

## EN CAS DE GUERRE NUCLÉAIRE

*Mr. Diefenbaker and his ten provincial counterparts are either now in,  
or getting ready to move in to, special little fox holes,  
but the people whom they are supposed to govern  
from these fox holes have been offered no protection.  
And it's no good saying that each man is responsible for his own defence.*

*Saturday Night, 9 décembre 1961*

En matière de programmes, les travaux de l'Organisation des mesures d'urgence s'effectuent principalement au travers de deux axes majeurs. Le premier se rapporte à la coordination et la planification générale des diverses initiatives d'urgence à caractère civil des ministères et agences fédéraux. Le second se fonde sur la mise en œuvre des programmes de protection civile. L'une des deux principales préoccupations de l'OMU est alors centrée sur la survie de la nation en temps de guerre. Dès lors, il est impérieux que l'organisation soit en mesure non seulement d'assurer la continuité du gouvernement, mais encore de développer et de mettre en œuvre une politique de protection de la population en cas d'attaque nucléaire qui soit crédible.

Jusqu'en 1953-1954, la population devait s'attendre à trouver refuge au domicile familial pour se protéger d'une telle attaque. Suivant en cela la doctrine de la Seconde Guerre mondiale, les publications officielles du début des années 1950 n'incluaient pas l'évacuation au nombre des moyens pouvant assurer la survie des citoyens. Les publications officielles de l'ODC, telles que la brochure *Personal Protection Under Atomic Attack*<sup>1</sup>, tendaient plutôt à banaliser les effets de la bombe atomique et à la présenter comme une arme conventionnelle dotée d'une puissance

---

<sup>1</sup> *Op. Cit.*, Civil Defence, *Personal Protection Under Atomic Attack*, C.D. Manual No. 4, 1951.

exceptionnelle. Cependant, à compter de 1953, les politiques de défense civile commencent à s'éloigner de la notion de défense statique, et commencent à insister davantage sur la mobilité fondée sur la dispersion ou l'évacuation massive des populations urbaines. À la Chambre des Communes, les discours reflètent une meilleure connaissance technologique des armes nucléaires autant que de l'ampleur des conséquences que pourrait avoir leur utilisation. Mais, ils reflètent également cette évolution :

These greatly increased areas of destruction, together with the newly discovered realization of the great dangers over large areas of radioactive fallout, meant that it was no longer realistic to assume that the population of the average city could survive the blast by taking shelter, and then emerge with its resources and facilities substantially intact to undertake its own rescue and rehabilitation work.<sup>2</sup>

C'est également l'époque où la menace que posent les bombardiers à long rayon permet encore à la population de disposer d'une période d'avertissement variant de deux à quatre heures avant l'attaque, ce qui est jugé suffisant par les experts pour mener à bien l'évacuation d'une zone cible. Ainsi, jusqu'en 1959, le gouvernement est d'avis, comme en témoignent les échanges au parlement, que « [c]ivil defence... emphasize[s] that distance is the best defence against the H-bomb; and planning for the rapid and orderly evacuation of large urban populations... [is] feature[d in] the civil defence policies of most of the western democratic countries »<sup>3</sup>. Pour assurer la validité de ces plans d'évacuation, les responsables de la défense civile organisent entre les mois d'octobre 1954 et de septembre 1955 une série de cinq exercices auxquels participe la population à travers le pays. Un document de presse de l'OMU de 1955 trace le bilan de ces activités :

---

<sup>2</sup> Canada. *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. V, 1959, 18 juillet 1959, p. 6363.

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

The first test was held in St John's Newfoundland last September when 15,000 people were brought together in assembly areas and the total group went through actual evacuation manoeuvres; in October, 1954, Brockville, Ontario evacuated some 10,000 people ten miles from the city in less than 30 minutes; in May, 1955, St. John's, Newfoundland held a second test when almost 30,000 people were evacuated from the city and in June, Brandon, Manitoba evacuated 10,000 people using only three traffic lanes, a device used to test the capacity of exit routes.<sup>4</sup>

Le dernier exercice et le plus imposant de cette série se tient à Calgary, la deuxième ville en importance de l'Alberta et qui compte, au milieu des années 1950, quelque 180 000 habitants<sup>5</sup>. L'exercice surnommé « Operation Lifesaver »<sup>6</sup> est décrit dans la documentation officielle comme étant « the biggest full-scale test for civil defence, incorporating all the aspects of evacuation from assembly to registration »<sup>7</sup>.

L'exercice, qui se tient le 28 septembre 1955, devient le premier à faire l'essai de centres d'accueil et d'un plan de communications publiques préparé à l'avance.

« Operation Lifesaver » connaîtra néanmoins un échec retentissant et viendra remettre en question la tenue d'exercices d'évacuation de grande envergure au Canada<sup>8</sup>,

tel que le rapporte le *Toronto Daily Star* :

Calgary's so-called « test evacuation » seems to prove what the authorities must have long suspected – most Canadians are simply not interested in civil defence as it appears to them from official description... Ninety-seven per cent chose to

<sup>4</sup> MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – Evacuation and Tactical Dispersal 1954-1956 », Dossier de presse, Background Material for « Operation Lifesaver », p. 3.

<sup>5</sup> Selon les données d'un recensement municipal de 1956, la ville compte alors 179 711 habitants. Voir : *Population of Calgary 1884-1995*, [http://www.ucalgary.ca/applied\\_history/tutor/calgary/FRAME1947.html](http://www.ucalgary.ca/applied_history/tutor/calgary/FRAME1947.html) [Consulté le 2 octobre 2009].

<sup>6</sup> Voir : Frances Reilly, « Operation “Lifesaver”: Canadian Atomic Culture and Cold War Civil Defence », *Past Imperfect*, HCGSA, University of Alberta, Vol. 14 (2008), pp. 46-85.

<sup>7</sup> *Op Cit.*, « Operation Lifesaver », p. 3.

<sup>8</sup> *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 162. Une section de l'ouvrage de Davis porte spécifiquement sur la comparaison des exercices de défense civile qui se sont tenus aux États-Unis, en Grande-Bretagne et au Canada particulièrement au cours des années 1950 et 1960 et analyse en particulier « Operation Lifesaver ».

strictly ignore the exercise. It is doubtful that a similar test in Toronto or any other large Canadian city would show much better results. The plain fact is that the average citizen seems to be satisfied to go his normal way and take a chance on total destruction or total escape from the H-Bomb. In the eyes of civil defence leaders this may be an abhorrent almost sinful attitude. But it is unrealistic to proceed with plans that do not take this massive indifference into account. The Calgary experiment calls for a complete re-examination of Canada's civil defence organization and objectives.<sup>9</sup>

Bien que les plans qui sont produits entre 1955 et 1959 continuent de refléter la politique du gouvernement canadien fondée sur le développement et la mise à l'essai de plans d'évacuation en cas d'attaque nucléaire, en réalité ils ne donneront plus suite à des exercices impliquant la population. À partir de 1959, la question ne se pose même plus. Le développement accéléré des missiles balistiques intercontinentaux rend caduque toute politique d'évacuation massive puisque la population ne dispose alors plus que d'un délai d'un quart d'heure après le déclenchement d'une alerte. L'évacuation des populations urbaines dans un laps de temps si court s'avère alors tout simplement irréaliste. À la fin de 1962, plusieurs scénarios d'évacuation de masse envisagés antérieurement sont abandonnés compte tenu du temps de réaction disponible à la suite d'une alerte, comme c'est le cas à Toronto :

If Russia launches a nuclear attack, escape of Metro's 1,600,000 citizens depends on where the bomb falls, Scarborough assistant medical officer of health Dr. J.A. Bull said yesterday. Dr. Bull said he understand the Emergency Measures Organization has given up the idea of trying to evacuate persons from Metro.<sup>10</sup>

Devant l'impossibilité d'échapper physiquement à une attaque nucléaire, la seule alternative qui demeure valide aux yeux du gouvernement fédéral est de mettre en œuvre un programme de construction d'abris contre les retombées nucléaires qui serait doublé d'un programme d'évacuation volontaire. Le 20 novembre 1959, le gouvernement rend

<sup>9</sup> *Toronto Daily Star*, 30 septembre 1955, « Fizzle in Civil Defence », p. 6.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 1<sup>er</sup> novembre 1962, « Need Week's Alarm to Flee Bomb », p. 27.

public son énoncé de politiques en matière d'évacuation qui recommande désormais que « the evacuation of probable target areas should be based upon a voluntary decision on the part of individuals and the probable areas should develop traffic plans to facilitate whatever voluntary evacuation is likely to take place<sup>11</sup> .

On commence dès lors à préparer de nouveaux plans pour faciliter les déplacements au moment de l'évacuation volontaire des populations des centres urbains d'un bout à l'autre du Canada : Victoria, Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg, Hamilton, Niagara Falls, Windsor, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec, Halifax, St-Jean (N.-B.) et St John's<sup>12</sup> . Pour leur part, les habitants des petites municipalités et des régions rurales sont invités, en cas d'attaque nucléaire, à rester sur place et à se réfugier dans des abris. Du même coup, le gouvernement reconnaît le besoin et encourage la population à se construire des abris individuels ou familiaux et, en particulier, des abris contre les retombées radioactives. Un rapport de l'OMU au Premier ministre fait état des avantages liés à la construction de tels abris :

While the results of other aspects of nuclear attack such as blast and fire may be alleviated to a certain extent by preventive measures such as some degree of evacuation or protected facilities, constructed at relatively high costs, a practical and relatively economical means of adding to the possibility of survival of many Canadians would depend upon shelter against radioactive fallout.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, « Civil Emergency Planning », *Civil Defence Canada*, Vol. 2, No. 10, p. 6.

<sup>12</sup> Le nombre et l'identité des villes canadiennes varient selon l'époque. En 1956, la liste des villes énumérées dans le document Analysis of Survival Plans, Project « Q », ne comprend pas les villes de St. John's et de Calgary (*Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol 5, 5-1, Project « Q », Parts I and II, publications, 1960). En 1964, à cette liste se sont ajoutées les villes de London et d'Hamilton dans les « hypothèses de travail » de l'Organisation des mesures d'urgence. Voir : MG 30, E 211, Vol. 2, 2-10, Dossier « Emergency Planning Organization », publication, 1964, The Emergency Measures Organization, 16 janvier 1964.

<sup>13</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-6, Dossier « Draft Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning », publication, 1963, Ébauche de rapport, Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning, April 1963, p. 7.

Selon ce même rapport, le coût d'un abri contre les retombées nucléaires est évalué en avril 1963 à « perhaps \$150 or \$200 for a family, up to more sophisticated and more comfortable shelters costing 4 or 5 times as much »<sup>14</sup>. Dans le but d'augmenter le nombre de ces abris à travers le Canada, l'OMU réussit à convaincre le gouvernement d'autoriser le financement d'abris domiciliaires par l'entremise de la Société centrale d'hypothèques et de logement (SCHL) : « The federal government has developed a modest private shelter programme with provision of loans under the National Housing Act which has encouraged in a limited way, at least, the provision of shelters in homes »<sup>15</sup>. L'OMU ne ménage pas non plus ses efforts afin de mettre à la disposition des citoyens des plans d'abris antinucléaires. L'organisation produit un éventail complet de plans d'abris que l'on publie sous forme de brochures d'information dans la série « Blueprint for Survival »<sup>16</sup> et établit un système d'évaluation, d'approbation et d'inscription de plans d'abris privés ou commerciaux.

Malgré que temps et efforts soient consacrés afin d'appuyer la construction d'abris personnels, le programme s'avère un échec retentissant. Au début d'octobre 1961, au plus fort du bras de fer de Berlin, le *Toronto Telegram* rapporte que seulement trente-six ménages ont fait une demande de permis de construction à travers le pays<sup>17</sup>. Une étude menée en 1962 révèle que sur plus de 4,5 millions de ménages<sup>18</sup>, seuls quelque « 3 000 home shelters are estimated to be in existence, but of these only

---

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

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>16</sup> La première brochure de la série « Blueprint for Survival » est publiée en 1961 porte le titre *Your Basement Fallout Shelter*. Voir la section « Illustrations », p. 401.

<sup>17</sup> *Toronto Telegram*, 8 octobre 1961, « So Who's Worried », p.7.

<sup>18</sup> Selon les données de Statistique Canada, *Recensement du Canada, 1961*, vol. II, partie 1, tableau 2 (93-510 au catalogue).

Voir : [http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-XIF/sectiona/sectiona\\_f.htm#2](http://www.statcan.ca/francais/freepub/11-516-XIF/sectiona/sectiona_f.htm#2)  
[Consulté le 25 mai 2010]

200 were built using federal financial assistance through the National Housing Act »<sup>19</sup>.

Les coûts associés à la construction d'abris publics et privés ont certes contribué à cet échec. Mais, le gouvernement central paraît lui-même à certains moments manquer de détermination en regard de sa propre politique. Ainsi, en avril 1961, Ottawa refuse de financer l'intégration d'installations de refuges d'urgence dans les grandes infrastructures urbaines que constituent le système de transports publics de Toronto<sup>20</sup> et le réseau de métro que l'on propose alors pour Montréal. À Toronto, ce refus attire les critiques du *Globe and Mail* qui y voit une occasion ratée par le gouvernement Diefenbaker d'aligner ses décisions en matière de protection civile sur son discours politique :

The Dominion government may be understandably reluctant to launch into a vast program of public shelter construction – as has been done, for example, in Sweden – without a clear mandate from the people... In the meantime, there is much the Government could do at fairly modest expense: Adaptation, as has been suggested of the Toronto subway for use as a public fallout shelter, preparations for the same use of the civic square underground garage, provision of shelter space in new and existing Federal buildings.<sup>21</sup>

En réalité, même les spécialistes de la planification d'urgence sont d'avis que les Canadiens du début des années 1960 semblent enclins à considérer que les abris antinucléaires sont une responsabilité directe de l'État : « There seem to have grown a disposition on the part of the public not to accept the notion of self-help in this field but to await more aggressive measures on the part of the government »<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Emergency Measures Organization, « Appendix 2 to Statement on Civil Emergency Planning: Results to Date », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964, p. 9.

<sup>20</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Fourth Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. IV, 1960-61, 19 avril 1961, p. 3798.

<sup>21</sup> *Globe and Mail*, 15 novembre 1961, « Out of Tocsin B », p. 6.

<sup>22</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-6, Report to the Prime Minister on Civil Emergency Planning, p. 4.

Tel que le souligne Tracy C. Davis, « [t]hey believed so strongly... the government – not individuals – should provide bomb shelters... that only a tiny fraction of the population built shelters in their homes »<sup>23</sup>. Les hésitations à s'engager plus avant dans ce programme d'autoassistance ajoutent à la réticence populaire et accentuent le doute dans l'esprit des Canadiens quant à l'utilité d'investir dans la construction d'abris personnels. D'autant plus que certains milieux et une partie de la presse, dont le *Saturday Night*, n'hésitent pas à critiquer les choix du Cabinet dans l'allocation de sommes importantes à des fins autres que la protection immédiate des citoyens :

The Alice in Wonderland approach to civil defence still exists in Ottawa... We wonder if anyone has ever totalled up the amount which this Government has spent on early warning lines, federal operations centres and a network of communications which have no people to serve. A warning now from any of the three lines would not be communicated to the Canadian people at large because there is no overall set-up by which to do this. Even those cities which have warning sirens found that they are not always in working order. As for emergency services at the municipal level they are virtually non-existent in any of the large metropolitan centres.<sup>24</sup>

Le portrait d'ensemble qui se dégage de la situation est que les Canadiens se retrouvent sans protection véritable et à la merci des accidents de parcours de la course aux armements au moment même où le contexte stratégique subit des tensions extrêmes. À défaut de financement, le gouvernement d'Ottawa se tourne alors vers une autre option : l'utilisation des grands abris publics comme source de protection des populations urbaines. Il propose ainsi que les trois paliers de gouvernement entreprennent conjointement l'énumération et l'analyse du niveau de protection que peuvent offrir les grands immeubles publics. Toutefois, comme il en a souvent

---

<sup>23</sup> *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, pp. 32-33.

<sup>24</sup> *Saturday Night*, Vol. 76, No. 15, 22 juillet 1961, « Holes in the Ground », p. 5.



l'habitude, le gouvernement fédéral décide de procéder par étapes et d'entreprendre d'abord un projet pilote dans une collectivité de taille moyenne, celle de Brockville en Ontario<sup>25</sup>.

L'échec du programme d'abris personnels signifie ainsi que l'OMU doit corriger le tir et qu'elle doit surtout insister sur l'aspect pratique de l'utilisation des immeubles publics existants comme abris d'urgence. En plus d'étudier la capacité de certaines structures à servir de protection contre les retombées, l'OMU se penche également sur diverses manières d'en accroître le nombre et d'étendre ainsi la protection au plus grand nombre de citoyens. D'autres ministères vont également contribuer à cette initiative. Au cours de l'été de 1961, le ministère des Travaux publics entreprend une vaste étude sur l'évaluation de la capacité de protection de quelque 5 000 édifices fédéraux, comme l'explique Curry dans une note de service qu'il fait parvenir à ses directeurs régionaux :

The purpose of the survey is to ascertain the availability of suitable fallout shelter in federal buildings; and, if time and funds permit, to extend the survey to selected provincial, municipal and privately owned buildings, provided that this is acceptable to the owners and to the Department of Public Works.<sup>26</sup>

Les données recueillies serviront à évaluer les coûts de cette mesure adaptée aux grands immeubles publics et à encourager les provinces et municipalités à mener à leur tour des études similaires. S'inscrivant dans la suite de l'étude des Travaux publics, le ministère des Mines et des Relevés techniques mène aussi à l'été de 1963 une étude pancanadienne portant sur les mines qui pourraient éventuellement servir d'abris antinucléaires. Mais, comme il fallait s'y attendre, l'étude conclut que très peu de ces installations pouvaient se prêter à un tel rôle étant donné que la plupart sont éloignées

---

<sup>25</sup> *Loc. Cit.*

<sup>26</sup> MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service aux directeurs régionaux de R.B. Curry, Fallout Shelter Surveys, 17 février 1961.

des régions habitées. On se rend alors à l'évidence qu'un programme d'abris publics crédible devra nécessairement se fonder sur l'analyse exhaustive des abris disponibles à l'échelle nationale. En parallèle, l'OMU met de l'avant d'autres programmes qui pourraient avoir une incidence directe sur la survie de la population en cas de crise.

