

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

André Lamalice

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

Département d'histoire  
Faculté des arts  
Université d'Ottawa

© André Lamalice, Ottawa, Canada, 2011

## RÉSUMÉ

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

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

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

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

## REMERCIEMENTS

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

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

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

## TABLE DES MATIÈRES

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

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

## ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

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



## TABLEAUX

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

## INTRODUCTION

Au XX<sup>e</sup> siècle, à l'exclusion des guerres auxquelles a pris part le Canada, plus de 760 désastres naturels, technologiques et conflictuels importants ont frappé le pays et engendré nombre de situations d'urgence et de crises majeures<sup>1</sup>. Aucune province, aucun territoire n'ont été épargnés. Aucune période n'a échappé à la « main de Dieu » ni à celle de l'Homme. Aucun groupe social, culturel, politique, communautaire, religieux ou linguistique n'a été à l'abri de ces incidents ou accidents qui ont marqué le cours de l'histoire. Il s'agit là d'un ensemble d'événements qui, au plan socio-économique, ont souvent influé de manière déterminante sur le développement de régions entières. En termes de gouvernance, ils ont maintes fois entraîné dans leur suite des questionnements et des débats de société sur la nature, l'origine et l'évolution de ces phénomènes et des risques auxquels se trouvait confrontée une population trop souvent vulnérable. Ils ont aussi interrogé la volonté politique et la capacité collective de se doter des moyens nécessaires permettant de se prémunir et se défendre contre les effets dévastateurs de telles calamités.

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

---

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

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

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

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

---

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

glissement de terrain de Frank en Alberta au début du siècle. La plupart de ces travaux sont des monographies et des études de cas<sup>4</sup>.

La recherche d'articles savants à caractère historique sur les désastres canadiens s'avère également une entreprise décevante. On retrouve, encore ici, divers écrits sur les mêmes thèmes et sujets que ceux identifiés dans les monographies et les études de cas, de même qu'une poignée d'articles récents sur des sujets aussi divers que l'utilité du programme Radarsat sur le plan de la gestion des urgences, les changements climatiques en tant que facteurs multiplicateurs du risque et l'état du système de protection civile du secteur énergétique canadien<sup>5</sup>. De cette maigre production, seul l'historien J.M. Bumstead signe des textes historiques<sup>6</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Certaines bibliothèques spécialisées disposent de collections intéressantes.

Ainsi, la bibliothèque de Sécurité publique Canada (SPC) comprend quelque cinq cents références bibliographiques de revues spécialisées, de rapports gouvernementaux et de rapports d'experts-conseils, mais seules deux monographies internes produites dans les années 1970 portent sur l'histoire de la défense civile et de la planification d'urgence<sup>8</sup>.

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

---

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

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

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

Au cours des dernières années, des chercheurs ont entrepris l'étude de certains aspects de la protection civile à l'angle de la Guerre froide, principalement des points de vue socioculturel et militaire. Mais, alors que seuls quelques-uns d'entre eux ont produit des thèses de maîtrise et de doctorat, d'autres ne semblent même pas avoir donné suite à la publication de premiers travaux<sup>9</sup>, ce qui s'accorde avec les conclusions de la chercheuse Frances Reilly qui affirme que « [d]espite the rich primary sources available, Canada's civil defence experiences during the Cold War remain an allusive topic in Canadian historiography »<sup>10</sup>.

Sur la quinzaine de thèses examinées, aucune ne se rapporte à l'histoire de la protection civile à proprement parler. La thèse de maîtrise de Steven H. Lee, qui date de 1987, avance principalement que la défense civile a contribué au cours de la période de l'après-guerre à consolider la position du Canada en tant que « partenaire mineur » de la Grande-Bretagne et des États-Unis au sein de l'Alliance atlantique<sup>11</sup>. Celle de Deanna Toxopeus traite de l'accord signé en 1951 entre l'Ambulance Saint-Jean et la Croix-Rouge canadienne à la lumière des impératifs de la défense civile afin de rationaliser le rôle de ces organisations au sein du système de santé et de l'État

---

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

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

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

providence<sup>12</sup>. Une troisième thèse de maîtrise que rédige Anne Fisher en 1999 étudie le mythe de la protection de la population en tant qu'élément justificatif de l'effort de guerre du Canada durant la Seconde Guerre mondiale et l'après-guerre<sup>13</sup>. Une seule thèse de doctorat a été répertoriée au cours de nos recherches, celle de l'historien Andrew Burtch qui met l'accent sur les aspects militaires de la défense civile canadienne dans les années 1950<sup>14</sup>. L'ouvrage fait la chronique des événements qui marquent l'évolution de la défense civile au cours de cette période, traite de l'incapacité de la fonction à s'implanter en tant qu'institution nationale et discute de l'effet qu'aura cet échec sur la réponse du Canada face à la menace de guerre nucléaire et sur les relations entre l'État et ses citoyens.

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

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

---

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

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

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

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

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

En réalité, les sources gouvernementales imprimées constituent la documentation la plus riche sur la protection civile et, avec les journaux, tiennent souvent lieu de sources primaires. Elles se composent de divers rapports administratifs, revues ministérielles et autres publications sur des enjeux pointus ou ponctuels traités dans un jargon trop souvent bureaucratique. Les « trouvailles » de nature historique sont rares. On dénombre cependant quelques « résumés » historiques, le plus souvent sous forme chronologique, dans les publications officielles des organismes de gestion des urgences<sup>17</sup>. Somme toute, le bilan est ici bien mince.

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

---

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

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

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



ouvrages. Par exemple, dans l'étude qu'il consacre à la période de Mackenzie King<sup>19</sup>, Stacey discute de la politique de King visant à garder secrets les préparatifs du Canada d'avant-guerre dans le but d'éviter toute controverse au sujet d'une participation éventuelle du Canada à la guerre, une politique qui marquera en particulier la mise en œuvre du programme de précautions contre les raids aériens. Puis, dans *Arms, Men and Governments: The War Policies of Canada*, il attribue le peu d'importance accordée au Comité sur la défense, que plusieurs considèrent à l'époque comme un forum occasionnel pour hauts gradés<sup>20</sup>, aux lenteurs excessives de ce comité à l'origine du programme sur les précautions aériennes. L'ouvrage de Donald Creighton, *The Forked Road: Canada 1939-1957*<sup>21</sup>, participe également à cette discussion en imputant plutôt les retards encourus par ce comité à la « distance ostentatoire » que semble maintenir Mackenzie King envers les affaires internationales. Dans *William Lyon Mackenzie King: The Prism of Unity, 1932-1939*, H. Blair Neatby avance quant à lui que l'approche prudente du Premier ministre canadien résultait davantage des décisions forcées que lui imposaient les avancées des régimes totalitaires<sup>22</sup>. L'établissement du contexte général du temps de guerre entourant la mise en œuvre du premier programme national de protection civile est aussi enrichi par divers ouvrages biographiques tels que *Soldiers and Politicians*, de Maurice Pope, qui fournit de précieuses informations autant sur les difficultés de mise en œuvre du programme que sur le climat qui anime les mentalités

---

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

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

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

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

des acteurs de la période, y compris les perceptions souvent défavorables que se portent mutuellement les décideurs civils et militaires<sup>23</sup>. En ce qui concerne le contexte de la protection civile au plan local, seul l'historien Serge Durlinger dans *Fighting from Home*, s'intéresse aux divers aspects sociaux et culturels d'une collectivité canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale lorsqu'il se penche sur l'organisation et les activités du *Civilian Protection Committee* de Verdun au Québec<sup>24</sup>.

Alors que nombre d'historiens se tournent vers les nouvelles pistes de recherche qu'offre l'histoire sociale et utilisent de nouvelles sources documentaires et des méthodes de recherche quantitatives, l'histoire de la protection civile de l'après-guerre continue d'être observée en juxtaposition à l'histoire politique par l'entremise d'ouvrages plus traditionnels à caractère biographique. Ainsi les mémoires de hauts fonctionnaires tels que Charles Ritchie<sup>25</sup> et Gordon Robertson<sup>26</sup> permettent de mieux saisir l'importance réelle qu'occupe le programme de protection civile dans l'environnement global des politiques publiques du gouvernement fédéral et du processus décisionnel relié à la conduite de l'État. De la même façon, en plus de jauger l'importance et l'influence des personnalités en présence dans le développement des politiques de la défense civile, les ouvrages sur d'anciens militaires tels que Frank Worthington<sup>27</sup> et Howard Graham<sup>28</sup> donnent également un aperçu de la

---

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

<sup>24</sup> Serge Marc Durlinger, *Fighting from Home: The Second World War in Verdun, Quebec*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2006.

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

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

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

coexistence souvent difficile des cultures militaires et civiles au sein de l'appareil gouvernemental. Ainsi, le seul ouvrage biographique qui sera publié sur Frank Worthington souligne la frustration grandissante de l'ancien général devenu fonctionnaire qui résulte en grande partie du manque de volonté politique du gouvernement. Ce sentiment est à l'origine de l'impression croissante de découragement que laisse transparaître Worthington au fur et à mesure de l'enlisement progressif de l'organisation et du programme de défense civile des années 1950. Les ouvrages biographiques d'hommes politiques marquants tels que Brooke Claxton<sup>29</sup>, Paul Martin<sup>30</sup>, John Diefenbaker<sup>31</sup>, Lester B. Pearson<sup>32</sup> et Pierre Elliott Trudeau<sup>33</sup> qui ont influencé de manière significative les diverses étapes de l'histoire de la protection civile, se révèlent des sources documentaires indispensables afin de compléter l'effort de mise en contexte des politiques publiques en matière de défense civile et de gestion des urgences.

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

---

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

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

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

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

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

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

administrative et institutionnelle, mais aussi rendent compte de la perspective canadienne des grands événements qui ont marqué la Guerre froide<sup>34</sup>. Cette contextualisation s'exprime également à travers les ouvrages des historiens Doug Owrarn<sup>35</sup> et J.L. Granatstein<sup>36</sup> qui étudient, entre autres, la mise en place d'une haute fonction publique qui tire son origine dans la période de l'entre-deux-guerres et qui procure au Canada de l'après-guerre l'élan intellectuel et la structure bureaucratique nécessaire à l'élaboration des politiques et des mécanismes de mise en œuvre de l'État providence. D'autres ouvrages encore offrent une remise en question de l'interprétation plus traditionnelle de l'action de l'État au cours de cette période de grands changements. Ainsi, *Cold War Canada : the Making of a National Insecurity State*<sup>37</sup> du politologue Reg Whittaker et du documentariste Gary Marcuse et qui couvre les dix premières années de la Guerre froide, propose une réinterprétation du rôle modéré du gouvernement canadien, notamment dans ses actions contre le communisme, à travers une analyse détaillée de l'élaboration des politiques fédérales, de l'émergence d'un nouveau cadre de sécurité et de l'alignement du Canada aux côtés des États-Unis dans le contexte global de la Guerre froide.

