

## LA DÉFENSE CIVILE AU QUOTIDIEN : EN THÉORIE ET EN PRATIQUE

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

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

Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Worthington s'entoure d'une petite équipe de gens compétents composée essentiellement d'anciens militaires qu'il connaît bien. Ceux-ci, dont J.F. Wallace, le major Bingham et le lieutenant-colonel C.L. Smith, ont pour la plupart reçu une formation dans diverses institutions de défense civile en Grande-Bretagne et demeureront pendant de nombreuses années au sein de l'organisation<sup>1</sup>. Avec le temps, d'autres militaires de qualité se joindront à eux, dont le major-général Howard Penhale que Worthington avait connu au cours de la Première Guerre mondiale, qui lui avait succédé comme commandant de la base de Petawawa en 1947 et qui deviendra en décembre 1953 le premier commandant du Collège de la défense civile<sup>2</sup> et Stuart Nesbitt White, diplômé de la *Royal Military Academy* de Woolwich et de l'université de Cambridge et ancien officier du corps des *Royal Engineers* qui occupera dans les années 1960 le poste de chef du génie à l'OMU<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy': *A Biography*, p. 226.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

et Protection civile Canada, 2004, p. 17.

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

<sup>5</sup> *Op. Cit.*, Martin, *A Very Public Life*, p. 146.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 147.

Au cours des semaines qui suivent le transfert du programme, on a ainsi formé à l'aide d'experts six comités de planification ayant chacun des objectifs spécifiques dans les domaines des télécommunications, du transport, de l'industrie, de l'information publique, de la santé, et des services sociaux. Les activités de ces comités comprennent une importante dimension de liaison auprès des nombreux publics intéressés à la protection civile. Worthington est ainsi en mesure d'avoir accès à de larges segments de la population canadienne par l'entremise de nombreux ministères, entreprises, associations et organismes sans but lucratif. Pour sa part, Worthington se donne la mission de rencontrer les principaux organismes bénévoles du milieu au sujet de leurs rôles respectifs en temps de crise. Les accords issus de ces entretiens se retrouveront dans un énoncé qui confirme les rôles de la Société canadienne de la Croix-Rouge, de l'Ambulance Saint-Jean, de la Légion canadienne et de l'Association des scouts du Canada et marquent un réel progrès au plan de l'amélioration des procédures d'intervention. C'est toutefois vers un tout autre domaine qu'il est rapidement appelé à rediriger son attention : la protection contre les incendies. Les études que Worthington avait consultées lors de sa tournée de familiarisation en Europe et qui portaient sur les bombardements des villes pendant la Seconde Guerre mondiale avaient démontré que les incendies qui résultaient de ces attaques constituaient l'un des risques majeurs qui pouvaient affecter les populations civiles<sup>7</sup>. Or, au début des années 1950, le Canada semble posséder un mauvais dossier en ce qui a trait aux pertes dues aux incendies<sup>8</sup>.

---

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

<sup>8</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 224.

Simple en apparence, le problème principal dérivait de l'absence de normes dans la production des raccordements de boyaux d'incendie. Ceci faisait en sorte que, par exemple, « [i]n Ontario alone there were more than one hundred different types, which meant that auxiliary equipment from neighbouring communities was often useless»<sup>9</sup>. Worthington décide donc de faire de cette question, dont le financement avait déjà été l'objet de discussion lors de la conférence fédérale-provinciale de 1950<sup>10</sup>, son principal cheval de bataille. La normalisation des raccordements de boyaux d'incendie, qui permettait aux services municipaux de lutte contre les incendies de se porter mutuellement secours partout sur le territoire des provinces participantes, s'étendra avec le temps à tout le Canada. Mais, au cours des années 1950, le programme que l'on mettra en place se limitera à trois provinces. En Ontario, en dépit du soutien de l'Association des chefs de pompiers de la province, Worthington prendra plus de deux ans avant de réussir à négocier un accord financier avec le gouvernement provincial qui deviendra ainsi le premier à s'engager dans le programme.

À l'origine, cet accord soulève néanmoins un tollé de protestations de la part de divers groupes d'intérêt<sup>11</sup>. De plus, si Ottawa est disposé initialement à défrayer un tiers du coût des nouveaux raccordements installés, ce ne sera pas avant que des discussions avec les provinces mènent à une extension de l'offre fédérale d'inclure un tiers du coût total du programme de normalisation que le programme ne pourra finalement démarrer. Le programme prendra fin en Ontario en 1954-1955, l'année où s'amorce un projet similaire en Colombie-Britannique. L'année suivante, c'est au

---

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

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

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, Worthington, '*Worthy*', p. 224.

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

TABLEAU 4.1

SOUTIEN FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU CANADA AUX PROVINCES  
DANS LE CADRE DU PROGRAMME DE NORMALISATION  
DES RACCORDEMENTS DE BOYAUX D'INCENDIE, 1952-1957<sup>13</sup>

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

En plus du programme de normalisation des raccordements de boyaux d'incendie et du programme fédéral d'aide financière pour lequel le gouvernement autorise des crédits au montant de 1 400 000 dollars en 1952, la distribution d'équipements de formation dans les provinces, la création du Collège de la défense civile<sup>14</sup> et un appui continu au programme de communications publiques caractérisent le style de leadership au cours des années où Worthington se retrouve à la barre de l'ODC. La lourdeur de la charge de travail et la taille et la complexité croissante des programmes de protection civile vont

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

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

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

également entraîner un certain nombre d'ajustements à l'intérieur de l'organisation. En 1954, l'ODC est l'objet d'une première réorganisation<sup>15</sup> qui voit l'établissement de dix composantes distinctes. En plus de cinq directions générales (plans, transports et communications, services de santé, formation et opérations, et administration), on retrouve un Groupe de planification du bien-être social qui se charge principalement d'organiser des conférences et séminaires afin de stimuler la participation des intervenants municipaux et des groupes et organismes intéressés à la protection civile. Les tâches de soutien sont assurées par un secrétariat, des services de bibliothèque et de statistiques, de même que par un groupe de relations publiques. Enfin, l'organisation est également responsable du Collège canadien de la défense civile à Arnprior (Ontario) où « 56 courses were conducted and attended by 1,652 candidates from all parts of Canada »<sup>16</sup>. L'année suivante, deux nouvelles sections s'ajoutent à l'organisation : une section de planification qui s'occupe des plans d'évacuation et des exercices et une section de liaison « to maintain direct contact with provincial civil authorities on all matters and with direct emphasis on the Federal Financial Assistance Program and related planning and on provincial and municipal training »<sup>17</sup>. Puis, en janvier 1956, on établit pour la première fois ce que l'on qualifie de « parent working party... designed to advise on the implementation of defence policies against special weapons »<sup>18</sup> et qui deviendra une section destinée à fournir des renseignements aux corps professionnels, universitaires et techniques sur les armes spéciales, c'est-à-dire les

---

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

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 127.

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

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 141.

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

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

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

---

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

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

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

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 1.

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

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



Les années ultérieures voient aussi le gouvernement fédéral poursuivre son aide par l'entremise d'achat d'équipements transférés aux provinces<sup>23</sup>. Ces contributions s'ajoutent aux sommes allouées dans le cadre du Programme d'aide financière et aux fins de formation. En 1953-1954, les transferts en équipements prendront la forme de l'achat et du transfert de cinquante camions-pompes qui devaient servir à la formation de pompiers auxiliaires. Tel que le rapporte le *Civil Defence Bulletin*, « [t]his equipment was to be in continuous use by being moved from municipality to municipality to train auxiliary firemen under the supervision of the local fire chiefs »<sup>24</sup>. La distribution gratuite d'équipements de formation prendra fin pour l'essentiel en 1954-1955, alors que le montant alloué par le fédéral baisse de 361 067 à 80 832 dollars. Il est clair que le programme fédéral de formation avait atteint une certaine maturité alors que les besoins se faisaient de plus en plus pressants en vue de l'acquisition de locaux permanents dans le but de répondre au développement ordonné de la fonction de protection civile.

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

---

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

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

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

Le collège lui-même est situé dans les installations de l'ancien aéroport du British Commonwealth Air Training Plan à Arnprior, à une cinquantaine de kilomètres à l'ouest d'Ottawa. Ce n'est évidemment pas la première fois que sont offerts des cours dans le domaine de la protection civile. Déjà, en 1950, le gouvernement fédéral avait accepté de former des spécialistes en défense civile et il était en mesure d'offrir les premiers cours en défense civile au Manège militaire du régiment de Hull (Québec) dès l'année suivante<sup>26</sup>. Puis, toujours en 1951, une école technique à l'intention d'instructeurs en défense civile est créée au champ de tir Connaught, non loin d'Ottawa, et des stagiaires civils vont recevoir une formation spécialisée en matière de guerre atomique, bactériologique et chimique à l'École de l'armée au camp Borden (Ontario). Comme le précise un article portant sur l'historique du collège publié une décennie plus tard, « [u]p to the end of 1953 the various civil Defence courses... had been attended by 1,275 candidates »<sup>27</sup>.

Toutes les activités de formation du programme s'inscrivent dans le cadre d'un plan de formation que le coordonnateur de la défense civile fait publier et diffuse à compter de 1951<sup>28</sup>. Ainsi, le plan indique qu'à Montréal, en octobre 1952, « [f]or the first time on this continent, an indoctrination course on the medical aspects of A.B.C. warfare has been organized for French-speaking medical people »<sup>29</sup>. Toutefois,

---

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

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

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

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

de plus en plus d'activités de formation en protection civile se déroulent dans les installations du champ de tir Connaught. Celles-ci ne tardent pas à s'avérer insuffisantes et le gouvernement est amené à analyser diverses options avant de porter son choix sur la rénovation et la reconstruction d'installations permanentes à Arnprior. Le nombre de candidats en provenance des provinces qui reçoivent une formation au nouveau collège bondit de 335 en 1953-1954 à 1 178 en 1954-1955 et à 1 507 l'année suivante<sup>30</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 2.

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

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

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

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

Worthington estime également que l'ODC doit compter sur un organe de diffusion permanent. Le *Civil Defence Bulletin*, dont le premier numéro paraît en mai 1951, constitue ce moyen de communication privilégié qui prend son envol sous son égide. S'adressant principalement à la collectivité de la défense civile, le tirage de la publication atteint quelque 10 000 exemplaires en anglais et en français en septembre 1954<sup>37</sup>. En 1957-1958, c'est à plus de 16 000 volontaires que le Bulletin est distribué à travers tout le Canada<sup>38</sup>. Une série de brochures sur les divers aspects de la défense civile voit également le jour à compter de 1951. Ces brochures sont l'occasion d'informer la population sur l'ODC en même temps que de véhiculer des messages plus pointus sur la défense civile et les moyens de protection contre les retombées nucléaires en cas de guerre. Dans l'une d'elles, *Personal Protection Under Atomic*

---

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>40</sup>*Ibid.*, p. 5.

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

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

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

---

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

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 3.

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

De l'avis du chef du Département des incendies et co-ordinateur adjoint de la défense civile municipale, C.L. Blickstead, pour enrayer les incendies que causerait une telle attaque, la ville devrait disposer de 300 camions-pompes additionnels alors que le vice-président du comité exécutif, G. Hanson, affirme que, de toute façon, la responsabilité pour la protection de la population civile en cas de bombardements ennemis repose sur les épaules d'Ottawa<sup>45</sup>. Si la notion de survie à une éventuelle attaque nucléaire et le développement de l'argumentation en sa faveur appartient à l'ODC, la décision à laquelle en arrivent les dirigeants municipaux relève du bras de fer fédéral-provincial en matière de financement et des questions de compétence et de juridiction mutuelles. D'autant plus que, selon l'historien Andrew Burtch, en dépit des efforts soutenus de l'ODC, le gouvernement fédéral tardait toujours à consacrer les efforts financiers nécessaires, notamment à l'endroit de grandes campagnes nationales d'information et d'éducation populaire :

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

---

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

<sup>45</sup> *Loc. Cit.*

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



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

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

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

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

<sup>47</sup> *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 24.

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

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

qui a permis à l'ODC « with the co-operation of many voluntary agencies... successfully and dramatically, to bring to Canadians from coast to coast the Civil Defence message of Preparedness»<sup>50</sup>. Ce « geste d'amitié » s'ajoute à beaucoup d'autres qui avaient réussi à rendre encore plus concrètes la création d'un groupe de planification canado-américain en matière de défense civile<sup>51</sup> et la ratification subséquente d'un protocole d'entente sur la coopération canado-américaine signé au moment du transfert du convoi aux autorités canadiennes sur la colline parlementaire<sup>52</sup>. De retour à Ottawa cependant, le bilan de la tournée canadienne « On Guard Canada » que dressent Worthington et son patron, le sous-ministre du Bien-être social George Davidson, ne parvient pas à légitimer la poursuite de ce type d'activité de masse. Selon Burtch, l'une des principales critiques qui est alors formulée à l'endroit du projet porte sur les dépassements de coûts des activités organisées dans les municipalités : « The federal expenditure alone was over \$30,000, and the more successful showings had cost the municipalities well over the \$400 federal authorities had predicted necessary »<sup>53</sup>. Pour Worthington cependant, le résumé des dépenses de la tournée ne tenait pas compte d'autres réalités à l'origine de frais directs et indirects, qui n'apparaissaient pas au bilan de l'exposition itinérante, mais que son organisation avait dû néanmoins absorber :

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

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 5.

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

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

<sup>53</sup> *Op. Cit.*, Burtch, « Armageddon on Tour », p. 755

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

Il convient ici de mettre un bémol à l'évaluation de ces résultats alors qualifiés de « décevants ». En effet, le jugement que portent les dirigeants de l'ODC paraît un peu sévère à la lumière de l'étude de la période. Toutefois, il est clair que bien que ne correspondant pas aux attentes initiales, le succès partiel allégué par Worthington relève du manque de moyens du programme de défense civile. Qui plus est, alors que les messages de la défense civile se succèdent au gré des changements parfois majeurs des politiques gouvernementales qui tentent de s'adapter à l'évolution d'un équilibre stratégique en pleine mouvance, pareille initiative ne pouvait faire autrement que de se heurter à l'anxiété qui mène à l'apathie d'une partie importante de la population<sup>55</sup>. D'ailleurs la peur qu'engendre le stigmatisme de l'arme atomique se retrouve tout autant, sinon plus, aux États-Unis à la même époque, comme l'explique l'historien américain intéressé dans les questions de réglementation nucléaire, J. Samuel Walker :

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>57</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 231.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>60</sup> *Loc. Cit.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

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

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

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

Worthington maintenait surtout qu'avant d'être une organisation, la Défense civile était d'abord une fonction, un argument qui ne sera jamais bien reçu de la part des autorités. Ce genre de discours, et en particulier, les vues qu'exprimait Worthington au milieu des années 1950 quant au rôle déjà imprécis de la milice en matière de défense civile<sup>64</sup>, était aussi mal perçu par le haut commandement de l'armée canadienne. Entre autres, comme le rapporte l'ancien directeur de la Section historique de l'armée, G.W.L. Nicholson, vers la fin de 1954, Worthington avait suggéré au général Simonds qu'en cas de guerre sur le territoire canadien, la milice des régions rurales pourrait être utilisée « in the role of mobile civil-defence columns »<sup>65</sup>, un concept qui sera repris sous une forme modifiée par le gouvernement quelques années plus tard. À une époque où l'em-ploi de la milice en appui à la défense civile était considérée comme un « lesser role » au sein de l'armée, Simonds craignait les effets négatifs sur le recrutement qui

---

<sup>63</sup> *Op. Cit.*, Worthington, 'Worthy', p. 231.

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

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 225.

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

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

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

Le contrat de Worthington n'ayant pas été renouvelé, celui-ci quitte l'ODC deux semaines avant la tenue de la première Journée nationale de la Défense civile célébrée à grand renfort de publicité, le 4 octobre 1957<sup>69</sup>. À peine quelques jours plus tard, la question de la milice refait surface alors que le *Globe and Mail* publie des extraits d'une directive émise le 1<sup>er</sup> octobre par le Quartier général de l'armée.

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

---

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

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 225.

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

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

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

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

Il n'en reste pas moins qu'en dépit de ces tiraillements internes aux forces armées, l'intérêt du gouvernement à vouloir associer la défense civile aux urgences de temps de paix demeurerait cependant manifeste. Dans les années qui suivent la création de l'ODC à la fin des années 1940 et au cours de la première moitié de la décennie des années 1950, alors que la notion même de la protection de la population s'exprime d'abord et avant tout au travers du vocabulaire de la défense, plus d'une cinquantaine d'urgences civiles majeures frappent le pays<sup>72</sup>. Cinq d'entre elles vont marquer l'histoire du Canada. En 1948, des inondations printanières en Colombie-Britannique affectent près du tiers de toute la plaine inondable de la vallée inférieure du Fraser et le gouvernement fédéral est appelé à reconnaître officiellement cette situation comme

---

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

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 242.

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



étant une urgence nationale à la demande des députés de l'Ouest qui qualifient la situation de « national disaster and asked for government aid »<sup>73</sup>. Au Manitoba, en mai et juin 1950, les crues dévastatrices de la rivière Rouge en mai s'étendent sur cinquante et un jours alors que le niveau de eaux, inégalé depuis 1861, atteint plus de neuf mètres au-dessus de la normale et sont à l'origine de l'évacuation de 107 000 personnes, soit la plus grande évacuation de masse de l'histoire du Canada<sup>74</sup>. Au Québec, un incendie majeur, que *La Presse* décrit comme étant « la plus tragique et la plus sinistre conflagration de son histoire »<sup>75</sup>, ravage la ville de Rimouski en mai 1950 et nécessite l'intervention de l'armée et de la Croix-Rouge. Enfin, en octobre 1954, l'ouragan Hazel provoque dans la région de Toronto la pire inondation que connaît l'Ontario en plus de deux cents ans et sera à l'origine de la mort de 81 personnes en plus de détruire une partie importante des infrastructures municipales, dont une vingtaine de ponts<sup>76</sup>. De telles catastrophes vont non seulement attirer l'attention de tout le pays, mais auront également une influence importante sur l'évolution du processus de planification d'urgence au Canada.

---

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

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

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

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

De ces grands sinistres, le passage de l'ouragan Hazel dans le Sud de l'Ontario a sans aucun doute été l'un de ceux qui ont le plus marqué l'imaginaire collectif des Canadiens<sup>77</sup>. Que les caméras de télévision de la CBC aient, pour la toute première fois, couvert un sinistre majeur au Canada n'est sans doute pas étranger à l'impression indélébile que laissera la tempête dans son sillon.

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

---

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

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

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

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

Au surplus, le chef de la défense civile de Toronto, le vice-maréchal de l'air T.A. Marshall, excédé par le manque de volonté politique des autorités et les conflits entre les divers paliers de gouvernement, vient de remettre sa démission au maire de la ville. Par un curieux effet du hasard, celle-ci entre en vigueur le vendredi 15 octobre 1954, la veille de la catastrophe<sup>81</sup>.