Diverses activités de communications avaient été initiées quelques mois à peine après l'annonce de la nouvelle redistribution des rôles et des responsabilités de l'OMU. Un premier plan d'information intérimaire est ainsi produit dès le mois de février 1961. Au cours de la première année, les communications de l'organisation sont orientées vers la promotion et la distribution de brochures sur les abris antinucléaires personnels, comme l'indique le lieutenant-colonel J.D. Donohue, ancien directeur adjoint des Relations publiques de l'Armée en affectation à titre d'agent d'information auprès de l'OMU<sup>27</sup>. Le Service d'information de l'organisme doit alors répondre à plus de 20 000 demandes d'information du public principalement en raison des inquiétudes que génère la situation internationale. Un an plus tard, l'organisme est déjà pourvu de son premier plan d'information annuel. Ce plan tient compte de la menace, ou comme l'explique l'OMU, « the reason emergency measures are necessary »<sup>28</sup>, des effets qu'un tel conflit pourrait avoir sur la population et des préparatifs que met en œuvre le gouvernement canadien en prévision d'une urgence majeure. Il incorpore bien entendu de l'information sur les responsabilités des citoyens. À la question « What do I do about it? » que pourraient leur poser ceux-ci afin d'augmenter leurs chances de survie, le plan répond que l'une des manières d'obtenir réponse serait de lire la brochure *11 Steps to Survival* que produit l'OMU! Le plan insiste également sur

---

<sup>27</sup> *Op. Cit.*, Donohue, « Federal EMO Information Plan 1962-63 », p. 2.

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

la diversité des principaux moyens de communication qui comprennent alors, en plus de la revue bimensuelle de l'OMU, des dépliants, affiches, présentoirs et expositions, produits audiovisuels, services de rédaction de discours et de relations avec les médias écrits et parlés. Il semble toutefois que les produits d'impression tels que les brochures et dépliants distribués par la poste constituent l'essentiel du programme d'information de cette période. La brochure *Your Basement Fallout Shelter*, qu'avait endossée le Premier ministre Diefenbaker, doit être réimprimée à 1,5 million d'exemplaires alors que *Check and Double Check* le sera à plus de 6,7 millions de copies.

Les communications publiques intéressent particulièrement les planificateurs d'urgence étant donné que la diffusion de l'information à la population risque d'être sérieusement compromise en cas de guerre nucléaire. Certes, l'organisation est d'avis que des communications efficaces sont nécessaires en temps de paix, car elles ont une « immediate calming influence... [and] immeasurably assist those responsible for operations during natural disasters »<sup>29</sup>. Dans un article qu'il rédige pour le *Canadian Army Journal* et que publie la revue de l'OMU, Donohue illustre son propos en utilisant l'exemple des sinistres majeurs qui ont frappé récemment le pays :

In peacetime, natural disasters repeatedly have illustrated the importance of informing the public... Hurricane Hazel; the Manitoba Floods of 1950 and operations in 1948 when the Fraser River went on a rampage, illustrated this characteristic need for information.<sup>30</sup>

Mais, le Service d'information publique d'urgence est conçu, lui, en fonction du temps de guerre. Il prévoit, notamment qu'en cas de crise nationale, Radio-Canada, la Presse canadienne, le réseau Broadcast News, l'agence de presse United Press International

---

<sup>29</sup> Lt. Col. J. D. Donohue, « Public Information and Nuclear War », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 6, décembre 1962, p. 5.

<sup>30</sup> *Loc. Cit.*

et les médias locaux seraient représentés au sein des installations d'urgence du gouvernement<sup>31</sup>. C'est à partir des SRGU qu'il serait appelé à diffuser les instructions de survie, soutenir le moral de la population et faciliter le rétablissement au moyen du Réseau de radiodiffusion d'urgence. Si la mise en œuvre d'une politique d'abris publics et l'adoption d'un plan d'information publique d'urgence se révèlent des activités prioritaires de l'OMU, il en va ainsi aussi de sa responsabilité d'assurer la continuité du gouvernement en cas d'urgence, comme le souligne un document du Bureau du Conseil privé de juillet 1960 :

Among the assignments specifically given to EMO, one of the greatest importance is that of planning for continuity of government. Many thorough airings were given to such concepts as decentralization of government, static versus mobile headquarters, the exceeding importance of communications, the matter of constitutional and other relations with provincial and local governments, and so forth. It was decided that there should be provision for central facilities for government as a wartime alternative to Ottawa and that there should be a system of regional and sub-regional headquarters by means of which the federal government would have the required decentralization.<sup>32</sup>

Le Siège central du gouvernement d'urgence est situé à Carp, à environ 45 minutes de distance d'Ottawa. Le complexe est en réalité un abri antinucléaire souterrain de quatre étages et d'une superficie de 30 480 mètres carrés qui pouvait permettre à 429 personnes de survivre pendant 30 jours. Entouré d'une enveloppe de gravier et enfoui dans un sol sablonneux, il est conçu pour résister à une explosion d'une puissance de 5 mégatonnes à une distance de 1,8 kilomètre de l'édifice.

Les travaux d'excavation débutent à l'été 1959 et l'installation sera opérationnelle

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 6, 16.

<sup>32</sup> MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – Canadian Emergency Measures College, civil emergency planning, Course papers, 1960, 1965-1966 », Document du Bureau du Conseil privé (OMU), The Emergency Measures Organization, 22 juillet 1960, p. 2.

en décembre 1961. Le plancher et le plafond mesurent 1,6 mètre d'épaisseur et les murs extérieurs mesurent 0,65 mètre. Sa construction nécessitera quelque 32 000 tonnes de ciment sur une armature en acier de 5 000 tonnes<sup>33</sup>. Le complexe comprend une station de transmission à quelques milles de distance. En temps de crise, les principales fonctions essentielles du gouvernement sont donc assurées par un ensemble de composantes qui se retrouvent à Ottawa, dans les régions, les provinces et les zones. La composante d'Ottawa est décrite de manière succincte dans un rapport de 1963 à l'intention du Cabinet : « The central element will consist of a small core of Cabinet ministers and senior departmental officials, whose primary function will be to establish and direct national policy »<sup>34</sup>. Ce groupe de direction reçoit l'appui administratif de fonctionnaires provenant de divers ministères qui se retrouveront dans des sites d'urgence secondaires reliés au centre par un réseau de communication indépendant.

La nouvelle division des responsabilités au plan fédéral fait en sorte que l'OMU est dégagé de la responsabilité de la construction et de l'établissement des sièges du gouvernement d'urgence dans les provinces et dans la capitale nationale. Il est toutefois chargé de la planification du transfert du gouvernement dans ces mêmes installations en cas d'urgence. Dans les provinces, les installations régionales sont également protégées des retombées nucléaires et abriteront des représentants fédéraux, des militaires, les premiers ministres et des fonctionnaires provinciaux. Ces installations sont appelées

---

<sup>33</sup> Voir la section « Illustrations », p. 403.

<sup>34</sup> MG 30, E211, Vol. 4. 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Rapport du Bureau du Conseil privé (OMU), A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, juin 1963, p. 4.

à devenir les centres nerveux des opérations dans chacune des régions. Le système comprend aussi des sièges de zone du gouvernement d'urgence qui desservent les régions géographiques et qui comprennent à la fois des centres urbains et ruraux :

Zonal boundaries have been developed on the basis of such factors as population, transportation, existing boundaries, and communications, together with a study of systems that are already in use by both federal and provincial governments to sub-divide the provinces into economic areas. The number of zones vary from province to province, from 7 in Ontario, 8 in Quebec, 6 in British Columbia, to 3 in Alberta, Manitoba and Nova Scotia, 2 in Saskatchewan and New Brunswick, for a total of 34. No sub-division is considered necessary for Prince Edward Island or Newfoundland.<sup>35</sup>

Ces installations se retrouvent dans des sites offrant « an austere operating capability »<sup>36</sup>.

Aménagées souvent dans les sous-sols d'édifices, elles sont néanmoins protégées des retombées et en communication directe avec les paliers supérieurs de gouvernement.

Bien que le plan original de l'OMU comprenait l'établissement de trente-quatre installations de zone, des désaccords entre Ottawa et les provinces au sujet de la formule de partage des coûts font en sorte qu'en 1963, la construction n'a débuté que dans une seule d'entre elles<sup>37</sup>. Par contre, six des installations régionales du gouvernement d'urgence dans les provinces seront déjà opérationnelles dès 1964.

Responsable de l'établissement des normes d'installation du gouvernement d'urgence, l'OMU doit également informer les divers paliers de ce qui se fait ailleurs dans le monde dans ce domaine. L'organisation met aussi de l'avant un certain nombre de programmes complémentaires aux installations d'urgence comme, par exemple,

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 5.

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

<sup>37</sup> « In 1962/63, construction commenced on the first zone headquarters, located in the basement of the new federal building in Kamloops, B.C., at an estimated cost of \$22,000 ». Voir : *Op. Cit.*, MG 30, E211, Vol. 4. 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe « K », juin 1963.

le programme de préservation des documents essentiels du gouvernement.

Cette responsabilité de protéger les ressources d'information des ministères et agences fédéraux comprend l'identification, la sélection et la protection des dossiers jugés essentiels pour que l'appareil gouvernemental d'urgence puisse s'acquitter de ses obligations pendant et après les situations d'urgence :

The availability at the right places and times of those records absolutely essential to the carrying on of the business of government will govern to a considerable degree the extent to which the emergency functions of the government can, in fact, be discharged by the persons responsible for them.<sup>38</sup>

Par l'entremise du ministère des Approvisionnements et Services, l'OMU entreprend de coordonner ce programme. Elle établit également un système d'identification et de classification des documents essentiels dans le but de favoriser les travaux de catalogage dans les ministères<sup>39</sup>.

L'OMU s'occupe enfin d'établir des plans visant la protection des installations stratégiques que l'on considère comme étant vitales à la survie du Canada en cas de guerre nucléaire. L'organisation assume ainsi la responsabilité de conseiller le gouvernement en matière de protection de ce que l'on nomme communément les « points névralgiques » contre les tentatives de sabotage en temps de guerre. Au nombre de ces installations stratégiques figurent les sièges du gouvernement d'urgence. Toutefois, comme l'indique Tracy Davis, « [d]oubling as communication

---

<sup>38</sup>MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – Canadian Emergency Measures College, Civil Emergency Planning », Course papers, 1960, 1965-1966, Ébauche, Continuity of Government, Chapter IX, Preservation of Essential Records, p. 1.

<sup>39</sup>Dans les années 1980 et 1990, Protection civile Canada assurera la continuité de ce programme, notamment au moyen de la publication du manuel *Guide to the Preservation of Essential Records* développé en collaboration avec les Archives publiques du Canada.

hubs, the CEGHQ [Central Emergency Government Headquarters] and REGHQs [Regional Emergency Government Headquarters] were military vital points, though except for Carp they were not likely to warrant enemy targeting »<sup>40</sup>.

Le seul moyen de mesurer l'état de préparation d'urgence du pays est de soumettre les plans d'urgence à des simulations par l'entremise d'exercices. De 1959 à 1966, l'OMU dirigera ainsi quatre exercices majeurs que mènera le ministère de la Défense nationale, en consultation avec les ministères et agences fédéraux, l'Armée canadienne et les organisations de mesures d'urgence des provinces.

Le premier exercice est appelé TOCSIN 1960 et se tient le 3 mai 1960. Au total, la simulation ne dure que dix heures. On vérifie alors les procédures que doivent suivre les effectifs des quartiers généraux d'urgence et on met à l'essai les éléments du Système de communications d'urgence et le Système national d'alerte de survie aux attaques et procède à l'examen de certains enjeux auxquels feraient face les gouvernements au lendemain d'une attaque nucléaire. Plus d'une centaine de fonctionnaires provenant de dix-huit ministères participent à l'exercice et représentent le gouvernement national. Pour la première fois, toutes les provinces sont impliquées même si quelques provinces limitent leur contribution à l'envoi d'observateurs. Plus de trois cents services provinciaux, services de santé et de police et administrations régionales et municipales participeront à cet exercice dont les objectifs sont atteints dans les grandes lignes. Selon l'OMU, le principal bénéfice de TOCSIN 1960 réside cependant dans ce qu'il a permis de rassembler « the components of emergency government at the national and provincial levels together for the first time »<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 299.

<sup>41</sup> Lt. Col. D.H. Cunningham, « Exercise Tocsin 1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1,



Le second exercice majeur de la période se déroule un an plus tard et s'étend cette fois-ci sur deux jours, les 5 et 6 mai 1961. TOCSIN 1961 dure vingt heures. L'exercice ne constitue pas une simple répétition des activités de l'année précédente. Tel que le rapporte la revue de l'OMU, l'exercice vise à examiner et valider cinq activités spécifiques :

- To practise manning and staff procedures of emergency government.
- To test emergency communications and the national survival attack warning system.
- To examine problems of post-attack government and the preparation of emergency legislation.
- To exercise municipal organizations and to make the general public more conscious of survival planning.
- To practise where possible relocation of departments of government.<sup>42</sup>

Au siège central, trois ministres jouent le rôle du Cabinet d'urgence alors qu'au niveau des provinces, neuf provinces sur dix, y compris deux premiers ministres et bon nombre de ministres provinciaux, y prennent part. Au plan local, plus de 630 municipalités participent à l'exercice d'une manière ou d'une autre. Comme le rapporte le *Winnipeg Free Press*, « there is no direct public participation in Exercise Tocsin although warning sirens were sounded all across Canada »<sup>43</sup>. Trois mois auparavant, Curry, le directeur de l'OMU, a fait parvenir aux bureaux régionaux un plan d'information complet dans le but d'attirer l'attention du public et d'obtenir une réaction « satisfaisante », écrira-t-il, de la part des Canadiens<sup>44</sup>. La dimension d'affaires publiques comprend des déclarations du Premier ministre, le déclenchement des sirènes d'alerte, des émissions spéciales de

---

No. 2, avril 1961, p. 5.

<sup>42</sup> *Loc. Cit.*

<sup>43</sup> *Winnipeg Free Press*, 5 mai 1961, « Defence », p. 6.

<sup>44</sup> MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier «Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service aux directeurs régionaux de l'OMU de R.B. Curry, Information Plan Ex Tocsin 1961, 17 février 1961.

télévision et une visite de presse aux quartiers généraux de l'exercice qui sont situés au camp de Petawawa (Ontario). Le plan d'information se révèle particulièrement efficace alors que TOCSIN 1961 fait la manchette de la plupart des grands quotidiens du pays<sup>45</sup>.

Le troisième grand exercice de la période s'inscrit dans la foulée de la crise du Mur de Berlin (août-octobre 1961). Deux semaines suivant la confrontation visible et directe de chars américains et soviétiques à Checkpoint Charlie à la fin d'octobre, le Premier ministre Diefenbaker rend publics les motifs qui justifient la tenue de l'exercice TOCSIN 1961 « B » :

The constant search for peaceful solutions continues to be frustrated by an aggressive and adamantly unreasonable Soviet attitude. I need not tell you that current international events cause deep concern to me and my colleagues in the Government. I regret that this exercise has become necessary. We cannot and must not close our eyes to the dangers that may beset us.<sup>46</sup>

L'exercice se déroule le 14 novembre et porte spécifiquement sur la mise à l'essai du système d'alerte du personnel, des affectations au siège central du gouvernement d'urgence, des communications d'urgence et des procédures opérationnelles des autres sièges du gouvernement à tous les niveaux. La participation fédérale est substantielle

---

<sup>45</sup> *Globe and Mail*, 6 mai 1961, « Warning Wails Wobble », p. 1; « Rules for Survival », p. 4; *Le Droit*, 5 mai 1961, « Tocsin a causé un peu d'émoi dans la région », p. 3; « On se débrouillera seul en cas d'attaque », p. 3; *Winnipeg Free Press*, 5 mai 1961, « Few Hear Sirens », p. 1; « Defence », p. 6; *Chronicle-Herald*, 6 mai 1961, « 49,975 killed in nuclear blast, Halifax obliterated », p. 2; « Exercise Tocsin », p. 2; « Ottawa wiped out », p. 2; « 'Halifax destroyed...' », p. 2; *La Presse*, 6 mai 1961, « Quelques trucs pour se soustraire aux radiations nucléaires, En cas de guerre nucléaire », p. 8; *Ottawa Citizen*, 5 mai 1961, « Emergency Measure Exercise », p. 6; « Fire Engines, Police Sirens Bury Defence Exercise Howls, Sore Ears on Sparks Street », p. 7; 6 mai 1961, « Exercise Tocsin Proves Successful, Calm Rehearsal », p. 24.

<sup>46</sup> Emergency Measures Organization, « Exercise Tocsin « B » 1961 : On Thursday, November 9<sup>th</sup>, the Rt. Honourable John G. Diefenkaker, Prime Minister, Spoke to All Canadians Over National Television », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 3.

et comprend l'apport de dix-sept ministères et agences et l'implication personnelle des ministres Davie Fulton (Travaux publics), Douglas Harkness (Défense), Alvin Hamilton (Agriculture), Waldo Montieth (Santé nationale et Bien-être social), Raymond O'Hurley (Production de défense) et George Halpenny (Secrétariat d'État). La coopération des provinces est aussi plus importante que lors de l'exercice précédent. Près de cinq cents municipalités s'associent à l'exercice. Au terme de la simulation, un rapport d'évaluation identifiera certains correctifs à apporter aux conditions d'hébergement des effectifs d'urgence et au processus de consultation interministérielle<sup>47</sup>.

