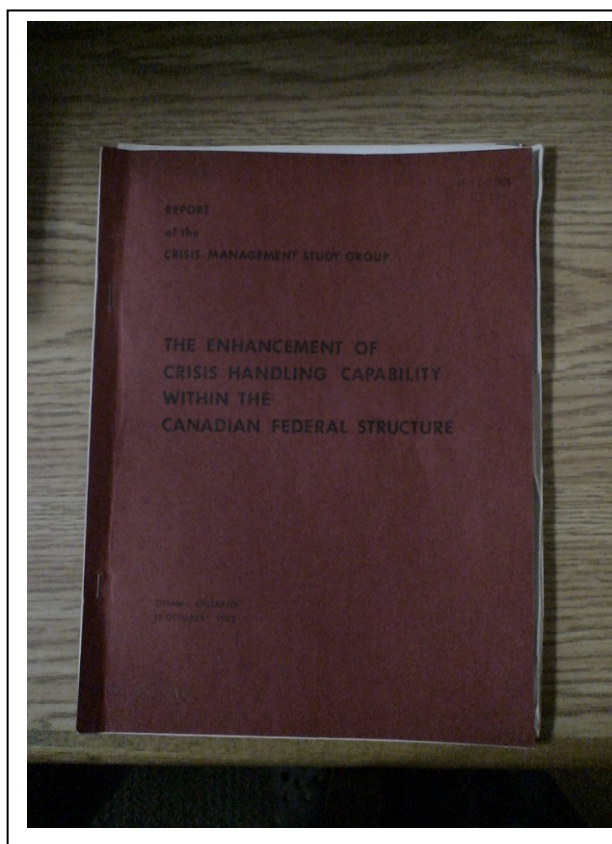
L'accession de Pierre Elliott Trudeau au poste de Premier ministre du Canada en 1968 est marquée par la détente au plan international et la lutte à l'inflation au pays. La série de compressions sévères qu'impose son gouvernement au COMU entraîne l'attrition accélérée du bassin de professionnels de la planification d'urgence et accentue les difficultés de l'organisation face à l'absence d'appui populaire de l'organisation. « All that was left for EMO to do was plan. And plan they did ».

[Courtoisie de BAC, C-046600]

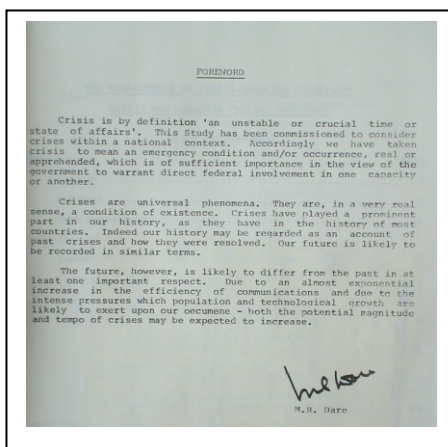


[Courtoisie : Office national du film©, 1970]

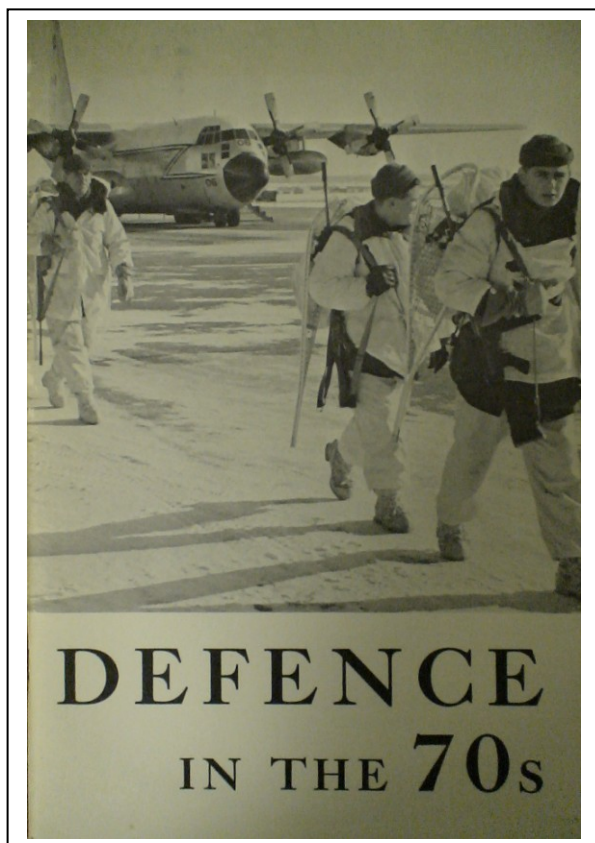
Le COMU ne sera pas appelé à jouer un rôle important lors de la Crise d'octobre. Toutefois, le Cabinet fédéral, retiendra de ces événements la nécessité de revoir en entier à plus ou moins brève échéance toute la question de la gestion d'urgence en temps de crise au sein du gouvernement du Canada, ce qui aura pour objet de transformer radicalement la fonction de protection civile.



[Photo courtoisie de BAC]



Le gouvernement fédéral se tournera vers un haut gradé de l'armée, le lieutenant-général Michael Dare, pour déterminer « the means whereby better control and co-ordination among departments and agencies in the handling of natural and man-made disasters can be effected ».



[Courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

L'énoncé de politiques que contient le Livre blanc de 1970 vient remettre en question l'approche philosophique qui a alors cours au sein du COMU. Celle-ci se fonde sur la conviction que des mesures de défense civile appropriées peuvent réduire efficacement les pertes humaines et matérielles en cas de guerre nucléaire. Les vues diamétralement opposées du ministère de la Défense nationale se reflètent directement dans le Livre blanc et se retrouvent du même coup sur la place publique.

Flood Disasters by Year and Province	Federal Contributions (\$1000's)	Audited Totals (\$1000's)	Federal Contributions (in 1988 dollars)	Audited Totals (in 1988 dollars)
1978, 1983 — (Newfoundland)	5,488.6	8,697.9	9,263.9	14,358.8
1970, 1973, 1974, 1976, 1976, 1979, 1987 — (New Brunswick)	13,365.3	29,696.9	31,235.0	69,202.9
1974, 1976 — (Quebec)	16,252.8	42,265.1	40,777.0	105,699.3
1974, 1975, 1979, 1984, 1986 — (Manitoba)	29,070.6	41,579.0	103,631.7	192,756.7
1974, 1975, 1975, 1976, 1983 — (Saskatchewan)	6,936.9	16,870.5	16,652.0	37,519.3
1974, 1986 — (Alberta)	11,746.0	24,932.0	19,620.3	40,861.5
1972, 1978, 1979, 1980, 1981, 1984 Jan 1984 Oct — (British Columbia)	10,516.6	37,522.5	20,036.8	68,048.2
1982, 1985 — (Northwest Territories)	459.6	714.2	525.0	827.3
1979 — (Yukon Territory)	1,682.1	1,854.0	2,982.4	3,287.2
Total Flood Disasters (33)	95,518.5	204,132.1	244,924.1	532,561.2
Mean Annual Damage (Floods)	5,027.3	10,743.8	12,890.7	28,029.5
Total Flood/Non-Flood Disasters (48)	132,509.7	278,955.7	302,333.7	646,550.0
Mean Annual Damage (All Disasters)	6,974.2	14,681.9	15,912.2	34,028.9

1. Mean Annual Damages are based over 19 years.
 2. Figures are as of September 1988.
 3. When no audit was conducted, the amount of the federal contribution was used when calculating the total audited amount.
 4. Cases where no federal contribution had yet been made were not included.
 5. Final payments have not been made in a few cases.

6. Figures indicate federal-provincial disaster assistance payments based on the per capita cost-sharing formula and exclude provincial payments for flood disasters when the federal participation was not invoked. Ontario, Nova Scotia, and Prince Edward Island did not receive any federal disaster assistance for floods.
 Source: Basic yearly data obtained from Emergency Preparedness Canada (September 1988).

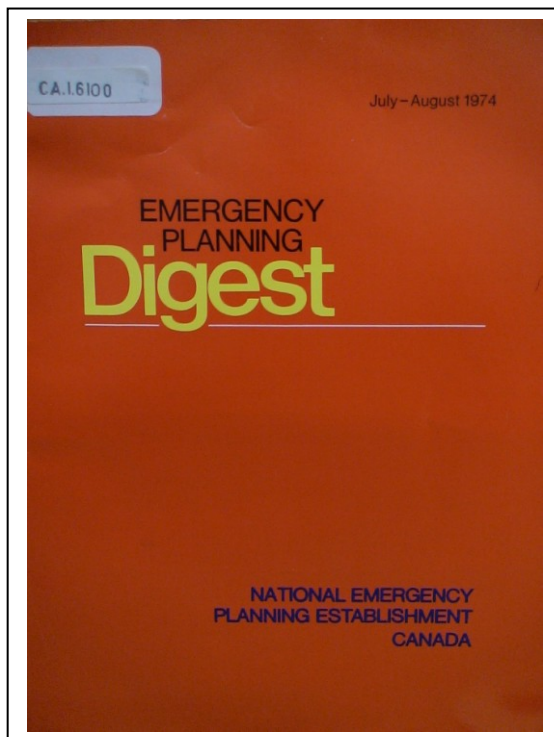
Entre 1970 et 1988, par l'entremise des Accords d'aide financière en cas de catastrophe, le gouvernement fédéral a été en mesure d'aider au rétablissement de 48 sinistres majeurs dont 33 inondations. Les paiements qui ont été effectués dans le cadre de ce programme se sont élevés à quelque 646 millions de dollars. Toutefois, au cours de la même période, le système national de protection civile était sous-financé et en 1976-1977, aucun employé de Planification d'urgence Canada ne s'occupait plus de façon permanente des dossiers de protection civile en temps de guerre.