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

Les déclarations de Worthington au sujet de l'absence de mécanisme approprié d'alerte, du manque de préparation générale aux urgences, et de la désorganisation des opérations de sauvetage au moment du sinistre vont cette fois-ci l'entraîner en pleine « tourmente fédérale-provinciale ». Alors que le Premier ministre Saint-Laurent promet l'aide financière du gouvernement fédéral<sup>83</sup>, le *Star* rapporte que « [t]he fight between provincial, municipal and federal authorities over who should bear the cost has not been settled and is no way near being settled »<sup>84</sup>. Pour sa part, la page éditoriale du *Globe* ne manque pas de lui rappeler qu'il s'agit là, à juste titre, d'une responsabilité partagée :

---

<sup>80</sup> *Loc. Cit.*

<sup>81</sup> Betty Kennedy, *Hurricane Hazel*, Toronto, MacMillan, 1979, p. 43.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

constitutionnels et légaux de la planification d'urgence :

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

Au-delà des considérations légales et au travers des discussions publiques entourant les questions de défense civile, verra-t-on aussi constamment associée la question du leadership politique à celle de la non moins épineuse question de la « capacité de payer » du gouvernement fédéral :

All of the suffering and loss which has resulted from the Ontario floods will not have been completely in vain if one result is that Ottawa stops temporizing and provides national leadership in civil defense and grants in keeping with the program.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Brig. W.J. Lawson, « Constitutional and Legal Aspects of Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 6, December 1963, p. 16. L'article que publie le Juge-avocat général des Forces canadiennes analyse à la fois le contexte légal et constitutionnel des mesures d'urgence en temps de paix comme en temps de guerre, y compris en regard de la *Loi sur la Défense nationale* et de la *Loi sur les mesures de guerre*.

<sup>88</sup> *Op. Cit.*, *Globe*, 19 octobre 1954, « Now Tell It to Ottawa », p. 6.

Qu'elles soient fondées ou non, ces prises de position mettent un frein à la belle unanimité éditoriale de la presse torontoise sur la nécessité de mieux protéger la population en cas de catastrophe. Elles entraînent une réaction en chaîne, notamment celle du *Star* qui, en se portant à la défense de la politique d'Ottawa, n'hésite pas à afficher ses couleurs partisans. En replaçant la problématique de la défense civile dans l'horizon plus large de la Guerre froide et des dépenses militaires, l'éditorialiste du *Star*, en arrive à la conclusion que la responsabilité première des difficultés rencontrées entre Ottawa et les provinces appartient d'abord aux paliers inférieurs de gouvernement :

A good deal has been said in provincial and municipal circles to the effect that the federal government has not done enough in the civil defence field. There may be some truth in that. But by far the greater failure has been at the provincial and municipal levels... There is no excuse for the province and the municipalities refusing to shoulder their fair share of the burden.<sup>89</sup>

Les préoccupations que soulèvent les quotidiens à l'endroit des déficiences du système de protection civile trouvent également un écho dans les lettres au rédacteur qui apparaissent dans les jours qui suivent la catastrophe :

Why has not Toronto a fully organized civil defence disaster organization, similar to other large cities on the continent. Unfortunately for Toronto, our councils did not act, despite the constant urgings and financial assistance offered them by the federal government. Surely the safety of peoples' lives is a matter of graver concern than some of the issues which have recently occupied the attentions of our council. It must now be clear that the immediate organization of a civil defence disaster system is much long overdue.<sup>90</sup>

Au moment où les questions de défense civile et de la priorité que les gouvernements doivent lui accorder sont débattues sur la place publique, les journaux canadiens vont également accorder une attention toute spéciale en page éditoriale

---

<sup>89</sup> *Toronto Daily Star*, 19 octobre 1954, « Value of Civil Defence », p. 6.

<sup>90</sup> *Globe and Mail*, 20 octobre 1954, « The Need for Civil Defence ». p. 6. Des lettres similaires paraissent dans le *Star*. Voir : *Op. Cit.*, *Star*, 19 octobre 1954, « Civil Defence Needed », p. 6.

à un discours que prononce en Angleterre le maréchal Bernard Montgomery.

Le vicomte Montgomery déclare devant les membres de la *Royal United Services Institute* que « the whole framework of civil defence must exist in peacetime as a rightful unit in the nation's defence machine »<sup>91</sup>. Il s'agit en fait d'un plaidoyer en faveur de la défense civile militaire, mais qui sera utilisé dans l'argumentaire des éditorialistes canadiens aux fins d'illustrer le niveau de priorité que les autorités devraient accorder à la fonction :

... without adequate civil defence, under an establishment with its own chief, « a nation will face disaster in a world war because the home front will collapse ». The inertia of civilian populations in the face of disaster had a most unfortunate demonstration in the Toronto area's recent flood. The reaction was similar in principle to that of civilian Britain in the early stages of the blitz, before effective civil defence measures had been perfected.<sup>92</sup>

En mettant ainsi en lumière le bien-fondé de l'application en temps de paix des théories, pratiques et moyens de la défense civile militaire, les médias contribuent de manière substantielle à animer le débat.

La fonction de protection civile, dans sa formulation de l'après-guerre, s'insère essentiellement dans la continuité du tracé historique de la défense civile militaire, à l'époque des tensions est-ouest. L'une et l'autre fonction partagent souvent les mêmes structures administratives et les mêmes équipements, les mêmes grands acteurs et les mêmes problématiques opérationnelles et budgétaires, et le même vocabulaire; seul leur objet est différent. Alors que la défense civile traite de la protection de la population en temps de guerre, la protection civile porte sur les mesures d'urgence en temps de paix. Elle s'inscrit également de plain-pied dans la dynamique de la gouvernance et des relations fédérales-provinciales des années 1950. La période, faut-il le rappeler, est

<sup>91</sup> *Winnipeg Tribune*, 27 octobre 1954, « Civil Defence Means Survival », p. 6.

<sup>92</sup> *Loc. Cit.*

témoin de grands débats de société sur la nature et l'orientation de la fédération canadienne. Pourtant, nombreux sont ceux qui, comme Worthington, croient que la protection civile doit aussi reposer sur la notion d'obligation morale en l'absence de pouvoirs législatifs à tous les paliers de gouvernement.

The federal government cannot infringe upon provincial rights any more than provincial authorities can dictate to local authorities. There is no legislation in peacetime to provide that the province or city must take those steps necessary to safeguard the live and property of their people. The moral obligation, however, is obvious and the chief enemy of progress has always been prejudice and a closed mind.<sup>93</sup>

Pareilles vues se heurtent aux prises de position traditionnelles des municipalités qui doivent composer avec la mise en oeuvre du système de protection civile à l'intention des citoyens :

Municipal governments, by and large, have responded exceedingly well in carrying out the responsibilities assigned to them... They are unable, however, to bear the costs of supplementary equipment, communications systems, and other supplies and facilities which adequate civil defence training and readiness require. The municipalities contend that such costs do not fall within the responsibility of local tax-payers.<sup>94</sup>

C'est comme si, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la gouvernance canadienne s'accommodait mal de la division des pouvoirs et des rôles et responsabilités des divers paliers de gouvernement, particulièrement en regard du « déséquilibre fiscal » de l'époque.

Cette période se situe d'ailleurs dans la mouvance constitutionnelle des suites du rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (Rowell-Sirois) déposé en 1940 et que l'historien Donald Smiley qualifie de véritable

<sup>93</sup> BAC, MG 32, B 12, Vol. 24, Dossier « Civil Defence – General 1951-1957 », Note du Coordonnateur fédéral adjoint de la défense civile à George Carty, Cabinet du ministre, 13 novembre 1953.

<sup>94</sup> Canadian Federation of Mayors and Municipalities, « Civil Defence », *The Listening Post*, Vol. 12, No. 11, décembre 1952, p. 3. Le texte original est souligné.



« re-examination of the economic and financial basis of Confederation and of the legislative powers in the light of the economic and social developments of the last seventy years »<sup>95</sup>. Alors que les travaux qui mèneront au rapport Tremblay<sup>96</sup> battent leur plein, octobre 1954, signe des temps, n'est pas seulement le moment du passage de l'ouragan Hazel. C'est également le mois de la rencontre historique entre Louis Saint-Laurent et Maurice Duplessis qui permettra éventuellement au Québec d'instituer un impôt sur le revenu des individus, qui équivaut à 15 p. cent de l'impôt levé par le gouvernement fédéral<sup>97</sup> et de renverser la tendance en matière de répartition des revenus de l'État. En Ontario, pendant plusieurs années encore, la gouvernance allait tergiverser, et, là comme ailleurs, la fonction de protection civile allait constituer une pomme de discorde entre les autorités provinciales et municipales. Comme se plaît à le rapporter le *Toronto Daily Star* : « The Ontario government objects to the hard-pressed municipalities having to share any of the cost of civil defence. If it is sincere in this profession, the remedy is simple. The province could assume 50 p. cent of civil defence costs, leaving the municipalities to pay nothing »<sup>98</sup>. Ces remarques allaient demeurer un vœu pieux pendant qu'au plan fédéral il faudrait encore attendre une dizaine d'années avant de voir l'organisme responsable des mesures d'urgence du Canada accorder la priorité à la planification d'urgence de temps de paix sur la planification d'urgence de temps de guerre.

---

<sup>95</sup> Donald Smiley (dir.), *The Rowell/Sirois Report*. Book I, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1963, p. 2.

<sup>96</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels. Voir : Kwavnick, David, (dir.), *The Tremblay Report. Report of the Royal Commission of Inquiry on Constitutional Problems*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, c 1973.

<sup>97</sup> <http://archives.radio-canada.ca/politique/national/clips/2107/>. « Que s'est-il passé à l'hôtel Windsor », 5 octobre 1954.

<sup>98</sup> *Toronto Daily Star*, 1<sup>er</sup> mai 1954, « Cost of Civil Defence », p. 6.

## 5

D'UN RAPPORT À L'AUTRE :  
DU GROUPE DE TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL SUR LES MESURES DE GUERRE  
AU RAPPORT GRAHAM – 1956-1957

*Waldo Montieth, the Minister of Health and Welfare, asked me if  
I would accept the appointment of Director of Civil Defence,  
for which he and his department  
(strange as it may seem)  
were responsible...<sup>1</sup>*

Howard Graham, août 1958

Au fur et à mesure que la situation internationale se détériore vers le milieu des années 1950, le gouvernement fédéral prend conscience de la nécessité de mettre à jour le Livre de guerre du Canada. L'évolution rapide du contexte stratégique et l'arrivée subite de l'âge nucléaire entraînent l'enclenchement d'un processus quasi continu de révision de politiques de défense civile dépassées<sup>2</sup>, comme l'indique un rapport au Cabinet fédéral de juin 1963 :

From 1948 to 1954, emergency planning was based on the assumption of a light scale of attack where low yield weapons would be used. The basic civil defence plan was the provision at municipal levels of static organization of fire, police, rescue, welfare, and other services, to deal with damage and casualties... The role of the two senior levels of government was limited to providing co-ordination, advice, training and financial assistance.<sup>3</sup>

En avril 1954, le ministre Paul Martin ordonne la création d'un comité *ad hoc* de hauts fonctionnaires peu après les premiers essais de la bombe thermonucléaire que l'on

---

<sup>1</sup> Howard Graham, *Citizen and Soldier: the Memoirs of Lieutenant-General Howard Graham*, Toronto: McClelland and Stewart, 1987, p. 243.

<sup>2</sup> Voir: *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada 1951-59*, pp. 29-35.

<sup>3</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe « A ».

convient alors d'appeler la « Bombe H »<sup>4</sup>. Font partie de ce comité, le sous-ministre du Bien-être, George F. Davidson, le président du Conseil de recherche de défense, E.E. Massey, le docteur K.C. Charron, médecin-chef du groupe de planification sur la santé en défense civile, le major-général M.H.S. Penhale, commandant du CCDC et R.B. Curry, qui sera plus tard nommé directeur de l'Organisation des mesures d'urgence (OMU), l'organisme qui prendra la suite de l'ODC. Le comité est chargé de déterminer les effets de cette nouvelle arme sur la défense civile.<sup>5</sup> Faisant écho aux questions qui lui ont été posées en Chambre<sup>6</sup>, Martin demande au comité d'étudier quatre enjeux dont la signification et la portée stratégique se manifestent à l'évidence :

How feasible is population dispersal from target areas on the receipt of a yellow alert? What civil defence plans are set up (shelters)? What are civil defence officials thinking in connection with population dispersal? What plans are being made on the basis of information presently available concerning the hydrogen bomb?<sup>7</sup>

La puissance destructrice de la bombe à hydrogène et les effets plus étendus et meurtriers des retombées radioactives par rapport à ceux de la bombe atomique entraînent une remise en question de la façon de penser et de concevoir la défense civile. Elle signifie, entre autres, la fin de la politique des abris issue de la Seconde Guerre

---

<sup>4</sup> Voir : BAC, MG 31, G 21, Vol. 11, Dossier « Hydrogen Bomb- civil defence in preparatiron to this weapon. Minutes of Civil Protection Committee, correspondence and memoranda, 1953-1954 », Federal Civil Defense Administration, PA # 115, Statement by AEC Chairman Lewis L. Strauss on Pacivic Proving Grounds Thermonuclear Weapons Tests, 15 avril 1954.

<sup>5</sup> *Ibid.*, Dossier « Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (Défense civile) », Procès-verbal de la réunion sur la Défense civile, 28 avril 1954.

<sup>6</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, Vol IV, 1953-54, 2 avril 1954, pp. 3597-3598.

<sup>7</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG 31, G 21, Vol. 11, Dossier « Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (Défense civile) », Procès-verbal de la réunion sur la Défense civile, 28 avril 1954.

mondiale et marque le début de la politique d'évacuation massive des zones cibles comme moyen d'assurer la survie, à tout le moins, d'une partie de la population.

In 1954, when the effects of megaton range weapons became known, the general policy of civil defence changed from that of developing static organizations in likely target areas to the making of plans for the total evacuation of such areas and the reception of the evacuees in non-target area communities. The planning at that time was based on the assumption of relatively long periods of strategic and tactical warning of attack by bombers carrying megaton type nuclear weapons.<sup>8</sup>

À l'intérieur de l'organisation, dans la foulée de l'annonce en juillet 1956 de la nouvelle politique de défense civile du Canada qui se fonde sur l'évacuation des grandes zones urbaines en cas d'attaque nucléaire, on se penche sur de nouvelles lignes directrices. Celles-ci se retrouvent dans « A Guide to Survival Planning » publié plus tard au cours de l'année. Ce plan de survie se divise en quatre phases distinctes :

Phase « A » - Pre-attack evacuation of the non-essential personnel of the Urban Target Areas. We hope for 8-12 hours strategic warning.  
 Phase « B » - Planned withdrawal of the remaining population of those cities on the « ALERT », i.e., when enemy planes are first sighted on the radar screen, we should still have three hours warning.  
 Phase « C » - Immediate action after a hydrogen bomb bursts.  
 Phase « D » - Aid and rehabilitation.<sup>9</sup>

À la suite de l'annonce, un groupe de travail interministériel, qui va se rapporter directement au Comité sur le Livre de guerre, est mis sur pied dans le but de mener « a preliminary review of the civil measures that appear necessary to prepare for war under the conditions now anticipated should a major war break out »<sup>10</sup>. Plus précisément, le Groupe de travail sur les mesures de guerre est appelé à étudier les

<sup>8</sup> *Op. Cit.*, MG 30, E 211, Vol 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning », Annexe «A».

<sup>9</sup> BAC, RG 29, Vol 650, 102-1-1, partie 2, Note générale de 15 pages sur la Division de la Défense civile, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, [vers le 21 octobre 1957], p. 2.

<sup>10</sup> BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group on War Measures*, 15 janvier 1957, p. (i).

problèmes qui pourraient survenir au moment de l'évacuation, la destruction ou la contamination des treize grands centres urbains que le ministre Martin avait identifiés lors de l'annonce de la nouvelle politique du gouvernement. On lui demande également d'établir quels changements devraient être apportés à la division des responsabilités des divers gouvernements en matière de défense civile, de même que de délimiter les responsabilités que devrait avoir les organismes de défense civile. Son mandat comprend enfin la recommandation de diverses « forms of organization to continue the study of these problems to the point where concrete and properly co-ordinated plans will emerge »<sup>11</sup>.

Plusieurs mois de travail intense font que le groupe de travail interministériel sur les mesures de guerre soumet son rapport en janvier 1957. Dans les faits, le rapport se traduit en un ensemble de recommandations afin de réaménager les politiques du gouvernement en matière de défense civile. Après avoir énoncé son soutien à la poursuite des activités de défense civile afin d'assurer la survie de la population en cas d'urgence majeure, le rapport propose un nouveau concept, celui de la « continuité du gouvernement » que l'on décrit ainsi :

The concept is that civilian government, continuing control of the country and giving guidance and leadership, is essential to the preservation of Canada as a nation, especially in the chaos of nuclear war... [R]egional seats of government will be closely connected with the central facilities for emergency government through a highly efficient communications system. Planning for continuity of government entails development of over-all policies, provision of plans for physical accommodation and communications, and even more difficult plans for the functions of the various components.<sup>12</sup>

---

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

<sup>12</sup> BAC, MG 31, G 21 Vol. 10, Dossier « Emergency Measures Organization – National Survival Orientation, History of EMO and Coordination with provincial and municipal officials. Memoranda 1959-1962 », Note du BCP (OMU), 22 juillet 1960.

En insistant sur les dispositions pour assurer la poursuite des activités gouvernementales en cas de crise grave, l'approche proposée laisse entendre que la notion de défense civile doit faire place à celle de planification d'urgence. Même si les principaux attributs de la défense civile font partie de ce nouveau concept, la notion nouvelle de continuité du gouvernement s'applique à l'existence d'une série d'accords complexes visant à garantir la poursuite des activités lors de crises nationales majeures. L'étude du programme de défense civile permet aussi d'identifier quatre lacunes majeures de la fonction :

The dependence of the federal authorities on persuasion to get things done at the provincial and local levels; the stand taken by certain jurisdictions that civil defence was exclusively a federal responsibility, thus allowing a severe deficiency of preparation to exist in these areas; the inability, or the reluctance of provincial and/or municipal authorities to provide funds for civil defence purposes; [and] the uneven progress and the lack of uniformity in civil defence preparations among even those provinces and municipalities that made an effort in this field.<sup>13</sup>

Le verdict auquel en arrive le groupe de travail ne laisse aucune place à l'interprétation :

« There does not appear to exist in any Canadian city a Civil Defence organization capable at present of meeting effectively the challenge of nuclear warfare »<sup>14</sup>, conclut-il.

Afin de redresser la situation, plusieurs nouveaux aspects devraient désormais être pris en compte au moment de la planification : les documents essentiels, l'ordre public, les communications, les problèmes légaux et les installations d'urgence du gouvernement. En ce qui touche les installations d'urgence en particulier, le groupe de travail est d'avis que si aucune disposition n'est prise pour doter le gouvernement d'installations d'urgence en temps de paix, celui-ci ne sera jamais en mesure de répondre à la situation au moment du déclenchement d'une guerre nucléaire.

---

<sup>13</sup> *Op. Cit.*, BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, p. 70.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 31.

Les recommandations du groupe iront jusqu'à préciser comment devrait s'articuler le réseau d'installations proposées:

It is, therefore, recommended that steps should be taken now to develop an emergency government organization comprising a federal emergency headquarters in the vicinity of Ottawa, a regional emergency headquarters in each province that would include both a federal and a provincial component as well as an Army component, and possibly a number of sector headquarters in each province. The various headquarters would be inter-connected by an integrated, government communications network so designed as to permit the exercise of either decentralized or centralized control.<sup>15</sup>

Le groupe de travail reconnaît aussi qu'une telle proposition ne peut se réaliser sans l'appui de la population ni sans l'établissement d'un cadre législatif.<sup>16</sup> Enfin, lorsqu'il aborde la question du temps de paix, le rapport suggère d'intégrer l'ODC, alors au sein du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, à une nouvelle organisation dont il propose la création. Un tel geste aurait l'avantage de faciliter le développement des politiques et plans d'urgence sous une autorité ministérielle unique pour toutes les questions de protection civile. Selon le chercheur David McConnell, cette recommandation se rapportait principalement à la question reliée aux difficultés de transition lors du passage du temps de paix au temps de guerre :

If Civil Defence was to function in wartime as an integral part of the emergency government structure, it should be a peacetime component of the agency charged with the responsibility of developing the wartime organization to avoid confusion in the moment of crisis.<sup>17</sup>

L'organisation chargée de ce programme allait devenir l'Organisation des mesures d'urgence et se faire connaître sous son acronyme « OMU », une nouvelle agence fédérale responsable de la direction et de la coordination du programme de planification d'urgence et de la préparation des installations d'urgence du gouvernement du Canada.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 11.