Les grands événements internationaux donnent aussi l'occasion à l'OMU de prendre acte des apprentissages nécessaires à la bonne conduite des opérations de défense civile. Ainsi, la crise de Cuba permet-elle à la gestion de l'organisation de valider ses méthodes et procédures. Dans une note de service qu'il fait parvenir à Curry le 21 novembre 1962, J.F. Wallace examine en détail certaines lacunes dans la planification qui ont entravé l'exécution ordonnée des opérations. Il s'attache en particulier à identifier les procédures déficientes rencontrées au moment de la crise :

There was no procedure established to request the CBC to go into a 24-hour state of readiness... There are still no procedures established to advise provinces to go into an early state of Readiness. ... no procedure whereby accommodations in [federal] buildings could be used either by the employees or the public. ... no established procedures whereby the Queen's Printer could be authorized to award printing contracts for urgently required publications... No effective procedure had been developed whereby Category 2 Departments could be advised of the tense international situation. Subsequently, action in this regard was carried out by correspondence, roughly rather more than one week after the crisis broke... no plans had been laid on[...] to have special communications lines from this headquarters to existing CBC networks....<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Emergency Measures Organization, « Tocsin « B »1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, p. 2.

<sup>48</sup> MG 30, E211, Vol. 5, 5-15, Dossier « Cuban Missile Crisis », correspondance, 1962, Note de J.F. Wallace à R.B. Curry, 21 novembre 1962.

Mais, les remarques qui paraissent les plus grinçantes portent sur l'inaction de l'organisation dans ses communications officielles. « [N]o measures or recommendations by EMO officials which would benefit the public in survival matters... », écrira-t-il, avant d'ajouter : « arrangements had not yet been completed (nor have they since) to man the emergency public information section of central and regional headquarters »<sup>49</sup>. De la même manière, Wallace s'inscrit en faux contre la faiblesse du leadership dont a fait preuve l'organisation dans ses relations avec les municipalités : « Although the federal government was taking action on Monday, 22 October, with regard to basic emergency preparations, no specific advice was given to municipalities on the importance of reviewing their emergency preparations »<sup>50</sup>. Il lui restait cependant un dernier message à livrer et qui mettait cette fois-ci en cause la capacité réelle de l'OMU d'assurer la protection de la population :

It goes without saying, that of all the emergency preparations that have been made, the least has been done in the area of offering something substantial to the population, i.e., some type of shelter programme.<sup>51</sup>

À ces trois exercices du début des années 1960, s'ajoutera un quatrième en 1966. En fait, comme le souligne l'un des responsables de l'exercice, TOCSIN 66 « was the first national exercise conducted since 1961 »<sup>52</sup>. Un exercice national à grande échelle avait bien été planifié en 1963, mais n'a pu être organisé : « other federal government commitments developed which forced cancellation just prior to its conduct »<sup>53</sup>, explique-t-on officiellement, sans donner plus de détails. L'exercice est mené du 12 au 21 octobre

---

<sup>49</sup> *Loc. Cit.*

<sup>50</sup> *Ibid.*, Note de J.F. Wallace à R.B. Curry, 21 novembre 1962.

<sup>51</sup> *Loc. Cit.*

<sup>52</sup> A.P. Blackburn, « Exercise Tocsin 66 », *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 6, décembre 1966, p. 1.

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

et s'inscrit dans la foulée d'une série d'exercices municipaux, provinciaux et fédéraux qui s'est déroulée au cours des deux années précédentes. L'exercice est divisé en deux phases distinctes, une période de neuf jours qui constitue la phase précédant l'attaque et celle de l'attaque elle-même. Tout comme lors de la tenue du premier exercice de la série, TOCSIN 66 n'inclue pas la participation du public et doit donc se contenter de rassembler une série d'exercices séparés au niveau fédéral et d'un ensemble limité de paramètres au niveau provincial. Qui plus est, l'un de ces exercices mineurs, RAINNEX-I, qui porte sur l'échange d'informations de défense radiologiques entre le Canada et les États-Unis, lui sera associé, mais ne sera même pas mené en même temps.

Les résultats de TOCSIN 66 démontrent clairement que cet intermède de cinq ans s'est avéré trop long et que le degré de préparation général en a souffert. L'effet le plus dommageable de cet intermède s'exprime principalement à travers les inégalités régionales qui ne manquent pas de se révéler au grand jour, que ce soit en termes de formation, de préparation aux urgences ou de préparation opérationnelle :

Since the last national exercise in 1961, there have been changes in organization and many changes in personnel designated to fill emergency government appointments... In general, definite advances in national preparedness for emergencies have been made but the degree of progress and preparedness varied in the different regional (provincial) areas making up our vast country.<sup>54</sup>

La difficulté de mettre sur pied et de mener régulièrement des exercices nationaux est troublante d'autant plus que l'OMU est alors la seule agence reconnue par le gouvernement comme étant responsable de la mise à jour et de l'évaluation des plans et préparatifs d'urgence. La documentation officielle révèle que les exercices visaient à accroître la capacité du gouvernement fédéral et celle des provinces et des municipalités à mener plus efficacement les opérations. En principe, chaque exercice devait servir

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 2.

à valider la qualité et à vérifier l'efficacité de plans qui ne reposaient souvent que sur des concepts et des théories. De tous les types d'exercices, les exercices nationaux constituaient l'élément le plus important que d'aucuns au sein de l'organisation qualifiaient même d'indispensable à la gestion des urgences. Toutefois, le programme d'exercices nationaux, déjà fortement orienté en fonction des plans et préparatifs en cas de guerre nucléaire, allait entrer dans une phase dormante à la suite de la tenue du dernier exercice de la série TOCSIN. Personne ne se doutait cependant que la conduite d'exercices nationaux allait être complètement évacuée des pratiques de protection civile par le gouvernement du Canada pour les quelque vingt années qui allaient suivre.

## 8

LE GRAND VIRAGE DE LA DÉTENTE : RIEN NE VA PLUS  
DANS LE MERVEILLEUX MONDE DE LA PROTECTION CIVILE

*Civil emergency planning, too, is really the art of the possible.*<sup>1</sup>

J.F. Wallace, Directeur général par intérim de l'OMU  
Congrès des municipalités de l'Alberta  
Red Deer (Alberta), 9 février 1967

Le grand virage qu'entreprend l'OMU à partir de 1963 va en modifier à la fois la structure et la capacité d'action de manière fondamentale. Ce virage s'explique d'abord par la confluence de grands courants de changement sur la scène internationale. Contrairement à la période précédente que caractérise un climat de tension continue entre les superpuissances, les États-Unis et l'URSS prennent soudainement conscience au lendemain de la Crise de Cuba que le monde a frôlé le désastre nucléaire. Au cours des cinq années qui suivent, le monde va ainsi connaître une période de détente qui signale la fin de la coexistence pacifique et où les frictions font place à un degré plus élevé de collaboration.

Le rapprochement est-ouest commence à s'opérer dès les premiers jours de 1963 alors que dans une lettre conjointe au Secrétaire des Nations Unies, U Thant, les États-Unis et l'URSS confirment officiellement la fin de la Crise de Cuba et Washington son refus d'appuyer toute incursion militaire de la part des exilés cubains ou de reconnaître un gouvernement en exil<sup>2</sup>. Les gestes d'ouverture s'accumulent : en avril, l'URSS

---

<sup>1</sup> J.F. Wallace, « Canada EMO Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 3, juin 1967, p. 3.

<sup>2</sup> John Scanlan et Gilbert Loescher, « U.S. Foreign Policy, 1959-1980: Impact on Refugee Flow from Cuba », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 467, mai 1983, p. 123.

accepte une proposition américaine d'établir une ligne de communication directe entre les deux gouvernements afin de désamorcer les situations conflictuelles et de réduire le risque de déclencher accidentellement une guerre. L'accord est signé en juin et le « téléphone rouge », qui est en fait un appareil de transmission par télécopie, est mis en place le 30 août de la même année<sup>3</sup>. À la fin de l'année, les deux superpuissances annoncent d'autres réductions dans leurs budgets de dépenses militaires. Cette tendance se poursuit au cours des années qui suivent avec la conclusion d'une série d'accords américano-soviétiques dans les domaines de la médecine, la biologie, la météorologie et l'énergie nucléaire. D'ailleurs, dans ce dernier domaine, le Canada n'est pas en reste puisque, lui aussi signe avec l'URSS au début de 1964 un accord de coopération pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique.

L'engagement des superpuissances à réduire les tensions et à accroître les contacts culmine, en mars de l'année suivante, avec la signature d'un pacte d'échanges culturels. Le Canada joue un rôle de facilitateur du rapprochement alors qu'un accord visant l'établissement d'une première liaison aérienne directe entre le Canada et l'URSS est signé le 11 juillet 1966 et entre en vigueur le 12 décembre 1967<sup>4</sup>. La liaison Moscou-Montréal s'étendra jusqu'à New York quelques mois plus tard.<sup>5</sup> L'esprit de la Détente s'applique également au contrôle des armements. À la suite de la signature du traité sur la non-militarisation de la Lune et des autres corps célestes<sup>6</sup> en janvier 1967,

---

<sup>3</sup> [http://archives.radio-canada.ca/guerres\\_conflits/guerre\\_froide/clips/14148/](http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/guerre_froide/clips/14148/)

<sup>4</sup> [http://untreaty.un.org/unts/1\\_60000/24/13/00046620.pdf](http://untreaty.un.org/unts/1_60000/24/13/00046620.pdf) [Consulté le 25 novembre 2008], «Canada et Union des Républiques socialistes soviétiques. Accord relatif aux transports aériens, No. 11946 ».

<sup>5</sup> <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,843060,00.html> [Consulté le 25 novembre 2008], « U.S.S.R.: Next Stop Moscow », *Time*, 11 novembre 1966.

<sup>6</sup> Le traité est aussi communément appelé le Traité de l'espace. Voir : *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space*,



les superpuissances entreprennent des pourparlers en vue d'un gel des systèmes de missiles offensifs et défensifs. Faut-il donc s'étonner de voir, un mois plus tard, au moment de l'inauguration de l'exposition universelle Expo 67, *Terre des Hommes*, qui se tient à Montréal, les pavillons voisins des États-Unis et de l'URSS reliés par la passerelle du Cosmos! Cette collaboration en émergence se concrétise à l'été, lors de la réunion au sommet de Glassboro entre le président Lyndon Johnson et le Président du conseil Alexeï Kossyguine qui permet de conclure le *Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires* (TNP)<sup>7</sup> en juillet 1968.

Alors que la situation internationale se stabilise, le risque de guerre nucléaire décroît en même temps que la peur qu'il génère. La priorité qui avait été accordée à la planification d'urgence diminue au rythme du sentiment d'urgence, jusque-là rattaché au programme de protection civile, qui s'estompe rapidement aux yeux de la population. Pareille attitude se ressent aussi au niveau des provinces, comme l'indique le ministre des Affaires municipales de la Saskatchewan, D.F. McFarlane :

Public apathy and inertia have proven to be the major difficulty in emergency planning work. People have a natural tendency to avoid unpleasant things and either a nuclear holocaust or a natural disaster is a frightening matter to contemplate... This makes EMO's job very difficult and often frustrating.<sup>8</sup>

Toutefois, cette indifférence populaire à l'origine de la frustration de nombreux planificateurs d'urgence ne peut servir pour autant de « crutch to justify inaction...

*including the Moon and Other Celestial Bodies*, 2222 (XXI),

<http://www.unoosa.org/oosa/en/SpaceLaw/outerspt.html>, [Consulté le 30 mai 2010].

<sup>7</sup> Le texte officiel du TNP est disponible sur le site de l'UNODA (Bureau des affaires de désarmement des Nations unies :

<http://unhq-appspub-01.un.org/UNODA/TreatyStatus.nsf> [Consulté le 10 juin 2010].

<sup>8</sup> Emergency Measures Organization, « Saskatchewan Minister Addresses EMO Conference », *EMO National Digest*, Vol. 4 No. 6, décembre 1964, p. 4.

in these 'days of peace' »<sup>9</sup>, constate J.F. Wallace, alors Directeur général, Mise en œuvre des programmes de l'OMU, lors d'un discours prononcé devant la *California Civil Defense and Disaster Association* en septembre 1965. Il souhaite plutôt voir la population s'intéresser davantage à la protection civile dans un avenir proche :

In many ways we are pioneers in this work. We are looked upon by well-meaning, and not so well-meaning people as being passé, militarists, theorists, impractical and so forth... Who knows, and God permitting, we may see... acceptance of our program in years to come.<sup>10</sup>

C'est toutefois l'élection d'un gouvernement libéral minoritaire au printemps 1963 qui s'avère l'élément le plus marquant en regard de l'avenir immédiat de l'OMU. Bien que le nouveau Premier ministre Lester B. Pearson ait réussi à renverser la politique libérale en matière d'armements nucléaires et à faire accepter le déploiement d'ogives nucléaires en sol canadien pendant la campagne électorale précédente, nombreux sont les membres du parti qui s'opposent à cette politique. Qui plus est, le mouvement pacifiste commence de plus en plus à faire entendre sa voix et à prendre de l'ampleur à travers le pays.

Dans un tel contexte, dès son accession au pouvoir, Pearson va donc procéder à un réalignement des priorités gouvernementales dont celles qui touchent à la protection civile. Malgré un certain enthousiasme à l'endroit de la fonction, le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, R.B. Bryce, ne tarde pas à reconnaître que ni le Premier ministre, que l'OMU n'intéresse pas<sup>11</sup>, ni ses principaux ministres et conseillers n'auraient de temps à consacrer à l'OMU et à la planification d'urgence. Bryce se rend également compte que, de tous les ministres du nouveau Cabinet,

---

<sup>9</sup> J.F. Wallace, « Civil Defence in North America », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 6, décembre 1965, p. 18.

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

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, BSPC, Note de service «History of Emergency Planning Organization», 27 février 1982, p. 1.

Charles Mills « Bud » Drury est probablement celui qui est le plus susceptible de s'intéresser à la protection civile. Non seulement Drury avait-il accédé au rang de brigadier de l'armée canadienne au cours de la Seconde Guerre mondiale, mais, de 1948 à 1955, il avait occupé le poste de sous-ministre de la Défense nationale au moment de l'établissement de la fonction dans ce ministère. Drury avait alors été à même de se familiariser avec les questions de mesures d'urgence. Quelles qu'en soient les raisons, avant que Bryce ne quitte le Bureau du Conseil privé pour le ministère des Finances, il organise le transfert des responsabilités l'OMU à Drury. Ainsi, le 2 juillet 1963, le Premier ministre par intérim, ministre de la Justice et Procureur général du Canada, Lionel Chevrier, annonce que l'OMU ne relèvera plus dorénavant du cabinet du Premier ministre :

The government has decided to consolidate arrangements and to bring about a closer degree of co-ordination among the emergency measures organizations, the civil defence college and the emergency supplies planning branch in the Department of Defence Production. Pursuant to the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act, order in council P.C. 1963-993, a copy of which I am now tabling, transfers the responsibility for the emergency measures organization from the Prime Minister to the Minister of Defence Production.<sup>12</sup>

Au même moment, le CCDC à Arnprior est transféré du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à celui de Production de défense et devient la responsabilité de l'OMU. La conséquence immédiate de cette réorganisation est d'éloigner l'OMU du centre du pouvoir, même si l'organisme est toujours considéré comme un ministère aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et que son directeur occupe le rang de sous-ministre<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty Sixth Parliament, Vol. II, 2 juillet 1963, p. 1723.

<sup>13</sup> *Loc Cit.* Le texte du décret stipule que « the Emergency Measures Organization is

De 1963 à 1965, sous la gouverne de Drury, l'OMU poursuivra ses activités sans que ne soient effectués de grands changements par rapport à l'administration antérieure. Son directeur, R.B. Curry, quitte l'organisation en mars 1964 et Paul-André Faguy lui succède à la barre de l'organisation. Faguy, le premier et le seul francophone à occuper le poste de directeur de l'OMU, voit à la poursuite des activités de l'organisation sans que n'interviennent de changements majeurs, ni sur le plan de la structure ni sur celui des opérations.<sup>14</sup> Le discours-bilan qu'il livre en mai 1965 devant les membres de la Fédération canadienne des maires et municipalités ne comporte que peu d'éléments nouveaux. Se réjouissant que le travail de son organisation a été salué officiellement par tous les partis à la Chambre des Communes, ce qu'il a été en mesure de constater lors de sa comparution récente devant le Comité spécial sur la défense en compagnie du ministre Drury<sup>15</sup>, il s'emploie à décrire les principales activités de l'OMU à laquelle il attribue, selon ses propres termes, le statut d'« agence indépendante ». À l'exception de l'annonce au sujet de l'approbation du gouvernement pour la construction d'un nouveau collège, il indique essentiellement que l'organisation se concentre sur les programmes prioritaires existants, tels que le programme de continuité du gouvernement<sup>16</sup>. Après avoir reconnu les insuccès du programme d'abris individuels, il ajoute que la solution se trouve maintenant plutôt dans un programme d'abris publics communautaires. C'est pourquoi, il signale que désormais il compte sur la mise en

---

designated a « Department » » et que « the Director of the Emergency Measures Organization is designated the Deputy Head of the department for the purposes of the Civil Service Act and to act as deputy for the Minister responsible. »

<sup>14</sup> Faguy, Paul A., « National Developments in the Emergency Measures Programme », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 3, juin 1965, pp. 17-20.

<sup>15</sup> Voir : Emergency Measures Organization, « Special Issue, The Special Committee on Defence Reviews Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, août 1964.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 18.

œuvre du relevé national des abris contre les retombées nucléaires « of all existing buildings, except private homes, across Canada »<sup>17</sup>, pour faire avancer le programme national de planification d'urgence. Conjointement avec le Conseil de recherches pour la défense et des spécialistes des États-Unis et de Grande-Bretagne, l'OMU développe et met à l'essai, dit-il, des prototypes d'abris à la base militaire de Suffield (Alberta). Ses ingénieurs en recherche travaillent à la conception d'abris qui ont l'avantage de pouvoir servir en temps de guerre comme en temps de paix. Dans le domaine des communications d'urgence, Faguy confirme que la Société Radio-Canada, alors en mesure de rejoindre 98 p. cent de la population canadienne, augmente à 24 heures par jour sa capacité de diffuser de l'information et des directives d'urgence à l'intention du public. Par ailleurs, la législation d'urgence qu'avaient réclamée les divers ministères fédéraux est rédigée et, à toutes fins utiles, prête à être mise en vigueur. Le guide de planification d'urgence à l'intention des municipalités est révisé et, tout comme au cours des années précédentes sous le gouvernement conservateur, l'OMU continue de planifier, de coordonner, de conseiller, de former et d'informer le public afin de remplir les deux principaux mandats qui lui ont été confiés : assurer la continuité du gouvernement et la survie de la population en temps de crise majeure.