Un nombre restreint d'ouvrages mettent en relief l'apport d'autres disciplines à

---

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

<sup>35</sup> Doug Owrarn, *The Government Generation: Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1996.

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

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

l'histoire de la fonction. Ainsi, la chercheuse Tracy C. Davis étudie au moyen d'une approche comparative les programmes d'exercices de défense civile des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du Canada durant des années 1950 et 1960 et dégage une analyse transculturelle des aspects théâtraux de ce type d'activité<sup>38</sup>. Les travaux de la spécialiste en histoire médicale Mary Tremblay contribuent à valider le contexte plus large des relations parfois difficiles entre les civils et les militaires quant aux responsabilités respectives des ministères des Pensions et de la Santé nationale et de la Défense nationale à la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>39</sup> et à illustrer ainsi qu'elles ne sont certes pas l'apanage de la protection civile. L'ouvrage du gestionnaire des mesures d'urgence, Ron Kuban, intitulé *Concepts of the Emergency Site Management and Emergency Operations Centre System*<sup>40</sup> porte sur le système de gestion des interventions d'urgence des autorités municipales canadiennes. Le système canadien se distingue alors de l'*Integrated Emergency Management System (IEMS)* qu'adoptent les États-Unis à compter des années 1970 qui se fonde sur l'approche tous risques de l'intervention gouvernementale (c.-à-d. direction, contrôle et communication) et s'applique à toutes les situations, depuis les urgences locales jusqu'aux catastrophes naturelles et, ultimement, à la guerre nucléaire<sup>41</sup>. Les communications d'urgence sur le terrain sont aussi l'objet

---

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

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

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

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

d'études de la part de chercheurs universitaires. À la tête de l'Unité de recherche en communication d'urgence de l'université Carleton, Joseph Scanlon produit dans les années 1970 et 1980 une série de publications sur les incidents majeurs à survenir au Canada et dont les principaux apprentissages seront utilisés dans le cadre de cours de formation en gestion des urgences<sup>42</sup>. Les principes fondamentaux qui se dégagent de ces apprentissages et le cadre conceptuel des communications publiques d'urgence qui en découle feront école et se retrouveront dans nombre de publications fédérales sur les communications d'urgence, dont *La Gestion des crises et des situations d'urgence*<sup>43</sup> publiée à l'intention des gestionnaires de la fonction publique fédérale par le Centre canadien de gestion (CCG) au début des années 2000. Enfin, le professeur John Lindsay, directeur du Département des études appliquées en matière de sinistres et d'urgences de l'université Brandon au Manitoba, est l'un des rares chercheurs universitaires à intégrer l'histoire de la protection civile à ses travaux sur la vulnérabilité du système canadien de gestion des urgences qu'il décrit comme étant « more shaped by its past events than its future risks »<sup>44</sup>.

---

technologies qui couvrent tous les aspects de la gestion des urgences.

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

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

<sup>44</sup> John Lindsay, *Emergency Management in Canada : Near Misses and Moving Targets*, Voir : [www.emaac.net](http://www.emaac.net) [Consulté le 15 février 2011]. Site de l'*Emergency Management*

Ce survol historiographique contraste fortement avec le bilan que l'on retrouve en Grande-Bretagne où chercheurs et historiens ont démontré un intérêt plus soutenu à l'endroit des questions politiques et organisationnelles de la défense civile. L'origine de l'organisation britannique de défense civile remonte aux années 1930 et aux activités de préparation en cas de guerre et, en particulier, au programme de précautions contre les raids aériens<sup>45</sup>. Durant la Seconde Guerre mondiale, la défense civile de Grande-Bretagne compte sur les volontaires du *Civil Defence Corps* (CDC) pour accomplir sa mission. Démantelé à la fin de la guerre, le CDC renaît dès 1948 à la suite de l'accroissement des tensions est-ouest<sup>46</sup>.

Pour de nombreux chercheurs britanniques, l'histoire du CDC se confond avec l'histoire de la défense civile. Selon l'historien et archéologue Bob Clarke, cette histoire est tributaire du rôle en retrait qu'exerçait la Grande-Bretagne sur l'échiquier de la Guerre froide où s'affrontaient les principaux protagonistes, les États-Unis et l'URSS. Selon Clarke, cette réalité ne signifiait pas pour autant que le pays était à l'abri d'une attaque nucléaire alors que la proximité géographique de l'Union soviétique se traduisait par l'entreposage d'armes nucléaires américaines sur le territoire britannique<sup>47</sup>.

---

*Association of Atlantic Canada.*

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

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

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

Ainsi, tout au long de la période de la Guerre froide, les politiques nationales visant la protection de la population en cas d'urgence seront essentiellement conçues et adoptées en fonction de la menace stratégique nucléaire et non des urgences civiles, une réalité que reflète également l'historiographie britannique. Ces politiques se composent de deux volets principaux. Le premier repose sur la dissuasion nucléaire qui s'exprimait à travers l'équilibre de la terreur ou la « doctrine de la destruction mutuelle assurée » (MAD) et s'impose dès le tout début, comme l'affirme le politologue français et spécialiste des questions stratégiques, Bruno Tertrais : « Indeed, deterrence of the strong by the weak and its logical implications were implicit in U.K. doctrine as early as 1957-1958<sup>48</sup> ». Le second volet de ces politiques porte sur la défense civile que le chercheur Greville Rumble définit comme étant l'ensemble des précautions « other than combat to protect civilian population »<sup>49</sup>.

À la fin des années 1960, la détente entraîne d'importantes compressions budgétaires<sup>50</sup> et signale la fin de l'emblématique CDC et son remplacement par un nouveau système de défense civile fondé sur la création de régions et de sous-régions, dont le fonctionnement autonome vise à assurer la poursuite des activités gouvernementales en cas de guerre atomique. L'abolition du CDC constitue pour plusieurs historiens et chercheurs un tournant de l'histoire de la défense civile et cette question émerge à nouveau dans les années 1980 avec la publication de l'ouvrage

---

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

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

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



polémique de Duncan Campbell, *War Plan UK : The Truth about Civil Defence in Great Britain*. Campbell y critique alors l'abolition du CDC et l'adoption d'une politique d'abris antinucléaires en remplacement du précédent concept d'évacuation de masse et associe cette politique gouvernementale à une politique visant à assurer le contrôle de la population en cas d'attaque nucléaire<sup>51</sup>. Mais, la fin de la Guerre froide a aussi pour effet de réduire l'intérêt général et celui des chercheurs envers la défense civile et la question perd de son intensité et disparaît de l'environnement public.

Néanmoins, celle-ci refait surface en 2005 lorsque Clarke associe l'abolition du CDC à l'abandon pur et simple de la politique britannique de défense civile<sup>52</sup>.

Selon l'*Institute of Historical Research* de l'université de Londres<sup>53</sup>, l'une des dernières études académiques sur la question est l'ouvrage de l'historien Matthew Grant intitulée *After the Bomb : Civil Defence and Nuclear War in Great Britain, 1945-68*. Grant, qui tente de mettre un terme à la discussion entourant la décision de 1968, conclut que les divers gouvernements qui se sont succédé à la tête du pays dépendaient d'abord et avant tout de la politique de défense civile pour convaincre la population qu'il était possible de survivre à la guerre nucléaire afin d'assurer l'appui populaire envers la participation de la Grande-Bretagne à la course aux armements<sup>54</sup>.

Aux États-Unis, les dimensions politiques, idéologiques et stratégiques de la Guerre froide ont occupé une part importante de l'historiographie américaine de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Elles ont donné lieu, entre autres, aux interprétations

---

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

<sup>52</sup> *Op. Cit.*, Clarke, *Four Minute Legacy*, p. 63.

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

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

et débats théoriques des écoles orthodoxe, révisionniste et postrévisionniste, qui correspondent généralement et reflètent les préoccupations des années 1950, 1960 et 1970-1980, à propos de la signification, de la forme et de la portée de la Guerre froide<sup>55</sup>. L'histoire de la protection civile connaît un parcours bien différent qui remonte au début du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'adoption par le Congrès d'une première loi visant à dédommager les habitants d'une petite ville du New Hampshire dévastée par un incendie<sup>56</sup>. L'étude de ce parcours a suscité autant d'intérêt de la part des chercheurs des disciplines connexes à l'histoire que des historiens eux-mêmes. Les sciences sociales ont notamment contribué à éclairer le domaine de la gestion des urgences au moyen des travaux de nombreux sociologues, politologues, économistes, géographes, démographes et planificateurs urbains<sup>57</sup>. À cet effet, l'ouvrage du *National Research Council* des États-Unis intitulé *Facing Hazards and Disasters : Understanding Human Dimensions* trace un excellent bilan de l'état de la recherche scientifique au cours des dernières trente années<sup>58</sup>. Comme l'indiquent les sociologues Lori Peek et Dennis Mileti dans un article intitulé « The History and Future of Disaster Research »<sup>59</sup>, plusieurs des disciplines qui s'intéressent à la question des risques et des sinistres ont aussi une longue tradition qui remonte aux théories issues formulées par John Dewey de l'École des

---

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

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

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

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

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

études sociales de l'Université de Chicago au début du siècle dernier<sup>60</sup>. Dans les années 1920, le sociologue S.H. Prince s'intéresse d'abord aux catastrophes technologiques avant de se tourner vers les recherches sur les désastres naturels<sup>61</sup>. Puis, dans l'après-guerre, le géographe Gilbert White, aussi de l'Université de Chicago et auquel on attribue la paternité de la recherche sur la gestion des catastrophes naturelles, fait porter ses travaux sur les interactions des forces naturelles et sociales qui, selon lui, sont à l'origine des risques et des sinistres majeurs<sup>62</sup>. Au cours de cette même période, la recherche sur les désastres commence à recevoir l'attention du gouvernement fédéral. Entre autres, le gouvernement américain subventionne alors de nombreux projets de recherche, notamment dans les domaines de la psychologie et de l'organisation sociale et dans celles sur l'étude des comportements de masse et de leurs effets sur les politiques sociales dont l'étude visait à établir les apprentissages pouvant s'appliquer à la défense civile en cas d'attaque nucléaire<sup>63</sup>.