[Photo :Emergency Preparedness Digest, octobre-décembre 1988, p.21]

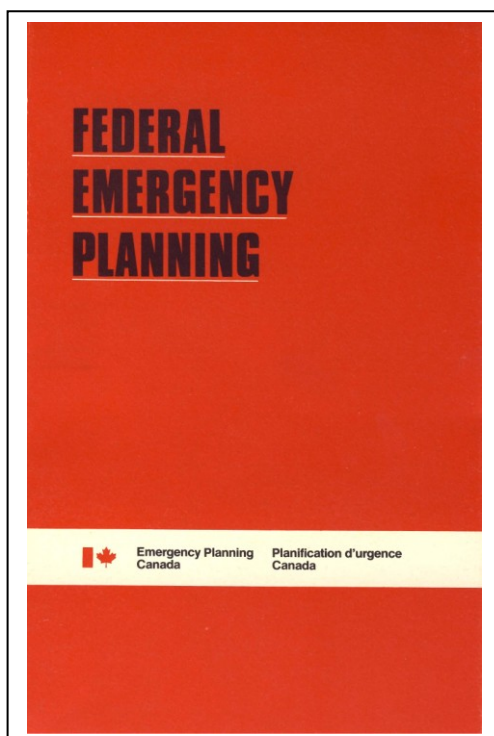


[Photo tirée du *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 2, mars-avril 1976]

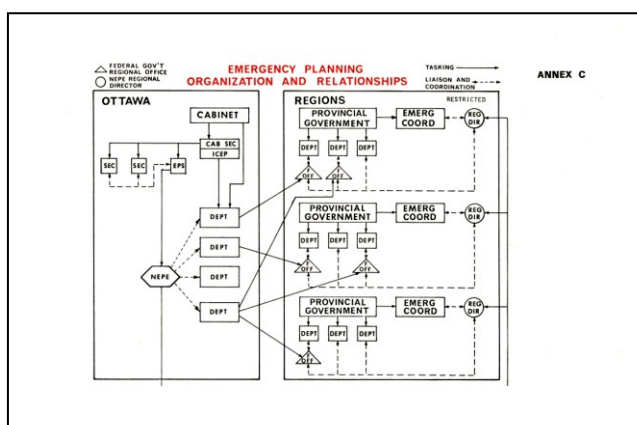
Tour à tour Directeur général p.i. de l'OMU, Directeur des plans et opérations du COMU et Directeur de la planification de PUC, J.F. Wallace prendra une retraite anticipé, rongé par l'amertume à la suite des réductions budgétaires successives qu'imposera le gouvernement Trudeau à l'organisation qu'il a contribué à diriger sur presque trois décennies : « If a government could be charged with treason the present one in Canada should be cited, », dira-t-il en 1979 au *Ottawa Citizen*. « The neglected state of our civil plans and preparations for a wartime emergency is a downright disgrace. »



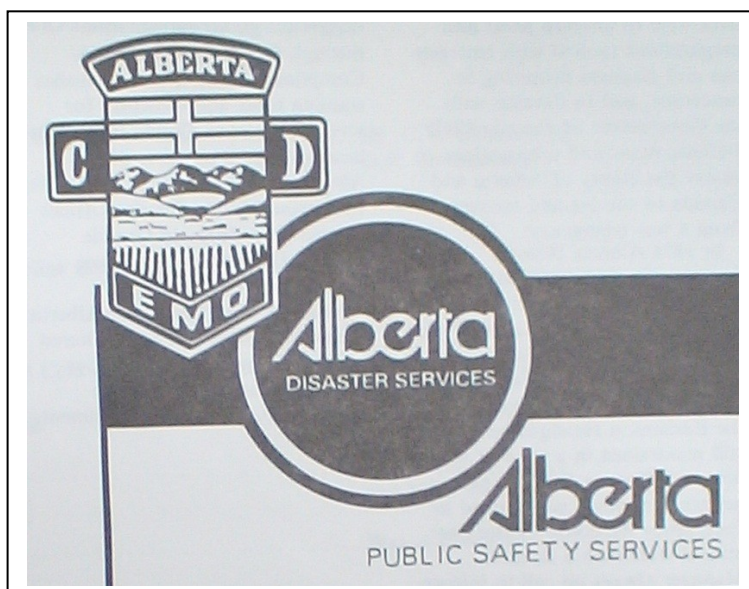
Créé en mars 1974 dans la foulée du Rapport Dare, le Centre national de planification des mesures d'urgence (CNPMU) a pour rôle principal de coordonner, sous la direction générale du Secrétaire adjoint du Cabinet (Planification des mesures d'urgence), les plans du gouvernement fédéral visant à réduire les conséquences négatives des situations d'urgence. Les directeurs régionaux du CNMPE sont responsables de la liaison entre le gouvernement fédéral, les organismes provinciaux et les organismes privés dans leur région sur les questions de planification d'urgence civile. Même s'ils ne sont pas appelés à participer directement au contrôle des opérations d'urgence, ils doivent être à même, tout comme les autres membres du CNMPE, d'offrir toute l'aide possible en cas d'urgence réelle.



[Collection personnelle de l'auteur]



En mars 1974, le COMU perd son nom et devient le Centre national de planification des mesures d'urgence. L'année suivante, l'organisme prendra le nom de Planification d'urgence Canada (PUC) afin de se conformer au Programme d'identité fédérale.

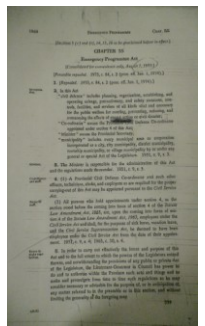
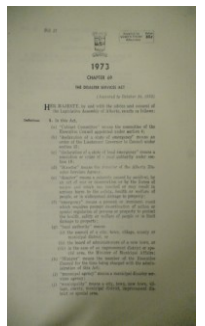
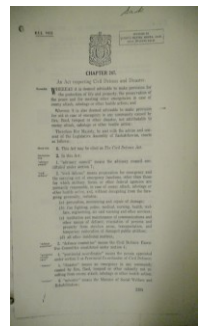
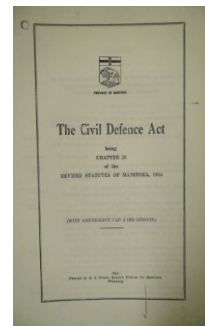
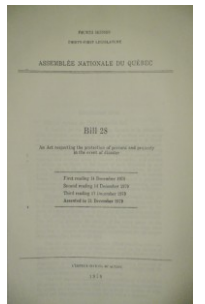
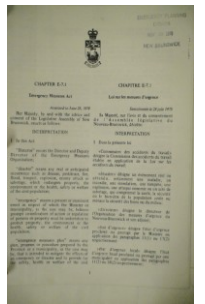
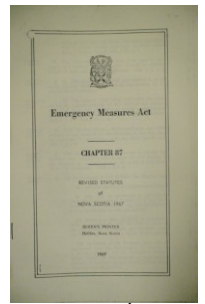
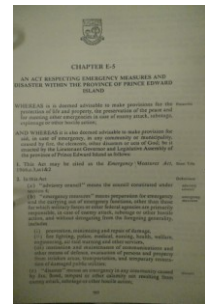
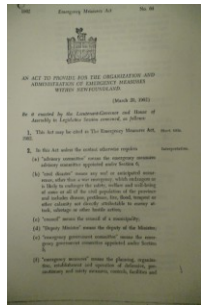
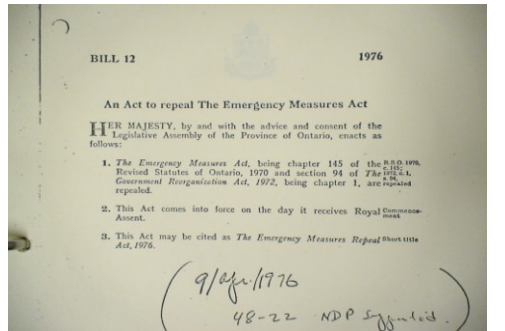


[Photo : *Emergency Planning Digest*, octobre-décembre 1985, p. 23]

En 1971, le programme de défense civile de l'Alberta devient une agence autonome, l'*Alberta Emergency Measures Organization* qui prépare et soumet une nouvelle loi provinciale sur la protection civile, *The Disaster Services Act* en 1973. Cette loi donne suite au changement d'orientation politique qui accorde plus d'importance aux mesures d'urgence de temps de paix. Renommée l'*Alberta Disaster Services*, l'agence sera désignée l'année suivante l'agence de coordination de l'intervention provinciale et le demeurera jusqu'en 1985.

Au moment de la création de Planification d'urgence Canada en 1975, toutes les provinces possèdent un organisme de mesures d'urgence semblable à l'organisme fédéral. Mais, contrairement au gouvernement fédéral, elles ont mis en place bien souvent depuis le début des années 1950 un cadre législatif en appui aux mesures d'urgence. Toutes ont désigné un ministre responsable de la protection civile et ont à leur emploi des planificateurs dans les ministères provinciaux en conformité avec leurs lois sur les urgences respectives que plusieurs ont récemment révisées. Seul l'Ontario fera bientôt exception à la règle alors que la province entend révoquer son *Emergency Services Act*, ce que sanctionne le gouvernement minoritaire de Bill Davis en février 1976.

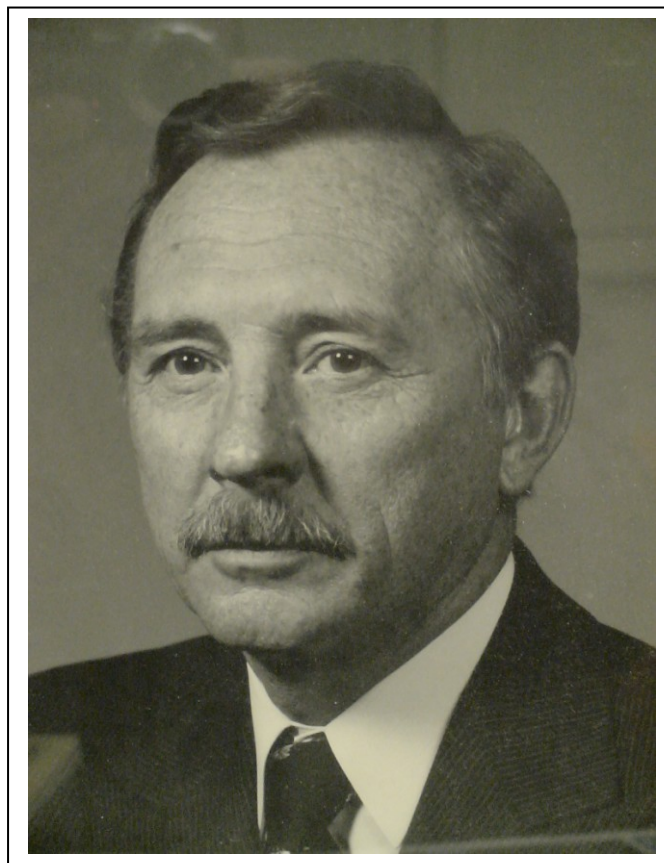
[Photos courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

 <p>Colombie-Britannique (1975)</p>	 <p>Alberta (1973)</p>	 <p>Saskatchewan (1953)</p>	 <p>Manitoba (1954)</p>
 <p>Québec (1964, ici 1979)</p>	 <p>Nouveau-Brunswick (1973, ici 1978)</p>	 <p>Nouvelle-Écosse (1967)</p>	 <p>Île-du-Prince-Édouard (1966)</p>
 <p>Terre-Neuve (1962)</p>	 <p>Ontario (1970, révocation de l'<i>Emergency Measures Act</i> - 1976)</p>		



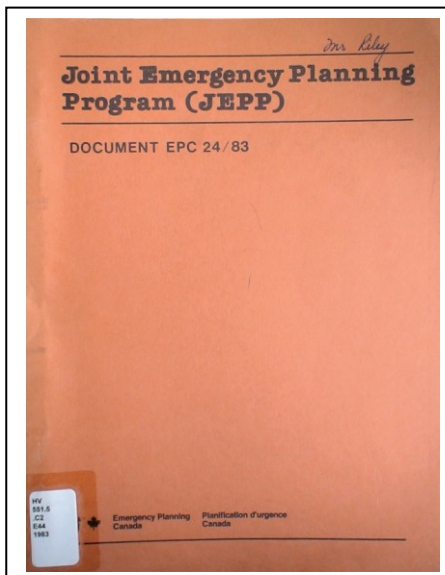
[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

En 1975, les installations du Collège canadien des mesures d'urgence à Arnprior sont transférées au ministère des Travaux publics et deviennent le Centre d'études fédérales.