Il n'en demeure pas moins que ces activités relèvent plus du maintien et de la mise à jour du programme et que le déplacement de l'organisation à l'extérieur du champ d'intérêt du Cabinet du Premier ministre tranche nettement avec la période antérieure, sous Diefenbaker. Celle-ci se traduit par la stabilisation relative du budget de l'OMU qui s'établit à 9,2 millions de dollars en 1963-1964<sup>18</sup>. Compte tenu de

---

<sup>17</sup> *Loc. Cit.*

<sup>18</sup> *Op. Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », p. 2.

l'inflation qui gruge l'économie canadienne, les limites qui sont imposées au budget de l'organisme ne lui permettent pas d'élaborer et de mettre en œuvre de nouvelles politiques. Non pas que les Libéraux aient alors décidé d'abandonner le principe d'un rôle actif du gouvernement dans la gestion des urgences, mais, ayant clairement situé l'OMU à l'extérieur du cadre de leurs priorités, ils ont sciemment opté de ne pas lui accorder les fonds nécessaires au développement d'un programme de protection civile digne de ce nom.

L'impression de discontinuité qui se dégage du programme est à l'origine de la première véritable étude parlementaire sur la fonction de planification d'urgence. Celle-ci se déroule en juin, les 18 et 23 juin 1964, alors que le Comité spécial sur la défense se penche sur le mandat de l'OMU. Devant les membres de ce comité, le ministre Drury introduit le sujet en rappelant les grandes lignes du mandat de l'organisme qu'il résume en trois points :

1. To plan measures, including the most sensible use of our resources, that will assist the population to survive the hazards of a nuclear or conventional war;
2. To plan for the continuity of essential elements of all levels of government so that civilian leadership, guidance and necessary instructions can be given to the Canadian people;
3. Provision of assistance to provinces, and through them to municipalities, in developing their emergency services to meet disasters through the medium of financial assistance on the basis of up to 75% federal contribution, the provision of training courses at the Canadian Civil Defence College, and, generally, through the preparation of planning guides.<sup>19</sup>

Au cours de la séance, Drury en profite pour faire le point sur la façon dont s'organise la fonction de protection civile au sein de l'appareil fédéral. Il procure aux membres

---

<sup>19</sup> *Op. Cit., EMO National Digest*, « Minutes of Proceedings on Civil Emergency Planning », août 1964, p. 2.

du comité la description du rôle des douze ministères fédéraux et des cinq organismes qui ont ont rôle spécifique en matière de planification d'urgence<sup>20</sup>. Il donne aussi un aperçu des programmes et priorités que l'OMU a déjà établis pour assurer la survie de la population et la continuité du gouvernement. Enfin, après avoir énuméré les réalisations de l'OMU, Drury présente un ambitieux plan d'action détaillé en vingt-et-un points pour l'année 1964-1965. La mise en œuvre de ce plan pouvait cependant s'avérer fort coûteuse. Dans le contexte économique du milieu des années 1960 où le gouvernement espère continuer la mise en oeuvre du filet de sécurité sociale avec le programme de sécurité de la retraite et la création du Régime de pensions du Canada, l'adoption de la *Loi sur les soins médicaux*, l'augmentation des allocations de l'assurance-chômage et l'instauration de nouvelles catégories de prestations, notamment des prestations de maternité, il n'était pas du tout assuré que Drury allait être en mesure d'obtenir les fonds nécessaires à sa réalisation.

Dans le rapport que le député libéral D.G. Hahn soumet à la Chambre des Communes le 1<sup>er</sup> octobre 1964, le comité formule un certain nombre de critiques à l'endroit du système de protection civile qui vient de lui être présenté. Après avoir remarqué qu'à peine la moitié des municipalités canadiennes possèdent une organisation de mesures d'urgence fonctionnelle, il souligne qu'aucune conférence fédérale-provinciale n'a été organisée depuis décembre 1962 et que l'on ne prévoit pas non plus tenir de réunions de ce type dans un proche avenir. En parallèle à cette constatation, le comité se montre aussi préoccupé par l'absence d'exercices nationaux et l'effet négatif que le manque de suivi dans les relations avec les provinces pouvait causer

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 4-8. Voir l'« Annexe 1 » de la déclaration du ministre Drury devant le comité.

sur la validité du programme de planification d'urgence. Il reproche également au gouvernement les écarts qui persistent toujours dans les niveaux de responsabilité entre les divers intervenants et qui sont encore loin d'être résolus<sup>21</sup>.

Enfin, le rapport constitue un constat d'échec de divers programmes, notamment celui sur les prêts hypothécaires et bancaires et, de manière plus générale, sur le programme d'information de l'OMU « to induce home owners to provide their own fallout protection. These have been failures... Much of... [EMO's] ...publicity falls on deaf ears... The public is generally disinterested in times of relative peace »<sup>22</sup>.

Toutes ces lacunes devraient être corrigées dans les meilleurs délais et les huit recommandations du rapport vont en ce sens :

- (a) A federal-provincial meeting on Emergency Planning be held before the year end. Future meetings be held annually in order to ensure continuing liaison between the two levels of government...;
- (b) EMO national exercises be resumed and conducted on a regular basis;
- (c) Expenditure of funds for the current home shelter program be discontinued;
- (d) Research be carried forward so that techniques of providing home protection quickly, with materials at hand, may be developed;
- (e) The study of public fallout shelters in Alberta be completed. An analysis should be done... as to the cost of providing public fallout shelters across the country and the percentage of population that may be so protected;
- (f) A decision be made concerning fallout protection. The public will not build shelters... Therefore the government must decide based on the costs revealed by the Alberta survey whether or not it will provide protection for a portion of the population;
- (g) Public information programs be instituted to provide basic information...; and
- (h) Consideration be given to the regular testing of the alarm system in all communities across the country.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Canada, House of Commons, *Report of the Special Committee of the House of Commons on Matters Relating to Defence*, Ottawa, Queen's Printer, 1965, pp. 11-12.

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

<sup>23</sup> Emergency Measures Organization, « Special Committee on Defence Report », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, p. 22. Extraits du chapitre 3 du rapport portant sur la planification d'urgence civile.



Les critiques du comité et les décisions gouvernementales qui vont suivre ne manquent pas d'accroître le sentiment de frustration au sein de l'OMU et de ses dirigeants. Quant aux conséquences plus immédiates qui découlent directement des recommandations du rapport, elles se retrouvent en partie dans le texte du « Décret concernant la planification des mesures d'urgence civile » que le gouvernement adopte le 8 juin 1965<sup>24</sup> :

It has been felt for some time that the 1959 Civil Defence Order was inadequate and that there should be a more definite allocation of emergency powers, duties and functions to all essential federal departments. Whereas only four federal Ministers were mentioned in 1959, twelve have now been assigned emergency responsibilities.<sup>25</sup>

Avec l'adoption du décret de 1965, la responsabilité de l'OMU devient celle du ministre de l'Industrie. Il est possible que la décision de transférer l'OMU avait plus à voir avec l'intention de confier la responsabilité de coordonner les politiques de protection civile à l'échelle du gouvernement à un ministre qui avait aussi des responsabilités de planification d'urgence ministérielles. Mais, en réalité, comme Drury occupait déjà le poste de ministre de l'Industrie depuis la création de ce ministère au lendemain de l'élection des Libéraux en avril 1963, l'OMU continuera d'être la responsabilité de la même personne. Quoi qu'il en soit, concrètement, la période des jours meilleurs que l'OMU avait connue alors que l'organisation faisait partie du Bureau du Conseil privé allait prendre fin sous peu : « By 1966-67, the EMO budget reached \$11.1 million (of which \$5.4 million was grants to provinces and municipalities) with a staff of 175 (down from a peak of 217 in 1964-65) »<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> RG 2, Dossiers du Conseil privé, vol. 2306, PC 1965-1041, 8 juin 1965.

<sup>25</sup> Le texte du décret est reproduit dans le numéro d'août 1965 de la revue de l'OMU. Voir : Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Measures Planning Order - 1965 », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 4-9.

<sup>26</sup> *Op. Cit.*, BSPC, «History of Emergency Planning Organization », p. 2.

En plus des douze ministères qui se voient attribuer des « pouvoirs, charges et fonctions civils d'urgence » en matière d'urgence, quatre agences gouvernementales doivent dorénavant non seulement se préparer à remplir les obligations que leur attribue le nouveau décret, mais également fournir les appuis et conseils que requièrent les provinces et les municipalités et les aider à planifier les mesures qui font partie de leurs responsabilités constitutionnelles.<sup>27</sup> En prenant acte des recommandations du comité, le gouvernement révoque du même coup le Décret sur la défense civile de 1959 et les amendements afférents promulgués en juin 1963<sup>28</sup>. En fait, alors que s'installait l'équilibre de la terreur, nombreux avaient été les ministères et agences fédéraux qui avaient consacré, bon an, mal an, de moins en moins d'attention et de ressources aux mesures d'urgence. Le coup de barre du gouvernement voulait donc corriger une situation qui s'était détériorée au fil des dernières années.

Quant aux responsabilités propres à l'OMU, elles demeurent essentiellement les mêmes. Les deux grandes fonctions de l'organisme ont été réunies dans un décret unique et intégrées dans un ensemble auquel le ministre Drury avait déjà fait allusion un an plus tôt comme étant les « mesures de protection civile ». L'OMU se voit donc appelée à poursuivre ses activités antérieures de coordination des travaux des plans de mesures d'urgence et de formation des ministères, agences et sociétés fédéraux, de planification des mesures d'urgence civiles des ministères agences et sociétés qui ne relèvent pas d'autres ministères fédéraux, d'aide et de conseil aux gouvernements provinciaux et aux

---

<sup>27</sup> Le *Décret concernant la planification des mesures d'urgence civiles 1965-1041* attribue des rôles d'urgence aux ministères et agences fédéraux suivants : Agriculture, Production de défense, Affaires extérieures, Finances, Pêcheries, Justice, Travail, Défense nationale, Santé nationale et Bien-être social, Postes, Travaux publics, Transports, Banque du Canada, Gendarmerie royale du Canada, Société centrale d'hypothèques et de logement et Société Radio-Canada.

<sup>28</sup> Les décrets CP 1959-656 du 28 mai 1959 et CP 1963-994 du 27 juin 1963.

administrations municipales et de liaison internationale. Le CCDC, transféré à l'OMU en 1963, continuera de faire partie de l'organisation. La seule nouvelle responsabilité que le décret assigne à l'OMU est celle d'élaborer conjointement avec les autorités provinciales un plan d'ensemble pour régir l'utilisation des ressources de transport routier en cas d'urgence. On ne sait trop pourquoi ces fonctions ne sont pas confiées au ministère des Transports<sup>29</sup>. Le seul changement d'importance s'avère donc être le déplacement de l'OMU du ministère de Production de défense vers celui de l'Industrie. À peine deux semaines se sont écoulées depuis l'approbation du décret que s'organise, à Ottawa, une conférence fédérale-provinciale sur la protection civile à laquelle assistent les provinces et territoires représentés en majorité par des ministres<sup>30</sup>.

Cette conférence longtemps attendue a principalement pour objet de confirmer « the acceptance of [the federal government's]... proposals and to give general guidance to emergency planners »<sup>31</sup>. La rencontre s'attache donc à mettre en lumière le « Décret concernant la planification des mesures d'urgence civiles » qui détermine avec plus de précision le rôle de l'OMU, ce dont conviennent les participants. Les participants sont aussi informés de la tenue prochaine d'un relevé national des abris contre les retombées nucléaires qui devait débiter sous forme de phase initiale du programme de planification des abris publics. Au cours de la rencontre, l'OMU confirme que les sièges régionaux du gouvernement d'urgence de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba,

---

<sup>29</sup> *Op. Cit.*, RG 2, Vol. 2306, PC 1965-1041; «Civil Emergency Planning Order – 1965 », *EMO National Digest*, août 1965, p. 9.

<sup>30</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Dossier « Memorandum to the Minister re: List of Significant Achievements and New Projects of Canada EMO from October 1964 to July 1965 », Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

<sup>31</sup> C. M. Drury, « Federal Policy and Programmes », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, Ottawa, août 1965, p. 2.

de l'Ontario, du Québec et de la Nouvelle-Écosse sont terminés et s'engage à construire ceux de la Saskatchewan, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve<sup>32</sup>. On discute également de la récente réorganisation des forces armées canadiennes, que mène le ministre Paul Hellyer, et l'on tente de rassurer les participants en les informant que les changements prévus n'allaient pas modifier le rôle de l'armée par rapport à l'aide que celle-ci pouvait procurer aux citoyens en cas d'attaque nucléaire : l'armée demeurerait responsable des opérations de retour et de sauvetage, du système d'alerte, de la détection des explosions nucléaires et des comptes rendus sur les retombées radioactives, de même que du maintien des communications des gouvernements d'urgence. Toutes ces questions étaient exclusivement du ressort fédéral.

D'autres enjeux, dont certains avaient un caractère technique, préoccupaient davantage les représentants provinciaux. L'un d'entre eux avait trait à la désignation des commissaires régionaux appelés à jouer un rôle de premier plan au cours des premières phases d'une guerre nucléaire. Au lieu d'un représentant du gouvernement fédéral comme commissaire régional au moment critique où les communications entre le centre et les régions seraient probablement coupées, on détermine plutôt que les premiers ministres provinciaux seraient plus aptes à remplir cette fonction en situation d'urgence.

Les discussions portent aussi sur le programme d'aide financière – une question toujours de grand intérêt pour les provinces. Les participants à la conférence conviennent d'améliorer l'administration du programme en mettant l'accent sur la planification des priorités, l'évaluation et les prévisions à long terme. Enfin, la conférence consacre une attention particulière à la planification civile d'urgence

---

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

et aux organisations d'urgence en temps de paix, un autre point d'intérêt pour les autorités provinciales. Les délégués se mettent enfin d'accord sur le besoin d'examiner tous les aspects des activités de planification de temps de paix et suggèrent que des groupes d'étude conjoints se penchent sur la question<sup>33</sup>.

Au lendemain de la conférence, l'OMU prend rapidement la décision de donner suite à cette dernière recommandation. Dès le mois d'octobre, elle convoque la première réunion d'un groupe d'étude fédéral-provincial. Les fonctionnaires fédéraux s'entendent alors pour dire qu'une plus grande attention à l'endroit des catastrophes en temps de paix pourrait constituer une façon d'assurer la participation des provinces et d'obtenir des fonds supplémentaires du gouvernement. L'idée d'accorder plus d'importance aux sinistres de temps de paix n'était pas nouvelle. Elle avait fait l'objet de discussions au sein du gouvernement fédéral au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, mais le dossier était resté en plan. Les autorités provinciales avaient traditionnellement maintenu que la responsabilité de protection civile devait inclure les urgences en temps de paix telles que les catastrophes naturelles et technologiques. Du point de vue fédéral, cette question avait été de nouveau abordée en 1959 par le Premier ministre Diefenbaker lorsqu'il avait déclaré : « We shall be quite prepared to agree that the provincial and local facilities, both of equipment and of personnel, whose costs we may share for civil defence purposes should also be made available to meet humanitarian requirements of peacetime disasters »<sup>34</sup>. Puis, en avril 1964, l'idée avait été reprise dans un article de Curry dans la revue de l'OMU :

---

<sup>33</sup> Emergency Measures Organization, « Conference Communiqué », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 4, août 1965, pp. 12-13.

<sup>34</sup> *Op. Cit.*, Canada, *House of Commons Debates*, Vol. II, 1959, p. 2129.

EMO has made a review of the number of [natural disasters] in the last four or five years and find that there have been 120 in Canada during that period... These have involved fires, floods, hurricanes, airplane disasters and a variety of other types of emergencies. It is most important that the emergency measures organizations throughout Canada be fully prepared to turn their personnel and facilities to instant use in the event of natural disasters. This ability will go a long way to justify in the minds of Canadians the effort and expense arising from emergency planning. While its use in respect to the threat of nuclear war is basically insurance against an event that we hope may never occur, we do know that there is a constant history of natural disasters. Canadians will be much more inclined to accept and support vigorously civil emergency planning if they are convinced that it has a real place in respect to natural disasters as well as serving as a most worthwhile insurance against wartime hazards.<sup>35</sup>

Mais, dans l'esprit de Curry comme dans celui de nombreux autres gestionnaires de mesures d'urgence de l'époque, on devait continuer d'accorder la préséance à la planification de temps de guerre qui comportait, selon lui: « the main return from the great amount of work and money that has been put into civil emergency planning »<sup>36</sup>. Deux mois plus tard cependant, le ministre Drury indiquait publiquement devant le Comité spécial de la Défense que « [e]ffective use can be and has been made of civil defence in peacetime disasters to save lives. This is an immediate and practical use of civil preparations which, unfortunately, has not been publicized »<sup>37</sup>. Les paroles du ministre semblent avoir été entendues au sein de l'organisation, mais l'évolution se fait lente. Il faut attendre l'été suivant, avant que la direction ne nomme un premier agent chargé de la planification d'urgence des sinistres en temps de paix<sup>38</sup>. C'est le colonel R.L. Rutherford qui verra à communiquer avec divers ministères et agences dans le

---

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, Curry, « Civil Emergency Planning at Various Levels of Government », p. 4.

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

<sup>37</sup> *Op. Cit.*, « Minutes of Proceedings and Evidence », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 4, p. 1.

<sup>38</sup> RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de J.F. Wallace à R.A.J. Phillips, 25 octobre 1965.

but de cerner les rôles et responsabilités des divers intervenants en temps de paix<sup>39</sup>.