En plus de donner naissance à un grand nombre de programmes de défense civile tant au niveau local qu'à celui des États de même qu'à la création au plan national de la *Federal Civil Defense Association* (FCDA), la période de l'après-guerre intéresse autant des historiens spécialistes du discours intellectuel et de la pensée américaine tels que Paul Boyer<sup>64</sup> que des politologues tels qu'Andrew D. Grossman<sup>65</sup> qui se penchent sur

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

Quoi qu'il en soit, les États-Unis voient la série de désastres majeurs se poursuivre dans les années 1960, ce qui amène Washington à intervenir de plus en plus par l'entremise de la centaine d'agences qui ont été mises sur pied à travers le gouvernement fédéral pour répondre aux situations d'urgence. En 1979, le président Jimmy Carter décide de réorganiser la fonction et de centraliser l'ensemble des institutions d'urgence fédérales en créant la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA)<sup>69</sup>. Il faut surtout retenir de cette décision que sa mise en œuvre s'étendra sur plusieurs années et rencontrera de nombreux obstacles alors que les programmes de préparation en cas de guerre nucléaire se juxtaposent à la problématique de la gestion des urgences civiles et des préoccupations naissantes en matière d'environnement et de sécurité nucléaire<sup>70</sup>. L'histoire institutionnelle de la FEMA s'est intégrée à l'historiographie américaine sur la protection civile grâce aux travaux de recherche de B. Wayne Blanchard<sup>71</sup> qui en retrace l'évolution politique et administrative, ceux de William K Chipman qui en a assuré la mise à jour en 1984<sup>72</sup> et ceux de Frank Bourgin<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 98.

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

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

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

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

qui porte sur l'historique de la législation américaine d'aide en cas de sinistre de 1950 à 1974. Ces ouvrages serviront de points de référence historiques dans les publications officielles de l'agence jusque dans les années 2000<sup>74</sup>.

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

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

---

National Emergency [Training] Center, 1985.

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

<sup>74</sup> *Op. Cit.*, Anderson, *The Federal Emergency Management Agency (FEMA)*.

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 1

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

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

William Lyon Mackenzie King, le 26 août 1936

L'année 1935 s'était pourtant terminée sur une bonne note pour le Premier ministre Mackenzie King. En moins de trois mois, depuis sa brillante victoire électorale d'octobre où il avait repris majoritairement le pouvoir des mains du Parti Conservateur<sup>2</sup>, il avait, *inter allia*, réussi à créer un cabinet qui se voulait bien équilibré, établir le programme du nouveau gouvernement, signé, coup sur coup, des accords commerciaux avec les Américains et les Japonais, organisé la visite du président Roosevelt à Québec et traversé sans trop d'encombres une conférence fédérale-provinciale sur la constitution. Il y avait là de quoi être fier et même satisfait. Pourtant, il ne pouvait faire autrement que de se sentir perplexe en cette veille de Jour de l'An.

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

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

---

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

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

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 31 décembre 1935.

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

En Europe, les démocraties, encore aux prises avec les incertitudes de la crise économique mondiale, semblaient se contenter d'assister passivement au spectacle désolant de la résurgence de démons anciens et du choc d'idéologies nouvelles. En Asie, l'Empire du soleil levant agitait de plus en plus le spectre de l'expansionnisme militaire à travers tout le continent et plus particulièrement, devant son adversaire traditionnel, la Chine. Ailleurs, colonies et protectorats se sentaient de plus en plus à l'étroit dans le cadre contraignant de l'impérialisme occidental, multipliant ainsi les risques de tension et les zones de conflit. Loin de s'améliorer, la situation allait bientôt se dégrader davantage.

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

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

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, 20 janvier 1936.

occupent la zone démilitarisée de la Rhénanie. Par ce geste, Adolf Hitler rend caduques les dispositions du traité de Versailles<sup>5</sup> suivant lesquelles l'Allemagne s'était engagée à démilitariser la plus grande région industrielle du pays. Si les puissances occidentales s'insurgent devant cette violation du droit international, aucune mesure concrète n'est cependant prise pour contrer les actions de l'Allemagne.

Le 5 mai les troupes de l'Italie fasciste de Benito Mussolini s'emparent d'Addis-Abeba, la capitale de l'Éthiopie et le roi Hailé Sélassié doit se réfugier dans la colonie française de Djibouti. Quatre jours plus tard, le roi Victor-Emmanuel III est proclamé empereur d'Éthiopie<sup>6</sup>. Au même moment s'ouvrent les XI<sup>e</sup> Jeux olympiques en Allemagne nazie. L'attribution des Jeux d'été à Berlin au début de la décennie revêt en 1936 un caractère éminemment politique. Ce qui devait marquer la réintégration dans le concert des États démocratiques de la République de Weimar devient, trois ans après l'arrivée au pouvoir d'Hitler, l'occasion de démontrer à la face du monde la puissance de l'Allemagne et la prétendue supériorité de la race aryenne.

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

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

---

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

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

<sup>7</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 27 juillet 1936.



D'ailleurs, King revient sur la question de la guerre civile en Espagne à répétition au cours du mois d'août dans les pages de son journal intime<sup>8</sup>. Ce qui apparaît comme un véritable *leitmotiv* refait même surface au lendemain de sa décision de créer un comité spécial du Cabinet consacré spécifiquement à la défense. Une telle décision doit néanmoins être gardée sous silence, car il tient mordicus à ne pas exacerber la situation politique à l'intérieur comme à l'extérieur du Canada. Au plan intérieur, le Premier ministre demeure toujours préoccupé par les risques de glissement du débat sur l'unité nationale qui a considérablement éprouvé le gouvernement de Borden au cours de la Première Guerre mondiale et souhaite éviter à tout prix la résurgence du spectre de la conscription. Au plan international, il est opposé en principe à répondre publiquement à la montée des tensions internationales afin d'éviter ce qui pourrait alors être perçu comme une provocation de la part du Canada. Pourtant, Mackenzie King se rend compte à l'évidence que le temps est bel et bien venu d'agir.

Si, pour le Premier ministre, c'est l'individu et non l'État qui, au premier chef, est responsable de sa propre sécurité comme celle de sa famille, une conviction qui remontait à l'époque lointaine où il étudiait l'économie politique à l'université Harvard<sup>9</sup>, il lui apparaît être de son devoir d'assurer la sécurité du pays advenant une urgence

---

<sup>8</sup> Notamment, les 2, 5 et 14 août 1936.

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

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

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

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

Appelé initialement « Comité sur la défense du Canada », ce groupe ministériel, qui sera connu plus tard sous le nom de « Comité du cabinet sur la défense » est composé de quatre membres : le ministre des Finances, Charles Dunning, le ministre de la Justice, Ernest Lapointe, le ministre de la Défense nationale, Ian Mackenzie, et le Premier ministre qui en préside les réunions<sup>12</sup>. Par ce geste, le gouvernement fédéral reconnaît alors formellement que la détérioration de la situation internationale risque d'entraîner le Canada dans la guerre. Il signifie également que le Canada est désormais perçu comme un pays à risque advenant une urgence internationale majeure. Face aux avancées technologiques récentes en matière d'armements, et plus particulièrement en ce qui concerne les porte-avions et les bombardiers à long rayon d'action,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 26 août 1936.

<sup>11</sup> BAC, RG 2, Vol. 1592, CP 2097, 20 août 1936.

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

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

La première réunion du Comité sur la défense du Canada, le 26 août 1936, se révèle déterminante dans l'histoire de la protection civile au Canada.<sup>13</sup> En effet, dans le cadre d'une discussion d'ensemble sur la situation de la défense du pays en regard de ce qui apparaît de plus en plus comme une guerre imminente, un groupe de ministres au plus haut palier du gouvernement vont se pencher pour la première fois sur la question de la protection de la population civile. Au cours de cette réunion, le major général E.C. Ashton, Chef de l'état-major général et représentant de l'Armée, le commodore Percy Nelles, de la Marine, et l'officier en chef de l'Air, George Croil<sup>14</sup>, sont invités à exposer « a review of the existing situation »<sup>15</sup>. Le système de défense du pays est, selon eux, en piteux état. Selon l'historien James Eayrs, « During 1933-1934, the armed forces of Canada [had] reached the nadir of their neglect. The money made available for their maintenance – a little over \$13 million – was barely enough to keep them in being »<sup>16</sup>.

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

---

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

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

<sup>15</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 26 août 1936.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>18</sup> *Op.Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 26 août 1936.

armées<sup>19</sup>. En réponse au ministre des Finances sur la question à savoir « whether steps should be first taken to meet the protection of the civilian population », le général Ashton déclare que « the protection of the civilian population by the provision of gas masks was really not a matter for the Department »<sup>20</sup>. Il explique ensuite que l'artillerie antiaérienne et un accroissement substantiel des forces aériennes constituaient « essential methods of protection as gas attacks would come from the air. He further explained that a cheap and easily manufactured civil type of gas mask was now being produced in England in quantity and could easily be produced in Canada »<sup>21</sup>. Dans une note de service qu'il fait suivre au ministre Mackenzie, Ashton précise sa pensée. Il recommande la création d'un secrétariat permanent « in order to obtain co-ordination and progressive functioning of the Canadian Defence Committee and of the sub-committees »<sup>22</sup> et insiste à nouveau sur le fait qu'il n'appartient pas à la Défense nationale de protéger la population civile des attaques aériennes ou des attaques au gaz :

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

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

---

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

<sup>20</sup> *Loc. Cit.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>22</sup> *Loc. Cit.*

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 2.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>25</sup> *Op. Cit.*, McConnell, *Plan for Tomorrow*, p.1.

<sup>26</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG26 - J 13, *Diaries*, 25 août 1936.

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

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

---

<sup>27</sup> *Loc. Cit.*

<sup>28</sup> *Op. Cit.*, Pope, *Soldiers and Politicians*, p. 127.

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

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

Il faudra néanmoins attendre au printemps 1937 avant de voir s'enclencher les événements. En avril, Mackenzie King approuve les recommandations de la Défense nationale au sujet de la création de sous-comités. « All your recommendations... were considered by Council and were approved », écrit-il à son ministre de la Défense et ajoute « I should therefore be obliged if you could have steps taken to have this machinery put in motion »<sup>30</sup>. Puis, en mai, on fait l'annonce devant la Conférence impériale à Londres que le Canada est en voie de mettre sur pied une organisation semblable à celle du Comité impérial sur la Défense<sup>31</sup>. Mais, le ministère des Affaires extérieures que dirige pourtant le Premier ministre, retarde une décision sur le mode de fonctionnement des sous-comités<sup>32</sup> et ne se déclare formellement d'accord avec

---

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

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

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

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



l'attribution de la direction d'ensemble de ce dossier au ministre de la Défense nationale qu'au mois de décembre<sup>33</sup>. Ce n'est finalement que le 7 février 1938 que le sous-ministre de la Défense nationale convoque une réunion de tous les ministères fédéraux afin d'établir la représentation et la composition de ces sous-comités. Au nombre des recommandations des sous-ministres figure la création d'un sous-comité sur les précautions contre les raids aériens<sup>34</sup>.