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

<sup>17</sup> *Op. Cit.* McConnell, *Plan for Tomorrow*, chapitre 2, pp. 3-4.

Le Comité du Cabinet sur le Livre de guerre qui prend connaissance du rapport s'intéresse dès lors à l'identification des fonctions qui seraient propres au nouvel organisme :

Initiation of an overall federal program of emergency planning; stimulation and coordination of planning within departments of government; development of an emergency governmental organization with regional and local subdivisions as required; preparation, in conjunction with the provinces of regional emergency headquarters; preparation of an emergency headquarters for the federal government; planning of the required communications so as to coordinate all the services; arranging with departments for the recruiting of an « Executive Reserve »; responsibility for planning in areas not specifically the responsibility of any existing departments; development of a system for coordinating damage-intelligence; liaison with emergency planning organizations in the provinces and other nations.<sup>18</sup>

Il s'agissait là d'un mandat fort ambitieux qui se démarquait fondamentalement de tous les mandats antérieurs en matière de protection civile. Pour la première fois allait-on voir l'État autant se préoccuper des préparatifs d'urgence civils.

Pour assurer le succès de la nouvelle organisation, le gouvernement envisage de transférer à d'autres ministères et agences certaines fonctions qui faisaient antérieurement partie du mandat de la Défense civile. Ainsi, propose-t-on d'attribuer à d'autres instances gouvernementales les services médicaux et hospitaliers, la santé publique et les mesures sanitaires, de même que les services d'aide sociale à l'intention des évacués. De la sorte, les responsabilités de l'OMU allaient désormais pouvoir converger vers un seul et même objectif : un meilleur état de préparation des populations à risque en cas d'urgence majeure. D'autres responsabilités allaient être redéfinies et se greffer au mandat de l'OMU : l'alerte en cas d'attaque et les instructions d'évacuation des zones dangereuses, les préparatifs en vue des évacuations vers les centres d'accueil

---

<sup>18</sup> *Op. Cit.*, RG 57, Acc. 1991-92/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, pp. 90-91.



et la mise à la disposition du public et des forces de défense civile de refuges, la lutte contre les incendies et la conduite des opérations de sauvetage là où les niveaux de radiation seraient trop élevés ou encore les activités de décontamination et de traitement des victimes civiles<sup>19</sup>. La nouvelle organisation devait également être responsable de la défense civile au sein du gouvernement fédéral. Le groupe de travail espère ainsi améliorer la coordination et la collaboration entre les divers intervenants en regroupant sous un même toit les responsabilités de planification d'urgences civiles et celles des ministères ayant un rôle déterminé lors d'urgences nationales sans qu'ils n'aient à craindre pour autant de perdre leur autonomie. Tel que l'avait signalé le rapport :

[EMO's]... principal purpose will be to aid departments of government to further their own internal planning. It will give the departments concerned the general assumptions, kept up-to-date, against which they should make plans and develop programs. The Emergency Measures Organization will, by working in close liaison with the departments, ensure that their planning and programs are in focus with the single objective, how best to prepare civilians for possible nuclear war.<sup>20</sup>

Le groupe de travail s'était rendu à la limite de son mandat en termes de recommandations. Il avait reconnu que l'appui du gouvernement à l'endroit du programme de défense civile avait jusqu'alors cruellement fait défaut. Cette reconnaissance se traduisait par la demande expresse que soient corrigées les failles du système dans les meilleurs délais. Le rapport indiquait également que l'aménagement proposé d'un programme vigoureux de planification d'urgence à l'intérieur du domaine des compétences fédérales pouvait, en quelque sorte, devenir un modèle que d'autres gouvernements pourraient émuler. Aux yeux du public, la création d'un organisme exclusivement consacré aux mesures d'urgence pouvait aussi constituer la démonstration

---

<sup>19</sup> *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada, 1951-59*, p. 74.

<sup>20</sup> *Op. Cit.*, BAC, RG 57, Acc 1991-1992/037, Boîte 3, *Report by the Interdepartmental Working Group*, p. 85.

concrète de l'engagement du gouvernement envers la protection civile<sup>21</sup>. Ainsi, pour la première fois, le gouvernement fédéral pourrait-il disposer d'une agence fonctionnelle dédiée à la planification d'urgence. Du même coup, l'OMU pourrait devenir le symbole de cette nouvelle approche du gouvernement fédéral à l'endroit du programme de protection civile national. Le principe fondamental reconnaissant que l'une des responsabilités premières du gouvernement était d'assurer la sécurité et la sûreté de ses citoyens en temps de paix comme en temps de guerre était sur le point de se concrétiser.

Aussitôt le rapport du groupe de travail déposé en avril 1957, le gouvernement du Premier ministre St-Laurent s'attelle à la tâche d'en étudier les recommandations. La plupart de celles-ci sont retenues, y compris la principale qui vise la création d'un organisme de coordination et de promotion de la planification d'urgence. Le gouvernement n'a pas tardé à rendre ses décisions, car le temps presse pour les Libéraux.

Louis St-Laurent, Premier ministre du Canada depuis qu'il a succédé à Mackenzie King en 1948, en est alors à la fin de son second mandat et doit faire face aux assauts constants de l'opposition que dirige le « populiste des Prairies », John Diefenbaker<sup>22</sup>. Dans un climat survolté à la Chambre des Communes, il annonce la tenue prochaine d'élections fédérales. En dépit de la prorogation de la législature, le 12 avril 1957, la planification en vue de la création d'une nouvelle agence d'urgences civiles se poursuit. L'OMU voit officiellement le jour le 1<sup>er</sup> juin 1957. Neuf jours plus

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>22</sup> Voir : H. Basil Robinson, *Diefenbaker's World: A Populist in Foreign Affairs*, Toronto, University of Toronto Press, 1989; Denis Smith, *Rogue Tory: The Life and Legend of John G. Diefenbaker*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1995; Peter C. Newman, *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Toronto, MacClelland and Stewart, 1963.

tard, le gouvernement de Louis St-Laurent subit la défaite aux mains du Parti progressiste-conservateur, et de son chef, John Diefenbaker qui devient premier ministre d'un gouvernement minoritaire. Encore sous le choc d'avoir remporté les élections et possédant peu d'expérience au pouvoir, Diefenbaker et son gouvernement étudient brièvement et entérinent le réaménagement de l'organisation et son mandat. Les débuts de l'OMU se situent donc à l'enseigne des aléas de la politique et de la mouvance gouvernementales. Il s'agit là d'une autre réalité qui allait aussi devenir une constante dans l'évolution de la protection civile et marquer son histoire.

Au moment de sa création en juin 1957, l'OMU, sous la direction de R. B. Curry, se voit confier un certain nombre de missions dont la première est de planifier la continuité du gouvernement en cas de guerre. C'est la première fois qu'un organisme de protection civile fédéral est dirigé par un civil. Avant sa nomination à l'OMU, Curry, un fonctionnaire de carrière, avait dirigé le programme des allocations familiales du Canada de 1945 à 1957 et celui des pensions de vieillesse, de 1952 à 1957. Son association à la planification d'urgence civile remontait à 1949 alors qu'on lui avait demandé au nom du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de conseiller Worthington en matière au sujet des services de bien-être d'urgence<sup>23</sup>. Les nouvelles responsabilités de Curry et de l'organisme qu'il dirige sont nombreuses et apparaissent tout aussi importantes les unes que les autres. Mais, l'OMU est appelé en priorité à stimuler la fonction de planification d'urgence au sein des ministères et agences du gouvernement fédéral. L'atteinte de cet objectif passe principalement par l'acceptation de la fonction par les fonctionnaires eux-mêmes.

---

<sup>23</sup> Emergency Measures Organization, « Announcement », *The EMO National Digest*, Vol. 4, No. 2, avril 1964, p. 1.

En fait, ce n'est pas la première fois que le gouvernement doit inciter et convaincre la fonction publique du bien-fondé de décisions reliées aux préparatifs de guerre. Avant même l'entrée du Canada en guerre en 1939, au moment des discussions entourant les travaux du Comité du Cabinet sur la défense, la haute fonction publique avait fait la sourde oreille devant le sentiment d'urgence qu'exprimait le haut commandement militaire. Puis, lorsque le Canada avait déclaré la guerre à l'Allemagne nazie, Mackenzie King, qui était pourtant loin d'être un partisan de la participation du Canada à la guerre, avait encore là été obligé d'« encourager » ses hauts fonctionnaires à accepter l'idée de l'entrée du Canada en guerre aux côtés de la Grande-Bretagne. Se faisant l'écho d'une grande partie de la communauté intellectuelle du Canada et de la fonction publique d'une génération qui avait connu la Grande Guerre, de grands commis de l'État tels qu'O.D. Skelton, Alan Plaunt et Jack Pickersgill parlaient alors d'une « meaningless war into which Canada had fallen »<sup>24</sup>. Qui plus est, selon l'historien Doug Owsram, « [e]ven when war came, reluctance rather than enthusiasm typified the response within both public service and academic circles »<sup>25</sup>. L'étude que J.L. Granatstein consacre au mandarinat de l'époque nuance cette perception lorsqu'il affirme que la vision d'un Canada isolationniste et neutraliste que prônaient des hauts fonctionnaires plus âgés, tels que Loring Christie et O.D. Skelton, s'éloignait grandement de celle de la nouvelle garde. Comme il l'indique dans son ouvrage, si les faits sur lesquels s'appuyaient les deux groupes s'avéraient être les mêmes, les conclusions auxquels en arrivaient l'un et l'autre groupe semblaient différer considérablement :

---

<sup>24</sup> Doug Owsram, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 254.

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

The younger new men – Pearson, Wrong, Robertson et al. – may have agonized over neutrality versus a Canadian role in the world, but they actively sought involvement and they were less intellectual, less troubled and more convinced that Hitler was an evil that had to be destroyed whatever the rights and wrongs of Canadian Status and Canadian rights.<sup>26</sup>

À vrai dire, le contexte de la fin des années 1950 ressemblait difficilement à celui de la veille de la Seconde Guerre mondiale. Le Canada se retrouvait néanmoins encore une fois face au spectre de la guerre. Et la menace qui planait sur le Canada et les Canadiens comportait en elle-même des conséquences bien plus horribles encore alors que des populations civiles entières devenaient potentiellement des cibles dans le nouveau contexte stratégique de la Guerre froide.

Face à une telle situation, le gouvernement Diefenbaker en arrive à la conclusion que le nouveau rôle de l'OMU exige de placer l'organisation au centre de l'appareil fédéral. Et le centre se nomme alors le Bureau du Conseil privé. La proximité physique et morale du Cabinet du Premier ministre et la place nouvelle qu'occupe l'OMU au sein de la bureaucratie fédérale vont lui conférer un élément de prestige qui avait jusqu'alors grandement fait défaut aux organisations de planification d'urgence civile précédentes. Le Canada se retrouve ainsi doté de deux organisations dédiées à la protection civile. Dans un article publié dans le tout premier numéro du *EMO National Digest* en février 1961, J. F. Wallace, alors directeur adjoint de l'OMU, effectue un bref retour sur l'histoire récente et explique à sa manière le parcours qu'a emprunté le gouvernement fédéral pour en arriver à cette structure bicéphale de protection civile :

In 1957, the federal government, after studying the implications of nuclear war, decided that if Canada was to survive such a war, government itself must become involved in civil emergency planning to a greater degree than ever before. Thus in 1957, at the federal level, another organization became involved in civil

---

<sup>26</sup> J.L. Granatstein, *The Ottawa Men: The Civil Service Mandarins, 1935-1957*, Toronto, Oxford University Press, 1982, p.75.

emergency planning – the Emergency Measures Organization of the Privy Council Office was to be generally responsible for the development of programmes directed toward the survival of Canada as a nation. The Federal Civil Defence Headquarters of the Department of National Health and Welfare still continued to devote its attention to matters which were more directly related to the survival of the population (civil defence matters).<sup>27</sup>

Au cours des deux années qui vont suivre, le gouvernement se concentre donc sur la préparation et la coordination de plans en vue d'assurer « the continuity of effective civil government in time of war, since the nature of specific measures to deal with the consequences of an attack on this country depends essentially on arrangements for necessary governmental organizations to carry them out »<sup>28</sup>.

De 1957 à 1959, l'OMU va ainsi produire, en collaboration avec divers ministères et agences du gouvernement fédéral, nombre d'études et de plans d'urgence se rapportant à la phase initiale d'une guerre nucléaire. Cependant, la plupart de ces travaux exigent de constantes mises à jour compte tenu de la rapidité de l'évolution technologique. L'OMU ne réussit pas toujours à obtenir en temps opportun les informations qui lui permettraient de s'ajuster au rythme de cette évolution.

Par exemple, en réponse à une demande d'information de l'OMU sur les effets d'une attaque nucléaire, le Conseil de recherche de défense lui fait parvenir en septembre 1957 une étude intitulée *Atomic Vulnerability Study of Canada : Summary of effects on Air Burst of Atomic Bombs at Selected Aiming Points*, qui comporte divers scénarios en

---

<sup>27</sup> J. F. Wallace, « Provincial and Municipal Arrangements for Civil Emergency Planning », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, February 1961, p. 16. Ce numéro du *Digest* est aussi le premier numéro produit sous la direction de Curry. La revue entend s'adresser alors aux personnes et aux organisations « engaged, employed or interested in emergency measures-civil defence duties with brief, informative articles on plans and preparations related to the survival of Canadians and the continuity of government at all levels in the event of a nuclear war ». Voir : Lt.-Col. J. D. Donoghue, « Federal EMO Information Plan 1962-63 », *EMO National Digest*, Vol. 2, No. 3, June 1962, p. 3.

<sup>28</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Fourth Parliament, Vol. IV, 1958, 21 août 1958, p. 3867.

fonction des principaux centres urbains du pays. Mais, les données datent de 1953 et se réfèrent à des explosions de vingt et de cent kilotonnes alors que les tests nucléaires de 1957 s'expriment depuis longtemps déjà en termes de mégatonnes, comme l'indique un rapport de la *Federal Civil Defense Administration* et de l'*Atomic Energy Commission* :

In our continuing attention to this protection we have not been unaware of the advances in weaponry which now make the 20 kiloton nominal weapon relatively small in terms of energy release, and in dimensions of nuclear effects, as related to detonations in the megaton range.<sup>29</sup>

Consciente des difficultés que cause l'accélération des progrès technologiques, l'organisation est néanmoins appelée à effectuer son travail de recherche et de mise à jour dans une multitude de secteurs simultanément. Ainsi, l'OMU doit-elle se pencher sur les diverses questions entourant la direction générale des forces de défense, la conduite des relations extérieures, l'entretien et le contrôle des installations de transport et de communication, la fourniture et l'attribution de logements, la gestion des finances publiques et des mesures financières d'urgence aux fins d'assurer le maintien du système économique, la fourniture et la distribution de ravitaillements, de combustibles, d'électricité et autres biens essentiels, le contrôle et la distribution de divers matériaux et la prestation de services essentiels, y compris le contrôle des prix, la prestation et le contrôle de services médicaux et de santé publique essentiels et la réallocation d'emplois en accord avec les priorités d'urgence<sup>30</sup>. De plus, on commence

---

<sup>29</sup> BAC, MG 30, E 211, Vol. 5, 5-21, Dossier « Nevada Test Site: Foreign Civil Defence Observers Program, correspondence and publications, 1957-1958 », Rapport de la Federal Civil Defense Administration en collaboration avec la Atomic Energy Commission, 'Operation Plumbbob', Shelters and Associated Tests, Nevada Test Site, Spring- Summer 1957 », p. 4. Dès le 1<sup>er</sup> novembre 1952, les États-Unis procédaient au premier test d'une arme à fusion nucléaire, « Ivy Mike », d'une puissance entre 10 et 12 mégatonnes.

<sup>30</sup> *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Vol. IV, 1958, p. 3867.

à préparer au Cabinet du Premier ministre des plans pour l'imposition de la censure lors d'une urgence nationale<sup>31</sup>.

Les travaux de l'OMU progressent à un bon rythme, même si les plans sont loin d'être complétés à l'été 1958. Le 21 août, le Cabinet du Premier ministre annonce la décision du gouvernement de créer un système d'urgence décentralisé comprenant des éléments centraux, régionaux et de zones par l'entremise desquels une grande partie des décisions du gouvernement pourraient être mises en œuvre au moyen de la délégation d'autorité à des fonctionnaires fédéraux. « We recognize », avait alors aussi déclaré le Premier ministre au moment de l'annonce que « the assistance and co-operation of provincial and municipal governments will be necessary in the development of the regional and zonal organizations »<sup>32</sup>. Comme le rapportent les grands quotidiens du lendemain, Diefenbaker entend procéder rapidement afin de compléter les plans d'urgence : « Prime Minister Diefenbaker... said he expected to approach the provincial governments very shortly to seek their aid in development of plans »<sup>33</sup>. Quant au Siège central du gouvernement d'urgence (SCGU)<sup>34</sup>, les journaux rapportent qu'il regrouperait un nombre restreint de ministres, hauts fonctionnaires, hauts gradés « [a]nd others at Ottawa and would operate, if necessary, with provision being made for such necessity through a number of dispersed locations outside of

---

<sup>31</sup> Voir: Dominic Talarico, *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization*, Unpublished Paper, [Ottawa, Emergency Planning Canada, 1974-1975].

<sup>32</sup> *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Vol. IV, 1958, p. 3868.

<sup>33</sup> *Globe and Mail*, 22 août 1958, « PM Reveals Plan To Decentralize If War Comes », p. 1.

<sup>34</sup> Aujourd'hui le Musée canadien de la Guerre froide (MCGF). Le musée abrite une vaste documentation sur la conception, la construction et le fonctionnement du SCGU, y compris et une grande quantité de plans d'ingénierie ayant servi à sa construction et une importante collection d'archives photographiques héritées lors de la fermeture des installations d'Arnprior du Collège canadien de la protection civile en 2003.



Ottawa »<sup>35</sup>. L'OMU allait s'aventurer désormais en territoire inexploré. Jamais auparavant, le gouvernement canadien ne s'était-il avancé si loin en matière de planification d'urgence.