En juillet 1965, il correspond également avec l'*Office of Emergency Planning* des États-Unis sur la question de l'aide transfrontalière. Tout est à faire. En dépit des accords existants, il n'y a pas de mécanisme formel à l'extérieur des voies diplomatiques usuelles pour acheminer l'aide en cas de catastrophes entre le Canada et les États-Unis, comme l'indique la correspondance entre Rutherford et un fonctionnaire américain :

The PL 81-875 program of disaster relief provides for aid to States and local governments in declared major disasters: Federal aid under this program, is limited in the Act to the United States. Therefore, the Office of Emergency Planning does not have currently any responsibility in international disaster relief.<sup>40</sup>

De la même manière, les échanges entre Ottawa et les régions se font progressivement plus soutenus sur le sujet. Une première note de service intitulée « Peacetime Disasters » et envoyée aux directeurs régionaux en juillet 1965 cherche à obtenir les commentaires de ces derniers sur leurs rôles et responsabilités en matière de coordination des activités en temps de paix. Dans sa réponse au directeur général, P.-A. Faguy, le directeur régional par intérim (Ontario), M.R. Harries, souligne l'importance de déterminer la capacité d'action du gouvernement fédéral en appui aux provinces :

In addition to the detail contained in your paper, it is suggested that one matter of policy which should be established as early as possible is the definition of federal capabilities and responsibilities in support of provincial operations in peacetime disasters. Undoubtedly, concurrence of federal departments to participation must be obtained, and an outline of the facilities and resources which they are prepared to make available by location should be established.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de D.G. Keddie à R.L. Rutherford, 16 août 1965; note de service de P. Theriault à R.L. Rutherford, 25 octobre 1965.

<sup>40</sup> RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Lettre de André L. Marcellin à R.L. Rutherford, 9 août 1965.

<sup>41</sup> RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Peacetime Disaster Study, Note de service de M.R. Harries à P.-A. Faguy, 4 août 1965.

La correspondance officielle indique également que les rôles et responsabilités des intervenants provinciaux, tout autant que les protocoles à suivre en cas d'urgence, sont l'objet de discussion entre les directeurs régionaux et l'administration centrale<sup>42</sup> :

Moreover, EWS [Emergency Welfare Services] seems to have lost sight of the fact that requests for federal assistance will not be forthcoming indiscriminately from the provinces. They will emanate either from the provincial minister responsible or the provincial co-ordinator acting on his behalf. It seems that in the initial stages at least the provincial departmental representatives will be by-passed and the federal EMO regional director contacted.<sup>43</sup>

Cette nouvelle façon de voir les mesures d'urgence en temps de paix comme étant une fonction intrinsèque de l'organisation va gagner du terrain et même s'imposer au plan politique à la suite d'un événement majeur qui se produit à l'automne 1965 et qui se révélera être le catalyseur de la redéfinition du concept de protection civile au Canada.

La nécessité de planifier et de coordonner l'intervention en cas de catastrophes en temps de paix prend en effet une tout autre dimension le 9 novembre 1965 lorsqu'une panne majeure de courant plonge une grande partie du Nord-Est de l'Amérique du Nord dans l'obscurité<sup>44</sup>. Cette panne survient moins de deux mois après l'entrée en fonction de C. R. Patterson à la direction de l'OMU, en remplacement de Paul Faguy qui vient de donner sa démission<sup>45</sup> et l'adoption d'une nouvelle désignation de l'organisme : Canada Organisation des mesures d'urgence (COMU). L'incident, qui dégénère rapidement en crise majeure, va orienter de manière définitive la fonction de

---

<sup>42</sup> *Op. Cit.*, RG 57, Dossier 2800-2-1, « Peacetime Disasters », Note de service de P. Theriault à R.L. Rutherford, 25 octobre 1965.

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

<sup>44</sup> Voir la section « Illustrations », p. 409.

<sup>45</sup> C.R. Patterson prend la direction de l'OMU le 13 septembre 1965 alors que P.-A. Faguy poursuit sa carrière de haut fonctionnaire qui le mènera à occuper, de mars 1968 à août 1970, le poste de sous-ministre à Poste Canada. Voir : Jacques Bourgault, *Le Profil des sous-ministres du gouvernement du Canada*, Ottawa, École de gestion de la fonction publique du Canada, 2004, p. 55.



planification d'urgence sur la voie des urgences de temps de paix en démontrant la fragilité et surtout l'interdépendance des infrastructures essentielles.

La panne qui frappe de nombreux États américains en plus de l'Ontario fait l'objet de plusieurs études aux États-Unis où la *Federal Power Commission* établit que la cause principale est d'origine humaine « compounded by systems inadequate to carry extra loads and protect against emergencies »<sup>46</sup>. Au Canada, le gouvernement est particulièrement inquiet des répercussions que la répétition de tels incidents pourrait avoir sur la capacité de fournir les services gouvernementaux lors de situations d'urgence de ce type. Il crée donc un comité interministériel qui se penche sur les effets de la panne de courant. Le comité, qui est appuyé dans ses travaux par le ministère des Mines et des Relevés techniques, soumet ses recommandations au Cabinet en janvier 1966. L'essentiel de ces recommandations se retrouve dans la décision du Cabinet du 1<sup>er</sup> février 1966 qui étend aux situations d'urgence et sinistres en temps de paix la responsabilité de planification d'urgence en temps de guerre qu'il possède déjà par l'entremise du COMU :

That a Minister be delegated responsibility for providing and co-ordinating the initial federal response to any peacetime disaster situation whether the federal government was either directly involved or called upon for Assistance by provinces or municipalities; for the purpose, the Minister of Industry, who was already authorized through the Emergency measures Organization to make co-ordinated plans for a war emergency, should have his authority extended to include peacetime emergencies or disasters.<sup>47</sup>

Dans l'immédiat, cette nouvelle responsabilité se traduit par l'examen de toutes les installations fédérales qui fournissent des services essentiels au public. L'étude devra

---

<sup>46</sup> *Science News*, « Human Error, Slow Construction », Vol. 93, 20 avril 1968, p. 375.

<sup>47</sup> RG 57, Dossier 2800-4-1, « Peacetime Disasters », Canada EMO Working Group on Standby Power and Lighting, Annexe A, Record of Cabinet Decision, Meeting of February 1<sup>st</sup>, 1966, dans Note de service de R.L. Rutherford à C.R. Patterson, 26 juin 1970.

être menée par les ministères et agences en consultation avec le ministère des Travaux publics afin de déterminer « the need for emergency lighting and auxiliary power or standby power to meet power failure situations »<sup>48</sup>. L'étude doit également se pencher sur l'utilité pour les ministères de constituer des stocks de génératrices en cas de besoin et porter aussi bien sur les hôpitaux que les pénitenciers fédéraux qui sont dotés d'équipements de réserve, mais qui seraient peut-être insuffisants lors d'une panne électrique de longue durée. L'Office national de l'énergie<sup>49</sup> est aussi appelé à participer aux travaux :

That, in the course of the study, the National Energy Board be consulted regarding the extent of any studies which might be made jointly, with the object of classifying and co-ordinating the risks of supply and the risks of distribution in relation to the degrees of dependability required by various loads, so that an acceptable and consistent degree of adequacy of standby supply may be determined for each circumstance.<sup>50</sup>

On demande également à l'Office de poursuivre son analyse des causes de la panne et de formuler des recommandations visant à éviter la répétition de telles situations.

Le mandat du ministre comprend enfin l'obligation de faire rapport aux gouvernements provinciaux des résultats de l'étude de manière à ce que, là aussi, des mesures préventives soient prises au niveau régional.

Au lendemain de ce décret, les premiers travaux de protection civile de temps de paix s'amorcent alors que le COMU préside diverses réunions avec diverses associations nationales, dont la Croix-Rouge et l'Armée du Salut. Pour le COMU, la panne de 1965

---

<sup>48</sup> *Loc. Cit.*

<sup>49</sup> L'Office national de l'énergie est un organisme fédéral indépendant créé en 1959 par une loi du Parlement du Canada pour réglementer les aspects internationaux et interprovinciaux des secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité. Voir :

<http://www.neb.gc.ca> [Consulté le 26 décembre 2008], Office national de l'énergie.

<sup>50</sup> *Op. Cit.*, RG 57. Dossier 2800-4-1, « Peacetime Disasters », Note de service de R.L. Rutherford à C.R. Patterson, 26 juin 1970.

s'avère donc être à la charnière de deux époques. À compter du moment où l'organisation commence à s'impliquer formellement dans les questions de protection civile en temps de paix, un nouveau sens est insufflé à son travail et à sa mission. Qui plus est, à cause de l'engagement du gouvernement fédéral envers un programme formel de protection civile en temps de paix, les gouvernements provinciaux et municipaux vont à leur tour devenir plus réceptifs aux demandes financières en provenance des municipalités. Cette « nouvelle pertinence » de la fonction de protection civile autant que des organismes impliqués ne va pas tarder à stimuler et animer une perception plus favorable du rôle de la protection civile. Les inondations de 1966 au Manitoba vont donner l'occasion, d'une part, d'examiner, d'évaluer et de mettre à l'essai les procédures de mesures d'urgence, et d'autre part, de confirmer cette nouvelle perception du public qui se traduit au niveau de la presse régionale et locale, comme en fait foi cet article publié dans le Sud de l'Ontario sur l'inondation manitobaine :

The part played by the Emergency Measures Organization in Manitoba during the six weeks when the Red River threatened to flood the Red River Valley has done more to enhance the image of the agency than any promotion campaign since its inception seven years ago. Thousands of military personnel, civil servants and volunteers worked under the direction of the federal organization to cope with a rampaging river bent on destruction.<sup>51</sup>

L'organisation n'en poursuit pas moins pour autant ses travaux de la planification d'urgence en cas d'attaque nucléaire au cœur desquels s'est imposée progressivement une dimension économique depuis le début de la décennie. À cet effet, la Division de planification économique du COMU se préoccupe surtout des répercussions que pourrait avoir une telle attaque sur le système économique dans son ensemble que d'arrangements spécifiques et de questions posées sur l'économie canadienne. Le COMU voit

---

<sup>51</sup> *St. Thomas Times Journal*, 27 avril 1966, p. 2; Emergency Measures Organization, « EMO Taking Root », *EMO National Digest*, Vol. 6, No. 3, juin 1966, p. 24.

donc ici son rôle principalement en termes de coordination et de stimulation de la planification économique et du maintien d'une banque de données sur les ressources du Canada. L'interdépendance économique entre le Canada et les États-Unis fait aussi en sorte qu'une étroite collaboration se maintient entre les planificateurs d'urgence canadiens et leurs homologues américains. Mais, même si elle ne sera jamais éliminée de l'organigramme, la division économique allait voir son importance diminuer au rythme de l'attrition progressive que lui imposent les restrictions budgétaires, ce que confirme Dominic Talarico, un employé de l'organisation de l'époque : « By 1974, the division was reduced to one economist who had several modest program proposals »<sup>52</sup>.

En juin 1967, à l'occasion de l'étude des crédits du ministère de Production de défense pour l'année se terminant le 31 mars 1968 à la Chambre des Communes, le ministre Drury profite de l'occasion d'une question de l'opposition pour mentionner que les gouvernements accordent maintenant une plus grande attention à leur capacité de gérer les sinistres de temps de paix, tout en insistant sur le fait que « the substantial part of the work of the Emergency Measures Organization is related directly to nuclear war conditions »<sup>53</sup>. Il signale, entre autres, que l'OMU compte alors 180 employés et que son budget s'élève à 3 229 300 dollars. Il passe en revue les principaux projets de planification en cas de guerre du COMU, dont le relevé national sur les abris antinucléaires dans les grands immeubles à travers le Canada qui se poursuit toujours et dont les travaux devraient prendre fin l'année suivante. Il ajoute également que « [d]uring the past four years, we have assisted the provinces in developing a capability

---

<sup>52</sup> *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 96.

<sup>53</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Second Session – Twenty-Seventh Parliament, Volume II, 1967, 13 juin 1967, p. 1489.

to detect radiation fallout by issuing over 50,000 radiation detection instruments »<sup>54</sup>.

Pour sa part, le programme de réserves médicales d'urgence atteint alors la somme de plus de 21 millions de dollars en fournitures et équipements médicaux entrposés dans divers emplacements à travers le pays. Quant au programme de construction des installations du gouvernement d'urgence, il lui reconnaît un ralentissement marqué alors qu'on avait dû attendre jusqu'en 1965 avant d'obtenir les autorisations nécessaires pour compléter les accords en vue de fournir des SRGU à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, un programme qui, toujours selon le ministre, devait être complété en 1968. De la même manière, seuls sept des trente-deux sièges de zone du gouvernement d'urgence seront complétées en 1969 et moins du quart des collectivités désignées posséderont éventuellement des installations municipales en cas d'urgence. Au cours des cinq années qui suivent l'arrivée des Libéraux au pouvoir, peu de progrès sont accomplis dans ce domaine.

La situation n'est guère plus reluisante en ce qui concerne la politique sur les abris antinucléaires. Devant le manque d'intérêt des Canadiens pour la construction de tels abris, le gouvernement avait été contraint de mettre sur pied un relevé des édifices publics pouvant servir d'abris potentiels à travers le pays. À ce sujet, la voie à suivre avait déjà été toute tracée dès l'été 1964, au moment de la mise sur pied d'un projet pilote mené en Alberta. Facteur clé dans la décision d'étendre ce dernier à l'échelle nationale, le projet pilote albertain visait à développer diverses « techniques of fallout protection survey which would be applied to a national survey and to determine the amount of fallout protection in the Province of Alberta, in terms of protection factors

---

<sup>54</sup> *Loc Cit.*

and space available for public use »<sup>55</sup>. À l'automne 1964, dans la déclaration accompagnant l'étude des crédits de l'OMU à la Chambre des Communes, Drury se montre néanmoins prudent dans ses prévisions de dépenses en rapport avec l'étude nationale : « [W]e can estimate that it would cost approximately 5 cents per head of the population to carry out a national fallout shelter survey across Canada, for a total of approximately \$800,000 »<sup>56</sup>, dira-t-il alors. Et lorsque que viendra le temps d'annoncer la tenue du relevé pancanadien, comme pour marquer la cohérence d'une initiative qui s'insère dans la continuité, le ministre Drury ne manquera pas de souligner le lien entre ces deux études<sup>57</sup>. C'est le ministère des Travaux publics qui est chargé de mener l'enquête au nom du COMU. Le projet subira néanmoins des dépassements de coûts très importants et au total s'élèvera à 2 100 000 de dollars. De plus, les travaux prennent plus de temps de prévu et, en février 1967, J.F. Wallace, qui occupe alors le poste de Directeur général par intérim du COMU, doit se résoudre à annoncer publiquement que loin d'être complété « [t]his survey will be completed about a year and a half from now »<sup>58</sup>. Lorsque terminée, l'étude révélera l'existence de quelque 53 millions d'emplacements potentiels, dont 38 millions situés dans les zones cibles. Divers problèmes de mise en oeuvre avaient entravé le bon déroulement du programme, mais surtout, trois ans après son lancement, le gouvernement ne savait toujours pas quelle suite y donner.

---

<sup>55</sup> S.N. White, « Alberta Pilot Fallout Protection Survey », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 1.

<sup>56</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Sixth Parliament, Volume IX, 1964, 22 octobre 1964, p. 9355.

<sup>57</sup> Emergency Measures Organization, « National Fallout Shelter Survey », *EMO National Digest*, Vol. 5, No. 2, avril 1965, p. 6.

<sup>58</sup> *Op. Cit.*, Wallace, « Canada EMO Emergency Planning », *EMO National Digest*, juin 1967, p. 5.

De 1963 à 1968, les attributions du collège, maintenant appelé le Collège canadien de la protection civile (CCPC), demeurent inchangées. On continue d'offrir des cours, des séminaires et des conférences. Cependant, la décroissance des fonds alloués au collège indique bien l'importance que le gouvernement accorde à la fonction de préparation aux urgences. Le collège, qui bénéficie en 1962-1963 d'un budget de 972 000 dollars, voit celui-ci réduit de presque la moitié en 1967-1968 à 544 000 dollars<sup>59</sup>. Cette importante réduction du financement frappe toutes les activités et explique en grande partie l'annulation d'un projet de renouvellement de ses installations. Là comme ailleurs, les coupures budgétaires s'additionnent et, en fin de compte, font en sorte que le programme du COMU s'en trouve diminué.

Au plan national, le bilan n'est guère plus reluisant, même si l'état de préparation semble donner quelques signes encourageants dans certaines provinces. En 1961, l'OMU avait distribué à travers le pays un guide de planification de survie à l'intention des municipalités dans le but d'aider à l'établissement de « procedures for organizing emergency measures within the context of municipal governments [and]... procedures and organization required to meet the problems arising out of nuclear war »<sup>60</sup>. L'année suivante, il demande pour la première fois aux municipalités de produire un rapport de progrès sur leur état de préparation. Au printemps 1963, l'OMU est donc en mesure de procéder à l'analyse de quelque cinq cents « Annual Municipal Progress Reports for 1962 » que les municipalités lui ont déjà fait parvenir. Le portrait qui s'en dégage en dit long sur l'état de préparation des municipalités canadiennes à travers le pays :

---

<sup>59</sup> *Op Cit.*, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, « Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace », publication, 1960, Annexe « A ».

<sup>60</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-4, Dossier « Municipal Survival Planning, publication, 1963 », Note de service de R.B. Curry à tous les directeurs régionaux, 10 juin 1963.

Exceedingly few municipalities have in existence written survival plans, although a sizeable number of them have been organizing for a number of years... the annual reports revealed that many small municipalities were trying to organize emergency services which are not really required in most of them...<sup>61</sup>

Les planificateurs fédéraux doivent alors prendre en compte que la planification d'urgence requiert plus de temps dans les petites localités faute de personnel d'urgence permanent. Il doivent également reconnaître que « [i]t is also important that provinces devote considerably more time to assisting the [part-time] co-ordinators in carrying out their responsibilities »<sup>62</sup>. Selon une évaluation menée en juillet 1962 sur le nombre total de coordonnateurs disponibles dans les provinces et municipalités aux fins de planification d'urgence, les coordonnateurs à temps partiel sont cinq fois plus nombreux que les coordonnateurs à temps plein<sup>63</sup>. En juillet 1965, l'OMU est ainsi en mesure de fournir au ministre un rapport de progrès qui confirme l'intérêt manifeste des provinces pour les questions de protection civile, reflétant en cela le haut taux de participation obtenu le mois précédent lors de la tenue d'une conférence fédérale-provinciale où les provinces et territoires étaient tous représentés. Les provinces, qui semblent d'ailleurs faire meilleur usage des ressources provinciales et locales en situation d'urgence de temps de paix, ont déjà conclu avec le fédéral un accord au sujet de la mise en œuvre en temps de guerre de services intégrés à l'intention des agriculteurs, accepté en principe de nouveaux accords en matière de planification

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 2-3.