Un mois plus tard, le 14 mars 1938, le décret 531 du Conseil privé vient sanctionner ces recommandations. Le gouvernement canadien crée de la sorte un ensemble de sous-comités interministériels permanents appelés « to inquire into and report upon the practical problems concerning Canada which might arise in time of war or emergency, real or apprehended, and the measures to be taken in the event of a decision being duly reached at the time that war or emergency measures be taken on behalf of Canada »<sup>35</sup>. Six sous-comités vont donc se pencher sur les problématiques du traitement réservé aux résidents étrangers et à leurs biens, de la censure, des navires et aéronefs, des précautions contre les raids aériens, de la législation d'urgence et de la coordination en matière de défense<sup>36</sup>. Quant au Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens, il est appelé à établir « a comprehensive scheme detailing the non-military measures »

---

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

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

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

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

<sup>36</sup> *Loc. Cit.*

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

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

Pendant toute cette période, King demeure convaincu que le pays doit en arriver à un certain consensus s'il doit partir en guerre. Il fera donc preuve de grande prudence, en allant même jusqu'à retarder certaines décisions et à garder d'autres secrètes, afin d'éviter de soulever la controverse et de compromettre l'unité du pays<sup>37</sup>. Il n'en reste pas moins que le jour suivant l'occupation de l'Autriche par les troupes hitlériennes et la formation de l'*Anchluss*<sup>38</sup>, le 16 mars 1938, Mackenzie King est en mesure de mettre en branle la machinerie gouvernementale lui permettant de renforcer un état de préparation qui laissait beaucoup à désirer.

Le Sous-comité sur les précautions contre les raids aériens, que préside le docteur R.E. Wodehouse alors sous-ministre des Pensions et de la Santé nationale, amorce rapidement ses travaux. Il tient sa première réunion à peine deux semaines suivant l'adoption du décret<sup>39</sup>. Les membres qui le composent proviennent des ministères des Pensions et de la Santé nationale, des Transports, des Postes, du Commerce, des Finances, de la Défense nationale, des Affaires extérieures, du Travail et du Secrétariat d'État<sup>40</sup>. Plusieurs raisons militent en faveur de la nomination d'un dirigeant civil du ministère

---

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

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

<sup>39</sup> La réunion initiale du sous-comité a lieu le 29 mars 1938.

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

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

En premier lieu, le ministère des Pensions et de la Santé nationale entretenait, et cela, déjà depuis longtemps, d'étroites relations avec les ministères provinciaux de la Santé. Il était ainsi bien préparé à assurer la surveillance des mesures qui seraient éventuellement mises en place pour la protection de la population. Deuxièmement, bon nombre de conseillers médicaux du ministère des Pensions et de la Santé nationale avaient les connaissances et l'expérience nécessaires pour appuyer les provinces en matière de planification d'activités de protection civile reliées à la santé, telles que le traitement des victimes, les évacuations et même la réparation des systèmes d'aqueducs et d'égouts. On pouvait aussi penser que ce ministère était le mieux placé pour s'occuper des précautions contre les raids aériens compte tenu de la définition de la menace que constituaient les bombes au gaz<sup>41</sup>.

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

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

Le mandat est complexe. Non seulement les membres du sous-comité n'ont-ils accès qu'à une maigre documentation sur le sujet<sup>43</sup>, mais le secret qui entoure les travaux empêche

---

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

<sup>42</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p.4.

<sup>43</sup> Les publications sur les précautions contre les raids aériens sont alors plutôt rares :

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

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

Sous l'impulsion du docteur Wodehouse et du colonel M.A. Pope, secrétaire du Comité des chefs d'état-major de la Défense et qui agit à titre de secrétaire de coordination des six sous-comités<sup>45</sup>, les réunions se poursuivent de façon soutenue pendant les trois mois qui suivent. Dans ses mémoires, le colonel Pope, qui deviendra l'attaché militaire du Premier ministre et occupera divers postes de haut rang au sein de l'Armée pendant la guerre, note que contrairement à l'expérience britannique où les membres du gouvernement sont appelés à diriger les travaux des sous-comités relevant du Comité de la défense impériale, le gouvernement canadien ne retient pas ses suggestions répétées « that it would be advantageous in every way if some of our ministers could be moved to direct the activities of similar committees at work in Canada »<sup>46</sup>. En conséquence, écrit-il, « [i]t was slow business. The interest of civil departments lay in other directions and so for some time I had an uphill battle... I had also to keep my eye on External Affairs for there would have been little profit in going farther than they would accept »<sup>47</sup>. Néanmoins, le rapport du Sous-

---

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

<sup>44</sup> *Op. Cit.* Rannie, *Civil Defence*, p. 4.

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

<sup>46</sup> *Op. Cit.*, Pope, *Soldiers and Politicians*, p. 127.

<sup>47</sup> *Loc. Cit.*

comité sur les précautions contre les raids aériens, le premier des six groupes à terminer son mandat, est déposé auprès du Conseil des ministres le 30 juin 1938. Il est approuvé avant la fin du mois de juillet<sup>48</sup>. Après avoir tracé la distinction entre les actions militaires mises en œuvre avant que ne se produise une urgence et les mesures civiles se rapportant aux précautions contre les raids aériens, le rapport stipule que la « défense passive » est un aspect de la défense nationale et qu' il appartient au gouvernement fédéral de planifier la forme que pourrait prendre l'organisation devant s'occuper de cette question :

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

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

---

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

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>50</sup> *Loc. Cit.*

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

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

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

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

---

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

<sup>52</sup> *New York Times*, 16 mars 1938, p. 1.

<sup>53</sup> *Loc. Cit.*

l'état d'« unpreparedness » du pays, et ce, jusque dans les jours qui précèdent le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale<sup>54</sup>.

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

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

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

---

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

<sup>55</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 7.

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

Au nombre des mesures que le sous-comité inclue dans son rapport et souhaite voir le gouvernement adopter, figurent l'établissement d'un système d'alerte, l'élaboration de restrictions quant à l'éclairage, la protection contre les bombes à haute intensité, incendiaires et chimiques, les soins à accorder aux victimes, la création de groupes de sauvetage, le maintien des services publics essentiels, la dispersion de la population, et les consignes à donner au public. Le rapport recommande aussi que des brochures d'information rédigées à l'intention des autorités locales et des organismes bénévoles soient produites sur-le-champ. Selon le rapport du sous-comité, c'est le ministère des Pensions et de la Santé nationale qui, par l'entremise des provinces et de concert avec les municipalités, devrait se voir confier la responsabilité des précautions contre les raids aériens. À la suite du dépôt du rapport, le ministère de la Défense nationale semblera faire preuve de moins en moins d'intérêt envers les précautions contre les raids aériens, quand il ne s'agira pas manifestement d'obstruction, en particulier dans le cas de certaines mesures de précaution contre les gaz<sup>56</sup>. Le rapport stipule enfin que le gouvernement fédéral devrait aussi se charger de défrayer les coûts de production des brochures, des masques à gaz, des équipements de décontamination et de la formation des instructeurs.

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

---

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



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

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

---

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

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

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

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

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

L’intérêt du comité envers les mesures contre les attaques par le gaz s’exprime au moyen de la création d’un second sous-comité qui se penche sur les façons de prémunir contre de telles attaques les populations des zones vulnérables des régions côtières. En août 1938, une note de service du ministre des Pensions et de la Santé nationale est envoyée au Premier ministre Mackenzie King dans laquelle se trouvent plusieurs recommandations, notamment celle concernant l’acquisition de quelque 3 000 000 de masques à gaz à l’intention de la population civile et de 100 000 masques à gaz spéciaux et de combinaisons antigaz à l’usage des policiers, des pompiers et des membres des équipes de sauvetage<sup>60</sup>. Cette demande demeurera cependant lettre morte. Le gouvernement

---

*contre les raids aériens. Renseignements généraux à l’usage des autorités civiles*, Ottawa [s.d.], se retrouve dans BAC RG 24, Vol. 2762, Dossier 8-1-1. Voir également : *Op. Cit.*, Department of Pensions and National Health, *Annual Report for 1940*, p. 152.

<sup>59</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 13. Entre autres effets pervers de la décision de King de garder secrets les préparatifs d’urgence d’avant-guerre aura été l’imposition « par la force des choses » du modèle britannique, sans consultation et tiré d’un nombre restreint de publications officielles, sur une réalité canadienne qui ne correspondait que peu à celle de la Grande-Bretagne.

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

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

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

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

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

---

<sup>61</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 15.

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

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

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp.16-17.

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

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

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

Mais surtout, devant l'insistance du Premier ministre à garder secrets les préparatifs de défense et, en particulier, la décision de ne pas rendre publiques les mesures de renforcement de l'état de préparation, il ne reste à Wodehouse qu'à marquer le pas et à faire parvenir à son ministre<sup>64</sup>, C.G Power, un rapport détaillé contenant ses recommandations.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 19.

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

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

---

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

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

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

<sup>65</sup> *Op. Cit.* Rannie, *Civil Defence*, p. 19.

## 2

LES APPRENTISSAGES INCERTAINS DES PRÉCAUTIONS  
CONTRE LES RAIDS AÉRIENS

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

Décret du Conseil privé 9969, 4 janvier 1944

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

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

---

<sup>1</sup> BAC, RG 2, Vol. 1832, CP 9969, 4 janvier 1944.

<sup>2</sup> BAC, RG 2, Vol. 1653, CP 2483, 3 septembre 1939.

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

En réalité, l'adoption de ces règlements permet l'exercice de mesures de sécurité extrêmes telles que la suspension de l'*habeas corpus*, l'internement, l'interdiction de certains groupes politiques ou religieux, certaines restrictions du droit de parole, la confiscation de biens et la censure. En termes de droits humains, elle signifie surtout que certains droits de la personne sont suspendus pendant toute la période d'urgence nationale dans un pays que dirige désormais le Comité de guerre<sup>4</sup>.