[Photo courtoisie du Musée canadien de la Guerre froide]

Victor G. Walton, Directeur général de Planification d'urgence Canada de 1976 à 1980. Il quitte l'organisation à l'automne 1980 après avoir accepté le poste de directeur de la planification



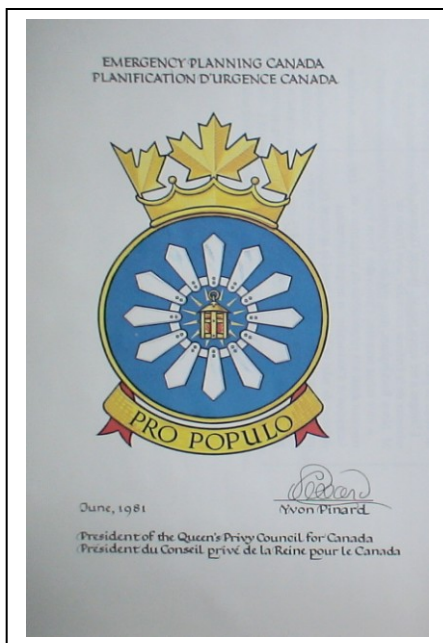
Le Programme conjoint de planification d'urgence (PCPU) est approuvé en octobre 1980 et le ministre Pinard en fait l'annonce le mois suivant à Ottawa. Au moyen de ce programme, le gouvernement entend améliorer la capacité nationale d'intervention en cas d'urgence et contribuer à la réalisation des projets locaux de protection civile. Les projets du PCPU seront assujettis à des critères stricts. « I am sure that you are aware of the severe fiscal restraint, particularly with respect to new programs, which is influencing all our financial decisions at the federal level », avait-il alors déclaré.

[Photo courtoisie de la Bibliothèque de Sécurité publique Canada]



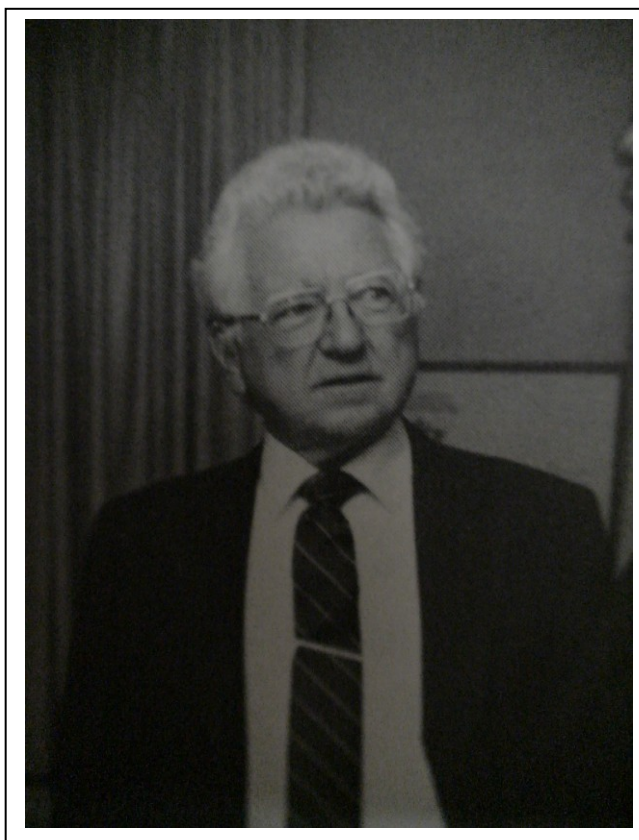
[Photo : *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1981, p. 8]

En juin 1981, le ministre responsable de la planification d'urgence, Yvon Pinard, rencontre à Ottawa les ministres du Québec, de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que divers représentants des autres provinces et territoires pour leur expliquer le contenu de la nouvelle politique fédérale en matière d'urgence adoptée en novembre 1970 au moyen du décret CP 1981-1305 sur la planification des mesures d'urgence.



L'emblème de Planification d'urgence Canada qu'approuve en juin 1981 le ministre Yvon Pinard porte la description suivante : « azur à l'intérieur d'un cercle formé de palissades d'argent se trouve une lanterne dorée qui projette des rayons dorés de sa flamme. Le cercle formé de palissades représente la protection contre tout danger éventuel. Ses douze palissades... les dix provinces et les deux territoires liés ensemble pour former le cercle d'unification du Canada... La lanterne, avec ses rayons dorés ou jaunes, apporte la lumière permettant d'éclairer les sphères inconnues où Planification d'urgence Canada doit prendre des mesures pour protéger la population ».

[Photo : *Emergency Planning Digest*, octobre-décembre 1981, p. 23]



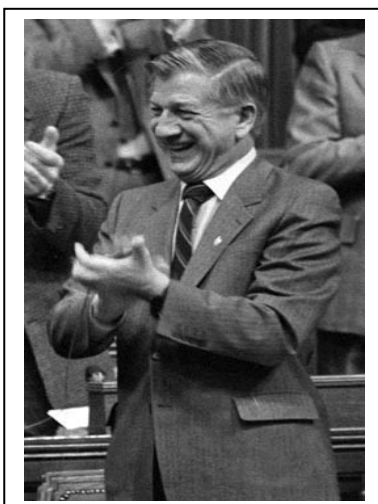
En juillet 1980, le Secrétaire de la planification des mesures d'urgence que dirige Bill Snarr alors Secrétaire adjoint (Planification d'urgence) au BCP depuis sa création en 1975 et Planification d'urgence Canada fusionnent au sein du Bureau du Conseil privé. La nouvelle organisation qui conserve le nom de Planification d'urgence Canada n'est ni séparée ni intégrée au BCP, mais demeure au plan administratif partie de la Défense nationale. Snarr en sera le Directeur exécutif jusqu'en 1988.

[Photo : *Emergency Preparedness Digest*, juillet-septembre 1986, p. 2.]



Le ministre de la Défense nationale et ministre responsable de la planification d'urgence, Robert Coates, en compagnie du Premier ministre Brian Mulroney à sa sortie de la Chambre des Communes après avoir donné sa démission en février 1985. Coates avait accepté la responsabilité de PUC le 17 septembre 1984 dans le premier Cabinet Mulroney.

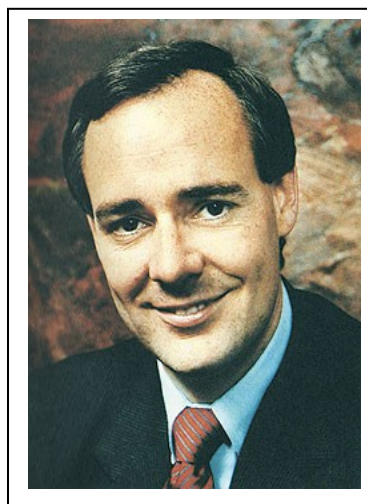
[Photo : *Ottawa Citizen*, 13 février 1985, p. 1.]



[Photo tirée du site de la CBC]

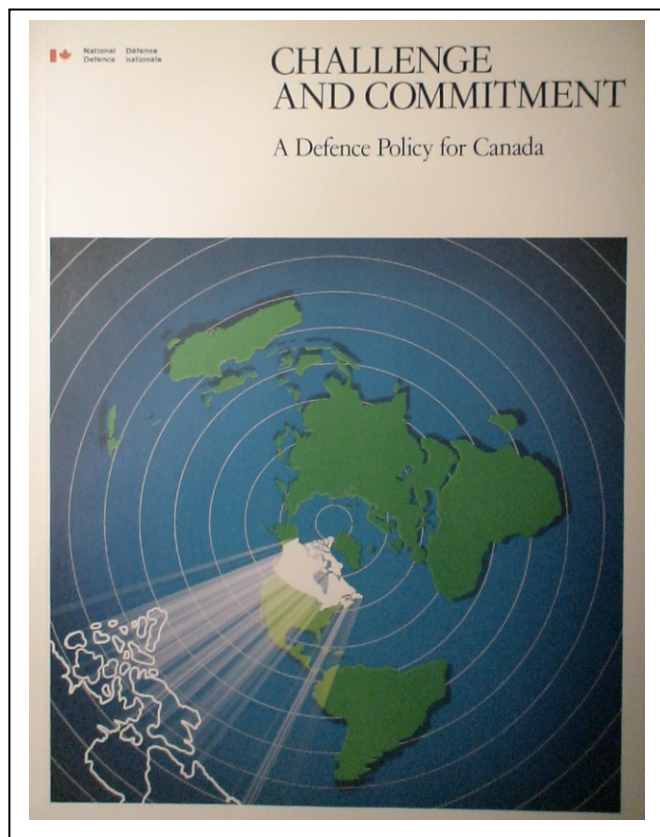


[Photo tirée du site arcticgaspipeline.com]



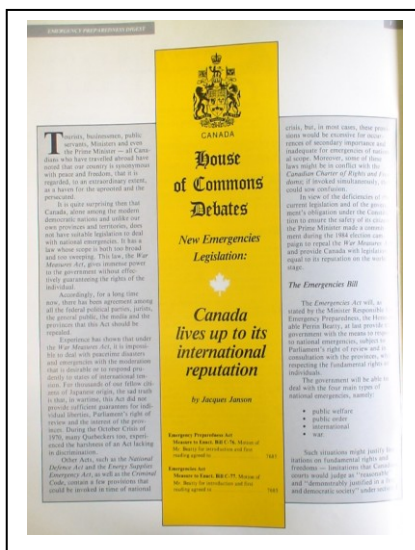
[Photo tirée du site du MDN]

Entre 1985 et 1988, trois ministres progressistes-conservateurs occuperont successivement le poste de ministre responsable de la protection civile. De gauche à droite : Erik Nielsen (février 1985-août 1985), Harvie Andre (août 1985-juin 1986) et Perrin Beatty (juin 1986- janvier 1989).