<sup>62</sup> *Loc. Cit.*

<sup>63</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-7, Dossier « Number of persons in Provinces and Municipalities Available for Emergency Purposes, publication, 1962 », Tableau récapitulatif du nombre de personnes dans les provinces et municipalités disponibles aux fins d'urgences, 9 juillet 1962.



d'urgence civile et se sont entendues avec Ottawa « for more effective programme management and the need for programming on a five-year basis »<sup>64</sup>.

Dans la région de l'Atlantique, la Nouvelle-Écosse réoriente progressivement ses activités en fonction des désastres naturels, particulièrement en matière de formation. Dans une déclaration du ministre responsable de l'organisation de mesures d'urgence de la province, Percy Gaum, ce dernier indique que « between 1962 and 1967, 5,567 Nova Scotians received instruction in one or more fields of emergency planning thus ensuring a strong nucleus of well-trained volunteers »<sup>65</sup>. En dépit d'importantes contraintes financières, cette réussite fait écho au nombre de municipalités qui se joignent au programme provincial, un nombre qui se multiplie par dix et qui atteint « a record of 63 out of 67 municipal units »<sup>66</sup>. En 1966, le gouvernement décide de mettre sur pied une structure mieux en accord avec cette réorientation :

Following this decision, the Provincial Disaster Committee was formed to deal with peacetime disasters of magnitude. It is composed of representatives from the Red Cross, St. John Ambulance, Salvation Army, Royal Canadian Legion, Canadian Coast Guard, the Provincial Fire Marshall, R.C.M.P., Atlantic Region Canadian Forces observers from « H » Division, the Regional Director of Canada Emergency Measures Organization, and the Federal Representative, Emergency Welfare Services, the Chairman of this Committee is the Director of EMO (N.S.).<sup>67</sup>

Pour sa part, le Nouveau-Brunswick s'inscrit dans la même tendance et adopte au début de la décennie une nouvelle loi sur les mesures d'urgence qui oblige les dix-huit municipalités les plus importantes de la province à se doter d'un plan d'urgence, comme l'indique le coordonnateur des services sociaux de la province, William Sargeson :

<sup>64</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-3, Note de service de J.F. Wallace au Ministre, 29 juillet 1965.

<sup>65</sup> Gordon Grant, « Emergency Planning in Nova Scotia », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 5, octobre-novembre 1968, p. 10.

<sup>66</sup> *Loc. Cit.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 10.

In 1960, the emphasis of the organization was modified slightly with the Emergency Measures Act. The organization was now to place major emphasis on nuclear response programs, but at the same time was able to place a minor emphasis on the organization's response to natural disasters. By 1964, the organization was involved in response to flooding and searches for missing persons...<sup>68</sup>

Mais, la situation varie considérablement d'une province à l'autre, même au sein d'une même région. Les progrès en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick tranchent nettement avec la situation ailleurs, comme à Terre-Neuve où la province se trouve confrontée à un « regrettable lack of interest in emergency planning in most provincial government departments including one or two with definite responsibilities for provision of emergency services »<sup>69</sup>. En 1961, les services d'urgence de la province ne sont toujours pas organisés suivant le modèle que préconise l'organisation des mesures d'urgence. Ainsi, dans une province où les incendies de forêt constituent la principale menace, la coordination des mesures d'urgence incombe au sous-ministre des Ressources et au Chef forestier. C'est pourquoi, à l'hiver 1963-1964, lors d'une étude sur le rôle en temps de paix de l'organisation des mesures d'urgence provinciale, on lui attribue un ensemble de tâches administratives et de soutien en appui au Chef forestier, « provided EMO could ensure that the organization was available »<sup>70</sup>, ajoute-t-on. Le « Forest Fire Support Plan » qui en découle est rédigé, entre autres, par le Directeur de la planification d'urgence qui fonde de grands espoirs sur ce rôle de temps de paix de l'OMU et la visibilité qui s'y rattache. Selon le directeur de l'OMU provincial, « Newfoundland EMO feels that plans of this nature, if properly publicized,

<sup>68</sup> William G. Sargeson, « New Brunswick Emergency Measures Organization », *Emergency Planning Digest*, Vol. 4, No. 2, mars-avril 1977, p. 6.

<sup>69</sup> *1963 Newfoundland Annual Report*, cité dans *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 55.

<sup>70</sup> D.M. Owen, « Newfoundland EMO Plans to Support Forest Fire Operations », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 5, octobre 1964, p. 19.

will go far toward breaking down the public apathy toward our work during the present ‘thaw’ in the Cold War »<sup>71</sup>. Malheureusement, quelques années plus tard, le programme provincial qui chapeaute les organisations municipales auquel se rattache le programme de mesures d’urgence éprouve d’importantes difficultés et entraîne dans sa suite le programme de protection civile<sup>72</sup>.

Plus à l’ouest, avec l’arrivée au pouvoir des Libéraux de Jean Lesage, le gouvernement du Québec marque la création en 1961 d’un service autonome sous la responsabilité du Solliciteur général du Québec : la Protection civile du Québec. Puis, en 1964, la *Loi sur la protection civile* qui, dès 1951, avait été l’une des premières législations de défense civile à être adoptée au pays, est modifiée de façon à tenir compte des sinistres en temps de paix, tels que les inondations, les tornades, les avalanches, les tempêtes de neige et les incendies<sup>73</sup>. Au même moment, un nombre grandissant d’intervenants québécois accèdent aux rudiments de la protection civile au travers de cours de formation offerts dans leur langue maternelle. Alors que seulement 725 résidents du Québec s’inscrivent aux cours de formation qu’offre le collège au cours des années 1950, les inscriptions doublent de 1961 à 1964 alors qu’en février 1962 « the first National Survival Orientation Course was offered at CCDC in French »<sup>74</sup> et que se tient une première conférence à l’intention des élus municipaux en juillet de la même année. La portée du programme s’étend aussi aux grands événements de la période lorsque la Protection civile du Québec organise des rencontres avec les autorités

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 20

<sup>72</sup> *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 52.

<sup>73</sup> Voir : <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/index.php?id=503>  
[Consulté le 15 avril 2010].

<sup>74</sup> C.H. Little, « Federal Training Program », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, juin 1962, p. 15.

d'EXPO 67 et qui mèneront éventuellement à l'élaboration d'un plan d'intervention en cas d'urgence adapté aux conditions particulières du site de l'exposition universelle.

En Ontario, depuis l'adoption de l'*Emergency Measures Act* en 1962, le ministre de la Justice est responsable de l'organisation provinciale des mesures d'urgence.<sup>75</sup>

En 1966, on compte plus de 46 organisations de mesures d'urgence locales qui couvrent 96 p. cent de la population de l'Ontario. Mais à partir de 1968, les restrictions budgétaires qu'impose le gouvernement provincial ont des effets catastrophiques sur le programme de mesures d'urgence. L'importante réorganisation qu'annonce le gouvernement réduit le personnel de l'OMU provinciale à un seul agent appuyé des services d'une seule secrétaire. D'autres effets se font aussi bientôt sentir, tel que le rapportent les chercheurs du Disaster Research Center de l'Ohio State University, John Hannigan et Rodney Kueneman :

[T]he inventory of equipment accumulated by E.M.O. was transferred to departments of the government whose normal activities were allied to a number of responsibilities previously the sole jurisdiction of the Provincial E.M.O.... In the words of a member of the Provincial Government who initiated these measure: « There was very little these people could or were asked to do. »<sup>76</sup>

Au Manitoba, à l'exclusion des activités de préparation en matière de lutte contre les inondations de l'organisme de mesures d'urgence provincial, on ne semble faire que peu de progrès. Il en va de même en Saskatchewan où aucun progrès significatif ne marque la période 1963-1968. En Alberta, on pourrait croire que la province voit la mise en œuvre de son programme de protection civile se développer à un bon rythme.

---

<sup>75</sup> MG 31, G 21, Vol. 10, Dossier Emergency Measures Organization – municipal, survival planning, Renfrew. Memoranda, 1959-1963, Copie de document, Bill 91, An Act Respecting Emergency Measures. « The Emergency Measures Organization of Ontario is continued and shall be under the administration of the Attorney General ».

<sup>76</sup> John Hannigan et Rodney Kueneman, « Provincial Emergency Measures », *Emergency Planning Digest*, Vol. 3, No. 3, mai-juin 1976, p. 3.

À partir de 1960, alors que le nombre des urgences civiles s'accroît de manière importante, la province met de plus en plus d'accent sur la planification et la formation en fonction des urgences naturelles et technologiques. L'*Alberta Civil Defence* devient l'*Alberta Emergency Measures Organization*<sup>77</sup>. Mais, là comme ailleurs, diverses réductions du personnel en 1968 viennent en ralentir les activités. Seuls les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon peuvent se féliciter d'avoir complété les plans d'urgence de toutes les grandes collectivités du Nord, et ce, dès 1966. Tout comme en Alberta, l'Organisation de mesures d'urgence de Colombie-Britannique commence à orienter ses activités en fonction des sinistres de temps de paix au début des années 1960, en lien sans doute avec le degré accru de sensibilisation aux urgences résultant du grand nombre de sinistres majeurs à frapper la province. Dans la foulée de l'adoption du *Civil Defence Act* (RSBC – 1960), la province développe en 1964 un plan d'urgence de défense contre les incendies « to provide the organizational and operational basis for the integration of the Fire-fighting Services of the Province of British Columbia in the event of an EMERGENCY beyond the normal operational capabilities of the Services »<sup>78</sup>. Le plan est également adopté dans le but de permettre aux services de lutte contre les incendies provinciaux de contribuer aux opérations de « retour » de l'armée canadienne en vertu du Décret sur la défense civile de 1959<sup>79</sup>. La province confie aussi à la direction générale de la Santé du ministère des Services de Santé et de l'Assurance hospitalisation la mise sur pied d'un service de santé d'urgence : « The same organization that is being created to deal with civilian casualties after an enemy attack should, it is felt, be able to assist in

---

<sup>77</sup> Emergency Planning Canada, « Alberta Disaster Services Gets New Name », *Emergency Planning Digest*, Vol. 12, No. 4, octobre-décembre 1985, p. 23.

<sup>78</sup> Basil Nixon, « British Columbia Emergency Fire Defence Plan », *EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, p. 15.

<sup>79</sup> *Loc. Cit.*

major natural disasters »<sup>80</sup>, proclame le directeur de ce nouveau service qui relève directement du ministre provincial de la Santé. Au cours de cette période, l'organisation provinciale de mesures d'urgence s'affaire enfin à la mise sur pied d'un accord d'aide mutuelle en matière de protection civile entre la province et l'État de Washington qui sera finalement ratifiée en 1968.

À Ottawa, le COMU s'intéresse lui aussi aux enjeux du domaine international au nom du gouvernement du Canada. L'organisation continue d'assurer la représentation du pays au sein des divers forums de l'OTAN intéressés à la planification d'urgence. En matière de relations canado-américaines, les efforts des deux partenaires aboutissent à l'expansion des communications transfrontalières par télécopieur, à divers accords bilatéraux entre les organismes de planification d'urgence et à une collaboration accrue dans l'élaboration des procédures visant l'information du public en cas d'urgence. Des deux côtés de la frontière, on se rend compte cependant que les organisations nationales respectives auraient besoin d'un cadre de référence plus complet et d'une orientation mieux définie et plus précise. À la suite de discussions qui sont entamées en 1965, l'accord de coopération canado-américain du 15 novembre 1963 est révisé et un nouvel accord entre en vigueur le 8 août 1967<sup>81</sup>. Ce dernier n'incorpore cependant pas de nouvelles politiques. Toutefois, il comporte une déclaration de principes touchant la coopération canado-américaine en matière de planification civile d'urgence qui doit servir de guide aux autorités des deux pays. Les seuls changements majeurs par rapport à l'accord précédent sont l'introduction du concept de compatibilité entre les plans et

---

<sup>80</sup> A.A. Larsen, « The Organization for Disaster in British Columbia », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, octobre 1963, p. 4.

<sup>81</sup> United Nations, *Exchange of notes constituting an agreement between the United States of America and Canada on cooperation on civil emergency planning (with annex)*, Ottawa, 8 August 1967, Treaties Series, No. 9913, 1969, pp. 36-44.

les systèmes d'urgence des deux pays et l'extension de l'autorité des agences fédérales respectives. Tel que le stipule le texte de l'accord,

Under this agreement, the Governments of the United States and Canada will arrange for their appropriate departments and agencies, under the supervision of the United States-Canada Civil Emergency Planning Committee and in accordance with the Statement of Principles annexed hereto, to continue their consultations and cooperation on civil emergency planning (including civil defense) in order to achieve the maximum degree of compatibility... and also to recommend to the United States-Canada Emergency Planning Committee, where necessary and relevant, cooperative arrangements for mutual assistance in the event of armed attack on either country in North America.<sup>82</sup>

Le Comité canado-américain de planification civile d'urgence<sup>83</sup> comprend le directeur général du COMU, un représentant nommé par le ministère des Affaires extérieures du Canada, le directeur de l'Office de planification d'urgence des États-Unis, le directeur de la Défense civile des États-Unis et un représentant nommé par le Département d'État américain. Le secrétariat du comité est assuré conjointement par le COMU, l'Office de planification d'urgence et la Direction de la Défense civile. Le comité, qui entend également superviser les activités conjointes de planification d'urgence, prévoit tenir des réunions annuelles.

En ce qui concerne l'état de préparation national, les six premiers mois de 1967 voient autant les ministères fédéraux que plusieurs provinces et municipalités s'engager sur la voie de la mise en oeuvre de nouvelles méthodes de gestion financière et l'implantation de systèmes de planification et d'élaboration de programmes et de budgets en appui au programme national de mesures d'urgence. Vingt-huit programmes nationaux sont ainsi identifiés pour faire partie du Plan de survie du Canada et le COMU prévoit que l'essentiel des objectifs établis dans les programmes gouvernementaux

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>83</sup> *Loc. Cit.* Traduction officielle.

devait être atteint en 1971-1972. Mais, à la mi-août, le gouvernement fédéral annonce son intention de réduire à nouveau les dépenses gouvernementales dans sa lutte contre l'inflation. Du coup, tous les projets de construction et d'acquisition d'équipements qui n'avaient pas encore débuté sont annulés pour les exercices financiers 1967-1968 et 1968-1969. Au nombre des projets touchés figurent celui de nouvelles installations du CCPC à Amrrior, ceux des SRGU à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, de même que divers autres projets d'acquisition, notamment dans le domaine des communications<sup>84</sup>. Le 7 décembre, c'est au tour du président du Conseil du Trésor de confirmer à la Chambre l'intention du gouvernement d'aller de l'avant avec ses propositions de réduction des dépenses dans le secteur des mesures d'urgence.

Au terme d'une étude portant sur les diverses manières de réduire les dépenses tout en conservant « a capacity to continue with those vital preparations and plans which should not be deferred or set aside »<sup>85</sup>, le COMU recommande alors diverses mesures visant à la fois la réduction des dépenses, mais aussi le reprofilage de l'organisation et l'amélioration de la coordination et de la gestion financière. Ces nouvelles mesures sont approuvées par le gouvernement en janvier 1968. Toutefois, dès le 6 février suivant, le ministre Drury déclare à la Chambre que le gouvernement entend poursuivre le programme de mesures d'urgence « but with a reduced budget, a streamlined organization and improved national management and co-ordination »<sup>86</sup>. Du même souffle, le ministre signale l'abandon des anciens concepts

---

<sup>84</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, Dossier « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada by Canada EMO, 1968 », Énoncé de position à C.R. Patterson, E.W. Laver, S.N. White, A.B. Stannard, B.P. O'Connell, D.D. Ledingham, J.F. Wallace, 11 janvier 1968, p. 1.

<sup>85</sup> *Loc. Cit.*

<sup>86</sup> *Op. Cit.*, Canada, *House of Commons Debates*, Vol. VI, 1967, p. 6405.



qui envisageaient la formation d'un grand nombre de volontaires comme intervenants de la protection civile et ajoute que :

[g]reater emphasis will be placed upon the acceptance by governments at all levels of civil emergency planning as a part of day to day government activity, and ever greater reliance will be placed upon the capacity of existing government services to expand and to deal with war emergency... While it is the government's purpose to reduce recurring administrative and maintenance costs, it is not proposed to proceed with the wholesale dismantling of existing facilities.<sup>87</sup>

Entre autres, les moyens de rediffusion d'urgence et les centres d'opération d'urgence du gouvernement continueront d'être maintenus de sorte que, même si leur importance est réduite, il demeure toujours possible de les activer rapidement en cas de crise.

La réaction des partis d'opposition est immédiate et cinglante. Alors que l'ancien ministre Harkness, dénonce le manque d'enthousiasme du gouvernement à l'endroit du COMU et condamne sa réticence à collaborer avec les provinces, le néo-démocrate T.C. Douglas, craint surtout les conséquences de l'affaiblissement de l'état de préparation national et ne peut s'empêcher de souhaiter que le gouvernement «will not loose sight of the value of training federal, provincial and municipal defence workers to meet civil disasters, bearing in mind that the organization is being used increasingly for this purpose »<sup>88</sup>.