Un peu plus de 10 p. cent de la réglementation initiale se rapportent à la sécurité publique. Les règlements de 32 à 38 portent notamment sur les évacuations, les précautions contre les attaques, les dommages aux propriétés et la contamination au gaz, le contrôle de l'éclairage et du bruit, les couvre-feux, les explosifs, munitions et armes à feu et la production et le transport de produits dangereux<sup>5</sup>. Ce cadre juridique se révélera bientôt insuffisant dans l'application des pouvoirs discrétionnaires du ministre responsable afin d'assurer l'observation des décrets. Le gouvernement se verra contraint de prendre des mesures afin de clarifier formellement sa position à la suite d'un jugement de la Cour supérieure du Québec sur le camouflage des lumières qui interviendra en mai 1941. La cour avait alors rejeté une accusation de non-conformité au règlement 35 sur le camouflage des lumières invoquant une délégation insuffisante de pouvoirs accordée aux fonctionnaires provinciaux. Le mois suivant, Mackenzie King devra signer un décret du Conseil confiant au ministre des Pensions et de la Santé nationale la responsabilité unique de l'observation des décrets se rapportant aux précautions contre

---

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

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



les raids aériens<sup>6</sup> et en juillet, il révoquera le règlement 35 sur le camouflage des lumières. Il faut noter également qu'à la suite de l'attaque japonaise du 7 décembre 1941 sur la base navale américaine de Pearl Harbor, le 19 décembre, le gouvernement va devoir à nouveau resserrer sa réglementation :

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

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

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

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

---

<sup>6</sup> RG 2, Vol. 1718, CP 3962, 2 juin 1941.

<sup>7</sup> RG 2, Vol. 1742, CP 9818, 19 décembre 1941.

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

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

Pour s'acquitter de ses propres responsabilités, le gouvernement fédéral nomme un fonctionnaire du ministère des Pensions et de la Santé nationale, le colonel E.H. Minns, à la tête de l'organisation fédérale des précautions contre les raids aériens<sup>9</sup>. Conseillé par le comité ministériel, ce dernier est de plus appelé à maintenir la liaison avec ses homologues britanniques et américains, surveiller la fabrication et la distribution des équipements, voir à la dissémination de l'information, rédiger des discours et conseiller le ministre et le sous-ministre sur les politiques<sup>10</sup>. C'est aussi un document du comité ministériel, la brochure *Air Raid Precautions: Information for the Civil Authorities*, qui informe les comités provinciaux des grandes orientations et des services fédéraux offerts aux provinces et municipalités. Chaque province a néanmoins la responsabilité de mettre en œuvre son propre programme, comme l'indique le chercheur David McConnell :

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

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

---

<sup>9</sup> *Op. Cit.*, Rennie, *Civil Defence*, p. 23.

<sup>10</sup> *Loc. Cit.*

<sup>11</sup> *Op. Cit.* McConnell, *Plan for Tomorrow*, pp. 3-4.

formation à l'intention des citoyens en vue d'assurer la protection des personnes et de leurs biens<sup>12</sup>. Quant au gouvernement fédéral, il avait été plus pointu dans sa définition et indiqué que celle-ci comprenait toutes les mesures susceptibles d'application sur le sol en vue d'atténuer autant que possible les effets des attaques aériennes. L'absence de contraintes au plan de la participation faisait en sorte que celles-ci étaient considérées comme une responsabilité locale devant être assumée par les individus ou, tout au plus, les autorités municipales. Le gouvernement fédéral, croyait-on alors, ne devait intervenir qu'à titre de coordonnateur et de pourvoyeur d'aide financière, de fournitures et d'équipements essentiels dans les régions considérées comme étant à distance de portée des forces ennemies. Ces régions, pour la plupart des régions côtières, comprenaient des sections de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick, du Québec et de l'Ontario. L'Île-du-Prince-Édouard fera aussi partie du programme à compter de 1941. Mais, la perception qu'Ottawa est responsable de la coordination des précautions contre les raids aériens se concrétise avant même que la guerre ne soit officiellement déclarée. Dès le 25 août 1939, des fonctionnaires du ministère commencent à rencontrer des représentants de gouvernements provinciaux afin de leur expliquer ce en quoi consistaient les mesures de précaution contre les raids aériens, leur suggérer les étapes à franchir lors de situations d'urgence et leur offrir la collaboration du gouvernement fédéral<sup>13</sup>. En janvier 1940, cette « collaboration » prend aussi la forme d'une offre d'aide financière, selon le rapport annuel du ministère :

---

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

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

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

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

Initialement, à l'exception de l'Ontario, dont le comité provincial ne verra le jour qu'en septembre 1940 sous la pression de l'opinion publique, la réponse est enthousiaste et des comités provinciaux et municipaux, de même que des unités locales prennent forme rapidement<sup>17</sup>. En mars 1940, l'organisation compte 301 employés dont presque

---

<sup>14</sup> *Loc. Cit.*

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

<sup>16</sup> *Loc. Cit.*

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

les deux tiers sont à temps complet et le budget des salaires pour l'administration centrale et dans les provinces s'établit à 562 385 dollars<sup>18</sup>. L'organisation fédérale décide même de créer un comité distinct pour le district fédéral qui va relever directement du ministre des Pensions et de la Santé nationale<sup>19</sup>. Ce district fédéral comprend alors les « cités, villes et villages » suivants : Ottawa, Hull, Gatineau, Pointe-Gatineau, Wrightville, Val-Tétrault, Deschênes, Westboro, Britannia, Woodroffe, McKellar, Carlington, City View, Laurentian View, Hogg's Back, Brookfield, Ellwood, Billings Bridge, Hurdman, Cyrville, Overbrook, Eastview, Clarkstown, Rockcliffe Park, « Quarries » et « Kettle Island »<sup>20</sup>. Au fil des mois qui suivent, les activités de protection de la population prennent de l'ampleur et les provinces commencent à percevoir différemment les responsabilités fédérales à cet égard, principalement en matière de financement. Avant longtemps, les demandes de subvention, que ce soit pour payer les salaires des fonctionnaires provinciaux, les frais des locaux et autres coûts administratifs, affluent vers Ottawa dont les réactions, tantôt inadéquates, tantôt insuffisantes à l'image des fonds dont dispose le programme, ne font qu'engendrer confusion et frustration, comme l'explique une analyse financière sur la question que produira le gouvernement au début des années 1950 :

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

---

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

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

<sup>20</sup> Voir : BSPC, Dossier « History of Civil Defence », Annexe «P».

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

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

S'il semble désormais acquis du point de vue fédéral que la fonction de défense passive est dévolue aux municipalités, il est également clair qu'Ottawa n'entend pas financer davantage les provinces<sup>23</sup>. Cependant, dès janvier 1941, le ministre Mackenzie doit faire rapport au Premier ministre que trois provinces réclament à nouveau un meilleur appui financier de la part du fédéral : « The two provinces [Ontario et Québec] which are now asking for additional funds have, in one case, already organized in areas not designated as vulnerable and, in the other case, wish to do so. British Columbia has also, now indicated a desire to organize in all parts of the province »<sup>24</sup>. L'intérêt populaire que suscitent les mesures de précaution contre les raids aériens à l'été et l'automne précédents s'explique en grande partie par l'émoi qu'engendre la capitulation de la France en juin 1940. Déjà, en avril 1940, l'invasion par l'armée allemande du Danemark et de la Norvège et l'installation de bases aériennes au-delà du cercle polaire laisse croire qu'il est possible de rejoindre le Canada par le nord. De plus, à la même

---

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

<sup>22</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 44.

<sup>23</sup> *Loc. Cit.*

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

période, on croyait qu'une invasion de la Grande-Bretagne était imminente et que l'Allemagne allait sous peu s'emparer de l'Islande. Compte tenu de l'importance stratégique de Terre-Neuve dans l'Atlantique Nord, le gouvernement fédéral négocie avec les autorités terre-neuviennes le renforcement des installations de défense sur l'île, principalement des installations et équipements de défense aérienne, y établit une présence militaire et contribue à la formation des volontaires de la *Home Guard* qui a, entre autres fonctions, la responsabilité des précautions contre les raids aériens<sup>25</sup>.

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

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

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

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

---

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

l'installation de sirènes à Victoria, Vancouver, Prince-Rupert, Toronto, Ottawa, Hull, Montréal et Québec, et fait l'acquisition et met à la disposition des comités provinciaux deux cents pompes portatives et plus d'un million de pieds de boyaux d'incendie, deux domaines qu'il considérait pourtant du ressort des municipalités<sup>26</sup>. La question de l'indemnisation « of any war service injury suffered by any air raid precautions worker during the war with the German Reich »<sup>27</sup> connaît un sort similaire. Après avoir d'abord éludé la question, le gouvernement fédéral se retrouve rapidement devant le refus de payer des provinces. En septembre 1941, il doit accepter d'assurer une pension « to any person who, while engaged as an air raid precautions worker in a designated area, suffers a war service injury which is the cause of serious and prolonged disability »<sup>28</sup>. S'ajoutent à ces difficultés des querelles intestines et particulièrement l'insistance de la Défense nationale à se distancier du ministère des Pensions et de la Santé nationale, comme en témoigne cette note de service du Chef de l'état-major de la Défense au ministre Ralston :

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

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

---

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

<sup>27</sup>BAC, RG 2, Vol. 1731, CP 7147, 10 septembre 1941.

<sup>28</sup>*Loc. Cit.*

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



contre les raids aériens, en accordant à cette fonction un profil plus élevé et en nommant à ce poste un leader de qualité<sup>30</sup>. Le candidat choisi sera l'ancien chef du Parti conservateur, l'hon. Robert James Manion.

À la suite de la victoire qu'il avait remportée au congrès d'investiture du Parti conservateur en 1938, Manion avait dû affronter Mackenzie King lors de l'élection fédérale de mars 1940 qui avait vu le Parti libéral remporter la victoire de façon majoritaire pour la deuxième fois consécutive. Après s'être ravisé de la promesse faite à Manion de ne pas tenir d'élections à cause de la guerre, King avait mené une solide campagne au cours de laquelle il s'était formellement engagé devant l'électorat à ne pas imposer la conscription, une promesse qui allait bientôt hanter les Libéraux. Catholique et marié à une Canadienne française, Yvonne Deslauriers, Manion était personnellement opposé à la conscription et il avait mené sa campagne sous la bannière d'un gouvernement national de coalition<sup>31</sup>. Au lendemain de la défaite cinglante des Conservateurs, que les partisans de la ligne dure attribuent à ses prises de position anticonscriptionnistes, Manion avait remis sa démission. En réalité, Manion obtient ce poste à la suite d'une rencontre que l'ancien chef du Parti conservateur sollicite lui-même auprès du Premier ministre en février 1941. King s'en rappelle ainsi :

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

---

<sup>30</sup> BAC, RG 2, Vol. 1743, CP 10196, 31 décembre 1941. Le poste de directeur, « with the rank and powers of a deputy head », se rapporte directement à un ministre et commande alors un salaire annuel de 8 000 dollars. En 1941, le salaire annuel moyen d'un ouvrier dans l'industrie manufacturière s'élève à 1 220 dollars. Voir : [http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=E30\\_40-fra.csv](http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/af-fdr.cgi?l=fra&loc=E30_40-fra.csv) [Consulté le 12 août 2010], Tableau E30-40.