La création de l'OMU n'avait pas pour autant entraîné la disparition de l'ODC. De son côté, l'ODC continue d'être responsable d'autres aspects importants du programme de planification d'urgence civil, notamment les dispositions visant à assurer la survie de la population en cas de guerre. Même si ses responsabilités sont désormais réduites par rapport à ce qu'elles avaient été précédemment, les activités de l'ODC reposent toujours sur les « grands principes » de la défense civile de la fin des années 1950 :

Each level of government shared responsibility for the program;  
Existing agencies must be utilized to further the aims of civil defence;  
Each individual is responsible for his own self-preservation.<sup>36</sup>

En fait, les services d'urgence requis en cas d'urgence et dont l'organisation avait besoin pour remplir sa mission se retrouvaient essentiellement au niveau des services d'urgence locaux appuyés de groupes volontaires. C'est donc dire que le travail de planification de l'ODC devait porter sur la préparation de dispositions visant à assurer la survie des populations alors que leur mise en oeuvre allait devoir s'effectuer au niveau des provinces et des municipalités. Concrètement, cela signifiait que le personnel de l'ODC devait conseiller les agences provinciales sur une foule de sujets reliés à la planification en plus d'assurer la coordination des préparatifs d'urgence interprovinciaux et le fonctionnement du système fédéral d'alerte et de communication aux provinces et villes cibles, ce qui comprenait le système de radiodiffusion d'urgence, maintenir des réserves

---

<sup>35</sup> *Loc. Cit.*

<sup>36</sup> Voir l'organigramme de l'ODC – 1956/1957 à la section « Illustrations », p. 398.

de produits médicaux et d'équipements et mener des recherches en matière d'armements et de types d'abris. Par ailleurs, c'est au niveau des municipalités que se développaient les plans régionaux d'évacuation, d'accueil, d'attribution des refuges, et de services de bien-être social aux populations. Les municipalités avaient également d'autres tâches plus spécifiques : l'élaboration de plans de dispersion des citoyens loin des zones cibles, la conception des préparatifs en vue du retour des citoyens dans les zones touchées à la suite d'une attaque, et l'accueil, le maintien et la réinsertion des populations se trouvant dans les collectivités à l'extérieur des zones évacuées.

Au plan national, l'ODC était responsable de la répartition des fonds alloués aux provinces et municipalités sur une base de quotas. Dans le cadre du Programme d'aide financière qui s'établissait à quelque deux millions de dollars, le gouvernement fédéral s'était engagé à défrayer la moitié des coûts des projets approuvés. À compter du premier jour du nouvel exercice financier 1958-1959, le gouvernement fédéral annonce qu'il entend désormais défrayer 50 p. cent des coûts des projets avec droit de compensation, c'est-à-dire avec ou sans la participation des provinces<sup>37</sup>.

L'ODC conserve ses responsabilités au plan international. Celles-ci comprennent notamment l'envoi de délégués du Canada auprès de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). Par son intermédiaire, le Canada participe ainsi aux travaux du Comité de défense civile dont les réunions se tiennent deux fois par année. L'ODC contribue également au nom du Canada à des échanges bilatéraux avec les États-Unis à la suite de la signature au début de la décennie d'un accord sur la « coordination de la défense passive ». L'accord stipulait que « [as] far as possible, Civil Defence activities in the US and Canada should be co-ordinated for the protection of persons and property

---

<sup>37</sup> *Op. Cit.*, McCoy, *Civil Defence in Canada*, p. 1.

from the result of enemy attack as if there were no border »<sup>38</sup>. Les travaux d'un comité mixte canado-américain sur la défense civile issu de cet accord visaient surtout à réduire les tracasseries administratives pour faciliter la tenue d'exercices transfrontaliers et en arriver à une entente visant à accélérer le transport de médicaments dans des situations d'urgence. Dans un passé récent, le cadre de l'accord avait aussi grandement facilité les échanges au moment de l'organisation en terre canadienne de la tournée du convoi « Alert America/On Guard Canada » à la fin de 1954.

C'est toutefois dans le domaine de la formation que l'ODC obtient le plus de succès. L'organisation met l'accent sur la place que devraient occuper les décideurs et les instructeurs en protection civile et consacre beaucoup d'énergie et de ressources à leur formation. Au nombre des groupes qui sont en mesure de contribuer au soutien du programme de défense civile figure le clergé. En juillet 1957, le collège organise ainsi une conférence « of Canadian Clergy, the first in the history of the college [that] was held at Arnprior », dans le but d'obtenir « the wholehearted support of all Churches in Canada and to consult with those present as to the proper role of the Church in Civil Defence »<sup>39</sup>. Si certains membres du clergé s'opposent à l'inclusion du sujet dans les publications des églises, le clergé se montre ouvert à la publication d'articles sur la défense civile dans les revues qu'elles diffusent à leurs paroissiens et la grande majorité reconnaît que le clergé peut participer à l'effort de sensibilisation du public « particularly through parochial organizations such as ladies' auxiliaries, men's clubs,

---

<sup>38</sup> <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=eng&id=103612>. E103612 – CTS 1951 No.3, Exchange of Notes Between Canada and the United States of America Constituting an Agreement on Civil Defence Co-Ordination, Washington, March 27, 1951. [Consulté le 6 mai 2010].

<sup>39</sup> BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-4, Dossier « Report on Conference of Canadian Clergy, publication, 1957 ». Note de service de G. Greffield, Chef, Plans et opérations, « Report of Conference of Clergy », 28 août 1957.

women's groups and young people's associations. The majority felt also that an educational program in Civil Defence should be provided for all Clergy men »<sup>40</sup>.

L'ODC met aussi l'accent sur la place que devraient occuper les décideurs et les instructeurs en protection civile et s'intéresse à leur formation.

Tout compte fait, d'importants progrès avaient été réalisés en peu de temps. Plusieurs étaient cependant d'avis que la population demeurait insuffisamment préparée à faire face à une attaque nucléaire, encore moins à en subir les conséquences. Les quelques années qui précèdent la création de l'OMU constituent une période de transition majeure pour la défense civile alors que le développement de la bombe à hydrogène a mené à l'abandon des politiques d'abris en faveur de politiques d'évacuation de masse. Aux yeux de la population, la rapidité avec laquelle se développent les armements nucléaires a un effet direct sur la crédibilité des programmes de défense civile alors qu'il apparaît de moins en moins possible de survivre à une guerre atomique en réduisant les effets des retombées nucléaires et les risques pour la santé et la vie qui leur sont associés. Comme le souligne la chercheuse Anne Fisher, les conséquences d'une telle perception ont un effet considérable sur la fonction de protection de la population :

The credibility of civil defense measures was undermined by the 1954 hydrogen bomb detonation... which declassified the occurrence of widespread radioactive fallout. A review of civil defence policies in Canadian newsmagazines (1950-1965) shows a growing public resistance for evacuation and shelters as radioactivity weakens the belief in the possibility of surviving a nuclear war ».<sup>41</sup>

L'aménagement pourtant majeur que le gouvernement de Diefenbaker avait effectué à la structure de la défense civile s'avérait donc insuffisant. Dans la foulée de sa réélection

---

<sup>40</sup> *Loc. Cit.*

<sup>41</sup> *Op. Cit.*, Fisher, *Garnering Public Support*, p. i.

avec une majorité historique, le gouvernement progressiste-conservateur se devait de réévaluer à nouveau le programme de protection civile du Canada.

Le 11 juin 1958, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, J.W. Montieth, annonce que le lieutenant-général de l'armée canadienne, Howard D. Graham, «... has agreed to undertake on behalf of the government a comprehensive survey of all aspects of Canada's civil defence policy and program »<sup>42</sup>. En réalité, Montieth avait d'abord offert à l'ex-chef de l'état-major général de prendre la direction de la Défense civile au moment de sa retraite en août. Graham décline l'offre du ministre avant de finalement accepter ce qu'il qualifie dans ses mémoires de « temporary task, [to] review the whole civil defence structure and recommend such changes in its organization and functions as I might think desirable. This I agreed to do from September to the end of the year »<sup>43</sup>.

Encore une fois, on fait appel à un haut gradé de l'armée pour « résoudre » la question de la protection civile. Deux raisons principales militent alors en faveur d'une revue de programme. La première tient à la nécessité de mettre un terme aux frictions croissantes qui s'étaient installées entre les deux agences de protection civile. Ces frictions avaient pris naissance dans les orientations qu'avaient respectivement suivies les deux organisations. Alors que l'OMU s'attachait principalement à accroître l'intervention de l'État, l'ODC privilégiait les notions de volontariat et de la nécessaire autosuffisance des citoyens en matière de défense civile. La seconde avait été clairement exprimée par le ministre Montieth en Chambre et suggérait le raisonnement qu'avait suivi le gouvernement en faisant appel à son expertise militaire :

---

<sup>42</sup>Canada, *House of Commons Debates*, Official Report, First Session – Twenty-Fourth Parliament, Volume II, 1958, 11 juin 1958, p. 1033.

<sup>43</sup> *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 243.

I might say that in the view of the government the need for a thorough reappraisal of current policies and programs at this time is underlined by the changing nature of the threat which confronts civil defence in this and other countries.<sup>44</sup>

Car, non seulement la bombe à hydrogène faisait-elle désormais partie de l'arsenal nucléaire des superpuissances, mais encore, s'il faut en croire Graham, « [C]ivil Defence faces the need to re-examine present plans and assumptions... in order to make sure that they take sufficient account of the new threat posed by the intercontinental ballistic missile »<sup>45</sup>. L'examen dont est chargé Graham requiert une étude en profondeur des politiques et des programmes et l'amène à se déplacer partout au pays, sauf au Québec car, écrira-t-il, « [t]here was no provincial organization... because the provincial government considered civil defence to be a federal responsibility »<sup>46</sup>. Il se rappelle de la manière dont était menée cette série de rencontres en ces termes :

During the next four months I visited more than 40 cities across the country. In each province I was accompanied by the provincial civil defence co-ordinator and I met with the premier and the cabinet minister responsible for civil defence.<sup>47</sup>

De ces entretiens Graham retiendra surtout que la coordination provinciale est pratiquement inexistante. Il se souvient que les premiers ministres et ministres responsables de la défense civile se révèlent dans la plupart des cas peu familiers avec leur organisation et qu'ils s'en remettent essentiellement au coordonnateur provincial. Graham profitera aussi de sa tournée pour rencontrer les responsables de la Croix-Rouge, de l'Ambulance St-Jean et de la Légion canadienne afin d'évaluer les capacités de ces organisations et d'avoir une vue plus complète du système.

---

<sup>44</sup> *Op. Cit.*, *House of Commons Debates*, Volume II, 1958, p. 1033.

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 243.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 244.

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

Au terme de ces consultations, il est clair que les conclusions auxquels il en arrive impliqueront un changement fondamental des politiques existantes : « [I] came to the conclusion that the mass evacuation of large cities was not only impracticable but unacceptable to the population »<sup>48</sup>, écrira-t-il dans ses mémoires. Certes, Graham appuie ses recommandations sur son expérience et ses connaissances, mais, d'abord et avant tout, il les fonde sur les aspects militaires et stratégiques et sur l'évaluation de la menace telle qu'il la percevait. Dans un tel contexte, il apparaît tout aussi évident que ses préoccupations se situent à un niveau autre que celui des urgences civiles. Il ajoute :

I was dealing with nuclear attack and not with a local or natural disaster like a flood, a fire, or an explosion. Plans for the removal of people from such an area were made by local authorities under the assistance of the Emergency Measures Organization (EMO). In my report I was dealing with the survival of the nation.<sup>49</sup>

L'autre constat majeur de Graham est que, contrairement à la situation en URSS où la population est sensibilisée et même obligée à suivre des cours de protection civile<sup>50</sup>, « [i]n the West, the public was little interested in civil defence »<sup>51</sup>. En réalité, entre 1954 et 1959, les cours généraux du Collège canadien de la défense civile en matière d'orientation, de planification et d'opérations et certains cours spécialisés en matière de santé, bien-être, sauvetage et détection de radiations civile ne s'adressaient qu'aux responsables des mesures d'urgence. Néanmoins, quelque 10 000 stagiaires bénéficient d'une formation en défense civile au cours de cette période<sup>52</sup>. S'ajoutent à ce nombre les 248 850 travailleurs de la défense civile formés à la fin de 1958 par l'entremise

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 243.

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

<sup>50</sup> En anglais : « lectures ».

<sup>51</sup> *Op. Cit.*, Graham, *Citizen and Soldier*, p. 245.

<sup>52</sup> *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, août 1963, p. 2

des écoles provinciales de formation et les bénévoles de la Croix-Rouge canadienne et l'Ambulance St-Jean<sup>53</sup>.

Le Rapport Graham porte la date du 31 décembre 1958, mais ne sera remis au gouvernement qu'à la mi-janvier et approuvé en principe par le Cabinet le 19 mars. Le Premier ministre Diefenbaker avait entre temps décidé de confier à Graham la mission d'organiser la prochaine visite royale au Canada prévue pour l'été suivant. Les discussions entreprises dès le mois d'octobre avec le Cabinet du premier ministre au sujet de sa prochaine mission ne le détournent pas pour autant de sa tâche première de recommander les changements qu'il croit nécessaires à la fonction de défense civile. Les conclusions du rapport portent l'empreinte d'un officier supérieur de l'armée qui s'explique mal que la fonction de défense civile relève du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. La nature de la fonction, l'amène aussi à recommander que le fédéral soit à l'avenir le seul niveau de gouvernement responsable de la défense civile :

I recommended that the federal government should assume sole responsibility for, and bear the cost of, civil defence, just as it does for the armed forces; and that the responsibility should be with the Department of National Defence. I further recommended that a Director-General of Civil Defence be rated at the level of a major-general. This recommendation was acted on.<sup>54</sup>

Ces recommandations visent essentiellement à remettre de l'ordre dans un système confus à chevauchements multiples. Il entend redonner à l'armée la majorité des fonctions à caractère technique qui faisaient partie jusque-là des responsabilités des organisations provinciales et municipales. Les services humanitaires<sup>55</sup> continueraient

---

<sup>53</sup> Canada, *Annual Report of the Department of National Health and Welfare for the fiscal year ended March 31, 1959*, Ottawa, Queen's Printer, 1959, p. 128.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 243.

<sup>55</sup> Services médicaux et d'hospitalisation, les mesures de santé publique, l'hébergement d'urgence et autres services sociaux d'urgence.



d'être administrés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Selon Nicholson, il s'agit pour la Défense nationale d'un retour dans le temps :

After eight years in its rather uncertain role of having to be ready to furnish none-too-clearly-defined assistance in civil defence, the Department of National Defence had been handed back the bulk of the burden which it had relinquished to Health and Welfare in 1951.<sup>56</sup>

En réalité, le gouvernement Diefenbaker fera beaucoup plus que de clarifier le rôle de la Défense nationale. S'inspirant des conclusions du rapport Graham et appuyé par les recommandations d'un comité *ad hoc* réunissant des intervenants de milieux tant militaires que civils<sup>57</sup>, il en arrivera à la conclusion que le temps était venu de réaménager, mais, cette fois-ci de fond en comble, la fonction de protection civile au Canada.

---

<sup>56</sup> *Op. Cit.*, Nicholson, « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », p. 239.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 238. Nicholson identifie les membres du comité de révision du rapport Graham comme étant « the secretary of the cabinet [chair]... [and] included senior officials of a number of government departments, the Chief of the General Staff, and the Chairman of the Chiefs of Staff ».

## 6

FROID NUCLÉAIRE ET SURVIE IMAGINÉE : LES ANNÉES FASTES DE LA  
PLANIFICATION D'URGENCE AU CANADA, 1959-1963

*We must face the possibility not in fear but with fortitude,  
Not with passive acceptance but with active defence.*<sup>1</sup>

Georges Vanier  
Canadian Club, Montréal, le 21 novembre 1961

Lorsque le Premier ministre John Diefenbaker annonce la réorganisation du programme de planification d'urgence du Canada, le 23 mars 1959, à peine onze semaines se sont écoulées depuis le dépôt du rapport Graham. La rapidité avec laquelle agit le gouvernement Diefenbaker surprend et contraste avec les lenteurs excessives que connaissent de nombreux autres dossiers pourtant tout aussi importants. Si la presse et les commentateurs de la période ont souvent reproché au Premier ministre son indécision devant les nombreux enjeux auxquels faisait face son gouvernement, pareil reproche ne peut vraisemblablement s'appliquer au traitement qu'il accorde à la question de la protection civile. Compte tenu du partage des responsabilités en matière de protection civile, les changements majeurs qui sont annoncés vont entraîner des effets autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental fédéral :

...the government proposes to transfer certain of the responsibilities for civil defence functions in so far as the Dominion is concerned, and to offer to assume directly certain responsibilities hitherto assumed by the provinces and the municipalities.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BAC, MG 32, A2, Vol. 43, Dossiers 1-4, Discours de Georges P. Vanier devant le Canadian Club, Montréal, 20 novembre 1961.

<sup>2</sup> BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References – National Health and Welfare, Issued by Departmental Secretary, House of Commons Debates # 48, March 23<sup>rd</sup>, 1959 », p. 1.

Au sein du cabinet fédéral, en plus du Premier ministre, la nouvelle répartition des responsabilités qui en résulte touche directement trois ministres : le ministre de la Défense nationale, George Pearkes, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jay Waldo Montieth et le ministre de la Justice qui est également Procureur général du Canada, Davie Fulton. Comme l'avait recommandé le rapport Graham, l'armée se voit confier des tâches qui incombait auparavant aux organisations de défense civile provinciales et municipales, notamment le soin de donner l'alerte en cas d'attaque, le repérage et le suivi des explosions et des retombées radioactives, l'évaluation des dommages et des victimes, les opérations de ré-entrée et de décontamination, le sauvetage des blessés et l'aide d'urgence aux autorités provinciales et municipales pour assurer le maintien de l'ordre. Toutefois, ces responsabilités ne se limitent pas au seul temps de guerre. Elles s'étendent également à l'aide aux pouvoirs civils en temps de paix :

In addition, the assistance of the Armed Forces may be required and arrangements have been made for such assistance on request in the same way as aid to civil power is provided in National disasters and other civil emergencies. Such aid is limited to restoring conditions within a locality to the extent that the Civil Authorities can thereafter handle the situation.<sup>3</sup>

De la même manière, le gouvernement fédéral en arrive-t-il à croire que certaines responsabilités en matière de protection civile devaient à l'avenir relever des paliers inférieurs de gouvernement : « Certain other emergency tasks falling within the civil defence field are also clearly best discharged by provincial or local authorities, notably the control of traffic and the preservation of law and order »<sup>4</sup>. Ottawa envisage ainsi

---

<sup>3</sup> BAC, RG 29, Vol. 639, Dossier 100-1-10, Geneva Convention of 1949, Civil Defence Organization in Canada (6<sup>th</sup> copy), 15 juillet 1959, p. 1.

<sup>4</sup> Canada, *House of Commons Debates*, Official report, Second session – Twenty-Fourth Parliament, Volume II, 1959, 23 mars 1959, p. 2129.

d'offrir à ces derniers un meilleur appui dans les domaines de la sécurité et de la justice par l'entremise de la Gendarmerie royale du Canada et du ministère de la Justice. Le Premier ministre est également d'avis que l'OMU doit se retrouver au sein du Bureau du Conseil privé et que l'on doit lui confier la tâche de coordonner « the work of other agencies in the field of educational measures and planning »<sup>5</sup>. En dépit de la réduction de sa taille et de la perte de ses tâches opérationnelles, l'OMU se voit octroyer les responsabilités fédérales qui ne sont pas attribuées directement aux ministères et agences, de même que la fonction de liaison auprès des autorités provinciales. L'OMU est également chargée d'administrer le Programme d'aide financière du gouvernement et qui comprend un appui accru aux projets provinciaux et municipaux de défense civile. Cet appui se traduit par une hausse de 50 à 75 p. cent de la contribution fédérale au financement conjoint des projets de défense civile approuvés « and this division will apply to projects in the fields of interest of National Health and Welfare, of the Royal Canadian Mounted Police and to other provincial and local projects »<sup>6</sup>. Comme il l'annonce à la Chambre des Communes, son gouvernement est tout disposé à ce que « provincial and local facilities, both of equipment and personnel, whose cost we may share for civil defence purposes, should also be made available for humanitarian requirements of peacetime disasters »<sup>7</sup>. Enfin, par l'entremise de l'OMU, le Premier ministre accepte quatre responsabilités distinctes :

- (a) The co-ordination of civil defence planning by departments and agencies of the Government of Canada;
- (b) The preparation of civil defence plans in relation to matters that are not the responsibility of any other department or agency of the Government of Canada;

---

<sup>5</sup> *Loc. Cit.*

<sup>6</sup> *Op. Cit.*, BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References, March 23<sup>rd</sup>, 1959 », p. 1.