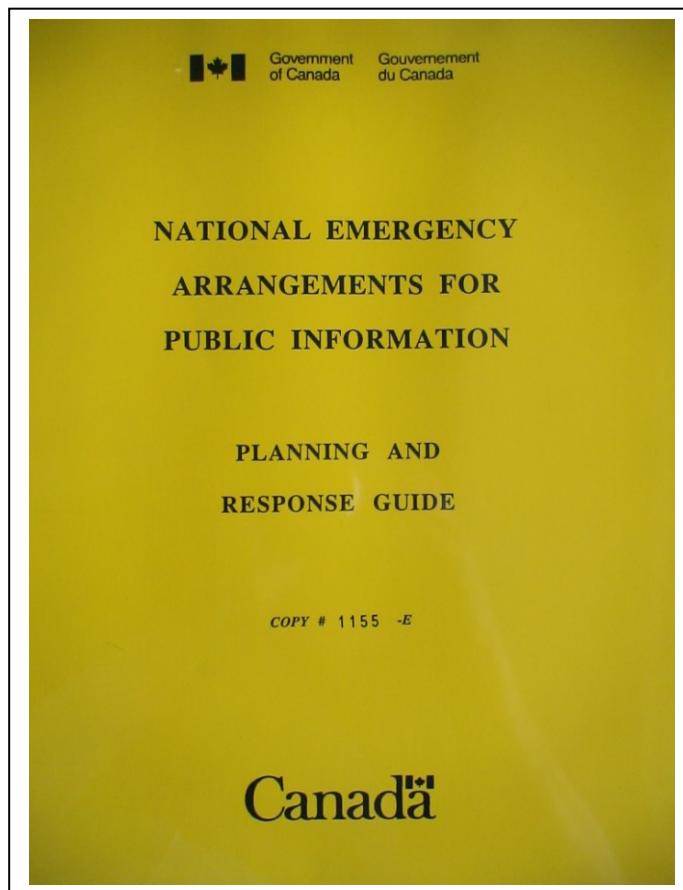
[Collection personnelle de l'auteur]

Le Livre blanc de 1987 vient remplir une promesse électorale du gouvernement de Brian Mulroney de remplacer la *Loi sur les mesures de guerre* par une loi « to deal with the full rage of emergencies ». Dans ce Livre blanc, le gouvernement entend aussi mettre l'accent sur l'importance de la planification d'urgence dans tous les ministères. Quant à PCC, l'organisation est appelée à bénéficier d'un mandat clair au moyen d'une nouvelle législation qui lui sera propre.



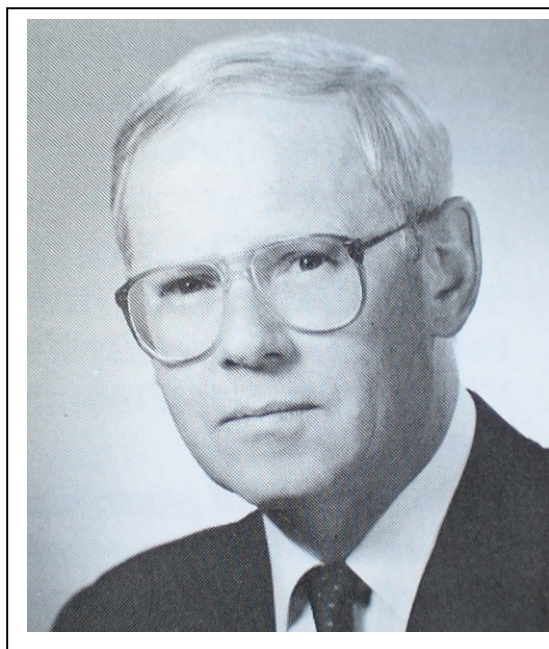
L'*Emergency Preparedness Digest* fera grand cas dans ses pages aux nouvelles couleurs corporatives de Protection civile Canada du dépôt en Chambre en juin 1987 de la *Loi sur les mesures d'urgence* qui fait partie du nouveau cadre législatif canadien en matière de gestion des urgences. Ce cadre comprend la *Loi sur la protection civile* (C-76) qui recevra l'assentiment royal le 27 avril 1988, le jour même de l'adoption par les Communes de la *Loi sur les mesures d'urgence* (C-77).

[Photo : *Emergency Preparedness Digest*, juillet-septembre 1987, p. 2.]



[Photo courtoisie de Sécurité publique Canada]

Dans la foulée de la création de Protection civile Canada de nouvelles responsabilités s'ajoutent au mandat de l'organisation. Ainsi, la planification se rapportant à la mise en place de la Régie nationale d'urgence sur l'information publique que le décret de 1981 avait attribuée à l'origine au Premier ministre vient s'ajouter aux tâches déjà nombreuses de l'organisation.



Le 13 juin 1988, le Premier ministre Brian Mulroney annonçait la nomination de Thomas D'Arcy Finn au poste de Directeur exécutif de PCC. Avant de se joindre à l'organisation, Finn s'était surtout fait connaître pour sa participation à la création du Service canadien du renseignement de sécurité qu'il dirige de 1984 à 1987. Il quitte ce poste en septembre 1987 « after CSIS admitted using false information to obtain a warrant to wiretap a suspected Sikh terrorist following the 1985 Air India explosion ». Sa nomination à PCC est précédée d'une affectation à titre de conseiller spécial auprès du Solliciteur général du Canada.

[Photo: *Emergency Preparedness Digest*, octobre-décembre 1988, p. 34.]

	CHAPTER E-4.6 R.S., 1985, c. 6 (4th Supp.)	CHAPITRE E-4.6 L.R. (1985), ch. 6 (4 ^e suppl.)	
	An Act to provide for emergency preparedness and to make a related amendment to the National Defence Act	Loi prévoyant des mesures de protection civile et modifiant la Loi sur la défense nationale en conséquence	
	[1988, c. 11, assented to 27th April, 1988]	[1988, ch. 11, sanctionné le 27 avril 1988]	
	SHORT TITLE	TITRE ABRÉGÉ	
Short title	1. This Act may be cited as the <i>Emergency Preparedness Act</i> .	1. <i>Loi sur la protection civile</i> .	Titre abrégé
	INTERPRETATION	DÉFINITIONS	
Definitions	2. In this Act,	2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.	Définitions
"civil emergency plan" "plan d'intervention civile"	"civil emergency plan" means a plan, measure, procedure or arrangement (a) for dealing with an emergency by the civil population, or (b) for dealing with a civil emergency by the Canadian Forces;	"institution fédérale" Ministère, direction, bureau, conseil, commission, office, service, personne morale ou autre organisme dont un ministre est responsable devant le Parlement.	"institution fédérale" "government institution"
"government institution" "institution fédérale"	"government institution" means any department, branch, office, board, agency, commission, corporation or body for the administration or affairs of which a minister of the Crown is accountable to the Parliament of Canada;	"ministre" Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.	"ministre" "Minister"
"Minister" "ministres"	"Minister" means such member of the Queen's Privy Council for Canada as is designated by the Governor in Council as the Minister for the purposes of this Act;	"plan d'intervention civil" Plan, mesure, méthode ou autre disposition à mettre en oeuvre : a) soit par la population civile pour faire face à une situation de crise; b) soit par les Forces canadiennes pour faire face à une situation de crise civile.	"plan d'intervention civil" "civil emergency plan"
"provincial emergency" "situation de crise provinciale"	"provincial emergency" means an emergency occurring in a province if the province or a local authority in the province has the primary responsibility for dealing with the emergency. R.S., 1985, c. 6 (4th Supp.), s. 2; 1995, c. 29, s. 23(F).	"service" [Abrogée, 1995, ch. 29, art. 23]	
		"situation de crise provinciale" Crise, survenant dans une province, à laquelle la province ou une administration locale est chargée de faire face en premier lieu. L.R. (1985), ch. 6 (4 ^e suppl.), art. 2; 1995, ch. 29, art. 23(F).	"situation de crise provinciale" "provincial emergency"

[Photo : Collection personnelle de l'auteur]

Presque jour pour jour, cinquante ans après la création du Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens qui allait donner naissance à la première organisation de protection civile du Canada, le gouvernement fédéral se dote d'un cadre législatif en matière de gestion des urgences qui comprend la première *Loi sur la protection civile*.

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES PRIMAIRES

ARCHIVES

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

RG 2, Archives du Bureau du Conseil privé.
RG 24, Archives du ministère de la Défense nationale.
RG 29, Archives du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.
RG 55, Archives du Conseil du Trésor.
RG 57, Archives de l'Organisation des mesures d'urgence.
MG 26 – J 13, Fonds W. L. Mackenzie King.
MG 27 III B5, Fonds Ian Mackenzie.
MG 27 III B7 72, Fonds Robert James Manion.
MG 30, E 211. Fonds John Francis Wallace.
MG 31, G 21, Fonds Matthew Penhale.
MG 32, A2, Fonds George P. Vanier.
MG 32 B5, Fonds Brooke Claxton.
MG 32, B 12, Fonds Paul Joseph Martin.

BIBLIOTHÈQUE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE CANADA
Boîte « History of Civil Defence ».

LAURIER CENTRE FOR MILITARY STRATEGIC AND DISARMAMENT STUDIES
Fonds G.M. Croil.

MCMMASTER UNIVERSITY LIBRARIES
The William Ready Division of Archives and Research Collections, Fonds du Canadian
Peace Congress.

MUSÉE CANADIEN DE LA GUERRE FROIDE
Archives documentaires et photographiques.

NOVA SCOTIA ARCHIVES AND RECORDS MANAGEMENT
Newspaper Collection.

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

Air Raid Precautions Handbook No.2 (1st Edition): Anti-Gas Precautions and First Aid for Air Raid Casualties. Home Office Air Raid Precautions Department, 1935.

An Act to provide for emergency preparedness and to make a related amendment to the National Defence Act [Emergency Preparedness Act], Chapter E-4.6, R.S., 1985, c.6 (4th Supp.). [1988, c 11, assented to 27th April 1988].

BLANCHARD, B. Wayne. *American Civil Defense, 1945-1984: The Evolution of Programs and Policies.* Monograph Series, Vol. 2, No.2, Emmitsburg, Maryland, National Emergency [Training] Center, 1985.

BOISVERT, Patrick et Raphael MOORE. *La Gestion des crises et des urgences : Un guide pour les gestionnaires de la Fonction publique du Canada.* Ottawa, Centre Canadien de gestion, 2003.

BOURGAULT, Jacques. *Le Profil des sous-ministres du gouvernement du Canada.* Ottawa, École de gestion de la fonction publique du Canada, 2004.

BOURGIN, Frank P. *A Legislative History of Federal Disaster Relief, 1950-1974.* Washington DC, Federal Emergency Management Agency, 1983.

BRUCE, James A., Kenneth F. DONOVAN, Monica J. HORNOF et Susan BARTHOS. *Emergency Management Education in Canada.* Ottawa, Sécurité publique et Protection civile Canada, 2004,

CANADA. *A Foreign Policy for Canadians.* Ottawa, Department of External Affairs, 1970.

CANADA. *Canada's Defence Program, 1952-53.* Hon. Brooke Claxton, Minister of National Defence. Ottawa, Edmond Cloutier C.M.G., O.A., D.S.P., Queen's Printer and Controller of Stationary, 1952.

CANADA. *Canada's Defence Program, 1955-56.* Hon. Ralph Campney, Minister of National Defence, Ottawa, Edmond Cloutier, C.M.G, O.A., D.S.P., Queen's Printer and Controller of Stationary, 1955.

CANADA. *Canada Gazette.*

CANADA. *House of Commons Debates.*

CANADA. House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence respecting White Paper entitled 'Defence in the 70's'.* Fourth Session, Twenty-Eight Parliament, 3 mars 1972.

CANADA. House of Commons, *Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on External Affairs and National Defence Respecting Estimates 1972-73*. Department of National Defence, Fourth Session, Twenty-Eight Parliament, 27 avril 1972.

CANADA. House of Commons. *Report of the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defense*. Ottawa, Queen's Printer, 1965.