Compte tenu du peu de cas que le Premier ministre semblait accorder à la planification d'urgence, son exclusion de la liste des priorités gouvernementales était sans doute prévisible. On pouvait s'attendre en période d'austérité à un gel ou à une certaine diminution du budget de l'organisation responsable de sa mise en œuvre au sein de l'appareil fédéral. Mais, certaines études menées quelques années plus tard,

---

<sup>87</sup> *Loc. Cit.*

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 6406.

dont celle d'Hannigan et de Kueneman, n'hésitent pas à qualifier la décision du gouvernement fédéral de véritable « guillotine financière » qui frappe d'abord l'organisation nationale en réduisant son budget du quart, mais qui par la suite aura des conséquences majeures dans les provinces<sup>89</sup>. Au sein même du gouvernement fédéral, les effets de cette décision ne se limitent pas au COMU mais s'étendent aux autres ministères et agences fédéraux. Ils touchent les services d'urgence de santé, les services d'urgence sociaux, les activités de planification dans les domaines de l'approvisionnement et des communications dans des ministères tels que celui de la Santé et du Bien-être social, de la Production de défense, de la Défense nationale et de la Société Radio-Canada. En fait, les réductions de dépense à l'ensemble du gouvernement fédéral font passer les allocations consacrées à la protection civile de 25 à 14 millions de dollars pour l'année 1968-1969.

Il n'en demeure pas moins que le coup le plus dur est encaissé par le COMU. Non seulement le parachèvement des programmes et des activités prévues pour l'année financière 1971-1972 est-il reporté à 1975, mais le budget du Programme d'aide financière consacré aux provinces et municipalités est réduit de 5,2 à 3,75 millions de dollars, comme le signale l'« énoncé de position » du COMU de janvier 1968 :

This action is consistent with the general pattern of reductions at the federal level where the Canada Emergency Measures Organization budget has been reduced from the 1967-68 level of \$10,659,500 to \$7,035,800 for 1968-69.<sup>90</sup>

Ces coupures budgétaires sévères vont provoquer une réduction du personnel de l'ordre de 40 p. cent, soit de 140 à 92 employés<sup>91</sup>. Tous les programmes en subissent les

---

<sup>89</sup> *Op. Cit.*, John Hannigan et Rodney Kueneman, « Provincial Emergency Measures », *Emergency Planning Digest*, mai-juin 1976, p. 3.

<sup>90</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, Dossier « A Position Paper », p. 2.

<sup>91</sup> *Op. Cit.*, Thomas A. George, « Training and Education at the Canadian Emergency

contrecoups. On doit ainsi limiter le nombre de cours de formation à l'intention des planificateurs, des spécialistes et des élus. Toutefois, l'effet peut-être le plus important à long terme se situe au niveau du changement qui intervient dans l'attitude du personnel. Jusqu'alors, malgré un parcours souvent difficile, l'organisation avait néanmoins été en mesure de préserver l'esprit de corps au sein de son personnel.

Or, les coupures de 1968 viennent modifier la donne. Comme le rapporte Dominic Talarico un climat négatif s'installe à l'échelle de l'organisation : «...change in attitude by CEMO's officers... a mood of pessimism set in. Frustration became increasingly evident and officers' confidence in the value of their work seemed to disappear »<sup>92</sup>.

Le constat que fait Stuart Nesbitt White des effets de ces compressions diffère dans les contours mais arrive essentiellement à une conclusion similaire :

[B]ecause of the urgent attention demanded by social and economic problems, professionals could do little to influence government to continue expanding emergency preparedness. It was not difficult to imagine the results... Professional attitudes had not changed but there was no audience for their proposals.<sup>93</sup>

De la collectivité de la protection civile, on ne pouvait pas vraiment s'attendre à une réaction autre que celle qui sera publiée dans le numéro de janvier du bulletin d'information de l'Organisation de mesures d'urgence de la Nouvelle-Écosse.

« EMO is an essential service... its programs should not be curtailed -through unreasonable cuts in appropriations – to impair its over-all capabilities for protecting the Canadian public »<sup>94</sup>, affirme alors le rédacteur-en-chef de la publication.

---

Preparedness College », p. 5.

<sup>92</sup> *Op. Cit.*, Talarico, *Civil Emergency Planning*, p. 58.

<sup>93</sup> S.N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, Vol. 13, No. 3, juillet-septembre 1986, p. 11.

<sup>94</sup> *Halifax Chronicle-Herald*, 13 février 1968, « EMO – Whipping Boy For Spending Cuts », p.18.

Par contre, à travers le pays, les réactions de la presse aux annonces du budget sont mixtes. D'une part des journaux tels que le *Halifax Mail Star* et le *Sudbury Star* appuient l'action du gouvernement. À l'opposé, le *Sarnia Observer* partage l'avis du *Moncton Times* lorsqu'il affirme en éditorial que « This reduction is just another indication of how the government's absolute fiscal irresponsibility over the years since 1963 has left it into the position where it doesn't know where to turn for funds »<sup>95</sup>. De conclure le journal : « The criticism is aimed fairly and squarely at the federal government »<sup>96</sup>.

Deux mois avant l'annonce de Drury, mourrait Frank Worthington, le premier coordonnateur de la protection civile du Canada.<sup>97</sup> C'était peut-être mieux ainsi. Le vieux général n'allait pas être le témoin ni de ce dernier coup de Jarnac du gouvernement ni de ce qui allait suivre.

---

<sup>95</sup> *Loc. Cit.*

<sup>96</sup> *Moncton Times*, 27 février 1968, « CBC Night Service should continue », p. 4.

<sup>97</sup> Canada Emergency Measures Organization, « In Memoriam. Major-General F.F. Worthington, CB, MC, MM, CD », *EMO National Digest*, Vol. 7, No. 6, décembre 1967, p. 21.

## LE PROJET PHOENIX OU COMMENT NE PAS RENAÎTRE DE SES CENDRES

*Project Phoenix was an attempt to stave off dissolution of emergency establishments.<sup>1</sup>*

Stuart Nesbitt White, Bangor, Irlande du Nord, 12 juin 1997

Au cours des mois précédant l'annonce à la Chambre des Communes des compressions budgétaires qui allaient être imposées au COMU, le ministre Drury avait demandé au directeur général de l'organisation, C.R. Patterson, de lui soumettre ses recommandations visant la poursuite du programme de mesures d'urgence à l'intérieur d'un cadre financier plus « rigoureux ». Au terme de la revue de programme qui s'ensuit, il est convenu de conserver l'essentiel du programme, mais à l'intérieur d'un échéancier décalé :

To reduce immediate costs, capital construction and equipment acquisition was deferred till a later date. Expenditures were designated for minimum planning staffs, the training of key officials and necessary people, and for the maintenance of existing major systems which had been developed as essential to the preparedness program.<sup>2</sup>

L'organisation décide également de mettre en chantier une vaste étude qui entend examiner tous les programmes de mesures d'urgence et inclure des recommandations sur les priorités, la main-d'œuvre et les budgets requis, de même que les lignes directrices nécessaires pour atteindre des objectifs nationaux que l'on fixe pour 1975 à tous les paliers de gouvernement. Surnommée « projet Phoenix », l'étude que dirige l'un des piliers de l'organisation, Stuart Nesbitt White, entreprend ses travaux à compter du mois

---

<sup>1</sup> MCGF, Archives, Lettre de Stuart Nesbitt White, 12 juin 1997.

<sup>2</sup> C.R. Patterson, « National Emergency Planning – 1968 », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 6, décembre 1968- janvier 1969, p. 2.

de décembre 1967<sup>3</sup>. Le rapport final doit être produit rapidement et remis à Patterson avant la fin de l'exercice financier, le 30 avril suivant. Le projet est exigeant :

Investigation of the objectives of civil emergency planning; studies with other federal government departments and with provincial authorities to determine individual activities; the desirable grouping of activities within the total emergency program; the determination of measurable goals; the establishment of planning priorities and revised effective management of the Canadian program of civil readiness preparations.<sup>4</sup>

Malgré un échéancier serré, il comprend la mise sur pied d'un groupe d'étude dont l'approche collégiale inclut la participation de fonctionnaires « drawn from several departments ...[as well as] provincial participation »<sup>5</sup>. En réalité, le groupe mis sur pied en appui à Nesbitt White ne mettra fin à ses travaux qu'en juin de la même année.

Dans le numéro de décembre 1968 de la revue de COMU, Patterson invite la collectivité des mesures d'urgence à participer aux délibérations qui en résulteront et aborde la question de la dernière réorganisation annoncée en juillet 1968. Il mentionne aussi le nouveau lien créé entre le COMU et la Défense nationale alors que son organisation est devenue une direction générale relevant du sous-ministre de la Défense. Il ajoute : « This new relationship under a Minister who is cognizant of, interested in and in support of our program allows us to be identified with the total defence community »<sup>6</sup>.

Cette notion d'identification à la défense totale se retrouve d'ailleurs à plusieurs reprises dans les pages du rapport Phoenix. D'entrée de jeu, le rapport affiche ses couleurs :

To develop its full effectiveness, civil emergency planning must be regarded as a single national program. Although there are many authorities, independent of each other who are responsible for managing its component parts, and while

---

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-8, « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada by Canada EMO, 1968 », 11 janvier 1968, p. 3.

<sup>4</sup> *Loc. Cit.*

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>6</sup> *Op Cit.*, C.R. Patterson, « National Emergency Planning – 1968 », *EMO National Digest*, décembre 1968-janvier 1969, p. 2.

these include governments at all levels, nevertheless in the interests of the defence of Canada, there must be an all pervading unanimity of purpose, policy and management. The procedures which we propose, therefore, are intended to develop the necessary cooperation without interfering with the existing areas of responsibility and established lines of authority. It has also become apparent to us that it is no longer logical to talk about military defence and civil defence as if they were separate entities.<sup>7</sup>

L'étude à plusieurs volets repose, entre autres, sur l'hypothèse de ce qui est identifié comme « a plausible or nominal attack to be used as a measurement base for national capability [that] has been developed by the Defence Research Board »<sup>8</sup> qui pourrait se produire en 1975 et dont on se servira pour appuyer les recommandations du rapport :

The number of targets [300] aim point attack for North America including Canada] chosen is considered a likely one taking into consideration the magnitude of the Soviet Threat in 1975, the probable effectiveness of active defences and the level of damage the attacker may wish to achieve.<sup>9</sup>

Un tel scénario pourrait entraîner des pertes considérables au sein de la population comme en font foi les projections du nombre de victimes potentielles :

Killed 8.5 millions killed (urban 8.0/rural 0.5 mainly from fallout);  
 Seriously injured (0.79 urban and rural);  
 Lightly injured (0.77 urban and rural);  
 Surviving uninjured (11.91 urban and rural)<sup>10</sup>

Les auteurs du rapport espèrent cependant qu'en adoptant le train de mesures que contient le rapport et qui pourrait être mis en place avant 1975, les effets d'une attaque nucléaire sur le pays seraient considérablement amoindris. La mise en œuvre de ces recommandations nécessiterait cependant des investissements additionnels de près de quelque 269 millions de dollars étalés sur les six années suivantes comme le démontre le tableau suivant :

---

<sup>7</sup> Canada Emergency Measures Organization, *Project Phoenix, Final Report*, Ottawa, juin 1968, p. i.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 5.7.

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

<sup>10</sup> Données tirées du tableau « Casualties », *Project Phoenix, Final Report*, p. 5.8.

TABLEAU 9.1

« SUMMARY COMPARISON OF 1968/69 PROGRAM REVIEW AND ESTIMATED EXPENDITURES REQUIRED TO REACH CAPABILITY LEVEL OF 60 PERCENT UNINJURED (MILLIONS OF DOLLARS) »<sup>11</sup>

SUB-PROGRAM	PROGRAM REVIEW		60 % LEVEL ESTIMATE	
	1969-1970	TO 1974-1975	1969-1970	TO 1974-1975
Public Protection	2.457(a)	18.004(a)	11.149	69.912
Public Information	1.924(a)	11.077(a)	3.938	24.129
Essential Societal Services	2.394	14.351	25.782	101.288
Continuity of Government	1.028	22.800	5.693	34.934
Essential Utilities And Services	NA(b)	NA(b)	1.662	9.531
Economic Planning & Resource Control	2.521	14.518	1.935	11.557
Services Activities	0.867(a)	5.551(a)	2.872	17.576
GRAND TOTAL	11.191	86.301	53.031	268.927

Note: (a) DND figures not available

(a) New grouping of activities – DND estimates not available

Le projet Phoenix établit également que les restrictions budgétaires que le COMU vient de se voir imposer par le gouvernement fédéral réduisent considérablement sa capacité d'action. Advenant le cas où le gouvernement opterait pour le maintien de l'organisation dans la situation budgétaire de subsistance dans laquelle elle se trouve, le rapport prévoit qu'il en résulterait « a steady annual degradation of national capability to meet a war emergency »<sup>12</sup>. Le rapport souligne au passage les carences les plus graves de la défense civile au pays. Ces carences se confondent avec celles que le Groupe de travail sur les mesures de guerre de 1957 avait identifiées, une décennie plus tôt :

First, there did not exist a satisfactory method of assessing the nation's readiness and capability for meeting the loads which would be imposed on the civil structure during a war emergency;

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 7.6

<sup>12</sup> *Loc. Cit.*



Second, and this was becoming more serious with the reduction of financial support, there was no satisfactory method for deciding which civil emergency measures should have priority in the allocation of the limited funds available; Third, ...although there was a great deal of interdependency between emergency functions, the goals of these activities had not, in all cases, been selected and coordinated to be compatible with one another or to achieve a degree of balance throughout the national capability; Fourth, the zeal and energy of some managers of emergency functions were in sharp contrast to the lack of interest or support afforded to others, and this naturally affected the rate of development of the various, so that some activities had outstripped the field while others lagged far behind.<sup>13</sup>

Le groupe d'études du projet Phoenix en profite finalement pour reconnaître formellement les principaux éléments sur lesquels repose le programme de la fin des années 1960 : la protection des citoyens, l'information publique, les services essentiels à la population, la continuité du gouvernement, l'existence de services spéciaux et d'installations vitales, la planification économique et le contrôle des ressources. De la sorte, en définissant et en soulignant les principales activités de COMU, on espère ainsi montrer clairement les liens qui existent entre les objectifs de l'organisation et les ressources qui sont mises à sa disposition. Autrement dit, on anticipe que l'étude permettra d'enrayer la dissolution complète du programme de planification d'urgence du Canada<sup>14</sup>.

La suite des événements démontre clairement que l'intention derrière la lettre aussi bien que les coûts qu'entraînerait l'adoption des recommandations du rapport vont faire en sorte que le gouvernement va rapidement le mettre sur les tablettes au moment

---

<sup>13</sup> S.N. White, «Project Phoenix », *EMO National Digest*, Vol. 9, No. 1, février-mars 1969, p. 2.

<sup>14</sup> Dans une lettre qu'il fait parvenir à un ancien collègue en 1997, alors qu'il est à la retraite en Irlande du Nord, Stuart Nesbitt White confirme que le projet Phoenix constituait « an attempt to stave off dissolution of emergency establishments ». Il ajoute : « Despite the allusion to 'costly recommendations', \$269m over six years was at the time the price of one cup of coffee per Canadian per month – a point which I believe we made in the Phoenix report ». MCGF, Lettre de Stuart Nesbitt White, 12 juin 1997.

où il opte de canaliser les fonds publics vers des programmes économiques et sociaux jugés prioritaires. Au surplus, les gestionnaires de COMU semblent vouloir faire front commun sur un point en particulier qui se situe à l'opposé des volontés gouvernementales. Le dernier paragraphe d'un énoncé de position confidentiel en date du 11 janvier 1968, indique clairement que le COMU entend concentrer ses activités sur les mesures d'urgence de temps de guerre :

It is accepted that these measures may be used in the event of a peacetime disaster but the development of measures specifically to meet such disasters only, will not be financially supported through the Financial Assistance Program.<sup>15</sup>

Alors même que le COMU prépare sa réponse au gouvernement, la situation politique intérieure évolue rapidement. Après six années passées à la tête du pays, le Premier ministre Lester B. Pearson décide de se retirer de la vie politique active. Le 6 avril 1968, le ministre de la Justice Pierre Elliott Trudeau, accède à la direction du Parti libéral du Canada. Il constitue alors une énigme pour plusieurs, comme le rapporte John English dans l'ouvrage biographique qu'il lui consacre :

Trudeau would be the first Canadian prime minister born in the twentieth century, the younger prime minister since the 1920s, and with fewer than three years in the House of Commons, the least experienced prime minister in Canada's history.<sup>16</sup>

Trudeau déclenche immédiatement des élections qui doivent se tenir le 25 juin 1968.

Le lendemain des manifestations nationalistes de la St-Jean à Montréal<sup>17</sup> où, tel que le décrit English, « Trudeau's steely image... confirmed the impression

---

<sup>15</sup> MG 30, E 211, Vol. 4,4-8, « A Position Paper on Civil Emergency Measures in Canada, January 1968 », 11 janvier 1968.

<sup>16</sup> John English, *Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1968-2000*, [Volume II], Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2009, p. 1.

<sup>17</sup> Voir : [http://archives.radio-canada.ca/guerres\\_conflits/desordres\\_civils/clips/12902/](http://archives.radio-canada.ca/guerres_conflits/desordres_civils/clips/12902/) [Consulté le 22 juin 2010], « St-Jean 1968 : Trudeau tient tête aux manifestants », 24 juin 1968.

that he was a leader »<sup>18</sup>, les Libéraux, poussés par la vague de la « trudeumanie »<sup>19</sup>, balayent le pays et obtiennent 155 sièges au parlement fédéral.

Premier gouvernement majoritaire depuis celui de John Diefenbaker en 1958, le gouvernement Trudeau ne tarde pas à s'engager dans une révision majeure des politiques intérieures et extérieures du Canada. Alors qu'il n'était pas encore Premier ministre, Trudeau avait déjà déclaré que la politique nucléaire de Pearson était « contemptible, the anti-democratic character of the Pearson decision, intolerable »<sup>20</sup> et que, toujours selon English, « Trudeau came close to a conspiracy thesis in interpreting the Pearson action and the fall of the Diefenbaker government »<sup>21</sup>. Mais, aux dires de Trudeau, les superpuissances faisaient preuve de plus en plus de responsabilité face à la terreur nucléaire. Au cours de sa campagne au leadership, il avait signifié que la politique canadienne «...[was based on] pre-war premises or immediate post-war premises ... [and that a] complete reassessment is needed »<sup>22</sup>. Lors d'une rencontre avec les étudiants de l'université Queen's en novembre 1968, il avait proposé une relecture de la situation mondiale sur de nouveaux postulats :

We are not threatened by communism or fascism or even by atomic bombs as much as we are by the fact that very large sections of the world go to bed hungry every night and large sections of our society do not find fulfillment. I am less worried about what is over the Berlin Wall than about Chicago and what might happen in our great cities in Canada.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> *Op Cit.*, English, *Just Watch Me*, p. 28.