<sup>7</sup> *Op Cit.*, *House of Commons Debates*, Volume II, 1959, 23 mars 1959, p. 2129.

- (c) Assistance to provincial governments and municipalities in respect of preparation for civil defence where assistance is not the responsibility of any other department or agency of the government of Canada; and
- (d) General liaison with other countries, with the North Atlantic Treaty Organization and with provincial governments on matters relating to civil defence.<sup>8</sup>

La réorganisation des responsabilités est officiellement sanctionnée au moyen d'un décret du Conseil en date du 28 mai 1959<sup>9</sup> et qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre de la même année. Au moment de l'annonce, certaines conclusions du rapport Graham avaient déjà commencé à paraître dans la presse, ce que l'opposition libérale n'avait pas déjà manqué d'exploiter en Chambre afin d'embarrasser le gouvernement :

Has the Minister read the news report in the Regina Leader Post, dated March 16, headed « No Defence is Claimed »... It states in part : The report, prepared by Lieutenant General Howard Graham, is also said to claim that the Canadian Civil Defence Organization, for practical purposes, is non existent?<sup>10</sup>

Pour sa part, le Premier ministre confirme à ses homologues provinciaux la teneur de ses décisions trois jours après l'annonce en Chambre. L'approche choisie de procéder à une réorganisation administrative de la fonction est celle que préfère le gouvernement à cause de la flexibilité qu'elle lui procure. L'alternative, la voie législative, n'a pas été retenue parce qu'elle aurait entraîné un processus plus difficile et surtout plus long qui aurait nécessité la modification de plusieurs lois. En réalité, dans la forme aussi bien que dans le fond, la décision du gouvernement Diefenbaker vient sanctionner ce que l'OMU qualifie alors de nouveau concept, mais qui n'est en fait que l'émergence d'un ancien concept hérité de la Seconde Guerre mondiale, celui-là même que le premier coordonnateur de la défense civile, Frank Worthington, n'avait jamais pu faire accepter

---

<sup>8</sup> BAC, RG 2, Dossiers du Conseil privé, vol. 2233, PC 1959-656, 28 mai 1959, p. 2.

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

<sup>10</sup> BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Parliamentary References – National Health and Welfare, Issued by Departmental Secretary – House of Commons Debates # 47, March 20<sup>th</sup>, 1959 », p. 1.

par les gouvernements précédents pour assurer la survie de la population civile en cas d'attaque nucléaire. J.F. Wallace, interprète au bénéfice des lecteurs du *EMO Digest* à la fois l'origine et la signification de ce concept :

Population survival measures could not be effective in the age of nuclear weapons unless the full weight of government was brought to bear on the problem. Hence the new concept of civil defence was evolved, and it is this concept that provincial and municipal governments are being encouraged to develop their emergency planning. Civil defence is not an organization of government but is the function or activity of government during periods of emergency.<sup>11</sup>

La décision de modifier la structure et l'orientation de la fonction et surtout de rapprocher l'organisation du Premier ministre voulait entraîner des effets radicaux dont faisait partie la création d'un nouveau profil et une visibilité accrue pour la protection civile au Canada. Il est intéressant de noter d'ailleurs que chaque fois que le gouvernement fédéral se sentira menacé et qu'il sera appelé à se pencher sérieusement sur la gestion des urgences, il aura tendance à rapprocher son organisation de coordination des mesures d'urgence du Cabinet du Premier ministre. D'autres effets issus de cette décision sont tout aussi importants. Pour la première fois, les programmes de protection de la population seront intégrés aux efforts visant la continuité du gouvernement. Les préparatifs d'urgence comprennent des tâches mieux définies et attribuées aux paliers de gouvernement les plus aptes à les assumer. Toutefois, le plus grand changement se situe au plan de la reconnaissance de la prise en charge de la fonction de protection civile par l'État. Jusque là, on avait toujours soutenu que la responsabilité première des mesures d'urgence revenait aux individus. Ce que vient symboliser le décret du Conseil du 28 mai 1959, c'est d'abord et avant tout le changement de cette perception :

---

<sup>11</sup> *Op. Cit.*, Wallace, « Provincial and Municipal Arrangements », p. 16.

The previous concept that civil defence should be carried out by a group of volunteers assisted by government has now been revised. It was decided that the federal government would provide leadership, co-ordination, planning in certain fields and a considerable measure of financial support to the provinces and municipalities who would remain responsible for essential services to the population.<sup>12</sup>

À compter de cette date, la planification d'urgence, que ce soit aux fins de la protection de la population ou de la continuité du gouvernement, est vue comme étant surtout une responsabilité de l'État. À l'interne cependant, l'annonce de ce changement de cap est perçue bien différemment.

Les informations relatives à cette réorganisation majeure ne circulent que difficilement au sein de l'OMU. Le jour de l'annonce, même le directeur du collège attendra en vain de recevoir par la voie hiérarchique le texte officiel de la déclaration en Chambre de Diefenbaker. En fin de journée, il doit se contenter des articles que publie la presse à ce sujet. N'ayant toujours pas reçu de communication officielle le lendemain matin, il se voit contraint de demander à deux reprises des informations plus précises avant de recevoir finalement un télex de la déclaration officielle du Premier ministre, « in order that comparison can be drawn with press reports »<sup>13</sup>, dira-t-il.

Le climat d'incertitude qui entoure l'annonce de la réorganisation provoque l'annulation des cours qui devaient avoir lieu dans les jours qui suivent et mène à la décision de leur report temporaire jusqu'à la fin de juin. La situation ne s'améliore guère avec le temps.

À la fin de mai, deux mois se sont écoulés depuis l'annonce du Premier ministre et les

---

<sup>12</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office, « Federal Civil Emergency Planning Arrangements », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 2, avril 1961, p.15.

<sup>13</sup> BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, Note de service de C.L. Smith à toutes les sections, 26 mars 1959.

informations se font toujours rares, ce qui ne manque pas d'influer grandement sur le moral de l'organisation, comme l'indique une note de service interne du ministère :

[T]he paucity of information as to what the future holds for the Civil Defence functions and personnel of this Headquarters has adversely affected the enthusiasm and morale of our staff. It is agreed that general statements have been made in regard to the taking over by other agencies of certain responsibilities and duties for which this Headquarters is responsible but no details have been issued.<sup>14</sup>

Même si la réorganisation ne doit entrer en vigueur qu'au mois de septembre et que la déclaration de Diefenbaker ne laisse aucunement entendre qu'elle donnera lieu à une réduction de personnel, « [i]t is obvious that there is mental unrest and uncertainty in the experienced group of personnel who man this headquarters »<sup>15</sup>, peut-on lire dans cette note qui demande au sous-ministre Davidson de venir s'adresser aux employés de l'organisation. Cet « oubli manifeste » de la haute gestion du ministère indique sans doute l'ampleur et les difficultés de mise en œuvre des changements annoncés. Mais, il confirme également la consigne habituelle du silence durant l'interminable processus de validation des décisions bureaucratiques. Cette question du peu de cas accordé aux spécialistes de la protection civile se termine dans la controverse et par un coup d'éclat le 8 octobre suivant. Non sans avoir tergiversé pendant presque deux semaines avant de prendre sa décision, le ministre Montieth rend alors publique la lettre de démission que lui a fait parvenir le Coordonnateur adjoint de la défense civile, le major-général G.S. Hatton. Publiée en première page du *Ottawa Citizen*, la charge à fond de train qu'Hatton livre autant contre la forme que le fond de la décision gouvernementale condamne vertement le gouvernement Diefenbaker pour son « lack of interest and the

---

<sup>14</sup> BAC, RG 29, Vol. 650, Dossier 102-1-1, partie 2, « Request for Dr. G.F. to speak on Civil Defence Reorganization », 29 mai 1959.

<sup>15</sup> *Loc. Cit.*



absence of policy direction on Civil Defence »<sup>16</sup>. En conséquence, selon Hatton, l'organisation qui est appelée à mettre en œuvre la nouvelle politique du gouvernement est rendue « totally inadequate »<sup>17</sup>. D'ajouter l'ancien coordonnateur adjoint : «[A]s I often made clear to you; in many respects, we are worse off, nation wide, than we were under the old organization »<sup>18</sup>. Non seulement la division des responsabilités entre quatre ministères différents risque-t-elle d'être inefficace en temps de paix et désastreuse en temps de guerre, soutient-il, mais le nouvel arrangement n'a aucunement pris en compte l'enjeu crucial que constitue la coordination des activités provinciales.

« It appears that the 10 provinces are to go their 10 separate ways with the consequent waste of time, money and effort »<sup>19</sup>, écrit-il plus loin. En accordant trop d'importance au rôle que l'armée est appelée à jouer, poursuit-il, le gouvernement mine la crédibilité des autorités provinciales et municipales en matière de défense civile. D'autant plus que l'armée n'est pas véritablement en mesure de jouer pleinement ce rôle, aux dires du général à la retraite :

The effective role that the Army can play is small in relation to overall non-military defence; except in specific fields it can only be a mobile reserve, due to the inadequacy of their overall numbers, especially the lack of skilled personnel, e.g. medical, engineer and welfare.<sup>20</sup>

Enfin, en raison du peu de cas dont le gouvernement semble faire preuve à l'endroit de l'« équipe compétente et expérimentée » de la division de la Défense civile du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Hatton insiste sur l'effet négatif et à long terme qui devrait en résulter :

---

<sup>16</sup> *Ottawa Citizen*, 8 octobre 1959, « Why Hatton Quits; Blasts Failure of Govt. In Civil Defence Plans: Letter Claims Advice Ignored, Army Inadequate », p. 1.

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

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>19</sup> *Loc. Cit.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 1.

Further I consider disgraceful the government's treatment of this staff who, after years of loyal service, were all left completely uncertain as to their future employment until one week before the 1<sup>st</sup> of September 1959, the date of reorganization. Many of them are still uncertain as to their future prospects. This treatment is consistent with the long history of bad faith in respect to my own treatment by the department.<sup>21</sup>

Hatton avait raison. Ce n'était pas ni la première, ni la dernière fois qu'un tel « oubli » allait se produire au moment des multiples réorganisations qu'allait devoir subir la fonction de protection civile au sein de l'administration fédérale. Mais, la condamnation d'un gouvernement qui, d'une certaine manière, venait d'accorder ses lettres de noblesse à la fonction avait pu en surprendre plus d'un. Derrière cet esclandre public de l'un des dirigeants de l'OMU, se cache le profond malaise d'une organisation qui assistait, sans qu'elle ne soit aucunement consultée, à la prise de décisions fondamentales dans ce qu'elle considérait de plus en plus comme un domaine de compétence et d'expertise : la protection de la population en cas d'urgence. Par ailleurs, la décision d'Hatton ne surprend aucunement l'équipe éditoriale à l'origine de la manchette. En effet, selon l'*Ottawa Citizen*, la mise en œuvre appropriée d'un programme de protection de la population exigerait que le gouvernement fédéral « spend many millions of dollars on evacuation centres (even though evacuation is no longer a major point of policy) and on backyard shelters »<sup>22</sup>, ce à quoi il ne semble vraisemblablement pas disposé. L'octroi de plus grandes responsabilités à l'armée ne pourra non plus remédier à la nouvelle situation, car, s'il faut en croire le journal, « evacuation and shelter facilities are still the key to a civil defence program, and the federal government plainly has no intention of providing them »<sup>23</sup>. Or, de conclure l'éditorialiste du journal :

---

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

<sup>22</sup> *Ottawa Citizen*, 9 octobre 1959, « A Lagging Civil Defence Program », p. 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 6.

« it is certain that municipalities are not going to do the job. Consequently, civil defence is a shadow world, a world of play-acting, without real substance »<sup>24</sup>.

Des raisons autres que celles que soulèvent les critiques du gouvernement expliquent cependant la décision de réorganiser fondamentalement la fonction de protection civile au tournant de la décennie. Celles-ci peuvent se regrouper sous trois grands thèmes complémentaires qui caractérisent la période : l'évolution de la conjoncture internationale, l'arrivée au pouvoir de nouvelles forces politiques et les changements de perception de la presse et de l'opinion publique canadiennes. Le souci de la gouvernance de protéger la population des sinistres en temps de paix comme en temps de guerre ne fait pas véritablement partie d'aucun d'eux.

Au nombre des forces qui amènent le gouvernement canadien à mobiliser alors de vastes ressources en appui à l'effort de planification d'urgence se trouve l'intensification de la Guerre froide issue d'une conjoncture internationale exacerbée par les tensions est-ouest. En conséquence, la notion même de protection civile au sein du gouvernement fédéral s'en trouve considérablement modifiée et l'appui politique et matériel qu'il lui consentira s'accroîtra d'autant. Au cœur de cette période charnière de l'histoire se situe l'affrontement idéologique de la Guerre froide et de son axe principal, la question nucléaire.

Si l'équilibre de la peur reposant sur la dissuasion nucléaire est à la fois cause et conséquence de l'absence de conflit à grande échelle entre l'Est et l'Ouest au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, il n'en demeure pas moins qu'il est aussi à l'origine de nombreux points de friction entre les deux blocs. Cette « paix belliqueuse » s'exprime et prend toute sa dimension au travers des progrès technologiques et de la prolifération des

---

<sup>24</sup> *Loc. Cit.*

armes nucléaires. À la fin des années 1950, certains voyaient dans cette course aux armements un parallèle avec la construction de cuirassés et l'expansion des forces navales au cours des années qui avaient précédé la Première Guerre mondiale.

D'autres considéraient que l'on avait retenu peu de choses des apprentissages issus des deux conflits mondiaux et que l'histoire était tout simplement condamnée à se répéter.

L'arrivée au pouvoir de Nikita Khrouchtchev en Union soviétique au mois de mars 1953<sup>25</sup> et la création du Pacte de Varsovie, le 1<sup>er</sup> mai 1955<sup>26</sup>, signalent le début de la doctrine de la « coexistence pacifique » à l'ombre du parapluie nucléaire.

À partir de 1953 où, à neuf mois d'intervalle, les États-Unis et l'URSS testent des armes thermonucléaires, l'horloge de la fin du monde est avancée à minuit moins deux et indique un degré de dangerosité inégalé depuis sa création en 1947<sup>27</sup>.

Dans la foulée de l'insurrection hongroise et de la crise de Suez (1956) qui exacerbent les tensions internationales, les événements se précipitent et la course aux armements amorce une spirale ascendante. En mars 1957, les États-Unis se déclarent disposés à fournir des missiles téléguidés à la Grande-Bretagne. En réaction à cette décision, l'Union soviétique accuse publiquement les États-Unis de planifier « the stationing of American special troops, equipped with atomic weapons on the territory of a number of states... and also we have the decision to equip the West German Army and the armies of certain other members of this military group with

---

<sup>25</sup> Nikita Khrouchtchev accède au poste de Premier secrétaire du Parti communiste d'URSS en mars 1953.

<sup>26</sup> Voir la version anglaise du texte original tirée de *Soviet News*, N° 3165, 16 mai 1955, p. 1-2. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1955warsawpact.html>. [Consulté le 30 octobre 2008].

<sup>27</sup> Voir : <http://www.thebulletin.org/content/doomsday-clock/overview> [Consulté le 30 octobre 2008], site du *Bulletin of the Atomic Scientists*, University of Chicago.

atomic weapons »<sup>28</sup>, écrit le *New York Times*, ce qui ne peut que renforcer ce que le Premier ministre Bulkanine identifie aussitôt comme « the aggressive NATO line-up »<sup>29</sup>. L'escalade s'intensifie davantage lorsque le gouvernement britannique annonce une réorientation majeure de sa politique de défense qui reposera désormais principalement sur les armes nucléaires et que le président Eisenhower demande au Congrès américain de voter des crédits additionnels de 1,37 milliard de dollars afin d'accélérer l'expansion du système de missiles antiaériens : «[His appeal to Congress was] to provide more long-range missiles, more missile-armed submarines and cruisers and more understanding for foreign aid and trade policies »<sup>30</sup>, selon une analyse du grand journal américain publiée quelques jours plus tard. Le climat politique se détériore davantage lorsque, quatre mois plus tard, les États-Unis et le Canada signent l'accord visant la création du NORAD pour protéger le continent contre une attaque soviétique<sup>31</sup>.

La course aux armements de la fin des années 1950 se caractérise sans conteste par le développement accéléré des progrès technologiques et en particulier, la mise au point de missiles intercontinentaux que l'on ne va pas tarder à considérer comme les vecteurs par excellence des engins nucléaires. Avec le lancement du premier *Sputnik*, le 4 octobre 1957, l'Union soviétique annonce sa capacité d'atteindre une cible partout sur la planète et elle confirme sa maîtrise stratégique lors du lancement d'un premier missile balistique intercontinental (ICBM) opérationnel en 1958. Avant la fin de

---

<sup>28</sup> *New York Times*, 27 mars 1957, « Text of Soviet Warning to Norway on Plans of Atomic Bases », Section A, p. 4.

<sup>29</sup> *New York Times*, 31 mars 1957, Section E, p. 1. « Moscow Talks Tough », p. 1.

<sup>30</sup> *New York Times*, 10 janvier 1958, « President Asks More Missiles, Further Aid, Pentagon Unity; Bulganin renews Bid for Talks », p. 1.

<sup>31</sup> *United States of America and Canada. Exchange of notes constituting an agreement relating to the North American Air Defence Command*. Washington, 12 May 1958. Document 4592. [http://untreaty.un.org/unts/1\\_60000/9/22/00017086.pdf](http://untreaty.un.org/unts/1_60000/9/22/00017086.pdf) [Consulté le 30 octobre 2008].

la décennie, les Américains se dotent également de leurs premiers ICBM. Rien ne semble pouvoir ralentir cette escalade et, en mai 1961, John F. Kennedy, président nouvellement élu, demande au Congrès américain de renforcer la puissance militaire des États-Unis. En réponse, l'URSS annonce l'accroissement de ses dépenses militaires et Kennedy réplique quelques semaines plus tard en proposant d'augmenter de 217 000 hommes les forces armées américaines et d'accroître de 3,4 milliards de dollars le budget dédié à la lutte contre la « menace mondiale soviétique »<sup>32</sup>. À la fin d'août, la reprise des essais nucléaires soviétiques mène à la tenue de plus de cinquante essais entre le début de septembre et le début de novembre. Le gouvernement américain croit alors qu'il n'a d'autre choix que de reprendre lui aussi son programme d'essais nucléaires à la suite de l'ajournement de la Conférence de Genève sur l'interdiction des essais nucléaires, ce qui coïncide avec l'annonce des premiers plans de construction fédéraux d'abris publics.