CANADA. Office of the Auditor general of Canada. *Report of the Auditor General of Canada*. Ottawa, OAG, 1992.

CANADA. *Privy Council Emergency Planning Order, P.C. 1981-1305*. Queen's Printer for Canada, 1981.

CANADA. *Report of the Crisis management Group, The Enhancement of Crisis Handling Capability within the Canadian Federal Structure*. Ottawa, 15 octobre 1972.

CANADA. *Report of the work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1940*. Ottawa, King's Printer, 1940.

CANADA. *Report of the work of the Department of Pensions and National Health for the year ending 31 March 1941*. Ottawa, King's Printer, 1941.

CANADA. *Report of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1942*. Ottawa, King's Printer, 1942.

CANADA. *Report of the Work of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1943*. Ottawa, King's Printer, 1943.

CANADA, *Report of the Department of Pensions and National Health for the year ending March 31, 1944*, Ottawa, King's Printer, 1944.

CANADA. *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31*. Ottawa, Queen's Printer, 1955.

CANADA. *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31*. Ottawa, Queen's Printer, 1956.

CANADA. *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1957*. Ottawa, Queen's Printer, 1957.

CANADA. *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1958*. Ottawa, Queen's Printer, 1958.

CANADA. *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959*. Ottawa, Queen's Printer, 1959.

CANADA. [Les] *catastrophes naturelles au Canada : une cartographie historique de désastres naturels importants*. Ottawa, Bureau de la protection des infrastructures essentielles et de la protection civile, 2001.

CANADA, Department of National Defence. *Defence in the 70s: White Paper on Defence*. Ottawa, Information Canada, 1971.

CANADA CIVIL DEFENCE. *Organization for Civil Defence*. Manual No. 1, [Ottawa, Published with the authorization of the Hon. Brooke Claxton, Minister of National Defence, 1950.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. *Project Phoenix, Final Report*. Ottawa, June 1968.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. *Survival Planning Guide for Municipalities*. Ottawa, Emergency Measures Organization, 1962.

CIVIL DEFENCE. *Personal Protection Under Atomic Attack*. C.D. Manual No. 4, Ottawa, Edmond Cloutier, C.M.G., O.A., D.S.P. Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1951.

EMERGENCY PLANNING CANADA. *Annual Review 1982*. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1983.

EMERGENCY PLANNING CANADA. *Annual Review 1983*. [Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1983].

EMERGENCY PLANNING CANADA. *1984 Annual Review*. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1985.

EMERGENCY PLANNING CANADA. *1985 Annual Review*. Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1986.

EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. *Annual Review 1986*. Ottawa, Minister of Supply and Services, 1987.

EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. *Annual Review 1987*. Ottawa, Minister of Supply and Services, 1988.

EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. *Annual Review 1988*. Ottawa, Minister of Supply and Services, 1989.

EMERY, Claude. *Public Opinion Polling in Canada*. Ottawa, Library of Parliament, 1994.

GEORGE, Thomas A. «Training and Education at the Canadian Emergency Preparedness College, Arnprior , Ontario, 1954-1999 », Document dactylographié. [Arnprior], Canadian Emergency Preparedness College, 2000.

Handbook of Passive Air Defence. (Provisional) issued by the A.R.P. Sub-Committee of the Committee of Imperial Defence, May 1934. Issued to Overseas Colonies and Protectorates as O.D.C. 660-M., June 13, 1935.

McCONNELL, David. *Plan for Tomorrow -.Today: The Story of EPC.* Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1998.

McCOY, Suzan. *Civil Defence in Canada, 1951-59.* [Ottawa, s.d.].

NATIONAL DEFENCE. *Challenge and Commitment : A Defence Policy for Canada.* Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1987.

PNUD. *Rapport mondial sur le développement humain 1994.* Paris, Economica, 1994

SCANLON, Joseph. *The Terrace Floods.* Ottawa, Emergency Planning Canada, 1978.

SCANLON, Joseph et Angela PRAWZICK. *The Princeton Ice Jams.* Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1988.

SCANLON, Joseph et Gillian OSBORNE. *The Petawawa Train Derailment.* Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1988.

SCANLON, Joseph, Jim JEFFERSON et Debbie SPROAT. *The Port Alice Slide.* Ottawa, Emergency Planning Canada, 1976.

SCANLON, Joseph et Brian TAYLOR. *The Warning Smell of Gas.* Ottawa, Ottawa, Emergency Preparedness Canada, 1975.

STACEY, C.P. *Policy and Organization for Scientific Research and Technical Development in the Canadian Army, 1939-1945.* Report No. 61, Historical Section, Army Headquarters, 28 Apr 1953.

TALARICO, Dominic. *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization.* Document dactylographié, [Ottawa, Emergency Planning Canada, 1974-1975].

RANNIE R.J. *Civil Defence in Canada, 1936 to 1946.* Document dactylographié, [OCD].

UNITED NATIONS. *Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Canada on cooperation on civil emergency planning (with annex), Ottawa, 8 August 1967.* Treaties Series, No. 9913, 1969, pp. 36-44.

UNITED NATIONS. *Establishment of a Commission to Deal with the Problems Raised by the Discovery of Atomic Energy*. VIII, Resolutions Adopted on the Reports of the First Committee, 1(1), 24 January 1946.

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, President's Reorganization Project. *Federal Emergency Preparedness and Response Historical Survey*. Washington, [Document non-publié], 1978.

YOSHPE, Harry B. *Our Missing Shield: The U.S. Civil Defense Program in Historical Perspective*, Washington DC, Prepared for the Federal Emergency Management Agency, 1981.

IMPRIMÉS

JOURNAUX ET REVUES

Arnprior Guide.
Brandon Sun.
Calgary Herald.
Chronicle-Herald.
Gazette.
Globe and Mail.
La Patrie.
La Presse.
Le Devoir.
Le Droit.
London Free Press.
Macleans.
Moncton Times.
Montreal Star.
New York Times.
Ottawa Citizen.
Ottawa Journal.
Regina Leader Post.
Saturday Night.
Science News.
Spectator.
St. John Telegraph-Journal.
St Thomas Times Journal.
Time.
Toronto Daily Star.
Toronto Telegram.
Victoria Daily Times.
Winnipeg Free Press.
Winnipeg Tribune.

SOURCES SECONDAIRES

LIVRES

ANDERSON, C.V. (dir.). *The Federal Emergency Management Agency (FEMA)*. New York, Nova Science Publishers, 2002.

ANDERSON, Peter S., et al. *Hazard Management Planning in British Columbia : Issues and Challenges*. Vancouver, B.C., University of British Columbia, UBC Centre for Human Settlements, 1990.

BEAUREGARD, Claude. *Guerre et censure au Canada, 1939-1945*. Sillery, Septentrion, 1998.

BECHTEL, Robert B. et Arza CHURMAN (dirs.). *Handbook of Environmental Psychology*, New York, John Wiley and Sons, 2002.

BERCUSON, David Jay. *True Patriot. The Life of Brooke Claxton 1898-1960*. Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press, 1993.

BOYER, Paul. *By the Bomb's Early Light: American thought and Culture at the dawn of the Atomic Age*. New York, Pantheon Books, 1985.

CAMPBELL, Duncan. *War Plan UK : The Truth about Civil Defence in Great Britain*. London, Burnett Books, 1982.

CANADIAN CHAMBER OF COMMERCE. *The Communist Threat to Canada*. Montreal, The Canadian Chamber of Commerce, [1947].

CANADIAN FACTS. *Star Weekly audience, autumn 1961; new facts about over 3,000,000 Star Weekly readers*. Toronto, [s.n.,1962].

CANADIAN FACTS. *Report of an opinion survey on smoking and health, November 1963, conducted for Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd, Montreal, Quebec*. Toronto, [s.n., 1963].

CHALIAND, Gérard. *Les guerres irrégulières, XX^e-XXI^e siècle*. Collection « Inédit », Paris, Gallimard, 2008.

CHILDS, Harwood L. *Public Opinion: Nature, Formation and Role*. Princeton, D. Van Nostrand Company, 1965.

CLARKSON, Stephen et Christina MCCALL. *Trudeau and Our Times*. Toronto, McClelland and Stewart, 1994.

COCROFT, Wayne et Roger THOMAS (dirs.). *Cold War : Building for Nuclear Confrontation, 1946-1989*. Swindon, Heritage Books, 2003.

- CREIGHTON, Donald. *The Forked Road: Canada 1939-1957*. Toronto, McClelland and Stewart, 1976.
- CLARKE, Bob. *Four Minute Warning: Britain's Cold War Legacy*. Gloucestershire, Tempus Publishing Limited, 2005.
- CLARKE, Lee. *Mission Improbable: Using Fantasy documents to Tame Disaster*. Chicago et London, The University of Chicago Press, 1999.
- CLEARWATER, John. *U.S. Nuclear Weapons in Canada*. Toronto, Oxford, The Dundurn Group, 1999.
- COVELLO, V.T., D.B. McCALLUM et M.T. PAVLOVA, (dirs). *Effective Risk Communication: The Role and Responsibility of Government and Non-government Organizations*. New York (N.Y.), Plenum Press. 1989
- CROSS, Michael et Robert BOTHWELL (dirs). *Policy by Other means: Essays in Honour of C.P. Stacey*. Toronto, Clarke, Irwin and Company Limited, 1972.
- DEWEY, John. *Logic, the Nature of Inquiry*. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1938.
- EAYRS, James. *In Defence of Canada: Appeasement and Rearmament*. Toronto, University of Toronto Press, 1965.
- ENGLISH, John. *Citizen of the World: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1919-1968*. Volume I, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2006.
- ENGLISH, John. *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1968-2000*. [Volume II], Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2009.
- ENGLISH, John. *The Worldly Years: The Life of Lester Pearson 1949-1972*. Volume II, Toronto, Vintage Books, 1992.
- ESSEX-LOPRESTI, Tim (dir.). *A Brief History of Civil Defence*, Matlock (Derbyshire). Civil Defence Association, 2005.
- DAVIS, Tracy C. *Stages of Emergency: Cold War Nuclear Civil Defense*. Durham and London, Duke University Press, 2007.
- DONAGHY, Greg. *Tolerant Allies: Canada and the United States*. Montreal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- DURFLINGER, Serge Marc. *Fighting from Home: The Second World War in Verdun, Quebec*. Vancouver, Toronto, UBC Press, 2006.