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

<sup>32</sup> *Loc. Cit.*

En plus d'avoir gagné la confiance du Premier ministre qui a tôt fait de le considérer au plan philosophique comme un membre de la grande famille libérale<sup>33</sup>, Manion a toutes les qualités requises pour ce poste. Médecin de formation (il va se rapporter au ministre des Pensions et de la Santé nationale), il a fait partie de l'armée lors de la Grande Guerre; il s'est joint au 21<sup>e</sup> Bataillon après avoir été chirurgien au sein des forces françaises et a été décoré de la Croix militaire pour héroïsme à la bataille de Vimy. Qui plus est, peu après avoir quitté le Parti conservateur, il est devenu membre du Conseil interservices sur la guerre chimique<sup>34</sup> qui s'intéresse à l'établissement de spécifications et mesures de défense contre les armes au gaz. Il n'est donc pas surprenant de constater que les mesures de protection contre les attaques au gaz deviendront une préoccupation majeure du programme de formation des précautions contre les aériens<sup>35</sup>.

Quoi qu'il en soit, les progrès accomplis à compter de son entrée en fonction en décembre 1941<sup>36</sup> lui sont dus en grande partie. En quelques mois, il réussit à redresser le programme et à mettre de l'ordre dans le contentieux entre le fédéral et les provinces en matière de financement. Il produit un système d'évaluation des demandes de subvention en fonction du risque identifié dans les zones désignées dans chacune des provinces et de la densité de la population, ce qu'illustre bien le décret du 3 juin 1942 :

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, 17 décembre 1942.

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

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, Rannie, *Civil Defence*, p. 47.

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

For that part of the Province of British Columbia which is designated by the Department of National Defence as subject to definite risk, such territory being costly to administer because of its great area and sparse population – fifteen cents per capita; [f]or the Provinces of Prince Edward Island and Nova Scotia and for those parts of the Provinces of New Brunswick and Quebec which are designated by the Department of National Defence as subject to definite risk – twelve cents per capita; [f]or those parts of the Provinces of British Columbia, New Brunswick, Quebec and Ontario, and the Ottawa (Federal District) Area which are designated by the Department of National Defence as subject to a lesser risk – ten cents per capita<sup>37</sup>.

Ces zones venaient tout juste d'être révisées par les chefs d'état-major et reflétaient la réévaluation de la menace sur le pays à la suite de l'attaque sur Pearl Harbor<sup>38</sup>.

Manion s'en prend également au problème de la nature et de la quantité des équipements de précaution contre les raids aériens que le gouvernement fédéral était appelé à fournir aux provinces. À la fin de mars 1942, alors que des équipements pour une valeur de 721 000 dollars avaient été distribués aux collectivités à risque, la valeur des commandes en carnet s'élevait à quelque 1,3 million dollars<sup>39</sup>.

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

---

<sup>37</sup> BAC, RG 2, Vol. 1761, CP 4738, 3 juin 1942.

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

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

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

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

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

---

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

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

mondiale, ils continuent de hanter l'imagerie populaire et le gouvernement. Mackenzie King avait en tête cette menace lorsqu'il avait créé le Comité sur la défense en 1938. Le haut commandement militaire en tenait toujours compte dans ses analyses de la menace militaire. Quant au comité Wodehouse, il s'était lui-aussi penché sur la question<sup>42</sup>. Manion, qui a vécu les horreurs de la Première Guerre mondiale et qui connaît bien le domaine de la lutte anti-gaz à cause de sa nomination passée au Comité interservices sur la guerre chimique, va reprendre à son compte ce cheval de bataille.

À peine trois mois se sont écoulés depuis son entrée en fonction lorsque la décision est prise d'équiper tous les intervenants des mesures de précaution contre les raids aériens de « respirateurs spéciaux » et de distribuer des masques à gaz à la population civile dans les zones à risque défini. Deux millions de ces masques se retrouvent ainsi entre les mains des provinces qui les conservent dans des entrepôts de réserve sans être ni distribués, ni même, pour la plupart assemblés<sup>43</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

Le brigadier général à la retraite Alexander Ross, haut gradé de la Légion canadienne et juge de la Cour de district, succède à Manion au poste de directeur du programme à la mi-juillet<sup>45</sup>. Ross connaît déjà la fonction. Décoré de l'Ordre du Service distingué (DSO) pour son rôle lors de la Bataille de Vimy<sup>46</sup>, président de la Légion canadienne de 1934 à 1938, il avait mis sur pied l'organisation provinciale de la Saskatchewan au lendemain de la débâcle française en mai-juin 1940<sup>47</sup>. Il est aussi convaincu que son prédécesseur de l'importance de la fonction pour assurer la protection

---

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

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

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

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

de la population. Mais, le temps joue en sa défaveur. Même si l'organisation prend officiellement le nom de Défense civile en novembre 1943<sup>48</sup> et que l'utilisation de cette appellation à travers tout le pays pouvait laisser croire que la fonction avait désormais acquis ses « lettres de noblesse » au sein de la stratégie nationale de défense, les difficultés du programme ne cessent de s'accumuler. D'ailleurs, le simple fait de voir presque un an s'écouler avant que ne s'impose la nouvelle nomenclature est sans doute symptomatique des obstacles qui jonchaient déjà son parcours.

À Ottawa, à la mi-septembre, Ross est appelé à rectifier le tir au sujet de certaines allégations qui circulent dans la presse à l'effet que le gouvernement fédéral serait sur le point de relâcher les mesures de précaution contre les raids aériens<sup>49</sup>. Dans les provinces, nombreux sont les éléments du programme qui commencent déjà à se désagréger.

L'organisation provinciale de l'Ontario est démantelée à la suite de la décision des chefs d'état major d'exclure la province des zones à risque qui intervient en novembre 1943<sup>50</sup>. Seules les activités des organisations locales de Niagara Falls,

---

<sup>48</sup> Cette décision vise à rendre la nomenclature conforme à celle de la Grande-Bretagne. Dans un premier décret du conseil en mars 1943, l'expression « civil air raid precautions » est remplacée dans le texte par « civil protection » à deux reprises par Mackenzie King lui-même, qui signe le document. Mais, cette appellation semble avoir fait long feu et est remplacée par « civil defence » dans le texte du décret de novembre. Au sujet de la question de la nomenclature en vigueur en Grande-Bretagne. Voir : BAC, RG 2, Vol. 1824, CP 8453, 2 novembre 1943.

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

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

Windsor, Sarnia et Sault Ste. Marie vont se poursuivre jusqu'à la fin de 1944 en raison du partage de certaines installations de défense civile avec celles de villes voisines aux États-Unis<sup>51</sup>. Les organisations locales de ces collectivités vont alors relever directement du bureau central, à Ottawa<sup>52</sup>. Au moment de l'annonce, le *Globe and Mail* n'hésite pas à reprendre les paroles du Procureur général de l'Ontario, Leslie Blackwell, pour qui l'absence de directives claires de la part d'Ottawa avait contribué à précipiter le démantèlement du programme dans sa province :

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

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

---

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

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

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



évacuations sont transférés à d'autres fonctions en octobre 1943<sup>54</sup>. Le Québec urbain ne fait pas exception à la règle. À Verdun, banlieue ouvrière de Montréal qui, d'après Serge Durflinger, constitue un véritable « microcosm of a wider national experience »<sup>55</sup>, se dégage un parcours similaire à celui que l'on rencontre ailleurs au pays :

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

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

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

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

---

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

<sup>55</sup> *Op. Cit.*, Durflinger, *Fighting from Home*, p. 3.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>57</sup> *Loc. Cit.*

organization of Civil Defence and by reason of the fact that all equipment necessary for such organization has been secured and issued, there is no longer any need for the employment of a Director, devoting his full time to the duties of this office »<sup>58</sup>. Ainsi, Ross pourra continuer de superviser les comités provinciaux et d'aviser le ministre des Pensions et de la Santé nationale au rang de sous-ministre, mais à temps partiel et sans rémunération. Seul le remboursement de ses frais de voyage et de certains frais pour un soutien clérical temporaire ne dépassant pas 50 dollars par mois lui est accordé. Le succès temporaire de l'offensive allemande dans les Ardennes en décembre 1944 empêche Ottawa de démanteler plus avant l'organisation. Mais dès le début de 1945, alors que les Alliés mènent une contre-attaque qui allait rejeter les troupes ennemies en deçà de leur ligne de départ, le gouvernement fédéral décide de mettre un terme « sans délai » aux activités de défense civile à travers le pays<sup>59</sup>. Finalement, à la suite de la reddition du Japon au mois d'août, les Règlements pour la défense du Canada qui se rapportaient à la protection civile sont rescindés le 14 septembre et l'organisation disparaît complètement en octobre 1945<sup>60</sup>.

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

---

<sup>58</sup> BAC, RG 2, Vol. 1860, CP 6167, 9 août 1944.

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

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

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

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

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

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

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

---

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

temps de son mandat à demander aux chefs de l'état-major la participation d'officiers de chacun des services aux réunions de direction de son organisation. En dépit des réticences des militaires, cette pratique avait été maintenue jusqu'au décès de Manion. Lorsqu'il prend les commandes de l'organisation, Ross, lui-même un ancien haut gradé de l'armée qui n'éprouvait aucun scrupule à transiger directement avec les chefs d'état-major, met fin à cette pratique. Toutefois, peu après sa nomination, un écart ne tarde pas à se creuser entre Ross et les militaires au sujet de la perte continue de personnel clé de son organisation au profit des forces armées. La situation semble particulièrement alarmante en Colombie-Britannique. Celle-ci s'envenime à un point tel que le ministre de la Défense nationale doit émettre des instructions en 1943 afin que cesse tout recrutement de membres de l'organisation sans l'obtention au préalable de la permission du comité provincial. Le ministère de la Défense nationale ne considère toujours pas les précautions contre les raids aériens comme des opérations militaires à proprement parler<sup>62</sup>, tel que le précise Tracy Davis :

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

---

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

<sup>63</sup> *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 21.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>64</sup> *Op Cit.*, Durflinger, *Fighting from Home*, p. 80.

