

AMÉNAGEMENT TERRITORIAL, URBANISME ET PROTECTION CIVILE

Le développement qu'ont pris, durant la dernière guerre mondiale, les attaques aériennes dirigées sur des établissements situés à l'arrière du front et au cœur des villes, devait naturellement conduire ceux qui se préoccupent de protéger les populations contre de tels dangers à une idée essentielle : écarter des points pouvant faire l'objet d'attaques les édifices et lieux réservés aux personnes civiles. C'est ce qu'exprime, par exemple, les nouvelles Conventions de Genève dans un domaine particulier, en recommandant que les hôpitaux soient éloignés des objectifs militaires dans toute la mesure du possible.

Nous avons pensé qu'il intéresserait nos lecteurs d'avoir un aperçu des conséquences pratiques qu'un service national de protection civile peut tirer d'une telle idée en ce qui concerne l'aménagement futur du territoire et, notamment, des centres urbains. Cet aperçu, dû à la plume de M. Jean Fautrière, chef de Service au Service national français de la protection civile (Ministère de l'Intérieur), pose clairement le problème de l'urbanisme en fonction des risques de conflits armés.

De telles préoccupations, certes, ne sont pas entièrement nouvelles et, dans l'histoire, l'emplacement ou même l'aspect des cités n'ont été que trop souvent dictés, hélas, par les risques de guerre ; il suffit de penser à maintes localités moyenâgeuses. Le fait, cependant, que de semblables préoccupations, qu'on croyait définitivement oubliées, réapparaissent — et cela dans l'intérêt des populations — ne donnera-t-il pas un peu la mesure de ce que devient notre civilisation ?

L'activité décrite dans l'exposé de M. Fautrière nous paraît reposer sur des prémisses qu'il convient, croyons-nous, de mettre ici nettement en évidence. Elle suppose, en effet, que les bombar-

dements aériens restent en principe cantonnés aux objectifs militaires, c'est-à-dire connaissent des limitations. A quoi servirait-il de s'efforcer d'aménager des localités en fonction des « points sensibles » si l'on devait admettre que les bombardements peuvent légitimement frapper sans discrimination et atteindre, directement ou par des effets d'une portée démesurée, ceux-là même qui doivent être respectés et protégés en toutes circonstances. On en arriverait alors rapidement à ces habitations de troglodytes qu'évoque l'auteur, en passant donc à la négation de l'urbanisme.

Aussi, tout effort de protection civile du genre de celui qui est décrit doit-il s'accompagner, à notre avis, d'un rappel catégorique des limitations que les lois de l'humanité et les principes du droit des gens imposent aux attaques aériennes susceptibles d'affecter les personnes sans défense.

Un tel rappel paraît d'autant plus nécessaire que des millions de personnes civiles ne bénéficieront pas encore pendant très longtemps des mesures « d'aménagement territorial » envisagées ; contraintes de vivre, de travailler et parfois d'être hospitalisées à une certaine proximité de points pouvant, en cas de guerre, faire l'objet d'attaque, elles doivent pourtant, elles aussi, à un même degré, être respectées et protégées (N.d.l.R.)

L'expérience du dernier conflit, la menace d'une conflagration nouvelle qui serait plus destructrice encore, doivent nous conduire à « repenser » l'aménagement des territoires nationaux et la structure des cités en fonction des dangers qui les menacent.

En bref, aux considérations économiques qui orientent la mise en place de l'équipement général, comme aux soucis de salubrité, de commodité et d'esthétique qui guident les travaux des urbanistes, il est souhaitable d'ajouter les préoccupations de moindre vulnérabilité en temps de guerre, compte tenu du double effet — mécanique et incendiaire — des bombardements aériens.

Travailler dans ce sens, c'est apporter une contribution nouvelle à la sécurité des personnes. C'est aussi contribuer à accroître la sécurité des biens, donc limiter à l'avance le nombre des sinistrés, et tous les malheurs inhérents à la destruction du cadre matériel de nos existences.

Notre propos n'est pas d'examiner ici la question des matériaux en vue de déterminer quels sont les plus résistants au choc, au souffle, ou au feu. Il n'est pas davantage de nous pencher sur la structure intérieure des immeubles.

Nous dirons seulement à ce sujet que l'emploi généralisé du béton armé est hautement recommandé, de même que l'aménagement de cours intérieures spacieuses et de caves-abris profondes, solidement étayées, dotées de plusieurs issues et communiquant largement entre elles.