- GADDIS, John Lewis. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Oxford, Oxford University Press, 1997.
- GRAHAM, Howard. *Citizen and Soldier: the Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*. Toronto: McClelland and Stewart, 1987.
- GRANATSTEIN, J.L. *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*. Toronto, Oxford University Press, 1982.
- GRANATSTEIN, J.L. *Canada's War: The Politics of the Mackenzie King Government, 1939-1945*. Toronto, Oxford University Press, 1975.
- GRANATSTEIN, J.L. et David STAFFORD. *Spy Wars: Espionage and Canada from Gouzenko to Glasnost*. Toronto, Key Porter Books Limited, 1990.
- GRANT, Mathew. *After the Bomb : Civil Defence and Nuclear War in Great Britain, 1945-68*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- GROSSMAN, Andrew D. *Neither Dead Nor Red: Civilian Defense and American Political Development During the Early Cold War*. New York, Routledge, 2001.
- HADDOW, George, Jane BULLOCK, Damon COPPOLA. *Introduction to Emergency Management*. Burlington, Butterworth Heinemann, 2008.
- HAGEN, Lawrence S. *Civil Defence : the Case for Reconsideration*. National Security Series No. 7, Centre for International Relations, Kingston, Queen's University, 1977.
- HENNESSY, Peter. *The Secret State : Whitehall and the Cold War*. London, The Penguin Press, 2002.
- HILLIKER, John. *Canada's Department of External Affairs: The Early Years, 1909-1946*. Volume I, The Institute of Public Administration of Canada, Montreal et Kingston, London, Buffalo, McGill-Queen's University Press, 1990.
- HILLIKER, John et Donald BARRY. *Canada's Department of External Affairs, Coming of Age, 1946-1968*. Volume II, Montreal et Kingston, McGill-Queen's University Press/The Institute of Public Administration of Canada, 1995.
- KENNEDY, Betty. *Hurricane Hazel*. Toronto, MacMillan, 1979.
- KUBAN, Ron. *Concepts of the Emergency Site Management and Emergency Operations Centre Systems*. Edmonton, Alberta Public Safety Services, 1994.
- KWAVNICK, David (dir.). *The Tremblay Report. Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*. Toronto, McClelland et Stewart, c 1973.

LACKENBAUER, P. Whitney (dir.). *An Inside Look at External Affairs During the Trudeau Years: The Memoirs of Mark McGuigan*. Calgary, University of Calgary Press, 2002.

MACINTYRE, D.E. *Canada at Vimy*. [Toronto], P. Martin Associates, [1967].

MACMILLAN, Margaret. *Paris 1919: Six Months that Changed the World*. New York, Random House, 2003.

MALONEY, Sean. *Learning to Love the Bomb: Canada's Nuclear Weapons During the Cold War*. Washington, Potomac Books, 2007.

MARTIN, Larry, R.G. et Gilbert LAFOND (dirs.). *Risk assessment and Management: Emergency Planning Perspectives*. Waterloo, Quebec, University of Waterloo Press, 1988.

MARTIN, Paul. *A Very Public Life: So Many Worlds*. Vol. II, Toronto, Deneau, 1985.

MAY, Elaine Tyler. *Homeward Bound: American Families in the Cold War Era*. New York, Basic Books, 1999.

MEADOWS, Dennis, Donella MEADOWS, Jorgens RANDERS et William BEHRENS. *Halte à la croissance ? Rapports sur les limites de la croissance*, Paris: Fayard, 1972.

MORTON, Desmond. *A Military History of Canada: [From Champlain to Kosovo]*. Fourth Edition, Toronto, McClelland and Stewart, 1999.

NATIONAL GOVERNOR'S ASSOCIATION. *Emergency Mitigation: Strategies for Disaster Prevention and Reduction*. Washington D.C., NGA, 1980.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL, Committee on Disaster Research in Social Sciences. *Facing Hazards and Disasters : Understanding Human Dimensions*. Washington DC, National Academies Press, 2006.

NEARY, Peter. *Newfoundland in the North Atlantic World, 1929-1949*. Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988.

NEATBY, H. Blair. *William Lyon Mackenzie King: The Prism of Unity, 1932-1939*. Toronto, University of Toronto Press, 1976.

NEWMAN, Peter C. *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*. Toronto, MacClelland et Stewart, 1963.

OWRAM, Doug. *The Government Generation: Intellectuals and the State, 1900-1945*. Toronto, University of Toronto Press, 1986.

OWRAM, Doug. *Born at the Right Time: A History of the Baby Boom Generation*. Toronto, University of Toronto Press, 1996.

- PAINCHAUD, Paul (dir). *From Mackenzie King to Pierre Trudeau. Forty Years of Canadian Diplomacy, 1945-1985*. Québec, Presses de l'Université Laval, 1989.
- PAULEY, Bruce F. *Hitler and the Forgotten Nazis: A History of Austrian National Socialism*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1981.
- PELLETIER, Gérard. *The October Crisis*, Toronto/Montreal, McClelland et Stewart, 1971.
- POPE, Maurice A. *Soldiers and Politicians : The Memoirs of Lt.-Gen Maurice A. Pope, C.B, M.C.* Toronto, University of Toronto Press, 1962.
- PRINCE, S.H. *Catastrophe and Social Change: Based upon a Sociological Study of the Halifax Disaster*. New York, Columbia University Press, 1920.
- RICHTER, Andrew. *Avoiding Armageddon: Canadian Military Strategy and Nuclear Weapons, 1950-1963*. Vancouver and Toronto, UBC Press, 2002.
- RITCHIE, Charles. *Diplomatic Passport : More Undiplomatic Diaries, 1946-1962*. Toronto, Macmillan, 1981.
- ROBERTSON, Gordon. *Memoirs of a Very Civil Servant: Mackenzie King to Pierre Trudeau*. Toronto, University of Toronto Press, 2000.
- ROBINSON, Daniel, J. *The Measure of Democracy, Polling, Market Research and Public Life, 1930-1945*. Toronto University of Toronto Press, 1999.
- ROBINSON, H. Basil. *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs*. Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- RUBIN, Claire B. (dir.). *Emergency Management, The American Experience, 1900-2005*. Fairfax VA, Public Entity Risk Institute, 2007.
- RUMBLE, Greville. *The Politics of Nuclear Defence : A Comprehensive Introduction*, Cambridge UK, Polity Press, 1985.
- SCANLON, Joseph et Gillian OSBORNE. *The Response to the Medicine Hat Train Derailment and Collision of 1984: The City Tests Its Peacetime Emergency Disaster Plan*. Ottawa, Carleton University, Emergency Communications Research Unit, 1987.
- SMILEY, Donald V. (dir.). *The Rowell/Sirois Report*. Book I, Toronto, McClelland et Stewart, 1963.
- SMITH, Denis. *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*. Toronto, Macfarlane, Walter et Ross, 1995.
- STACEY, C.P. *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada, 1939-1945*. Ottawa, Queen's Printer, 1970.

STACEY, C.P. *Canada and the Age of Conflict: 1921-1948, The Mackenzie King Era*. Toronto, University of Toronto Press, 1981.

SYLVES, Richard T. et William L. WAUGH, Jr. (dirs.). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and Analysis of Emergency Management*. Springfield (Illinois), Charles C. Thomas Publisher Ltd, 1996.

TINDAL, C.R. et S. NOBES TINDAL. *Local Government in Canada*. Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1984.

TOINET, Marie-France. *La Chasse aux sorcières, le Maccarthysme (1947-1957)*. Collection Histoire, Série La mémoire du siècle, Éditions Complexe, 1999.

WALKER, J. Samuel. *Three Mile Island: A Nuclear Crisis in Historical Perspective*. Berkeley and Los Angeles, The University of California Press, 2004.

WHITAKER, Reg et Gary MARCUSE. *Cold War Canada: The Making of a National Insecurity State, 1945-1957*. Toronto, University of Toronto Press, 1994.

WHITE, G.F. *Human adjustment to floods*. Research Paper No. 29, Chicago, Department of Geography, University of Chicago, 1945.

WORTHINGTON, Larry. *'Worthy': A Biography of Major-General F.F. Worthington C.B. M.C. M.M.* Toronto, The MacMillan Company of Canada Limited, 1961.

ARTICLES

BUMSTEAD, J.M. « Developing a Canadian Disaster Relief Policy: The 1950 Manitoba Flood ». *Canadian Historical Review*, Vol. 68, No. 3, 1987, pp. 347-373.

BUMSTEAD, J.M. « The Manitoba Royal Commission on Flood Cost Benefit and the Origins of Cost-Benefit Analysis in Canada ». *American Review of Canadian Studies*, Vol. 32, No. 1, 2002, pp. 97-121.

BERCUSON, D.J. « Canada-US Defence Relations Post-11 September », dans Carment David, Fen Hampson et Norman Hillmer (dirs). *Canada Among Nations 2003, Coping with the American Colossus*. Don Mills, Oxford University Press, 2003, pp. 121-134.

BLACKBURN, A.P. « Exercise Tocsin 66 ». *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 6, décembre 1966, pp. 1-3.

BURTCH, Andrew. « Armageddon on tour: The "On Guard, Canada!" Civil Defence Convoy and Responsible Citizenship in the Early Cold War ». *International Journal*, Canadian Institute International Affairs, 2006, Vol. 61 (3), pp.735-756.

CALDWELL, Allan. « New look for JEPP ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 20, No. 4, octobre-décembre 1993, pp. 24-26.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Civil Emergency Planning ». *Civil Defence Canada*, novembre 1960, p. 3.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « In Memoriam. Major-General F.F. Worthington, CB, MC, MM, CD ». *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 6, décembre 1967, p. 21

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Prime Minister's Statement ». *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 4, août-septembre 1968, p. 1.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Federal Provincial Briefing ». *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 5, octobre-novembre 1969, pp.1-4, 20.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Civil Emergency Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 2, avril-mai 1970, pp. 5-8.

CANADA EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « House of Commons Committee Report ». *EMO National Digest*, Vol. 12, No. 4, août-septembre 1972, pp. 1-3.

CANADIAN FEDERATION OF MAYORS AND MUNICIPALITIES. « Civil Defence ». *The Listening Post*, Vol. 12, No. 11, décembre 1952, p. 3.

CHARTERS, David. « The (Un)Peaceable Kingdom ». *Institute for Research in Public Policy*, Vol. 9, No. 4, octobre 2008, pp. 2-38.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Federal Plans Taking Form ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 1, mai 1951, pp. 1-2.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « A.B.C. Course for French-Speaking Medical Men ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 18, novembre 1952, pp. 6-7.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Civil Defence Convoy is Geared Up for Coast to-Coast Tour Across Canada ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 26, août 1953, pp. 1-2.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Hon. Paul Martin Reviews Civil Defence Progress ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 30, décembre 1953, pp. 1-2.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Work on Federal Civil Defence College at Arnprior, Ontario, Progress Rapidly ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 31, janvier 1954, p. 1.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « New Commandant Appointed to Federal Civil Defence College ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 31, janvier 1954, p. 2.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Change of Name for Civil Defence College ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa: Department of National Health and Welfare, No. 32, février 1954, p. 1.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Federal Co-ordinator Addresses National Council of Women ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No 33, mars 1954, p. 2

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Circulation of this Bulletin ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa: Department of National Health and Welfare, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 38, septembre 1954, p. 15.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « All-Women Civil Defence Course is Resounding Success ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 40, novembre 1954, pp. 1-2.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Federal Government Increases Ontario Grant for Hose Coupling Standardization ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa: Department of National Health and Welfare, No. 43, février 1955, p. 1.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Montreal's City Executive Withdraws Support of Civil Defence ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, No. 44, mars-avril 1955, pp. 13-15.