<sup>65</sup> *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 21

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

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

Au cours de ses six années d'existence, l'organisation des précautions contre les raids aériens aura touché près de 775 collectivités<sup>67</sup> et formé plus de 280 000 bénévoles à travers le pays<sup>68</sup>. Derrière cette première expérience nationale en matière de protection civile se cache surtout un constat de carences multiples. À l'exception des équipements personnels que les volontaires pouvaient conserver, qui se résumaient à fort peu, et des services auxiliaires de lutte contre les incendies qui serviront après la guerre dans quelque cinq cents petites municipalités<sup>69</sup>, l'héritage de cette première organisation de protection civile ne laissera que peu de traces. Seul le concept qui s'y rattache, vu comme une responsabilité individuelle fondée sur le volontariat guidé et soutenu par une organisation centrale, devait se maintenir au-delà de la guerre. Les apprentissages des précautions contre les raids aériens, aussi incertains soient-ils, ne vont pas pour autant sombrer dans l'oubli. Née en réponse aux impératifs de temps de guerre, la protection civile n'allait pas tarder à refaire surface en réaction aux impératifs de temps de paix.

---

<sup>67</sup> *Op. Cit.*, McConnell, *Plan for tomorrow*, p. 13

<sup>68</sup> Voir : Rannie, *Civil Defence in Canada*, p. 17.

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

## 3

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

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

Larry Worthington, *'Worthy': A Biography*

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

---

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

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

<sup>3</sup> *Loc. Cit*



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

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

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

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>6</sup> *Loc. Cit*

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 1.

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

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

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

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>9</sup> *Loc. Cit.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>11</sup> *Loc. Cit.*

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

---

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

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

<sup>14</sup> *Loc. Cit.*

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

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

Que la géographie ait fait du Canada un pays voisin de l'URSS ne fait qu'ajouter à leurs craintes. Les bombardiers à long rayon d'action soviétiques sont là pour leur rappeler. En ce sens, ils permettent non seulement d'actualiser la menace, mais également de l'accentuer. Désormais, l'océan Arctique ne peut plus être considéré comme une zone de protection. Il apparaît plutôt comme un théâtre d'opérations en devenir où pourraient se mesurer les superpuissances<sup>16</sup>. Les réalités du nouvel ordre mondial qui se profilent outre-mer s'expriment ouvertement dès le mois de février 1946 au travers d'une série d'événements qui se déroulaient pourtant en secret depuis septembre 1945.

---

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

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

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

Le 5 septembre 1945, Igor Gouzenko, un employé de l'ambassade soviétique à Ottawa, s'enfuit en emportant quelque 190 documents qui prouvent l'existence de réseaux d'espionnage au Canada. Il se présente à l'*Ottawa Journal* qui, jugeant l'affaire trop dangereuse, l'invite plutôt à se rendre, le lendemain, au ministère de la Justice. Gouzenko est cependant poursuivi par la police secrète soviétique. Deux jours plus tard, le 7 septembre, le gouvernement canadien accorde l'asile politique à Gouzenko et sa famille dans une base d'entraînement et un centre de communication non loin de Whitby (Ontario). Pendant ce temps, l'affaire reste secrète, le temps que le gouvernement puisse accumuler des preuves. Mackenzie King et son ministre de la Justice, Louis St-Laurent, décident d'un commun accord de mettre sur pied une commission royale d'enquête<sup>18</sup> dont les interrogatoires *in camera* vont mener aux premières arrestations de citoyens canadiens en février 1946<sup>19</sup>. Les travaux de la commission royale d'enquête produisent une série de rapports préliminaires de même qu'un imposant rapport final au mois de juillet suivant. Ce rapport va teinter la psychologie collective des Canadiens pour des

---

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

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

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

années à venir. En ravivant la psychose de l'existence d'une cinquième colonne communiste au Canada, la commission renforce un environnement politique d'animosité à l'endroit de l'Union soviétique et met en exergue une atmosphère de crise et de trahison attribuée au comportement d'un ancien allié devenu ennemi. Pour leur part, les grands quotidiens du pays contribuent de manière importante à véhiculer l'impression de l'existence d'un vaste complot relié au secret atomique<sup>20</sup>. Si, comme le mentionnent l'historien Reg Whittaker et le documentariste Gary Marcuse, « [n]othing in the activities of the Canadian scientists and technicians apprehended in the Gouzenko affair justified the inflated atom spy ring label that was (and has continued to be) attached to the accounts of the affair »<sup>21</sup>, l'épisode Gouzenko devient néanmoins, selon la thèse d'Anne Fisher portant sur le mythe de la protection dans la Défense civile de l'après-guerre, le premier « concerted government effort to vilify the Soviet Union »<sup>22</sup> dans un contexte de polarisation idéologique. En même temps, il apparaît aux yeux de plusieurs comme la démonstration publique de la malveillance du communisme dans un monde

---

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

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

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

qui se présente désormais fracturé le long de failles sociétales<sup>23</sup>. L'Affaire Gouzenko allait ainsi contribuer à amener de nombreux Canadiens à penser que le communisme ne pouvait faire autrement que de mettre en danger les valeurs démocratiques auxquelles ils adhéraient et alimenter le discours dominant de la Guerre froide fondé sur la terreur nucléaire<sup>24</sup>.

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

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

---

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

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

donné l'Accord du Potomac<sup>25</sup> recommandant la création de la Commission de l'énergie atomique qui constituait l'objet de la toute première résolution de l'Organisation des Nations Unies (ONU)<sup>26</sup>.

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

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

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

---

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

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

<sup>27</sup> *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 155.



spécial de la revue *New Yorker* intitulé « Hiroshima » et entièrement consacré à l'expérience vécue par des survivants de la bombe atomique. L'article de John Hersey, publié aussi sous forme de livre de poche, sera traduit en plusieurs langues et diffusé à plus de trois millions d'exemplaires<sup>28</sup>. Le texte sera lu sur les ondes radiophoniques du réseau américain ABC, de la BBC en Grande-Bretagne et de la CBC au Canada. Il sera largement commenté par les grands journaux et magazines américains et internationaux. L'importance marquante de ce texte d'à peine une centaine de pages se révèle principalement dans le fait que pour la première fois, d'après Tracy Davis, « Westerners were encouraged to empathize with the victims of the atomic bomb and come to grips with the human consequences of atomic weaponry »<sup>29</sup>. L'effet de cette publication ajouté à l'incapacité de la Commission de l'énergie atomique de l'ONU d'en arriver à un accord en matière de contrôle, agit comme catalyseur de la naissance du mouvement pacifiste canadien qui trouve son expression dans l'opposition à la guerre, au militarisme et à la présence d'armes atomiques au pays<sup>30</sup>.

Devant les déclarations alarmistes qui commencent à se faire de plus en plus nombreuses sur les effets et les conséquences de l'arme atomique et de la guerre bactériologique<sup>31</sup>, le Chef de l'état-major général, Charles Foulkes, recommande la création d'un programme d'information sur la défense civile lors d'une réunion du Conseil de recherche sur la défense en décembre 1947. Selon lui, un tel programme

---

<sup>28</sup> John Hersey, « Hiroshima », *The New Yorker*, 31 août 1946.

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

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

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

aurait l'avantage de contribuer à faire échec à ce qu'il qualifie d'« attitude défaitiste » qui semble vouloir se propager à l'étendue du pays. L'un des tenants et aboutissants de la défense civile étant qu'un état de préparation adéquat permet de survivre à une attaque nucléaire, les mesures de protection civile sont vues comme un moyen efficace de lutter contre ce défaitisme. C'est finalement une note au Comité du Cabinet sur la défense que signe le président du Conseil de recherche sur la défense, O.M. Solandt, le 14 avril 1948 qui mène à la nomination du premier coordonnateur de la défense civile du Canada<sup>32</sup>.

L'Organisation de la défense civile (ODC) de l'après-guerre voit le jour le 1<sup>er</sup> octobre 1948 au sein du ministère de la Défense nationale<sup>33</sup>. Le major-général Frederick Frank Worthington, qui vient de prendre sa retraite de l'armée, est alors nommé conseiller spécial du ministre et devient le premier titulaire du poste<sup>34</sup>.

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

Arrangements for co-ordination between the various federal, provincial, municipal and other agencies concerned with the problem.  
 Arrangements for personnel training.  
 Provision of equipment and means of achieving a greater degree of standardization.  
 Suitable means of informing and instructing the public both before and during an emergency.  
 Requirements for research [and]  
 Liaison arrangements with the United Kingdom and the United States<sup>35</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>36</sup> *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

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

Worthington s'attaque en premier à l'examen de ce qui se fait ailleurs en matière de défense civile<sup>39</sup>. Il analyse avec soin les organisations de défense civile du Royaume-Uni et des États-Unis et passe en revue divers systèmes alors en vigueur en Europe. Dans une note de service au ministre en date du 17 mars 1949, il soumet un avant-projet pour consultation interministérielle. « [C]onstructed in two parts, showing the national and provincial organisations »<sup>40</sup>, le plan comprend non seulement les grandes lignes du travail à effectuer, mais encore la façon dont Worthington entend s'y prendre pour y arriver. Un organisme qu'il nomme le « Bureau national de la défense civile » serait appelé à chapeauter l'organisation nationale. Au sein des ministères et agences fédéraux le Bureau serait d'abord et avant tout un organisme aviseur et de coordination « utilizing at all times those government departments best suited to administer the problems concerned, these problems being simply an extension of a department's normal functions »<sup>41</sup>. La même méthode et le même type d'organisation seraient utilisés tant pour la planification que l'administration des systèmes fédéral, provinciaux et municipaux.

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

---

<sup>38</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 223.

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

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

<sup>41</sup> *Loc. Cit.*

civile canadienne. En plus de s'inscrire dans une évolution similaire à celle qu'a connue la Grande-Bretagne depuis les mesures de précaution contre les raids aériens vers la défense civile, le système qu'il propose offre deux principaux avantages : dans la forme, il est de nature générale et, pour le fond, il s'appuie essentiellement sur une approche collégiale et la collaboration étroite avec les autorités locales<sup>42</sup>. Cet aspect lui apparaît essentiel à la mise sur pied d'un système à la fois efficace et respectueux du cadre légal et constitutionnel. Une seconde note sur cette question, qu'il fait parvenir au ministre de la Défense à la fin du mois de mars, indique à nouveau que, selon lui, « there is greater possibility of success of building up a plan if it is done in close conjunction with all agencies who may take part »<sup>43</sup>. Quant à la terminologie de la défense civile canadienne, elle devrait avoir un accent américain, « due to the fact that Canada is geographically joined to the United States and for an emergency we must ensure joint understanding of methods and means adopted for the overall benefit of both countries »<sup>44</sup>.