Ces caves-abris seront bien entendu utilement complétées par des ouvrages de protection très résistants (« bunker »), spécialement édifiés à cet effet dans les cours, sur les places ou autres espaces libres, et qui pourront en temps de paix, au prix de dispositions particulières (rampes d'accès, etc...), être très opportunément utilisés comme garages publics par exemple.

Nous n'insisterons pas davantage sur ces questions de structure immobilière, qui sont affaire d'architecte et doivent être traitées séparément malgré leur lien évident avec les problèmes plus vastes qui constituent l'objet de cette étude. Et nous aborderons maintenant le plus important de ces problèmes, dans lequel s'inscrivent en quelque sorte tous les autres : l'organisation rationnelle des territoires en fonction des risques de guerre.

I. AMÉNAGEMENT TERRITORIAL ET PROTECTION CIVILE :

1. — La présence d'installations et établissements de tous ordres — militaires, industriels, ferroviaires, aériens, portuaires, etc... — intéressant directement ou indirectement la défense nationale, constitue une très grave menace pour les populations avoisinantes.

La logique et la prudence commandent donc de s'efforcer de ménager de larges *espaces libres* entre ces installations ou établissements et les immeubles à usage d'habitation. Cette préoccupation devrait se traduire, selon les cas, par le respect de l'une ou l'autre des règles suivantes :

a) implantation des nouveaux « points sensibles » à distance suffisante des agglomérations existantes ;

- b) lorsque les « points sensibles » existent déjà, interdiction de construire à leurs abords immédiats ; dans une zone d'une certaine profondeur au delà de ces abords, limitation de la construction et adoption de tout ou partie des mesures évoquées plus haut en matière d'aménagement intérieur des immeubles et de travaux de protection en général.

Mais les difficultés d'application de cette doctrine sont évidentes. Elles résident surtout dans l'immobilisation de vastes espaces, représentant un capital considérable qu'il sera de plus en plus malaisé, au fur et à mesure que le temps s'écoulera, de conserver inhabités.

Même dans les pays où la législation permettrait de faire passer largement ces vues théoriques sur le plan des réalisations, est-il besoin d'indiquer que la plus grande modération s'impose dans le maniement d'une arme réglementaire de cette nature, spécialement — et c'est le cas en France — si ces pays souffrent d'une crise du logement qui oblige à construire rapidement et à bon marché ?

En vérité, et pour ces raisons, le Service national français de la protection civile, en ce qui le concerne, n'a formulé jusqu'à ce jour auprès des autres administrations compétentes que des desiderata très modestes ; encore n'a-t-il été que très imparfaitement écouté. Cependant, sur ses recommandations, quelques installations nouvelles éminemment dangereuses telles que triages, aérodromes, etc... ont été reportées à une certaine distance des emplacements initialement prévus, ou leur présence aurait mis en péril des agglomérations trop proches.

Si, à l'inverse, on considère les résultats obtenus en matière de limitation de la construction aux alentours d'objectifs possibles de bombardements, on constate avec satisfaction que l'Education nationale et la Santé publique se sont ralliées à nos vues et évitent maintenant — sauf difficultés majeures — d'édifier des écoles ou des hôpitaux à l'intérieur de secteurs menacés.

La tâche est infiniment plus ardue dès que l'on touche à la construction privée ; des études approfondies ont été poursuivies aux fins d'aboutir, pour commencer, à un aménagement rationnel du voisinage de certains grands aérodromes civils. Les protes-

tations des municipalités intéressées, qui sont très vives, permettent de faire craindre un échec — lequel serait d'autant plus regrettable que cette première réalisation prendrait une valeur de modèle et que les mesures en cause pourraient être progressivement étendues aux zones avoisinant d'autres catégories de points sensibles.

Dans ces conditions, des instruments réglementaires nouveaux paraissent nécessaires.

Ceux qu'étudie le ministère français de l'Intérieur seraient libéraux. Le règlement envisagé contiendrait un minimum de prescriptions impératives, et un grand nombre d'indications qui n'auraient qu'une valeur de recommandations pressantes à l'attention des municipalités, des assemblées départementales, des différentes administrations, des industriels, des architectes, des urbanistes, etc...

2. — Nous examinerons maintenant un aspect de l'aménagement territorial qu'il est particulièrement intéressant d'étudier sous l'angle de la Protection civile : c'est celui de la « *localisation industrielle* ».