<sup>19</sup> Voir : <http://archives.radio-canada.ca/politique/elections/clips/6246> [Consulté le 22 juin 2010], « 1968 : à l'époque de la trudeumanie », 22 juin 1968.

<sup>20</sup> John English, *Citizen of the World: The Life of Pierre Elliott Trudeau, 1919-1968*, Volume I, Toronto, Alfred A. Knopf Canada, 2006, p. 384

<sup>21</sup> *Loc. Cit.*

<sup>22</sup> Greg Donaghy, *Tolerant Allies: Canada and the United States*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 121.

<sup>23</sup> BSPC, Cabinet du Premier ministre, Communiqué, 12 novembre 1968, Période de questions, Queen's University, Kingston (Ontario), le 8 novembre 1968.

Une façon de penser inédite avait commencé à se faire entendre et à percer au travers des énoncés de politiques du gouvernement canadien. D'ajouter John English :

« The contrast was striking. Canada suddenly seemed different, a 'peaceable kingdom' as some now called it »<sup>24</sup>.

L'accession de Trudeau au poste de Premier ministre, poste qu'il va détenir pendant presque seize ans à l'exception d'une période de neuf mois dans l'opposition, est marquée par le contrôle qu'il entend exercer, entre autres, sur la politique de défense du pays. Ce faisant, le nouveau Premier ministre n'hésitera pas à remettre en question les tenants et aboutissants de la politique extérieure du Canada et, en particulier, les prémisses de l'internationalisme à la façon de Pearson<sup>25</sup>, y compris l'importance accordée jusque-là à l'OTAN. Il compte ainsi redéfinir « Canada's military commitments in the name of peace and the new global realities »<sup>26</sup>. Cette « redéfinition » allait éventuellement se refléter dans la décision de son gouvernement de modifier la politique générale du Canada envers l'OTAN, ancrée dans la nouvelle politique extérieure de 1970 et celle contenue dans l'énoncé de politique de défense de 1971<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> *Op Cit.*, English, *Just Watch Me*, p. 2.

<sup>25</sup> « Pierre Trudeau turned his back on Pearson's concept of Canada's role in the world and early in his mandate he rejected the foreign policy review conducted by foreign affairs officials as being too consistent with the past. He put his own stamp on foreign policy by proclaiming that it was merely an extension of domestic policy. Trudeau's foreign policy review was issued in six pamphlets in 1970, entitled *Foreign Policy for Canadians*. » Voir: John J. Noble, « Do Foreign Policy Reviews Make a Difference », *Canada in the World, Policy Options, IRPP*, février 2005, p. 42.

<sup>26</sup> Stephen Clarkson and Christina McCall, *Trudeau and Our Times*, Toronto, McClelland and Stewart, 1994, p. 335.

<sup>27</sup> Voir : Edna Keeble, « Rethinking the 1971 White Paper and (Pierre Elliott) Trudeau's Impact on Canadian Defense Policy », *American Review of Canadian Studies*, Vol. 27, 1997.

Dans l'immédiat cependant, Trudeau procède à une réorganisation générale des responsabilités de certains ministères et agences fédéraux qu'il annonce par voie de communiqué :

The reorganization has been guided by two basic principles. First, there is a need to provide a better structure to deal more effectively with new problems, and second, a need for each minister and department to concentrate on the areas of primary concern unhampered by matters which may better be handled in some other agency.<sup>28</sup>

Cette réorganisation allait toucher directement la fonction de protection civile.

Dès 1966, Robert Bryce, alors sous-ministre au ministère des Finances<sup>29</sup>, s'était montré préoccupé de l'inadéquation entre les dépenses qu'occasionnait le COMU et la priorité qui était accordée au programme de protection civile dans l'ensemble du gouvernement.

Il avait alors suggéré à Gordon Robertson qui lui avait succédé au poste de Greffier du Conseil privé et Secrétaire du Cabinet de réviser les fonctions de l'organisation et de son financement. Ces échanges au plus haut niveau de la fonction publique vont orienter la direction que prendra la réorganisation du nouveau gouvernement :

Perhaps partly as a result of this initiative, but also as part of a general reorganization and expenditure reduction program when the Trudeau government took office, EMO was transferred to the Department of National Defence in 1968 and immediately lost its status as a separate agency reporting to the Minister.<sup>30</sup>

Ce sont les décrets 1302 et 1580 de 1968 qui transfèrent la fonction de planification d'urgence civile du ministère de l'Industrie au ministère de la Défense nationale que dirige alors Léo Cadieux qui avait été maintenu dans son poste au sein du nouveau

---

<sup>28</sup> Canada Emergency Measures Organization, « Prime Minister's Statement », *EMO National Digest*, Vol. 8, No. 4, août-septembre 1968, p. 1.

<sup>29</sup> Robert Broughton Bryce avait occupé le poste de Greffier du Conseil privé et de Secrétaire du Cabinet de janvier 1954 à juin 1963. Son successeur, Gordon Robertson, occupera ces fonctions de juillet 1963 à janvier 1975.

Voir : <http://www.clerk.gc.ca/eng/clerks-greffiers.asp> [Consulté le 22 juin 2010], « Former Clerks of the Privy Council ».

<sup>30</sup> *Op Cit.*, BSPC, « History of Emergency Planning Organization », [février 1982], p. 2.

Cabinet<sup>31</sup>. Les raisons « officielles » du retour de l'organisme de mesures d'urgence au sein de la Défense nationale sont énoncées dans le numéro d'août-septembre 1968 de la revue de COMU. La réorganisation vise à permettre la gestion de « continuing problems more effectively [and] in addition will produce substantial administrative savings »<sup>32</sup>. Mais, au-delà de ces explications, la décision gouvernementale de transférer le COMU au ministère de la Défense, dont le mandat et les budgets sont susceptibles d'être revus prochainement, constitue un couteau à deux tranchants. Elle confirme d'une part la vocation de temps de guerre de l'organisme. Cette orientation est maintenue en dépit du fait que la menace de guerre s'est atténuée. Elle signale aussi que la planification des mesures d'urgence en temps de paix continue d'occuper le second rang des priorités du gouvernement en matière de planification d'urgence. Mais, en même temps, dans la mesure où le COMU fait maintenant partie de l'imposant ministère de la Défense nationale, le sort de l'organisation est lié administrativement à celui de son nouveau ministère. L'avenir apparaît donc incertain aux yeux des gestionnaires du COMU, alors que le contexte international de la détente et le contexte national de la lutte à l'inflation peuvent se conjuguer pour amener les hauts responsables de la Défense à privilégier l'attribution de ressources limitées aux missions militaires du ministère bien avant ce qu'ils ont toujours considéré comme un mandat civil. D'autant plus qu'en termes organisationnels, le COMU se retrouve ni plus ni moins « rétrogradé » à une simple direction générale au sein d'un grand ministère. Ce nouveau statut l'amène aux antipodes du rang qu'il occupait depuis le décret de 1965 à titre de ministère de

---

<sup>31</sup> RG 2, Vol. 2400, CP 1302, 12 juillet 1968; RG 2, Vol. 2404, CP 1580, 14 août 1968. Léo Cadieux est ministre associé de la Défense nationale de 1965 à 1967 avant de se voir confier la responsabilité d'ensemble du ministère en septembre 1967.

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, « Prime minister's Statement », *EMO National Digest*, août-septembre 1968, p. 1.

plain-pied lui assurant un accès direct à son propre ministre. Désormais, le Coordonnateur national des mesures d'urgence se rapportera à un sous-ministre. Mais, comme le souligne Stuart Nesbitt White dans un article publié au moment de sa retraite en 1986, le retour de l'organisation dans le giron de la Défense nationale aura aussi un effet pervers à plus long terme :

This arrangement resulted in an impossible situation: the organization responsible for coordinating the emergency planning of other departments of the government had to pass its proposals through internal committees of one of these departments.<sup>33</sup>

C'est d'ailleurs au sous-ministre de la Défense nationale, E. B. Armstrong, que J. F. Wallace, dans un geste qui paraît assez inusité, fait parvenir une lettre « personnelle et confidentielle » en août 1968 dans laquelle il décrit les mesures restrictives que vient d'imposer le Conseil du Trésor au COMU et au programme de protection civile<sup>34</sup>. À la lumière de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Pacte de Varsovie pour écraser le « Printemps de Prague », il insiste sur l'importance d'assurer la viabilité des mesures et accords de protection civile dans le cadre du concept de « défense totale » qui refait alors surface dans le vocabulaire du COMU. De manière assez directe, il invite alors Armstrong à revoir de toute urgence l'ensemble du dossier : « [A]nd now with the current international crisis, it is questionable whether the present exercise of slashing the establishment of Canada EMO and its estimates really make much sense »<sup>35</sup>. D'autant plus, affirme-t-il, que les dirigeants du « nouvel » organisme de la Défense semblent exclus et ignorent jusqu'à l'existence même d'une quelconque

---

<sup>33</sup> *Op. Cit.*, N.S. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 12.

<sup>34</sup> Voir: RG 55, A1, Vol. 21173, Treasury Board Minute 682388, 1<sup>er</sup> août 1968.

<sup>35</sup> MG 30, E 211, Vol. 5, 5-16, Dossier « Czechoslovakian Crisis », correspondance, 1968, Lettre de J.F. Wallace à E.B. Armstrong, 22 août 1968, p. 1.

revue de programme dont on semble pourtant parler à travers le ministère depuis les derniers mois. Il poursuit : « so far as I am aware, Canada EMO has not been participating in any reviews if they are, in fact, underway »<sup>36</sup>. Wallace profite aussi de l'occasion pour rappeler à son nouveau patron de faire part au ministre des nombreux besoins de l'organisation qu'il formule sous forme de recommandations dont la première vise à rescinder la décision du Conseil du Trésor. À cette demande s'ajoutent d'autres requêtes : celle de faire passer le budget de planification de mesures d'urgence du gouvernement à 25 millions de dollars par année et celle de voir à ce que ces dépenses soient portées au compte du COMU. Il insiste également sur la nécessité d'accorder la priorité au sein du ministère aux programmes et activités du COMU pour les cinq prochaines années et propose une longue liste d'objectifs à atteindre, notamment :

- a. completing those portions of the system of emergency government where federal government representation is required;
- b. that the radiological defence equipment purchase program be reinstated;
- c. that the fallout protection program, utilizing existing buildings, be advanced to include improving protective and habitability features;
- d. that Emergency Health and Welfare programs affecting the survival of the population be further developed, and that Phase I of the medical stockpile program, and the repositioning program related to it, be completed;
- e. that special attention be given to enhancing the program relating to economic planning and resource control;
- f. that the Emergency Broadcasting System, and that systems involved in the dissemination of information to the public in a post-attack environment be given serious attention;
- g. that the National Survival Attack Warning System be enhanced to ensure adequate coverage of the population;
- h. that the Financial Assistance Program to the provinces be increased to ensure that there are key planning organizations at the provincial level, the major municipal government level and in areas grouping municipal authorities.<sup>37</sup>

---

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

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 2.



Alors que l'adaptation au sein de son nouveau ministère s'avère difficile, à l'interne, la redistribution des fonctions permet et même facilite dans une certaine mesure le maintien des priorités de temps de guerre du COMU. L'organisation se subdivise désormais en trois directions générales : Survie nationale et Rétablissement, Planification à long terme et Élaboration des politiques et Formation et Exercices nationaux<sup>38</sup>. La première direction générale (Survie nationale et Rétablissement) comprend les divisions responsables des plans et budgets, de l'évaluation de programmes, des plans de continuité du gouvernement, des préparatifs de protection contre les retombées et des plans de transports routiers. Outre la planification économique, la Direction générale de la planification à long terme et de l'élaboration des politiques s'occupe pour sa part du développement des concepts et procédures opérationnels, de la planification en matière de protection physique, de la défense radiologique, biologique et chimique, des systèmes organisationnels et des activités internationales de planification d'urgence civile. Enfin, comme son nom l'indique, la direction générale de la Formation et Exercices nationaux est responsable de la formation et de la planification des exercices nationaux en plus de la supervision du collège, renommé, comme il se doit, Collège canadien des mesures d'urgence (CCMU). Seuls les directeurs régionaux continuent de représenter véritablement l'organisation en matière d'urgences civiles. Ils sont appelés à poursuivre leur travail de liaison avec les gouvernements provinciaux. Ils appuient l'élaboration de plans provinciaux et locaux et participent à l'évaluation des demandes d'aide financière des provinces et des municipalités. Si, dans l'ensemble, le gouvernement accepte de maintenir

---

<sup>38</sup> Canada Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 10, No. 2, avril-mai 1970, p.7.

pour l'instant l'orientation de planification en fonction du temps de guerre du COMU, il est clair cependant qu'il n'entend pas accorder une trop grande visibilité à l'organisation. En réalité, celle-ci est appelée à être sous peu mise en sourdine.

Au printemps suivant, le gouvernement Trudeau précise ses intentions en ce qui touche le COMU. À la mi-mars, le ministre des Finances, Edgar Benson, fait l'annonce du budget de l'État pour l'année financière 1969-1970<sup>39</sup>. La crainte de ce qu'il qualifie d'«entrenched inflation»<sup>40</sup> pousse Benson à réduire la croissance de la demande au moyen de politiques fiscales et monétaires restrictives. « This year by a national effort we must reduce the rate at which prices are increasing. To accomplish this, we must be resolute in continuing to restrain the demands that are made upon the economy »<sup>41</sup>, ajoute-t-il. Moins optimiste que ne l'avait été son budget précédent alors qu'il indiquait que « after a lengthy period of difficulty, we are now getting a firmer grip upon the national finances and keeping them under more effective control »<sup>42</sup>, le nouveau budget Benson réduit à 5 millions de dollars le montant des crédits que le gouvernement alloue à l'organisation. Cette annonce arrive au terme d'un parcours de quatre ans au cours duquel le budget du COMU a été amputé de presque 50 p. cent. Patterson, tente bien de défendre son organisation devant la presse en affirmant que « [n]one of our programs has really stopped dead »<sup>43</sup>. Mais, les chiffres qui se retrouvent déjà dans les grands quotidiens à travers le Canada ne laissent aucun doute sur l'effet de ces coupes sur

---

<sup>39</sup> Voir : Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Second Session – Twenty-Eight Parliament, Volume V, 1970, 12 mars 1970, pp. 4740-4749.

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 4740.

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

<sup>42</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Eight Parliament, Volume IX, 1969, 3 juin 1969, p. 9413.

<sup>43</sup> *Montreal Star*, 10 mai 1969, « Looking on the bright side if nuclear war should come », p. 7.

le programme de protection civile ainsi que la priorité que le gouvernement lui accorde.

Selon le *Regina Leader-Post*,

C.R. Patterson EMO director-general, said capital construction and purchases were chiefly affected by the budget reductions, along with staff and federal contributions to emergency planning by the provinces. The staff of the federal organization had been cut to 92 from 150. The staff of the national civil defence college at Arnprior, Ont., had been reduced to 22 from 48.<sup>44</sup>

Il semble déjà acquis que la baisse constante des crédits alloués à l'organisation entraîne l'attrition du programme de mesures d'urgence de temps de guerre, que ce soit par l'entremise du report de projets de construction et d'approvisionnement du COMU ou celle de l'interruption des travaux de construction des quartiers généraux dans certaines provinces et du stockage de fournitures médicales. L'un des grands perdants au travers de cette vague de réductions budgétaires est sans conteste le CCMU. L'abolition d'un aussi grand nombre de postes au sein de l'établissement<sup>45</sup> aura non seulement un effet important sur la petite collectivité d'Arnprior<sup>46</sup>, mais encore obligera le personnel qui demeure en place à faire « du mieux qu'il peut » afin de maintenir les cours essentiels de formation et d'orientation à l'intention de la collectivité des mesures d'urgence de tout le pays. Dans le bilan qu'il trace de la période, Stuart Nesbitt Smith insiste sur les conséquences dévastatrices de l'effet cumulatif de ces compressions, de l'attrition accélérée du nombre de professionnels des mesures d'urgence et de l'absence d'appui

---

<sup>44</sup> Les chiffres précis se retrouvent dans une dépêche de la Presse canadienne en date du 21 avril 1969. Voir : *Regina Leader-Post*, 22 avril 1969, « Harkness claims EMO activities on decline », p. 35.

<sup>45</sup> Les documents du collège mentionnent plutôt l'élimination de 24 des 46 postes. *Op. Cit.*, Thomas A. George, « Training and Education at the Canadian Emergency Preparedness College, Arnprior, Ontario, 1954-1999 », CEPC, août 2000, p. 5.

<sup>46</sup> Dominic Talarico cite à cet effet le numéro aujourd'hui disparu du 5 mars 1969 du *Arnprior Guide*.

populaire à l'endroit de l'organisation : « All that was left for EMO to do was plan.

And plan they did »<sup>47</sup>.

Lorsque le rapport Phoenix sera rendu public dans la presse en janvier 1970, il sera aussitôt désavoué par le gouvernement :

The report says it's difficult to arrive at a meaningful evaluation of current capability of protection from nuclear attack, because the present organization is uneven and unbalanced. It says some levels of government would take days to react properly... Defence Minister Cadieux is on record saying Project Phoenix does not constitute government policy, nor a policy for the department of defence.<sup>48</sup>

Le projet Phoenix s'était voulu la tentative ultime d'enrayer la désintégration du programme de défense civile du Canada. En recommandant de décupler les crédits accordés au COMU alors que le gouvernement s'était engagé à juguler l'inflation et en insistant sur le renforcement de l'état de préparation en cas d'attaque nucléaire dans l'environnement stratégique de la Détente, il s'était plutôt révélé le boulet qui devait entraîner la protection civile aux limites de la pertinence.

---

<sup>47</sup> *Op. Cit.*, S.N. White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, juillet-septembre 1986, p. 12.

<sup>48</sup> *Ottawa Citizen*, 24 janvier 1970, « EMO plan visualizes '75 nuclear attack », p. 51.