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

---

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

<sup>43</sup> *Loc. Cit.*

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

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

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

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

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

---

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

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

for the next discussions »<sup>47</sup>. En fait, Worthington a bien compris le rôle essentiel que sont appelées à jouer les provinces dans le futur système de défense civile du Canada. S'inspirant des conclusions de son prédécesseur, le général Ross<sup>48</sup>, non seulement en arrive-t-il à la conclusion que la nature même de la fonction repose sur une solide capacité d'action des provinces, mais encore que, en réponse aux attentes des provinces, la défense civile doit nécessairement inclure la notion de « désastre civil » dans son mandat. Il cherche alors à valider son approche auprès du cabinet du ministre :

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

Sur la question du rôle de la défense civile en temps de paix, la réponse ne se fera pas attendre. Elle lui parviendra par la voie hiérarchique de Charles « Bud » Drury, alors sous-ministre de la Défense nationale, qui indique clairement à Worthington que la défense civile ne peut en aucun cas privilégier les urgences de temps de paix<sup>50</sup>.

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

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

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

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

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

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

À l'été 1949, Worthington est nommé président d'un comité interministériel qui se penche sur la planification des divers aspects de la défense civile. Ce comité recommande que le gouvernement fédéral aille de l'avant avec la planification d'un système canadien de défense civile en collaboration avec les provinces, les municipalités et les organismes non gouvernementaux. Dix mois après son entrée en fonction, Worthington est donc en mesure de soumettre au ministre un plan général de mise en œuvre, y compris l'ébauche d'une organisation qui comprendrait trois divisions : les Opérations et Plans, les Services techniques et la Formation<sup>52</sup>. En plus de formaliser la répartition des rôles et des responsabilités aux divers paliers de gouvernement et, ce faisant, de confirmer le caractère fédéral du système, on établit alors les fondements de la protection civile pour les prochaines décennies<sup>53</sup>.

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>55</sup>*Ibid.*

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

L'annonce du président américain Truman en septembre 1949 que l'Union soviétique vient de mener son premier essai nucléaire n'engendre initialement que peu de réactions dans les grands quotidiens du Canada, tels que le *Globe and Mail* et *The Montreal Gazette*, et demeurent muets sur un quelconque besoin de doter de Canada de moyens en matière de défense civile<sup>56</sup>. Néanmoins, au printemps 1950, Brooke Claxton, qui avait été ministre des Pensions et de la Santé nationale vers la fin de la guerre avant d'occuper le poste de ministre de la Défense nationale<sup>57</sup>, accepte les plans pour la mise sur pied d'une organisation de défense civile dont les ramifications s'étendraient à la fois au niveau fédéral et provincial<sup>58</sup>. La défense civile est considérée alors comme une responsabilité gouvernementale dont les buts sont familiers au ministre. Il s'agit de créer une organisation de temps de paix qui aurait la faculté de pouvoir se développer rapidement en cas d'urgence. Il faut voir à l'élaboration des mesures de préparation

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sa tournée des capitales provinciales en novembre et décembre 1948 lui avait également donné bon espoir d'obtenir le soutien des premiers ministres provinciaux. Cette série de rencontres avait essentiellement pour but d'expliquer aux autorités provinciales la nature probable de l'organisation de protection civile fédérale et d'évaluer les enjeux propres à chaque province<sup>60</sup>. Si l'annonce du premier essai nucléaire de l'URSS n'avait pas entraîné initialement de réactions vives dans la presse, les Canadiens ne tardent pas à se

---

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

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

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

Aussi, à l'occasion de la première conférence fédérale-provinciale à se tenir sur la défense civile, en août 1950<sup>63</sup>, les délégués s'accordent à dire qu'il revient au gouvernement fédéral d'établir une politique nationale et d'assurer la coordination des plans provinciaux. En prévision de la conférence, Worthington avait fait préparer à l'intention des participants un petit manuel intitulé *Organization for Civil Defence* qui ne pourra être publié à temps. Les rôles et responsabilités des provinces et municipalités sont néanmoins discutés et les dix responsabilités attribuées au gouvernement central dans le manuel seront communiquées aux délégués. Ces responsabilités sont :

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

<sup>61</sup> *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 55.

<sup>62</sup> *Ibid*, pp. 55-56.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

<sup>66</sup> *Op Cit.*, Civil Defence, *Organization for Civil Defence*, p. 2.

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

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

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

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

Les conférences de 1950 et 1951 donneront lieu à la création d'un conseil consultatif fédéral-provincial permanent formé de représentants des deux paliers de gouvernement<sup>71</sup>. De toute évidence, la mise en œuvre du programme que développe Worthington allait entraîner des dépenses substantielles pour un ministère déjà aux prises avec les coûts énormes et croissants de la contribution canadienne à la guerre de Corée sous l'égide de l'ONU et à ceux de la défense européenne et nord-américaine sous l'égide de l'OTAN, comme le souligne l'historien Bercuson :

---

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

<sup>70</sup> *Ibid.*

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



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

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

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

---

<sup>72</sup> *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 223.

<sup>73</sup> *Loc. Cit.*

<sup>74</sup> *Op. Cit.*, Davidson, « Preparing for the Bomb », p. 32.

<sup>75</sup> *Op. Cit.*, Bercuson, *True Patriot*, p. 223.

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

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

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

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 228.

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

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

Au grand dam de Simonds, Claxton permet cependant à Worthington d'être accompagné de militaires dans sa tournée pancanadienne<sup>79</sup>. Ne faut-il donc pas s'étonner de voir cette pratique prendre fin abruptement lors du transfert du programme du ministère de la Défense nationale à celui de la Santé nationale et du Bien-être social<sup>80</sup>.

Contrairement à la situation qui prévalait en 1938, alors que la fonction de protection de la population civile avait été attribuée au ministère des Pensions et de la Santé nationale à la suite de recommandations provenant de ce ministère, le nouveau ministre responsable de la Défense civile, Paul Martin, accueille à contrecœur le transfert. Le ministre est d'avis que celle-ci constitue non seulement un « frustrating assignment »<sup>81</sup>, mais encore que l'attribution de ces nouvelles responsabilités est susceptible d'entraîner des coûts qui se situent « beyond the resources » de son ministère alors même que le gouvernement n'a pas encore décidé de l'importance de sa contribution financière au programme<sup>82</sup>. « No one would deny that it was important », dira le ministre, « yet it took a slew of films brochures and speeches to convince not just the average Canadian, but elected and appointed officials, to take precautions »<sup>83</sup>.

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

---

<sup>78</sup> *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. 53.

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

<sup>80</sup> BAC, RG 2, Vol. 2099, CP 985, 23 février 1951.

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

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

<sup>83</sup> *Op. Cit.*, Martin, *A Very Public Life*, p. 147.

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

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

---

<sup>84</sup> *Loc. Cit.*

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

<sup>86</sup> *Loc. Cit.*

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

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

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

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

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

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

---

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> *Loc. Cit.*

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

Pour sa part, Worthington accueille sans doute avec satisfaction l'annonce du transfert de son programme au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social qui est faite lors de la seconde conférence fédérale-provinciale en février 1951. Le déplacement de la fonction fait que les activités de l'organisation vont maintenant pouvoir s'étendre aux opérations et à la formation et devraient porter principalement sur l'établissement d'un système d'alerte, la mise sur pied de services d'urgence au niveau municipal et le recrutement de volontaires.

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

---

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

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

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

De telles actions risquent cependant d'encourager la prédisposition des provinces à vouloir s'organiser elles-mêmes en l'absence de politiques claires du gouvernement central. À la longue, pareille tendance peut les mener à agir individuellement, ce qui pourrait gêner, voire même rendre impossible à plus long terme, la coordination de mesures à l'échelle nationale. À court terme, d'avoir rendu publiques les responsabilités fédérales et provinciales respectives s'avère d'une grande utilité pour tous les intervenants. Mais, pour contrer cette tendance des provinces, le gouvernement fédéral entend désormais être le maître d'œuvre de l'importante question de la formation en matière de défense civile. Ainsi, le gouvernement du Canada sera-t-il non seulement responsable des établissements de formation à l'intention des instructeurs et des fonctionnaires, mais également du matériel pédagogique qui leur est nécessaire<sup>92</sup>.

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

---

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

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. iii.

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

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

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

Ainsi, au cours des deux premières années du programme (1952-1953 et 1953-1954), les crédits fédéraux s'élèvent à quelque 1 400 000 dollars annuellement. Pour la période de 1954 à 1959, ils s'établissent à 2 000 000 dollars par année à la suite du relèvement de la contribution fédérale en 1954<sup>94</sup>. Le tableau comparatif des crédits et des dépenses relativement au Programme d'aide fédéral pour la période témoigne, selon Thomas George, de ce qu'il estime être « the growing interest on behalf of the provinces and municipalities over the years »<sup>95</sup> envers un programme qui ne s'applique tout compte fait qu'aux organismes de mesures d'urgence provinciaux et municipaux. Au surplus, le programme est régi par un certain nombre d'exigences administratives auxquelles doivent se conformer les provinces et les municipalités intéressées<sup>96</sup>.

---

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

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

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>96</sup> *Loc. Cit.*



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

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

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

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

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

---

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

<sup>98</sup> *Op. Cit.*, Worthington, *'Worthy': A Biography*, p. 227.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>100</sup> *Op. Cit.*, Davidson, « Preparing for the Bomb », p. 29.

<sup>101</sup> *Loc. Cit.*

et au développement des premiers projets de communications publiques, de même qu'aux premières initiatives en vue d'établir d'un système d'alerte national et de fournir plus de cinq cents « 5-horsepower, 2-tone sirens, complete with control apparatus... specially manufactured for all target areas »<sup>102</sup>. L'époque est également marquée par l'entrée en vigueur du premier accord canado-américain en matière de protection civile. Annoncé le 27 mars 1951, il donne lieu à une série de recommandations dont la principale porte sur la création d'un groupe de planification conjoint en matière de défense civile<sup>103</sup>:

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

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

---

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

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

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

populations civiles en cas d'attaque<sup>105</sup>. La dichotomie fondamentale entre un système fondé sur une planification et une direction centralisatrice du gouvernement fédéral qui, au surplus, a les moyens de ses politiques, et une nécessaire mise en œuvre au plan local, qui n'en a que peu ou pas, plombe le nouveau système. Comme l'indique la veuve de Worthington :

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

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

---

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

<sup>106</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 237.