

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	R.B. Curry
	Organisation de la Défense civile (ODC) Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	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