CIVIL DEFENCE CO-ORDINATOR'S OFFICE. « Canada's Civil Defence Heads Attend Atomic Bomb Test in U.S. ». *Civil Defence Bulletin*, Ottawa, Department of National Health and Welfare, No. 46, juin 1955, pp. 1-3.

CUNNINGHAM, Lt. Col D.H. « Exercise Tocsin 1961 ». *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 2, avril 1961, pp. 5-6.

CURRY, R.B. « Civil Emergency Planning at Various Levels of Government ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, pp. 2-4.

DAGENAIS, Bernard. « Comte rendu de *Guerre et censure au Canada, 1939-1945* ». *Recherches sociographiques*, Vol. 41, No. 1, 2000, pp. 135-137.

DAVIDSON, Mark. « Preparing for the Bomb: The Development of Civil Defence Policy in Canada, 1948-1963 ». *Canadian Military History*, Vol. 16, No. 3, été 2007, pp. 29-42.

DUGUAY, Joanne. « Looking ahead : emergency preparedness training for Canada in the nineties and beyond ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 21, No. 1, janvier-mars 1994, pp. 16-21.

DUGUAY, Johanne. « Building on 50 years of partnership ». *Emergency Preparedness Digest*, Emergency Preparedness Canada, Vol. 25 No. 1, janvier-mars 1998, pp. 10-13.

DONOGHUE, Lt.-Col. J. D. « Federal EMO Information Plan 1962-63 ». *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, juin 1962, p. 2-3, 16.

DONOGHUE, Lt.-Col. J.D.« Public Information and Nuclear War ». *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 6, décembre 1962, pp. 5-6, 16.

DRURY, C.M. « Federal Policy and Programmes ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, Ottawa, août 1965, p. 2.

EDEL, Howard et al. « The Canadian Radarsat Program ». *Quest*, 2004, pp. 48-53.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Civil Emergency Planning ». *Civil Defence Canada*. Vol. 2, No. 10, novembre 1960, p. 6.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, février 1961, p. 2.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE. « Federal Civil Emergency Planning Arrangements ». *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 2, avril 1961, p. 15.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE. « Emergency Measures, House of Commons, September 1961 ». *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, octobre 1961, p. 2-6.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION OF THE PRIVY COUNCIL OFFICE. «Address to the Nation by the Prime Minister John Diefenbaker, 9 November 1961 ». *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, pp. 3-4.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION « Tocsin 'B' 1961 ». *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 2.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Exercise Tocsin 'B' 1961 : On Thursday, November 9th, the Rt. Honourable John G. Diefenkaker, Prime Minister, Spoke to All Canadians Over National Television ». *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 3.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « The Federal Assistance Programme ». *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 1, février 1963, pp. 13-14.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « The Canadian Civil Defence College ». *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, août 1963, pp.1-3.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Natural Disasters ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 1, février 1964, p. 17.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Announcement ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, p. 1.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Minutes of Proceedings and Evidence ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964, p. 1. « Special Issue: The Special Committee on Defence Reviews Civil Emergency Planning ».

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Appendix 2 to Statement on Civil Emergency Planning: Results to Date ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964, p. 9.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Special Committee on Defence Report ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, pp. 21-22.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Saskatchewan Minister Addresses EMO Conference ». *EMO National Digest*, Vol. 4 No. 6, décembre 1964, pp. 4, 15.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « National Fallout Shelter Survey ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 6.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Civil Emergency Measures Planning Order - 1965 ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 4-9.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « Conference Communique ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 12-13.

EMERGENCY MEASURES ORGANIZATION. « EMO Taking Root ». *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 3, juin 1966, p. 24.

EMERGENCY PLANNING CANADA. « Background to the Conference ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, pp. 6-7.

EMERGENCY PLANNING CANADA. « Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Preparedness June 5, 1981, Ottawa, Opening Remarks by the Hon. Yvon Pinard ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, p. 9.

EMERGENCY PLANNING CANADA. « Conference of Federal and Provincial Ministers, and Representatives of Territorial Governments, Responsible for Emergency Planning, June 5, 1981 – Joint Statement ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, July-September 1981, p. 13.

EMERGENCY PLANNING CANADA. « Joint Emergency Planning Program ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, pp. 16-17.

- EMERGENCY PLANNING CANADA. « Remarks on Emergency Legislation ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 8, No. 3, juillet-septembre 1981, pp. 11-12.
- EMERGENCY PLANNING CANADA. « Emergency Planning Order, P.C. 1981-1305 ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 9, No. 1, janvier-mars 1982, pp. 13-21.
- EMERGENCY PLANNING CANADA. « Ontario Emergency Plans Act, 1983 ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 10, No. 4, octobre-novembre 1983, pp. 7-8.
- EMERGENCY PLANNING CANADA. « Alberta Disaster Services Gets New Name ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 12, No. 4, octobre-décembre 1985, pp. 22-23.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « Statement by the Honourable Perrin Beatty, Minister Responsible for Emergency Preparedness at a Press Conference Following the Introduction of the New Emergencies Legislation, June 26, 1987, Ottawa, Ontario ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, juillet-septembre 1987, p. 4.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « US-Canada Consultative Group Meets in Emmitsburg ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, juillet-septembre 1987, p. 34.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « Major Industrial Accidents Co-ordinating Committee (MIACC) ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 4, octobre-décembre 1987, p. 38.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « New College Residence ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 14, No. 3, octobre-décembre 1988, p. 36.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « New Executive Director at EPC ». *Emergency Preparedness Digest*, octobre-décembre 1988, p. 34.
- EMERGENCY PREPAREDNESS CANADA. « MIACC's Second Annual Meeting ». *Emergency Preparedness Digest*, Vol. 16, No. 1, janvier-mars 1989, p. 38.
- EATON, Mark A. « Canadian editorial opinion and the 1963 nuclear weapon acquisition debate ». *American Review of Canadian Studies*, Vol. 35, No. 4, hiver 2005, pp. 641-666.
- ETKIN, David et Jacques HÉNAULT. « Climate Change : Implications for emergency preparedness ». *Emergency Preparedness Digest*, Emergency Preparedness Canada, Vol. 25, No. 1, janvier-mars 1998, pp. 14-16.
- FAGUY, Paul, -A. « National Developments in the Emergency Measures Programme ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 3, juin 1965, pp. 17-20.
- GRANATSTEIN, J. L. et Robert BOTHWELL. « A Self-Evident National Duty: Canadian Foreign Policy, 1935-1939 ». *Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. III, No. 2, 1975, pp. 212-233.

GRANATSTEIN, J.L. « Canada and the Cold War ». Lecture delivered at the CDA Institute's 10th annual graduate student symposium, 26 October 2007, the Royal Military College, Kingston, pp. 1-6.

GRANT, Gordon. « Emergency Planning in Nova Scotia ». *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 5, octobre-novembre 1968, pp. 9-10.

HANNIGAN, John et Rodney KUENEMAN. « Provincial Emergency Measures ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 3, No. 3, mai-juin 1976, pp. 2-7.

HARE, Kenneth F. « Climate: The Neglected Factor? ». *International Journal*, 1981, pp. 371-387.

HARKNESS, Douglas S. « National Security ». *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 3, juin 1961, p. 6.

HERSEY, John. « Hiroshima ». *The New Yorker*, 31 août 1946.

HILLIKER, J.F. « No Bread at the Peace Table: Canada and the European Settlement, 1943-7 ». *Canadian Historical Review*, 61, No. 1, mars 1980, pp. 69-86.

KEEBLE, Edna. « Rethinking the 1971 White Paper and (Pierre Elliott) Trudeau's Impact on Canadian Defense Policy ». *American Review of Canadian Studies*, Vol. 27, No. 4, décembre 1997, pp. 545-569.

LARSEN, A.A. « The Organization for Disaster in British Columbia ». *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, octobre 1963, pp. 4-8.

LAWSON, Brig. W.J. « Constitutional and Legal Aspects of Emergency Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 6, décembre 1963, pp. 16-19.

LITTLE, C.H. « Federal Training Program ». *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, juin 1962, pp. 14-16.

McLOUGHLIN, David. « A Framework of Integrated Emergency Management ». *Public Administration Review*, Special Issue, 45, January 1985, pp. 165-172.

NATIONAL EMERGENCY PLANNING ESTABLISHMENT. « Federal Emergency Planning ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 1, No. 1, juillet-août 1974, pp. 3-7.

NATIONAL EMERGENCY PLANNING ESTABLISHMENT. « Press Release, March 12, 1974 ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 1, No. 1, juillet-août 1974, p. 3.

NATIONAL GOVERNOR'S ASSOCIATION. « Lessons Learned – The FEMA-States Cooperative Agreement ». *Emergency Management Bulletin*, Washington, D.C., NGA, May 1982.

- NICHOLSON, G.W.L. « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training ». dans Cross, Michael et Robert Bothwell. *Policy by Other Means: Essays in Honour of C.P. Stacey*. Toronto, Clarke, Irwin and Company, 1972, pp. 221-245.
- NIXON, Basil. « British Columbia Emergency Fire Defence Plan ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, pp. 15-17.
- NOBLE, John, J. « Do Foreign Policy Review Make a Difference ». Canada in the World, Policy Options, *IRPP*, février 2005, pp. 41-46.
- OWEN, D.M. « Newfoundland EMO Plans to Support Forest Fire Operations ». *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, pp. 18-20.
- PATTERSON, C.R. « National Emergency Planning – 1968 » *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 6, décembre 1968- janvier 1969, pp. 1-2.
- PATTERSON, C.R. « Changing Challenges in Emergency Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 12, No. 3, juin-juillet 1972, pp. 7-9, 15.
- PETAK, William J. « Emergency Management: A Challenge for Public Administration ». *Public Administration Review*, 54, Special Issue, January 1985, pp. 3-7.
- REILLY, Frances. « Operation "Lifesaver": Canadian Atomic Culture and Cold War Civil Defence ». *Past Imperfect*, History and Classics Graduate Students Association, University of Alberta, Vol. 14 (2008), pp. 46-85.
- SARGESON, William G. « New Brunswick Emergency Measures Organization ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 4, No. 2, mars-avril 1977, pp. 6-7.
- SCANLAN, John et Gilbert LOESCHER. « U.S. Foreign Policy, 1959-1980: Impact on Refugee Flow from Cuba ». *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467, mai 1983, pp. 116-137.
- SCANLON, Joseph. « The Role of EOCs in Emergency Management: A Comparison of American and Canadian Experience ». *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, No. 1, March 1994, pp. 51-75.
- SCANLON, Joseph. « The Roller Coaster Story of Civil Defence Planning in Canada ». *Emergency Planning Digest*, Emergency Planning Canada, Vol. 9, No. 2, avril-juin 1982, pp. 2-14.
- SIMPSON, Erika. « New ways of Thinking about Nuclear Weapons and Canada's Defence Policy ». D.C. Story et R. Bruce Shepard (dirs). *Diefenbaker's Legacy*. Regina, Canadian Plains Research Centre, 1998, pp. 27-41.
- TIMMERMAN, N.W. « Emergency Planning in Ontario ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 12, No. 1, février-mars 1972, pp. 17-19, 22.