On entend par là un ensemble de mesures qui ont pour objet, dans un souci de « déconcentration » très légitime à beaucoup d'égards, d'orienter vers certains points du pays les implantations ou les déplacements d'établissements industriels.

En France, ces réalisations, entreprises depuis peu de temps, sont encore assez limitées. Pour en donner une idée, nous distinguerons :

- a) les entreprises qui ont consenti à se transporter intégralement dans un centre de moindre importance ;
- b) celles qui ont choisi un tel centre, de préférence à leur actuel emplacement, pour y créer des annexes.

Dans la première catégorie se trouvent d'abord des établissements partiellement sinistrés, auxquels furent offerts ailleurs des facilités foncières ou des locaux vacants. On compte également des entreprises installées trop à l'étroit et dépourvues des moyens de s'agrandir sur place. On compte enfin des usines ou ateliers désireux de trouver une main-d'œuvre plus abondante

et moins chère ou soucieux de loger leur personnel dans des « habitations à bon marché » construites avec la participation de certaines municipalités.

Dans la seconde catégorie, ce sont essentiellement les facilités offertes (foncières ou de logement), ou encore les possibilités d'utilisation de locaux vacants, qui ont déterminé les industries à « essaimer » loin de leur principal établissement.

L'effort, dans ce domaine, a surtout porté sur des localités voisines de Paris, qui ont accueilli quelques établissements industriels précédemment fixés dans la capitale ; au total, ces opérations ont enlevé à l'agglomération parisienne 15.000 ouvriers et employés, ce qui correspond à 60 ou 70.000 personnes si l'on compte la famille de ce personnel et aussi certaines activités commerciales dont il constituait la clientèle.

En province, quelques déplacements de ce genre ont eu lieu. D'autres sont en cours ou prévus.

Ces résultats présentent déjà un intérêt certain au point de vue démographique et économique. Mais ils sont encore trop fragmentaires pour avoir des incidences appréciables sur le plan de la « protection civile », car le nombre de points sensibles n'est guère diminué pour autant dans les localités touchées par les mesures de déconcentration.

Dans certains cas, il semble même qu'au regard de la sécurité des populations, de telles opérations ne soient pas d'une opportunité démontrée : il en est ainsi pour celles qui, visant à décongestionner de gros centres industriels au profit de villes restées jusqu'ici à l'écart de toute activité de ce genre, risquent de créer dans ces dernières des points sensibles, sans amoindrir aucunement le danger qui pèserait en cas de guerre sur ces centres industriels.

C'est pourquoi nous inclinons, en France, à n'approuver sans réserve les transferts d'établissements « dangereux » que s'ils ont lieu en direction d'une zone non habitée ; nous admettons à la rigueur le déplacement d'une industrie vers une ville déjà très menacée, mais à condition que la nouvelle installation n'augmente pratiquement pas le danger couru par cette ville.

II. URBANISME ET PROTECTION CIVILE :

1. Les mesures indiquées ci-dessus, préconisées en matière d'aménagement territorial, sont incontestablement de nature à diminuer les risques de guerre auxquels sont exposées les agglomérations ; mais quand bien même elles seraient appliquées avec rigueur — et nous avons vu qu'il n'en est pas ainsi — elles ne supprimeraient pas complètement le danger.

Une ville, grande ou moyenne, représente toujours, même si elle ne contient pas d'objectifs caractérisés, un facteur important du potentiel national, en raison des activités commerciales, industrielles, administratives, etc., dont elle est le siège, des voies routières qui s'y croisent, etc. ; à ce titre, et sans même évoquer la possibilité de bombardement purement terroriste, un ennemi peut être tenté de la détruire.

D'autre part, il est bien évident qu'entre les quartiers habités et certaines installations dangereuses dont le fonctionnement est étroitement lié à la présence même des masses urbaines (ports fluviaux et maritimes, gares de chemin de fer, etc.), il sera toujours difficile de réserver des espaces suffisants pour constituer une réelle garantie de sécurité.

D'où la nécessité d'ajouter un *urbanisme* approprié à un aménagement territorial rationnel. Nécessité qui apparaît de façon plus nette encore si l'on considère la menace atomique, qui pèse si tragiquement sur les grandes cités du monde et soulève des problèmes de protection gigantesques : il est bien évident que, dans ce cas, l'ampleur effrayante des destructions relègue au second plan les préoccupations relatives à l'emplacement des points spécialement sensibles !