Le climat international déjà vicié par les craintes et la méfiance issues de cette confrontation idéologique et technologique ne peut être qu'aggravé par le déséquilibre d'un échiquier mondial déjà ébranlé par divers conflits régionaux. Déjà, en avril 1957, le Secrétaire d'État américain John Foster Dulles avait affirmé que la libération pacifique des pays satellites de l'URSS faisait partie des fondements de la politique étrangère des États-Unis. Or, dans la foulée de la doctrine Dulles et de sa contrepartie soviétique, la doctrine de la coexistence pacifique, une succession quasi ininterrompue de crises survient au moment même où la droite américaine demeure encore fortement empreinte

---

<sup>32</sup> <http://www.ena.lu/>, Radio and Television Report to the American People on the Berlin Crisis (25 July 1961). Office of the Federal Register (Ed.). John F. Kennedy, Containing the public messages, speeches and statements of the president : January 20 to December 31, 1961. Washington: US Government Printing Office, 1962, pp. 533-540.

du maccarthysme et de la chasse aux sorcières anticommuniste<sup>33</sup>. Le 1<sup>er</sup> janvier 1959, Fidel Castro prend le pouvoir à Cuba, une nouvelle qui est reçue à Washington « with mixed emotions : There was little regret at Fulgencion Batista's departure. But there was apprehension about what might follow »<sup>34</sup>. Puis, à l'automne, une autre série de confrontations est-ouest se produisent lorsque l'URSS prévient les puissances occidentales que toute tentative de forcer l'accès à Berlin conduirait directement à la guerre. Alors que les relations entre les superpuissances se rompent, l'interception au-dessus du territoire soviétique d'un avion-espion U-2 américain et la capture de son pilote, Francis Gary Power, amène l'URSS à annoncer son retrait de la Conférence au sommet de Paris lorsque Khrouchtchev quitte les pourparlers à la suite du refus du président américain de s'excuser pour l'incident. Cette période de tensions extrêmes va cependant atteindre de nouveaux sommets avec l'invasion ratée de la baie des Cochons en avril 1961 et l'érection du mur de Berlin dans la nuit du 12 au 13 août de la même année. Mais, c'est avec la Crise des missiles de Cuba qu'elle connaît son paroxysme. Du 6 au 26 octobre 1962, pendant onze jours qui semblent interminables, le monde entier retient son souffle alors que les États-Unis et l'URSS se placent directement devant l'option immédiate du déclenchement d'une guerre thermonucléaire, avant de s'en éloigner.

C'est d'abord avec assurance et détermination que le Premier ministre fait ses choix à propos de la politique étrangère et de la politique de défense. Une atmosphère de cordialité, que Basil Robinson qualifie de « suitable blend of goodwill and vigilance »<sup>35</sup>,

---

<sup>33</sup> Marie-France Toinet, *La Chasse aux sorcières, le Maccarthysme (1947-1957)*, Collection Histoire, Série La mémoire du siècle, Éditions Complexe, 1999, p. 6.

<sup>34</sup> *New York Times*, 2 janvier 1959, « U.S. Aides Wary on Cubas's Future », p 1.

<sup>35</sup> *Op. Cit.*, Basil H. Robinson, *Diefenbaker's World*, p. 79

règne alors entre le gouvernement du président Dwight David Eisenhower et Diefenbaker. Pour sa part, Denis Smith n'hésite pas à affirmer que le nouveau Premier ministre partage les vues d'Eisenhower sur la menace que représente l'Union soviétique et que cela influence le regard qu'il porte sur les relations entre les deux pays :

Because he believed in the Red Menace, he believed also in the need for American protection from it. Canada could not afford to unsettle the great neighbour too much. Diefenbaker might show more public irritation at the strains of the relationship than his Liberal predecessors had, but he too accepted its benevolence and its necessity, and sought its benefits.<sup>36</sup>

Issues de la collaboration entre le précédent gouvernement libéral et les États-Unis, quatre mesures mises de l'avant par Diefenbaker intensifient alors la participation active du Canada à la défense du continent nord-américain. Dès juillet 1957, Diefenbaker et son ministre de la Défense, le major-général George Pearkes, engagent la participation du Canada à l'*Accord concernant la défense aérienne de l'Amérique du Nord* (NORAD). L'année suivante, Diefenbaker convient avec les Américains d'installer dans le nord de l'Ontario et du Québec deux bases de missiles antiaériens à courte portée Bomarc. Puis en février 1959, le Premier ministre annonce coup sur coup l'arrêt immédiat de la production de l'Arrow (CF-105) et son accord pour doter d'ogives nucléaires les « RCAF Bomarc anti-aircraft missiles in Canada... held and controlled by the United States... under conditions agreed by the Canadian Government »<sup>37</sup>. La quatrième mesure se rapporte à la défense civile.

Le gouvernement canadien décide de mettre en place d'importants dispositifs d'urgence afin d'assurer la survie du pays en cas de guerre nucléaire. Comme l'indique Lawrence Hagen, « [m]ajor catalysts in the up-grading of civil defence at this time

<sup>36</sup> *Op. Cit.*, Denis Smith, *Rogue Tory*, p. 263.

<sup>37</sup> *Globe and Mail*, 21 février 1959, « Drop Arrow; 13,800 Idle: No Other Course Open – PM »; « Canadians to Get Nuclear Weapons », p. 1.



included the personal dedication of much of the Diefenbaker Cabinet, which was composed of a large number of veterans: George Hees, Douglas Harkness, and Gordon Churchill, for example »<sup>38</sup>. Hagen ajoute également que le Comité du Cabinet sur les plans d'urgence tenait régulièrement des réunions et assurait une direction ferme au programme, « providing a high-profile, legitimizing force for Canadian civil defence »<sup>39</sup>. Tout au long de cette période, le gouvernement Diefenbaker affirme que « [n]otwithstanding what has been and is being done, nuclear war is possible either by the intended actions of evil madmen or by miscalculations »<sup>40</sup>. D'autant plus que le nouveau ministre de la Défense nationale, Douglas Harkness, n'hésite pas à s'inscrire en faux contre toute perception du caractère inoffensif de la doctrine de la coexistence pacifique que prônent alors les Soviétiques. Dans un discours prononcé devant *le Royal Canadian Military Institute* à Toronto en février 1961, il fait appel aux principaux arguments du discours idéologique dominant pour critiquer ce qu'il qualifie d'agression militaire soviétique que seule la dissuasion nucléaire est parvenue à prévenir jusqu'alors.

Il déclare :

To those who think that a pacifist or neutralist posture will ensure our security I would refer them to Mr. Krushchev's speech of last January. In that speech he spoke of peaceful co-existence but he also referred to the fact that the communists govern a vast area of the world and that they in turn will rule the whole globe. He termed this victory inevitable by the laws of historical development.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> *Op. Cit.*, Hagen, *Civil Defence : the Case for Reconsideration*, p.47.

<sup>39</sup> *Loc. Cit.*

<sup>40</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 1, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationary, 1961, p. 2. Dans le troisième numéro de sa nouvelle revue, l'OMU publie un extrait de l'introduction de la brochure *11 Steps to Survival* que venait d'endosser publiquement quelques mois auparavant le Premier ministre John Diefenbaker.

<sup>41</sup> Douglas S. Harkness, « National Security », *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 3, juin 1961, p. 6.

La seconde raison qui explique l'importance nouvelle accordée à la fonction de protection civile et sa prise en charge par l'État est l'arrivée au pouvoir à Ottawa de nouvelles forces politiques. La victoire conservatrice de juin 1957 provoque l'arrivée d'un gouvernement minoritaire. Le nouveau gouvernement est donc continuellement susceptible de subir la défaite en Chambre à la suite d'une motion de censure. Toutefois, la situation change radicalement au lendemain des élections fédérales de mars 1958 alors que le Parti progressiste-conservateur de John Diefenbaker remporte 208 des 265 sièges que compte la Chambre des Communes, ce qui devient la plus grande majorité parlementaire de l'histoire du Canada depuis 1867<sup>42</sup>. Les Progressistes Conservateurs, John Diefenbaker en tête, n'hésitent pas à interpréter ce triomphe comme un témoignage d'approbation sans équivoque de leur programme politique. Cette interprétation leur permet de croire en une harmonie de vues entre leur philosophie politique et celles de l'homme qui les dirige et la population. Cette même logique s'étend également au domaine de la protection civile.

Diefenbaker apparaît à nombre de ses contemporains comme un politicien qui allie les valeurs conservatrices les plus nobles issues de l'esprit tory à l'humanitarisme vu comme une sorte de mélange d'altruisme et d'aide humanitaire débouchant sur l'action sociale<sup>43</sup>. Il n'est donc pas surprenant de le voir se porter en champion de la protection civile comme moyen de survie collective. Peter Newman cite Diefenbaker employant l'image, bien connue au sein de l'OMU et que reprennent souvent les publications officielles de l'organisation, de la défense civile étant vue comme

---

<sup>42</sup> *Op. Cit.*, Newman, *Renegade in Power*, p. 76.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 179

une police d'assurance : « I know there are some who say, 'Why do anything about it?' These are measures designed as insurance to the highest degree possible for the survival of Canadians »<sup>44</sup>.

Sa conviction que l'action politique collective est à la base du progrès social est en opposition directe avec la notion d'autosuffisance individuelle qui avait eu cours pendant si longtemps auparavant en matière sociale, et à plus forte raison et plus spécifiquement, en matière de mesures d'urgence. D'ailleurs, John Diefenbaker est loin d'être un novice quand il s'agit de questions d'urgence nationale. En mai 1940, alors qu'il était nouvellement élu au parlement fédéral, il avait été nommé au Comité de la Chambre chargé des Règlements sur la défense du Canada qui, toujours selon Newman, s'était réuni peu après sa nomination en secret « to consider the emergency rules and review cases of wartime arrest and internment »<sup>45</sup>. Et sa première intervention en Chambre avait fait suite au discours du ministre de la Justice d'alors, Ernest Lapointe, et avait porté sur la réglementation d'urgence que venait de déposer le gouvernement de Mackenzie King. À l'inverse de l'approche traditionnelle libérale de laissez-faire, fondée sur l'individu et le volontariat, la conception que se fait Diefenbaker du gouvernement se fonde sur une présence vigoureuse de l'État dans la gouverne de la nation afin de protéger les citoyens contre les dangers de la vie moderne. Planifier la survie de l'État, qui est lui-même chargé de la protection des citoyens, va de soi selon le concept de gouvernement que prône le Premier ministre, comme l'indique Newman.

He believes that government is not just an organization to collect taxes and pay for social welfare services, but thinks of the federal role as a partnership in which

---

<sup>44</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. « Emergency Measures, House of Commons, September 1961 », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, octobre 1961, p. 6.

<sup>45</sup> *Op. Cit.*, Newman, *Renegade in Power*, pp. 114-115.

the government, on behalf of all the people, sets planned objectives and does its part with its resources... [to reach] those targets.<sup>46</sup>

John Diefenbaker croit aussi que son gouvernement doit être en mesure d'assurer à tous les Canadiens les services d'urgence fondamentaux requis lors d'une éventuelle guerre nucléaire. C'est sans doute ce qui motive Diefenbaker à participer personnellement à l'exercice de défense civile Tocsin B, qui se tient en novembre 1961. À l'occasion de cet exercice de simulation d'une attaque nucléaire sur la capitale, le Premier ministre joue un rôle de porte-parole de la protection civile. Le discours qu'il livre à la nation le 9 novembre, et qui est diffusé sur les ondes de la radio et de la télévision à travers le pays est empreint de solennité et s'avère particulièrement dramatique dans les circonstances. À cette occasion, Diefenbaker déclare :

My fellow Canadians: I want to talk with you about the preparations being made to meet the emergency which would follow the outbreak of war, with special reference to civil defence national exercises to be held next Monday and Tuesday. In a nuclear war, situated between the U.S.S.R. and the U.S.A... [we] could undoubtedly suffer severe losses as the result of direct attacks upon Canadian targets, or because much of the air defence battle might take place over Canadian territory. Furthermore and in any case, Canadians will be exposed to the peril of radioactive fallout from attacks on targets in the United States. Comprehensive plans and arrangements are being made by the Federal Government, by each of the provincial governments, and by many hundreds of municipalities in Canada to help Canadians to survive.<sup>47</sup>

La présence de Diefenbaker assure une énorme visibilité à l'exercice et génère, en plus des manchettes dans les grands quotidiens du pays, de nombreux commentaires positifs à l'endroit de la protection civile dans les pages éditoriales comme en témoignent celles du *Globe and Mail* :

---

<sup>46</sup> *Ibid*, p. 195.

<sup>47</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office, *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 6, décembre 1961, « Address to the Nation by the Prime Minister John Diefenbaker, 9 November 1961 », p. 3.

As part of the special Tocsin B civil defence exercise called by the government this week because of tightening international tension, Prime Minister John Diefenbaker took to the air waves to invite all Canadians to consider providing suitable shelter against radioactive fallout. Judging by the extent of the publicity over the two-day exercise including nation-wide broadcasts over all radio and television stations in the country, the public might conclude that civil defence is finally becoming something to which federal authorities are putting more than lip service.<sup>48</sup>

Dans le cadre de cet exercice, le Premier ministre est aussi appelé à s'abriter en compagnie de plusieurs de ses ministres au sous-sol de sa résidence officielle de la rue Sussex. John Diefenbaker croit que tous sont égaux devant la menace nucléaire : « This is one of those decisions not subject to change. I would not take any more precaution than is available to the average Canadian »<sup>49</sup>. Ainsi, sans vouloir en exagérer le propos, il semblerait donc qu'il y ait convergence d'intérêt entre la pensée politico-philosophique du « Chef » et l'orientation et les méthodes de la planification d'urgence au moment où ce dernier prend les rênes du pouvoir à Ottawa. Cette convergence explique en partie que Diefenbaker se soit grandement intéressé aux questions de protection civile et personnellement investi au moyen d'un appui vigoureux à la fonction de planification d'urgence. À cause de son leadership politique et de son appui continu, le programme ne tarde pas à connaître un essor remarquable et remarqué.

Le troisième et dernier facteur qui explique le changement de cap politique du gouvernement canadien est l'évolution de la perception de la protection civile qui s'opère au sein de l'environnement public à la fin des années 1950 et au début des années 1960. L'opinion publique et la presse nationale et locale constituent les deux

---

<sup>48</sup> *Globe and Mail*, 15 novembre 1961, « Preaching Civil Defence », p. 7

<sup>49</sup> *Op. Cit.*, Newman, *Renegade*, p. 183.

grandes composantes de l'environnement public<sup>50</sup>. Elles sont non seulement la résultante des deux facteurs de changement précédents, mais aussi des acteurs importants qui influencent la réorientation de la planification d'urgence en un objectif prioritaire du gouvernement. Bien entendu, l'exacerbation des tensions internationales et l'élection d'un nouveau gouvernement, entre autres par la couverture médiatique qu'ils génèrent, vont marquer les attitudes et les opinions de la population. Mais, cette interaction joue également dans les deux sens et fait que la visibilité nouvelle de la fonction se traduit dans un intérêt accru envers les questions de protection civile. À l'occasion d'un discours en Chambre le 13 septembre 1961, Diefenbaker indique que les questions reliées aux évacuations et aux abris en cas d'urgence sont alors « very much in the minds of the Canadian people at the moment »<sup>51</sup>.

Comme il faut s'y attendre, l'attention que porte le public à l'endroit des mesures d'urgence évolue principalement en fonction de l'actualité. Lorsque la tension monte, l'attention monte. Ainsi, l'OMU doit-elle aussi répondre aux pressions de la demande du public en information. À la fin de 1961, l'organisme avait distribué tout près de 6 500 000 documents de survie. À elle seule, la crise de Berlin génère l'envoi de plus de 3 000 000 de documents au cours du mois qui suit la construction du mur<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> L'analyse de l'environnement public en tant qu'outil d'évaluation de la communication gouvernementale s'est considérablement enrichie depuis les années 1950. À l'analyse des médias et de l'opinion publique s'ajoute aujourd'hui l'analyse des demandes de renseignements du public et de la rétroaction des citoyens. Voir : *La politique de communication du gouvernement du Canada*, <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316&section=text#cha2> [Consulté le 2 novembre 2008].

<sup>51</sup> Canada. *House of Commons Debates*, Official Report, Fourth Session – Twenty-Fourth Parliament, Volume VIII, 1960-1961, 7 septembre 1961 p. 8291.

<sup>52</sup> Dans son manuscrit non publié *Civil Emergency Planning and the Emergency Measures Organization* et qui date de 1975, John Talarico cite en guise de source une série de cartables qui portait le titre *EMO Circulars*, aujourd'hui disparus. *EMO Circulars*, Cartable no. 2, p. 6.

Au nombre de ces publications figure la brochure *Eleven Steps to Survival* dont plus d'un million d'exemplaires ont été imprimés avant juillet 1961<sup>53</sup> et qui comprend l'essentiel des conseils que le gouvernement diffuse à la population tout au long de la Guerre froide<sup>54</sup>. Les analyses de contenu des éditoriaux que produit l'OMU permettent également d'établir que, dans l'ensemble, les médias sont favorables à la nouvelle approche du gouvernement. Couvrant la période du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> décembre 1961, l'analyse de contenu comprend 400 commentaires éditoriaux, dont « seventy-four percent either approved the program or demanded even more positive action by the government »<sup>55</sup>. Au travers de l'éditorial qu'il publie sur l'évolution de la scène internationale dans son numéro du 31 août 1961, le *Telegraph Journal* de Saint John (N.-B.) se fait l'écho de cet appui :

Several factors have contributed to this [interest in Civil Defence] – the continuing Berlin crisis, the development of ever more destructive missiles, President Kennedy's grim speeches, the complacency-jolting presentation on television of the survival outlook, and the tense atmosphere of world news in general. Civil defence today is no longer a matter for apathy and joking. It is receiving, at long last, the serious kind of public thought it should have been getting all along.<sup>56</sup>

Au cours des années 1960, la seule autre méthode connue d'évaluation de l'environnement public demeure le sondage d'opinion. Même si des experts en opinion publique tels que Harwood L. Childs de l'université Princeton avouent, encore à cette époque, que la fiabilité des résultats de ce que l'on appelle alors les « sondages

---

<sup>53</sup> *Op. Cit.*, « Emergency Measures », *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, p. 4.

<sup>54</sup> *Eleven Steps to Survival* fait également l'objet de réimpressions en 1971 et en 1980.

<sup>55</sup> *Op. Cit.*, *EMO Circulars*, Cartable no. 3, p. 1.

<sup>56</sup> *Telegraph Journal*, 31 août, 1961, « N.B.'s Belated Awakening to Civil Defence », p. 4. Extrait repris dans Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1, No. 5, Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationary, 1961, p.13.

d'opinion de masse » laisse quelque peu à désirer<sup>57</sup>, on a tendance à faire usage de cette technique principalement au plan politique à partir des années 1940. Outre les enquêtes d'opinion à caractère politique, les sondages de la période portent sur des études de marché visant l'établissement de profils de lecteurs<sup>58</sup> et de consommateurs<sup>59</sup>.

L'unique sondage d'opinion publique de la période traitant des mesures d'urgence est mené par la firme Canadian Facts Limited au moyen d'un sondage *Telepoll*, le 3 novembre 1962<sup>60</sup>. Près de 69 p. cent des 1 000 Canadiens alors interviewés se disent en accord avec la mise en place de préparatifs d'urgence et un pourcentage similaire (70 p. cent) indique qu'ils sont d'avis que le gouvernement et non les individus est responsable de fournir des abris contre les bombes. Pareil résultat ne peut qu'encourager davantage l'État à poursuivre son engagement en matière de mesures d'urgence. D'autant plus qu'à peu près à la même époque, un sondage similaire mené aux États-Unis indique aussi qu'un grand nombre de familles américaines sont à prendre des dispositions en cas d'attaque nucléaire, tel que le rapporte la revue *Time* :

Reported the poll: 12 million U.S. families have already done something to get ready. The poll's breakdown indicates that 9,000,000 families have stored food away for such an emergency. Still another 3,000,000 have altered their homes to provide a measure of protection. Some have reinforced basements; others have built fallout shelters. Thus one out of every five U.S. families have taken some action – just double the number found in a similar poll a year ago.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Harwood L. Childs, *Public Opinion: Nature, Formation and Role*, Princeton, D. Van Nostrand Company, 1965, p. 45.