TONER, Glen et Gregg LEGARE. « Canadian Energy Security: The State of Canada's Emergency Preparedness System ». *Canadian Public Administration*, 1990, pp. 67-90.

TREMBLAY, Mary. « The Right to the Best Medical Care: Dr. W.P. Warner and the Canadian Department of Veterans Affairs, 1945-55 ». *Canadian Bulletin of Medical History*, Vol. 15, 1998, pp. 3-25.

WALLACE, J.F. « Provincial and Municipal Arrangements for Civil Emergency Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, février 1961, pp. 16-17.

WALLACE, J.F. « Civil Defence in North America ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 6, décembre 1965, pp. 18-22, 24.

WALLACE, J.F. « Canada EMO Emergency Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 3, juin 1967, pp. 3-8.

WALLACE, J.F. « Emergency Measures Planning ». *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 2, avril-mai 1969, pp. 14-16, 20.

WALLACE, J.F. « Redirection for Civil Emergency Measures ». *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 5, octobre-novembre 1970, pp. 8-15, 20.

WALLACE, J.F. « Canadian Emergency Planning – 1975 ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 2, No. 4, juillet-août 1975, pp. 8-10, 14.

WHITE, S.N. « Alberta Pilot Fallout Protection Survey ». *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 1.

WHITE, S.N. « Project Phoenix ». *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 1, février-mars 1969, pp. 2-6, 11.

WHITE, S.N. « Thirty Years of Emergency Planning ». *Emergency Planning Digest*, Vol. 13, No. 3, juillet-septembre 1986, pp. 7-15.

WIGGLESWORTH, A.F. « Disaster at Sea: Chedabucto Bay, N.S. ». *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 3, juin-juillet 1970, pp. 20-22.

THÈSES

BURTCH, Andrew. *A Necessary Absurdity : Canadian Civil Defence in the 1950s*. Thèse de doctorat, Carleton University, 2009.

FISHER, Anne. *Civil Defence in Canada, 1939-1965: Garnering Public Support for War and Nuclear Arms Through the Myth of Protection*. Thèse de maîtrise, Lakehead University, 1999.

LEE, Steven H. *Power Politics and the Cold War: The Canadian Civil Defence Program and the North Atlantic Alliance, 1945-1959*. Thèse de maîtrise, McGill University, 1987.

REILLY, Frances V. *The Consumption of Science and Technology: Canadian Atomic Culture During the Cold War*. Thèse de maîtrise, University of Alberta, 2008.

TOXOPEUS, Deanna. *1951 Agreement between the Red Cross and St. John Ambulance: a case study of the effect of civil defense on Canada's health care system*. Thèse de maîtrise, Carleton University, 1997.

SOURCES ÉLECTRONIQUES

http://www.acusafe.com/Newsletter/Stories/1299News-PSM_Canada.htm [Consulté le 14 janvier 2010], « The Internet Resource for Safety and Risk Management Information ».

http://archives.cbc.ca/politics_prime_ministers/clips/13266 [Consulté le 10 janvier 2010], « Trudeau returns as PM », 19 février, 1980.

http://archives.radio-canada.ca/IDC-0-13-1286-7320-20/index_souvenirs/desastres_tragedies/incendie_rimouski [Consulté le 4 mai 2010], « Rimouski en feu », 8 mai 1950.

<http://archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/2107> [Consulté le 5 mai 2010], « Que s'est-il passé à l'hôtel Windsor », 5 octobre 1954.

http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/guerre_froide/clips/14148/ [Consulté le 10 juin 2010], « Le téléphone rouge entre Washington et Moscou », 7 juin 1963.

<http://archives.radio-canada.ca/politique/elections/clips/6246> [Consulté le 22 juin 2010], « 1968 : à l'époque de la trudeaumanie », 22 juin 1968.

http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/desordres_civils/clips/12902/ [Consulté le 22 juin 2010], « St-Jean 1968 : Trudeau tient tête aux manifestants », 24 juin 1968.

<http://archives.radio-canada.ca/politique/elections/clips/6226/> [Consulté le 5 août 2010], « 1979 : le gouvernement minoritaire de Joe Clark », 23 mai 1979.

<http://www.britishecivildefence.org/ICDDS/icdds.html#ICDDS> [Consulté le 15 février 2011], site de l'*Institute of Civil Defence and Disaster Studies* (ICDDS).

<http://www.cda-cdai.ca/cdai/uploads/cdai/2009/04/granatstein071.pdf> [Consulté le 6 août 2010], site de la Conférence des Associations de Défense.

<http://www.civildefenceassociation.org.uk/HistCDWebA4V7.pdf> [Consulté le 15 février 2011], site de la *Civil Defence Association*.

<http://www.clerk.gc.ca/eng/clerks-greffiers.asp> [Consulté le 22 juin 2010], « Former Clerks of the Privy Council ».

<http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/dhh-dhp/his/rep-rap/doc/ahqr-rqga/ahq061.pdf> [Consulté le 7 mai 2009], « Report No. 61, Historical Section (G.S.), Army Headquarters, 23 Apr, 1953 ».

<http://collectionscanada.gc.ca> [Consulté le 26 avril 2010], BAC, Fonds Matthew Howard Penhale.

<http://www.emaac.net> [Consulté le 15 février 2011], site de l'*Emergency Management Association of Atlantic Canada*. John Lindsay, *Emergency Management in Canada: Near Misses and Moving Targets*.

<http://www.ena.lu/> [Consulté le 25 mars 2010], Radio and Television Report to the American People on the Berlin Crisis (25 July 1961). Office of the Federal Register (Ed.). John F. Kennedy, Containing the public messages, speeches and statements of the president : January 20 to December 31, 1961. Washington: US Government Printing Office, 1962, pp. 533-540.

<http://www.epa.gov/glnpo/atlas/glat-chap5-f.html> [Consulté le 31 janvier 2009], Environmental Protection Agency.

<http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/carswell1954-eng/carswell1954-eng.pdf> [Consulté le 2 février 2010], Carswell, John B. et Donald B. Shaw, *Report on Hurricane Damage in Ontario, October 15th and 16th, 1954*. Commission to Inquire into the Nature and Extent of the Damage Caused by the Flood in and adjoining the Humber River Valley in Ontario, 1954.

<http://www.esemag.com/0797/flood.html> [Consulté le 4 mai 2010], « Winnipeg Faced Flood of the Century ».

<http://www.fema.gov/about/history.shtm> [Consulté le 7 août 2010], résumé historique de la FEMA.

<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1955warsawpact.html> [Consulté le 30 octobre 2008], version anglaise du texte original tirée de *Soviet News*, N° 3165, 16 mai 1955, p. 1-2.

<http://www.history.ac.uk/> [Consulté le 10 février 2011], site de l'*Institute of Historical Research*.

<http://www.international.gc.ca/departement/history-histoire/dcer/details-fr.asp?intRefid=7866> [Consulté le 28 avril 2010], Texte du communiqué DEA 50220-40 du 21 novembre 1950.

http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-tanulmanyok/T-2009-07-George_A_MacLean-Canadian_Foreign_Policy.pdf, [Consulté le 2 juillet 2010], Mary Halloran, John Hilliker et Greg Donaghy. « The White Paper Impulse: Reviewing Foreign Policy under Trudeau and Clark ». George MacLean, *Canadian Foreign Policy*.

<http://lois.justice.gc.ca/PDF/Loi/A/A-12.pdf>, [Consulté le 20 juin 2010], *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, Chapitre A-12*.

<http://www.nbcd.org.uk/arp/library/index.asp> [Consulté le 6 décembre 2008], NBCD, Air Raid Precautions Library.

<http://www.neb.gc.ca> [Consulté le 26 décembre 2008], Office national de l'énergie.

<http://www.oag-bvg.gc.ca> [Consulté le 12 juin 2010], site du Vérificateur général du Canada, 1987, 1989, 1992 *Reports of the Auditor General of Canada*.

<http://www2.parl.gc.ca/Parlinfo/Legacy/pages/DepHist.asp?Language=F&Dept=D,F&SubDept=All&Key=14> [Consulté le 31 janvier 2009], Parlement du Canada.

http://www.peacemagazine.org/peacecalendar/tpc-v2n06.html#toc_0 [Consulté le 11 août 2010], *The Peace Calendar*, Vol. 2, No. 6, juillet 1984.

<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/cdd/srch-eng.aspx> [Consulté le 28 avril 2010], Base canadienne de données sur les désastres.

<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/jepp/index-eng.aspx> [Consulté le 14 juin 2010], « Programme conjoint de protection civile ».

<http://www.securitepublique.gouv.qc.ca> [Consulté le 15 avril 2010], site de Sécurité publique Canada.

http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-XIF/sectiona/sectiona_f.htm#2 [Consulté le 25 mai 2010], Statistiques des ménages et des familles, 1881-1976, Séries 248-259.

http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=E30_40-fra.csv [Consulté le 12 août 2010], Statistique Canada, Tableau E30-40.

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub585.pdf> [Consulté le 15 février 2011], site du *Strategic Studies Institute*.

<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text#cha2> [Consulté le 2 novembre 2008], document *La politique de communication du gouvernement du Canada*.

<http://www.thebulletin.org/content/doomsday-clock/overview> [Consulté le 30 octobre 2008], *Bulletin of the Atomic Scientists*, Doomsday Clock, University of Chicago.

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,843060,00.html> [Consulté le 25 novembre 2008], « U.S.S.R.: Next Stop Moscow », *Time*, 11 novembre 1966.

<http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/highref.asp>. [Consulté le 15 février 2011].

<http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=eng&id=103612> [Consulté le 6 mai 2010], « E103612 – CTS 1951 No.3, Exchange of Notes Between Canada and the United States of America Constituting an Agreement on Civil Defence Co-Ordination, Washington, March 27, 1951 ».

<http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fra&id=103615> [Consulté le 25 juin 2010], site d'Information sur les traités du Canada, E103615 - CTS 1986, No. 36, *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on cooperation in comprehensive civil emergency planning and management*.

http://www.ucalgary.ca/applied_history/tutor/calgary/FRAME1947.html [Consulté le 9 août 2009], site de l'*Applied History Research Group*, Université de Calgary.

<http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/TreatyStatus.nsf> [Consulté le 10 juin 2010], Traité sur la non prolifération des armes nucléaires.

<http://www.unoosa.org/oosa/en/SpaceLaw/outerspt.html> [Consulté le 30 mai 2010], « Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies », 2222 (XXI).

http://untreaty.un.org/unts/1_60000/9/22/00017086.pdf [Consulté le 30 octobre 2008], « United States of America and Canada. Exchange of notes constituting an agreement relating to the North American Air Defence Command. Washington, 12 May 1958 ». Document 4592.

http://untreaty.un.org/unts/1_60000/24/13/00046620.pdf [Consulté le 25 novembre 2008], « Canada et Union des Républiques socialistes soviétiques. Accord relatif aux transports aériens, No. 11946 ».

<http://www.yorktonlegion.ca/index.php?docID=28> [Consulté le 12 avril 2010], Légion canadienne, Section de Yorkton.