<sup>58</sup> Canadian Facts, *Star Weekly audience, autumn 1961; new facts about over 3,000,000 Star Weekly readers*, Toronto, [s.n., 1962].

<sup>59</sup> Canadian Facts, *Report of an opinion survey on smoking and health, November 1963, conducted for Imperial Tobacco Co. of Canada Ltd, Montreal, Quebec*, Toronto, [s.n., 1963].

<sup>60</sup> Cité dans *Op. Cit.*, Davis, *Stages of Emergency*, p. 32. La référence de ce document se trouve dans les Archives du Musée canadien de la Guerre froide : AMCGF, Privy Council Office, EMO, Telepol Results, 1962.

<sup>61</sup> *Time*, Vol. LXXVIII, No. 6, 25 août 1961, « Civil Defense: One in Five Getting Ready », p.15.



Lors de la création de l'OMU en 1957, plusieurs ministères et agences fédéraux s'étaient vus attribuer des responsabilités spécifiques en matière de planification d'urgence. Au nombre des ministères et agences qui se partageaient les principales responsabilités figuraient les ministères de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Justice. Le Décret sur la défense civile de mai 1959 vient modifier un peu les choses. En particulier, il attribue à la Défense nationale un ensemble de tâches principalement à caractère technique :

- (a) provision of technical facilities and operation of a system to give warning to the public of the likelihood and imminence of an attack;
- (b) determining the location of a nuclear explosion and the patterns of fallout, and giving the necessary warning of fallout to the public;
- (c) assessment of damage and casualties from attack and fallout;
- (d) controlling, directing and carrying out re-entry into areas damaged by nuclear explosion or contamination by serious radioactive fallout, decontamination work in those areas, and the rescue and provision of first aid to those trapped or injured;
- (e) direction of police and fire services in seriously damaged or contaminated areas which are the object of re-entry operations, including the control of traffic and movement of people in those areas;
- (f) direction of municipal and other services for the maintenance and repair of water and sewer systems in seriously damaged or contaminated areas;
- (g) provision of emergency support to provincial and municipal authorities in the maintenance of law and order and in dealing with panic or the breakdown of civilian authority; and
- (e) maintenance of operation of emergency communication facilities.<sup>62</sup>

Le système d'alerte qui est envisagé prévoit l'envoi immédiat de messages d'alerte tactique en provenance du NORAD au personnel responsable du système d'alerte à l'intention du public. Étant donné que chaque gouvernement provincial contrôle sa propre organisation de défense civile, il incombe au gouvernement fédéral de fournir un centre d'opérations dans chaque province afin d'assurer la coordination de l'alerte et de la communication au public entre l'appareil militaire et ces mêmes organisations.

---

<sup>62</sup> *Op. Cit.*, BAC, RG 2, Vol. 2233, CP 1959-656, 28 mai 1959.

Pour ce faire, on met sur pied le Système national d'alerte en cas d'attaque, un réseau de télécriteurs qui devient le principal moyen de communication avec les centres d'alerte provinciaux<sup>63</sup>. En cas d'attaque, les réseaux de diffusion radiophoniques de chaque province devaient s'attendre à recevoir des instructions du Système national pour la diffusion de messages d'alerte et d'informations de survie. À compter de 1962, ce système est opérationnel 24 heures par jour. On détermine également qu'un réseau de sirènes d'alerte constitue la façon la plus directe et le moyen le plus efficace d'alerter la population. En 1960, l'armée est donc également chargée de l'installation du réseau qui compte quelque 350 sirènes à travers le pays. À la fin de 1962, le réseau est passé à 1 350 sirènes et les zones cibles possèdent toutes un système d'alerte fonctionnel<sup>64</sup>.

On confie aussi à l'armée une autre tâche importante reliée à la survie de la population. L'armée devient responsable de détecter l'emplacement d'explosions nucléaires et de prévoir les tracés des retombées radioactives. Conçu dans ce but précis, le Système de détection d'explosions et de compte rendu des retombées nucléaires doit entrer en fonction au moment du déclenchement d'une attaque. Approuvé en juillet 1960, ce système, peut-on lire dans un rapport de progrès de 1962, « is designed to record location, height of burst and yield of nuclear bursts, predict fallout patterns and record subsequent fallout intensities »<sup>65</sup>. Il comprend quatre composantes principales : des postes de couverture entourant les villes canadiennes identifiées comme cibles potentielles reliés directement aux centres d'alerte provinciaux; des postes de rapport

---

<sup>63</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «C», Civil Emergency Measures Annual Progress Report, Calendar Year 1962, Federal Departments, Privy Council Office, 1<sup>st</sup> May, 1963, p. 12.

<sup>64</sup> *Loc. Cit.*

<sup>65</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

sur les retombées qui sont installés à une certaine distance des zones cibles et dont le nombre atteindra 2 000 dès l'année suivante <sup>66</sup>; des plans permettant de suivre les tracés et de prévoir les effets des explosions atomiques sur les effectifs de l'armée affectés aux centres d'alerte fédéral et provinciaux; enfin, des centres de filtrage destinés à faire le suivi des informations émanant des postes de rapport sur les retombés. On confie aussi à l'armée des tâches destinées à assurer la continuité du gouvernement, telles que la construction des quartiers généraux d'urgence fédéral et provinciaux et la fourniture d'équipements de communication.

Contrairement aux expériences antérieures où le gouvernement fédéral s'était fait le défenseur de la centralisation, il entend cette fois-ci mettre sur pied un système décentralisé, plus difficile à décapiter en temps de guerre et qui offre l'avantage de permettre aux provinces de mieux accomplir leur travail au moment d'une crise. Le Premier ministre approuve ainsi le principe de l'existence de sièges régionaux du gouvernement d'urgence (SRGU) dans chaque province. Ces centres devaient regrouper les divers intervenants, dont l'armée, appelés à travailler en étroite collaboration avec les autorités provinciales. Les détails de l'annonce sont communiqués le 16 novembre 1959 lors d'une réunion de délégués au CCDC, comme le rapporte l'*Ottawa Citizen* :

A decentralized system of federal government is being set up in 10 provincial capitals to assume federal functions in their respective provinces in the event that the central government in Ottawa is knocked out by nuclear attack. Six regional officers for the federal government's Emergency Measures Organization are now setting up federal sub-offices and four others are soon to be appointed for Alberta, Saskatchewan, Newfoundland and Prince Edward Island.<sup>67</sup>

Six de ces installations seront presque complétées à la fin de 1963, alors que les quatre autres sont l'objet d'étude de la part d'un groupe de travail mixte regroupant des

---

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

<sup>67</sup> *Ottawa Citizen*, 17 novembre 1959, « Federal Setup In 10 Capitals », p. 1.

militaires et des fonctionnaires de l'OMU<sup>68</sup>. Ainsi, non seulement l'armée se voit-elle confier d'importantes responsabilités en matière de continuité du gouvernement, mais le ministère de la Défense nationale obtient aussi un rôle plus étendu au sein du programme de protection civile du Canada. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est appelé également à jouer un rôle clé en cas de guerre nucléaire.

En mai 1959, le ministère que dirige Waldo Montieth est le maître d'œuvre du programme de défense civile depuis plus de huit ans. La réorientation du programme de protection civile va en modifier fondamentalement les responsabilités d'urgence alors que Montieth se voit confier des « pouvoirs, tâches et fonctions » dont certains vont l'obliger à modifier la structure interne de son ministère :

Assistance to the provincial and municipal governments and to others in connection with the organization, preparation and operation of

- a. Medical, nursing, hospital and public health services, and
- b. Services to provide emergency accommodation, emergency feeding, emergency supplies, guidance and welfare assistance for persons who have lost or left their homes because of acts of war or apprehended acts of war; and

Maintenance and operation of the Civil Defence School at Arnprior, Ontario.<sup>69</sup>

Ainsi, les Services de santé d'urgence, affectés à la mise en oeuvre des installations du gouvernement d'urgence aux paliers non seulement fédéral, mais également provincial et municipal, sont incorporés au sein du Directeurat des services de santé responsable de la planification visant à encourager les hôpitaux canadiens à se doter de plans d'urgence. La moitié d'entre eux seront pourvus de tels plans à la fin de 1962. Le directeurat mettra aussi en oeuvre un programme d'information et d'éducation populaire destiné à accroître

---

<sup>68</sup> Les six premiers SRGU seront situés dans les bases des Forces armées canadiennes de Nanaimo (Colombie-Britannique), Penhold (Alberta). Camp Shilo (Manitoba), et aux camps Borden (Ontario), Valcartier (Québec) et Debert (Nouvelle-Écosse).

<sup>69</sup> *Op. Cit.*, RG 2, Vol. 2233, PC 656, 28 mai 1959.

le niveau de préparation d'urgence de la population. Enfin, il créera un système de réserves de secours pour les produits médicaux, comme l'indique un rapport d'étape de l'OMU de 1960 :

Supplies to the value of \$6 million have been received, and approximately \$3.5 million are encumbered to pay for health supplies on order. These, together with stocks on hand will provide for the treatment of perhaps 500,000 casualties. These supplies have been packaged for long-term storage in depots which are being built by DND.<sup>70</sup>

D'autres services sont aussi touchés par la réorganisation. La seconde responsabilité majeure du ministère incombe aux Services sociaux d'urgence qui recourent divers services de planification d'urgence à l'intention des personnes déplacées. Cette unité se préoccupera en particulier de la planification, de l'organisation et du fonctionnement de cinq services distincts qui visent à la fourniture de vêtements, de logements, de vivres, de soins personnels, ainsi qu'à la fonction d'accueil en prévision ou lors d'urgences majeures. Étant donné que le domaine des services sociaux est de compétence provinciale, on évite les contraintes qu'impose la constitution en confiant à ces services la tâche de « conseiller et soutenir » les provinces et municipalités qui conservent la responsabilité première d'assurer le bien-être de la population.

Au travers de cette réorganisation et des changements que le ministère doit effectuer, il conserve néanmoins sous sa garde le Collège canadien de la défense civile et, par voie de conséquence, l'importante question de la normalisation de la formation à travers le Canada. Depuis sa création, le Collège avait permis l'enseignement d'une doctrine qui se fondait en partie sur l'expérience de la Grande-Bretagne, des pays

---

<sup>70</sup> BAC, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, Dossier « Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace, publication, 1960 », Annexe «A» de 18CGS (M) 60, Progress Report on Civil Emergency Planning Activities by J.F. Wallace, Assistant Director, EMO, p. 10.

de l'Europe de l'Ouest et des États-Unis. Il avait surtout concentré ses activités sur l'élaboration d'un curriculum de défense civile et la formation du personnel d'urgence.

Staff Courses in Orientation, Planning and Operations were given to the leaders who would be responsible for decisions in an emergency. Specialist Courses in Health, Welfare, Rescue, Radiation Monitoring, etc., were presented. Conferences were organized for Members of the Clergy, Mayors, etc. Over 10,000 persons were trained during this period in the various aspects of Civil Defence.<sup>71</sup>

Un nouveau comité interministériel fédéral créé en novembre 1959 devient responsable des politiques de formation<sup>72</sup>. Le directeur de l'OMU préside ce comité auquel participent des représentants de la Défense nationale, de la Santé nationale et du Bien-être social et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), de même que le commandant du collège. Là aussi, une réorganisation s'avère inévitable :

... two new sections were added: a Course Development Section to determine the training requirements of the other Departments and to assess how they could be incorporated in a Survival Course, and an Army Section to explain the new responsibilities of the Army in Survival Operations.<sup>73</sup>

Les cours du collège visent dorénavant à former un personnel qualifié dans diverses spécialités d'urgence pour venir en aide aux responsables des municipalités et des zones du gouvernement d'urgence.

In the course of twelve months approximately sixty courses and conferences, accommodating some 2400 candidates, are scheduled. The emphasis is placed on training those who must make decisions at the local level, specialists in survival and instructors.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>72</sup> BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «L», Instructional Planning, Privy Council Office, 1<sup>st</sup> May, 1963, p. 2.

<sup>73</sup> *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, p. 2.

<sup>74</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Annexe «L», p. 2.

L'un des principaux effets des cours les plus suivis, tels que les cours intitulés *National Survival Orientation* et *National Survival Operations*, est la diffusion de normes nationales pour les procédures d'urgence. Le collège organise aussi des conférences à l'intention des maires et des employés municipaux. Ces conférences, qui se tiennent à Arnprior, sont utilisées pour sensibiliser davantage les décideurs de tout le pays à la nécessité de planifier et de développer une capacité d'intervention au plan local. En mars 1962, on ajoute de nouvelles tâches à l'OMU, ce qui vient, en quelque sorte, formaliser la responsabilité du collège en matière de formation en défense civile et on institutionnalise le Comité interministériel consultatif civil de formation en urgences chargé de développer des politiques et de conseiller l'OMU. Ainsi, au cours de l'exercice financier 1962-1963, le collège est-il en mesure d'offrir des cours de formation d'urgence à quelque 3 200 personnes. À la suite d'une demande du Québec à l'automne 1961<sup>75</sup>, il offre pour la première fois des cours en français. Par la suite, le CDCC étendra la formation en français à des cours spécialisés dans divers domaines comme la santé, l'agriculture et les services sociaux, et mettra sur pied la première d'une série de conférences à l'intention des élus et des employés municipaux<sup>76</sup>.

Le troisième ministère visé par la réorganisation est le ministère de la Justice qui a la responsabilité de la GRC. En plus d'être l'organisme fédéral chargé du maintien de l'ordre au niveau national, la GRC sert également de corps policier provincial dans huit provinces du pays. Compte tenu de l'obligation de coordonner les activités policières non seulement en temps normal, mais aussi en situation d'urgence, le gouvernement

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>76</sup> *Op. Cit.*, « The Canadian Civil Defence College », *EMO National Digest*, Vol. 3, No. 5, p. 3,

fédéral étend la portée de cette responsabilité du ministère de la Justice aux situations d'urgence réelles et aux exercices, comme le stipule le décret :

The Minister of Justice shall have, and through the Royal Canadian Mounted Police, shall exercise the civil defence power, duty and function to assist provincial governments and municipalities and their police forces... in  
 (a) maintaining law and order; and  
 (b) controlling and directing traffic in connection with civil defence exercises and operations.<sup>77</sup>

Au printemps 1960, le ministre de la Justice offre ainsi les services de son ministère en matière de planification des opérations de survie aux gouvernements provinciaux de l'Ontario et du Québec, une proposition que seul s'empresse d'accepter l'Ontario<sup>78</sup>. On organise alors une conférence fédérale-provinciale sur les questions policières à Gravenhurst (Ontario). Ailleurs, dans les provinces où la GRC est utilisée comme force de police, « officers commanding have been asked to initiate survival planning with the provincial authorities »<sup>79</sup>. La GRC intensifie également son programme de formation à l'intérieur de l'appareil fédéral et établit des liens directs avec l'armée en matière de planification de survie et dans le cadre d'études sur le maintien de l'ordre et sur le contrôle de la circulation en situation d'urgence.

En juin 1963, l'OMU est en mesure de faire rapport au ministre que des progrès sensibles ont été accomplis au sein de l'appareil fédéral alors que seize ministères et agences emploient des agents permanents ou à temps partiel qui collaborent avec lui à la préparation des plans d'urgence gouvernementaux. Non seulement peut-on alors retrouver ces agents au sein du personnel du ministère de la Défense, mais également « in the Emergency Supply Planning Branch of DDP, in Health and Welfare,

<sup>77</sup> *Op. Cit.*, BAC, RG 2, Vol. 2233, PC 656, 28 mai 1959.

<sup>78</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG30, E 211, Vol. 4, 4-11, Annexe «A», p. 10.

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



in Transport, Labour, Public Works, the RCMP, and the CBC »<sup>80</sup>. La coordination entre les divers ministères et agences du gouvernement fédéral est assurée par des fonctionnaires de l'OMU. Ceux-ci doivent compter sur la collaboration de leurs homologues des ministères et agences et participer à un grand nombre de comités interministériels.

Au sommet de la pyramide hiérarchique des mécanismes de coordination se trouve le Comité du cabinet sur les plans d'urgence. Composé de ministres, il oriente les politiques gouvernementales en matière de planification d'urgence en cas de guerre, revoit les activités de planification de l'OMU et celles des ministères et agences fédéraux, et, le cas échéant, répartit les tâches de planification et définit les zones de responsabilité des divers intervenants. Ce comité assure également le maintien de relations harmonieuses entre les divers paliers de gouvernement. La dernière réunion formelle de ce comité de haut niveau se tient au début de 1963. Il poursuivra ses activités de manière administrative avant de clore définitivement ses travaux en 1965.

Par ailleurs, les ministres fédéraux continuent toujours de s'intéresser aux questions financières du programme de protection civile. Jusqu'à l'annonce de la réorganisation de mars 1959, la responsabilité du programme était celle du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Au cours des deux premières années de mise en œuvre du programme, le montant des crédits alloués s'établissait à 1 400 000 dollars annuellement. À compter de 1954, le ministre Paul Martin avait relevé le plafond de la contribution annuelle fédérale à 2 000 000 de dollars. Avec la réorganisation de la fonction, non seulement l'OMU hérite-t-elle de la gestion de cette responsabilité, mais, afin de stimuler une plus grande participation des provinces, elle voit la part fédérale

---

<sup>80</sup> *Op. Cit.*, BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, p. 3.

du financement passer de 50 à 75 p. cent des dépenses des projets provinciaux et de 25 à 50 p. cent des projets municipaux approuvés. En même temps, Ottawa accroît dans la même proportion sa contribution au régime d'indemnisation des travailleurs du secteur de la défense civile<sup>81</sup>. En termes administratifs, cet engagement ferme du gouvernement fédéral envers la protection civile ne tarde pas à se traduire dans l'établissement d'une nouvelle classification pour les projets admissibles et l'augmentation progressive des budgets alloués au programme provinciaux de mesures d'urgence, ce qui a pour effet de multiplier le nombre de projets municipaux. Ainsi, les sommes dépensées au titre du Programme d'aide financière se situent à 1 668 121 dollars en 1959-1960. Elles grimpent à 2 245 354 dollars l'année suivante avant de s'établir à 3 078 951 dollars en 1961-1962. Le rythme d'accroissement des dépenses témoigne de l'intérêt des provinces et des municipalités envers le programme, souligne la rédaction du *EMO National Digest* de février 1963. Un tel accroissement des dépenses ne va toutefois pas sans causer des problèmes au niveau de la gestion du programme, car en plus de l'augmentation du nombre de nouvelles demandes, l'OMU doit aussi faire face à un nombre accru d'amendements aux projets déjà approuvés dans certaines provinces. Dans une note de service qu'il fait parvenir à ses directeurs régionaux, R.B. Curry fait état des difficultés administratives que rencontre alors la mise en oeuvre du programme :

It can be seen that the procedures which were originally established for amendments did not foresee the initiation of services, material or equipment which had not been provided for in the original project. I regret to say that a

---

<sup>81</sup> BAC, MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «J».

review of amendments originating for some provinces during the past year are being used to initiate items of expenditures for which there is no reference in the original project.<sup>82</sup>

Soit que les responsables provinciaux ont du mal à comprendre les lignes directrices du programme, soit que celles-ci donnent lieu à une interprétation élargie de la part de certaines provinces qui tentent par divers moyens de bénéficier au maximum

TABLEAU 6.1  
CRÉDITS CONSENTIS ET PERSONNELS AFFECTÉS  
AUX ACTIVITÉS DE PLANIFICATION D'URGENCE  
OMU, MINISTÈRES ET AGENCES DU GOUVERNEMENT DU CANADA  
1957-1964<sup>83</sup>

Année financière	Crédits (\$)		Postes permanents	
	OMU	GdC (y compris OMU)	OMU	GdC (y compris OMU)
1957-1958	nil	S/O	16	S/O
1958-1959	150 000	S/O	16	S/O
1959-1960	175 000	S/O	25	S/O
1960-1961	666 280	37 000 000 <sup>1</sup>	70	S/O
1961-1962	1 253 453	48 000 000 <sup>1</sup>	99	S/O
1962-1963	3 008 500	59 000 000 <sup>2</sup>	110	1 739 <sup>2</sup>
1963-1964	9 183 000	47 600 000 <sup>2</sup>	110	2 284 <sup>2</sup>
TOTAL	14 436 233	191 600 000*	--	--

\*De ce total, 145 000 000 \$ proviennent du MDN.

Source : 1. Réponses ministérielles à un questionnaire de l'OTAN.  
2. Compilation provenant du Conseil du Trésor.

des sommes que le fédéral est disposé à mettre à leur disposition. Quoi qu'il en soit, le budget pour l'année fiscale 1960-1961 doit être révisé à la hausse et doublé par rapport à l'année précédente. Il s'élève alors à plus de 4 000 000 de dollars.

<sup>82</sup> BAC, MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Offices, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service à tous les directeurs régionaux, de R.B. Curry, 7 décembre 1960.

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

L'année suivante, le budget alloué s'accroît encore de 350 000 dollars<sup>84</sup>. Le budget du Programme d'aide financière de l'OMU ne constitue qu'une partie de l'appui financier du gouvernement fédéral. Pour prendre la mesure réelle de la contribution fédérale, il faut jeter un coup d'œil à l'apport collectif des ministères et agences qui participent au nouveau système. De 1958-1959 à 1961-1962, les dépenses globales du gouvernement en matière de planification d'urgence font un bond de 150 000 dollars à 49 253 453 dollars et, deux ans plus tard, s'établissent à 56 783 000 dollars<sup>85</sup>. Pour les mêmes années, le nombre de postes à temps complet de l'OMU passe de 16 à 99, puis à 110 alors qu'une compilation de données du Conseil du Trésor établit à 2 284, le nombre de postes permanents consacrés aux activités de planification d'urgence au sein des ministères et agences fédéraux (y compris l'OMU) en 1963-1964. Il faudra néanmoins près de trente-deux mois et trois rencontres fédérales-provinciales pour discuter et entériner les responsabilités des provinces dans le cadre du nouveau système de protection civile annoncé par le gouvernement fédéral en mars 1959.

Quelques jours à peine après l'annonce de la réorganisation de la protection civile, le Premier ministre Diefenbaker enclenche un processus de validation auprès des provinces. Il convoque les dix premiers ministres provinciaux à une rencontre qui se tient le 24 avril dans la capitale fédérale et au terme de laquelle le ministre Montheil affirme que « the provincial representatives expressed agreement with the federal government's over-all thinking on Civil Defence, and federal proposals to give the

---

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> MG 30, E 211, Vol. 4, 4-17, Dossier « A Report to Ministers on the Emergency Measures Organization and Civil Emergency Planning, publication, 1963 », Annexe «K».

army a greater role »<sup>86</sup>. Cependant, malgré les dires du ministre Montieth, la belle unanimité qui semble entourer la conférence ne donne pas lieu à un accord et les participants décident de reporter à une seconde conférence leur décision en regard de l'attribution de leurs tâches respectives à l'intérieur du nouveau système de mesures d'urgence. Cette seconde conférence se déroule les 5 et 6 octobre 1959 et est à nouveau un foyer de discussion sur les nouvelles responsabilités d'urgence des divers paliers de gouvernement. Finalement, on organise une troisième et dernière rencontre à la suite d'une visite officielle des premiers ministres des installations de défense civile et du NORAD à Colorado Springs aux États-Unis. Celle-ci se tient le 27 novembre 1961, sous la présidence du ministre de la Défense, Douglas Harkness. Les représentants des provinces ont alors l'occasion de faire rapport sur les progrès accomplis.

La dernière conférence fédérale-provinciale sur les mesures d'urgence sous le régime Diefenbaker a lieu le 3 décembre 1962. Au sortir de cette réunion, le ministre Harkness indique que certaines provinces continuent de demander à Ottawa de défrayer en entier les coûts du programme à frais partagés de défense civile. Les autres demandes des provinces à l'endroit du gouvernement fédéral n'ont pas cessé pour autant : « [s]ome provinces also wanted deliveries of fallout monitoring equipment speeded up... The provinces also want a speed-up in deliveries of radiation detection and measurement devices. Some provinces asked for an extended public information program, especially on television »<sup>87</sup>. Deux ans et demi vont s'écouler avant que ne se tienne la prochaine rencontre nationale sur les mesures d'urgence.

---

<sup>86</sup> *Ottawa Citizen*, 25 avril 1959, « CD Mass Evacuation of Cities « Top Priority » Policy Decision », p. 5.

<sup>87</sup> *Ottawa Citizen*, 4 décembre 1962, « Civil defense policy moving toward community shelters », p. 32.

La question de la division des responsabilités en matière de mesures d'urgence avait été l'objet d'accrochages récurrents entre le gouvernement fédéral et les provinces, que ce soit à l'époque des précautions contre les raids aériens et de l'établissement de comités provinciaux, à celle de Worthington et l'insistance des provinces à faire respecter leurs compétences, ou encore à celle du Groupe de travail sur les mesures d'urgence de 1957 qui reconnaissait l'existence de zones grises dans la répartition des responsabilités. La réorganisation de 1959 avait cependant offert l'occasion aux gouvernements de mettre fin à une telle situation. Ainsi, les provinces étaient-elles finalement tombées d'accord pour accepter la maîtrise d'œuvre de certaines fonctions d'urgence, notamment, les services d'accueil lors des évacuations, l'organisation et le contrôle des services médicaux, l'entretien et la réparation des routes, le contrôle de la circulation routière, l'organisation des services de lutte contre les incendies, l'entretien et la réparation des installations électriques et la formation des bénévoles de la défense civile. Pour y parvenir, les fonctionnaires des deux paliers de gouvernement (Travail, Santé et du Bien-être social et Approvisionnement et Services) avaient été appelés à travailler en étroite collaboration. Les autorités provinciales semblaient alors bien disposées d'autant plus que ces mesures pouvaient s'appliquer aux situations d'urgence de temps de paix. Le Premier ministre ne manque pas d'applaudir à cet élan dans un article dans la nouvelle publication *Civil Defence Canada* :

All concerned in the civil defence functions have put a great deal of thought and effort into their programs... Aided by the doubling of funds provided by this government under the civil defence financial assistance program the provinces and many municipalities have developed extended and intensive plans to meet not only wartime emergency but also natural disasters which might strike our people suddenly and without warning.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Canada Emergency Measures Organization, « Civil Emergency Planning », *Civil Defence Canada*, novembre 1960, p. 3.

Le Premier ministre Diefenbaker a tout lieu de se réjouir. Au début des années 1960, toutes les provinces possèdent leur propre législation d'urgence, certaines d'entre elles depuis déjà une décennie<sup>89</sup>; elles ont créé des organismes de mesures d'urgence provinciaux semblables à l'organisme fédéral; elles ont à leur service des planificateurs à temps partiel dans les ministères provinciaux; et elles ont désigné un ministre responsable de ces programmes<sup>90</sup>. Elles sont donc en mesure de mettre en place les nouvelles orientations que contient le guide de planification que l'OMU avait développé à cet effet<sup>91</sup>. Les moyens qui avaient été utilisés autant que les solutions auxquelles on en était arrivé étaient imparfaits. Les quatre grands enjeux qu'avait soulevés le Groupe de travail en 1957 demeuraient. Cependant, avec l'appui entier du gouvernement Diefenbaker, les intervenants de la protection civile avaient accompli de grands pas en vue d'atténuer certaines difficultés inhérentes à la structure fédérale de gouvernance en cas d'urgence majeure. Il s'agissait en réalité d'une période unique, au plus fort de la Guerre froide, où la fonction de protection civile comptait parmi les priorités de la gouvernance canadienne. Stuart Nesbitt White s'en rappelle ainsi :

---

<sup>89</sup> Par exemple le Québec se dote de sa *Loi sur la protection civile* dès 1951. Le site web du ministère de la Sécurité publique du Québec donne un bref historique de la protection civile dans cette province. Voir : <http://www.securitepublique.gouv.qc.ca> [Consulté le 15 avril 2010].

<sup>90</sup> Au début de 1961, certaines provinces publient et distribuent à leurs municipalités leur propre revue sur la planification d'urgence, pour la plupart trimestrielles. C'est le cas de la Nouvelle-Écosse (*Civil Defence Bulletin*), du Manitoba (*Manitoba Civil Defence Bulletin*), de la Saskatchewan (*Saskatchewan Civil Defence News Letter*), de l'Alberta (*The Circular*) et de la Colombie-Britannique (*B.C. Civil Defence Circular*). MG 30, E 211, Vol. 2, 2-35, Dossier « Memoranda from Canada EMO to Regional Officers, correspondence, December 1960 to March 1961 », Note de service de R.B. Curry à tous les Agents régionaux, Provincial EM-CD Publications, 14 février 1961.

<sup>91</sup> Canada Emergency Measures, Organization, *Survival Planning Guide for Municipalities*, Ottawa, Emergency Measures Organization, 1962.

Professional work peaked during this period and was generally satisfying. There was still much to learn but decisions came quickly and the demands of Ministers and the public were stimulating and encouraging.<sup>92</sup>

Mais, les progrès rencontrés au cours de ce bref intermède allaient bientôt se heurter à la *realpolitik* de la scène internationale. Deux épisodes marquants de la Guerre froide et une controverse canado-américaine déterminante auront bientôt un effet majeur sur la planification d'urgence et influenceront autant l'histoire du Canada que celle de l'OMU.

Lorsque débute la construction du mur de Berlin dans la nuit du 12 au 13 août 1961, les pays de l'Ouest, prennent soudainement conscience que l'état de préparation général est à tout le moins incomplet. Au pays, le gouvernement Diefenbaker ordonne l'intensification immédiate du programme de préparations d'urgence dans les trois principaux secteurs qui touchent directement la population : les activités d'alerte, de détection des explosions et retombées nucléaires, et le sauvetage. Le 7 septembre, le Premier ministre lui-même fait l'annonce d'un train de mesures visant l'augmentation des forces armées et, en particulier, la décision du gouvernement « to increase [to 100,000] the number of men trained to take part in survival and rescue operations »<sup>93</sup>. Le ministre Harkness quant à lui fait état des progrès de l'accélération des diverses activités du « programme de survivance nationale » à la Chambre des Communes<sup>94</sup>. La priorité qui est accordée à ce programme se traduit par un grand nombre d'activités, toutes menées concurremment : le début de la dotation de la structure militaire des SRGU, l'établissement de quartiers généraux régionaux de commandement dans chaque

---

<sup>92</sup> *Op. Cit.*, Stuart Nesbitt White, « Thirty Years of Emergency Planning », *Emergency Planning Digest*, Vol. 13, No. 3, p. 11.

<sup>93</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, octobre 1961, p.2, « House of Commons, September 1961 », p. 2.

<sup>94</sup> En français, le terme « survivance » est alors couramment utilisé dans les documents officiels du gouvernement, y compris deux de la Chambre des Communes.



province et le déplacement des centres d'alerte à l'extérieur des zones de population, l'identification de sièges municipaux du gouvernement d'urgence dans chacune des villes cibles dont on a accéléré la mise en œuvre et pour lesquels la sélection de sites intérimaires est déjà complétée, l'achat et la dispersion à l'extérieur des villes cibles de réserves supplémentaires, notamment en vivres, véhicules, couvertures, vêtements, fournitures médicales et autres produits similaires pour les besoins de l'armée, l'accélération du dénombrement des installations de défense qui pouvaient constituer des abris contre les retombées radioactives, l'accélération du programme d'installation de sirènes d'alerte déjà approuvé et l'autorisation d'augmenter le nombre et de nouvelles sirènes et leur installation, le placement de commandes d'équipements radiologiques et de sauvetage additionnels et l'accélération de la mise en place du système de détection des explosions et de compte rendu des retombées nucléaires. De plus, ajoute le ministre, « Department of National Defence officials have been in touch with the officials of the Department of Transport and of the C.B.C. with a view to ensuring that the emergency broadcast system is brought into being at the earliest opportunity »<sup>95</sup>.

La mesure la plus controversée s'avère cependant être la décision de créer une « armée de survie » de 100 000 hommes. Entraînée par l'armée régulière, cette force de réserve devait se subdiviser en 210 colonnes mobiles de sauvetage dédiées aux opérations de survie nationale. Les premiers cours de formation devaient débiter à la mi-novembre. Selon les dires du Premier ministre Diefenbaker, le gouvernement espérait ainsi créer « a sizeable reserve of trained manpower essential to carry out

---

<sup>95</sup> Canada. *House of Commons Debates*, Fourth Session – Twenty-fourth Parliament, Vol. VIII, 1960-61, 7 septembre 1961, p. 8054.

many tasks required for survival should this country come under nuclear attack »<sup>96</sup>. Au lendemain de l'annonce, il paraît d'ores et déjà acquis qu'il allait être difficile de mettre en œuvre cette mesure. Après avoir souligné que « [t]he Canadian public, in fact, has displayed a curious apathy toward civil defence »<sup>97</sup>, le *Globe and Mail* remarque dans son numéro du 9 septembre 1961 que la mise en œuvre de ce programme est loin d'être assurée étant donné que « It is not going to be easy to find men who are willing to leave their jobs for six weeks continuous training – or employers willing to cooperate »<sup>98</sup>. Le programme connaît des ratés et les obstacles reliés à la création de cette force ne tardent pas à s'accumuler. En novembre, la revue *Saturday Night* reprend une nouvelle publiée dans la presse torontoise à l'effet que seulement « 5,000 volunteers signed for the first of four six-week courses in national survival training... Authorities are pessematic [sic] about reaching 25,000 – man quota in time »<sup>99</sup>. Ces difficultés s'ajoutent à celle déjà connue du recrutement de l'armée qui, au surplus, n'a ni la capacité de conserver la trace de ces réservistes à la fin de leur entraînement, ni même les moyens de les faire se rapporter pour le service en cas de besoin<sup>100</sup>.

Le second épisode marquant de la période a pour effet d'attirer de manière considérable l'attention du public sur la protection civile et les mesures d'urgence. La série d'événements dramatiques qui composent les onze jours de tensions continues de la crise de Cuba en octobre 1962 a pour conséquence d'alarmer tous les Canadiens.

---

<sup>96</sup> Emergency Measures Organization of the Privy Council Office. *EMO National Digest*, Vol. 1 No. 5, Ottawa, « House of Commons, September 1961 », p. 2.

<sup>97</sup> *Globe and Mail*, 9 septembre 1961, « Insurance for Survival », p. 6.

<sup>98</sup> *Loc. Cit.*

<sup>99</sup> *Saturday Night*, Vol. 76, No. 24, 25 novembre 1961, « Comment of the Day: Fall In for Fallout », p. 5.

<sup>100</sup> Voir : G.W.L., « The Canadian Militia's Introduction to Civil Defence Training », dans Cross, Michael et Robert Bothwell, *Policy by Other Means: Essays in Honour of C.P. Stacey*, Toronto, Clarke, Irwin and Company, 1972, pp. 221-245.

Pareille situation tranche nettement avec les réactions souvent négatives jusque-là du public devant les initiatives de défense civile, y compris la tenue d'exercices nationaux, comme en fait foi un article de *Saturday Night* publié en décembre 1961 :

The decision to hold Exercise Tocsin B was purely political. The provincial and municipal authorities were not ready for it. The people generally were not prepared for it either psychologically or physically. All that it did was to show the large area where no progress has been made since Tocsin One, six months ago. As the correspondence columns of papers right across the country have shown, people are angry about civil defence. They are angry because they are confused, inadequately informed and almost totally neglected.<sup>101</sup>

Ainsi, avant même que la crise ne s'enclenche, la situation internationale interpelle le gouvernement canadien qui, par la voix de son Premier ministre, annonce que « [t]he Government, after consultation with allied governments in NATO, has come to the conclusion that certain measures should be taken to strengthen Canada's preparedness for defence both at home and overseas »<sup>102</sup>. Toutefois, au plus fort de la crise, Diefenbaker se montre lent à réagir à la demande américaine de hausser le niveau d'alerte des Forces armées canadiennes au niveau Defcon 3<sup>103</sup>. Cette hésitation laisse planer un doute quant à la volonté du Canada à faire front commun avec les États-Unis et à sa détermination d'assurer la défense de l'Amérique du Nord. Certaines spéculations laissent même entendre que la décision de Diefenbaker tarde à venir parce que, ne voulant pas être en reste avec les Américains, le Premier ministre aurait souhaité que la coordination de son action se fasse après que le l'OMU eut déjà atteint un état de préparation avancé<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> *Saturday Night*, Vol. 76, No. 25, 9 décembre 1961, « Getting Serious About CD », p.5.

<sup>102</sup> *Globe & Mail*, 8 septembre 1961, « PM Announces Defence Boost », p. 10.

<sup>103</sup> Le terme Defcon est une contraction des termes DEFense et CONdition.

Il se rapporte à un niveau d'alerte militaire au-dessus de la préparation normale sur une échelle de 1 à 5 – le « 1 » représentant la préparation normale en temps de paix et le « 5 » désignant l'état de guerre.

<sup>104</sup> *Op. Cit., Renegade in Power*, p. 337.

Quoi qu'il en soit, les hésitations du Canada à s'accorder rapidement avec la position américaine sont mal perçues par la Maison Blanche et ont pour effet de donner l'impression qu'une faille vient de se créer dans la muraille défensive qui protège le continent. Lorsque le gouvernement canadien déclare officiellement son appui aux États-Unis, la crise commence déjà à s'estomper. Mais, la confiance est ébranlée par cette crise et le manque de coordination entre le Canada et les États-Unis. Avec la question de l'acquisition d'armes nucléaires par les Forces canadiennes, un enjeu que le politologue Andrew Richter identifie, pour sa part, comme étant « the single most controversial Canadian defence issue during the period »<sup>105</sup>, le résultat de cette controverse liée au rôle stratégique du Canada en Amérique du Nord sera lourd de conséquences pour John Diefenbaker et son gouvernement.

Le développement accéléré qu'avait connu l'OMU sous John Diefenbaker prend fin abruptement avec le retour au pouvoir des Libéraux. Alors que se termine la seule période où la gouvernance du pays avait accordé « par la force des choses » une grande importance et un appui tangible à la protection civile, allait bientôt s'ouvrir un chapitre nouveau, moins heureux, mais qui s'avérerait tout aussi déterminant, de l'histoire de la protection civile au Canada.

---

<sup>105</sup> Andrew Richter, *Avoiding Armageddon: Canadian Military Strategy and Nuclear Weapons, 1950-1963*, Vancouver and Toronto, UBC Press, 2002, p. 9.