2. — Nous ne ferons rien d'autre qu'esquisser ci-après la doctrine dont nous paraissent devoir s'inspirer, à l'avenir, les bâtisseurs de villes, eu égard aux considérations qui précèdent.

De même qu'en France, dans la grande forêt des Landes de Gascogne, les espaces libres constituent la meilleure protection contre le feu, de même, dans ces organismes touffus et compacts que sont les agglomérations urbaines, il importe d'aménager des vides, tant pour réduire les possibilités de coups au but que pour limiter la propagation des incendies.

Ainsi les impératifs de la protection civile rejoignent-ils opportunément ceux de l'esthétique et de l'hygiène : à notre dure époque, la cité, si elle veut conserver quelques chances de survie dans un conflit, doit multiplier les parcs, les jardins, les larges avenues. Dans ces parcs, des bassins et des étangs artificiels, aussi nombreux que possible, seront autant de « points d'eau » utilisables pour la lutte contre le feu, en cas de rupture des canalisations.

3. — Une première objection opposable à cette conception est celle de l'étendue exagérée des villes, qui pourrait être consécutive à la multiplication des espaces libres.

Cet accroissement de surface serait en effet inévitable, avec tous les inconvénients que cela implique (longueur des parcours, déjà trop considérable dans les grandes villes modernes, pertes de temps, fatigue, etc.) si le mode de construction restait inchangé, c'est-à-dire si la hauteur moyenne des bâtiments demeurerait limitée à 3 ou 4 étages.

Mais il apparaît évident que la nouvelle formule proposée permettra des constructions plus hautes, puisque dispersées et relativement éloignées les unes des autres. Ainsi, tels quadrilatère de verdure et de maisons contiendra-t-il autant d'habitants que s'il était entièrement bâti suivant la formule traditionnelle.

Cette hauteur n'accroîtra nullement le risque encouru par les habitants, puisque la « cible » sera réduite et que — l'architecte se substituant alors à l'urbaniste — la construction sera dans une large mesure à l'épreuve du souffle et du feu (technique du béton armé) en même temps que des caves aménagées offriront une sécurité encore accrue par l'homogénéité de l'immeuble sous lequel elles seront creusées.

Des intercommunications appropriées avec les maisons voisines et, toutes les fois que cela sera possible, avec le refuge public le plus proche, profondément enterré et fortement bétonné, diminueront encore le danger.

On objectera peut-être aussi qu'une ville ainsi conçue aurait sans doute beaucoup de charme agreste, mais ne serait guère propice à la prospérité du commerce : il serait à craindre, en effet, que les acheteurs éventuels ne puissent examiner à loisir

les vitrines de magasins dispersés et non point soigneusement alignés comme ils le sont, pour la commodité du promeneur, le long des rues que nous empruntons tous les jours.

Cette remarque est fondée. Aussi bien, pour parer à cet inconvénient, pourrait-on utilement aménager quelques grandes artères bordées de locaux commerciaux en ligne continue, à condition bien entendu que — pour sauvegarder les principes généraux définis ci-dessus — il s'agisse de locaux exclusivement consacrés au commerce et non habités en permanence. Derrière ces locaux à un ou deux étages, se développeraient les espaces libres, gazonnés ou plantés, avec leurs blocs d'immeubles élevés, desservis par des allées qui permettraient aux architectes-paysagistes d'exercer leurs talents et leur fantaisie.

On objectera enfin qu'une telle conception est coûteuse. Cela est vrai, mais il importe de bien marquer :

— que les mesures qu'elle implique ne devraient pas être appliquées sans discernement ; un effort de cette envergure pourrait valablement être limité aux plans d'aménagement et d'extension des cités dont le caractère de « villes-cibles » est nettement caractérisé : le Service national français de la protection civile a classé en trois catégories les secteurs menacés du territoire, et dans ce classement les localités de ce genre figurent dans les deux premières catégories ;

— qu'au demeurant, les vues développées ici n'ont pas la prétention de proposer une formule *définitive* et requièrent encore beaucoup d'études, qui permettront sans doute de « serrer le problème ».

En vérité, eu égard aux périls qui nous menacent et dont la Presse se fait quotidiennement l'écho, il est à craindre que de telles dispositions apparaissent rapidement non point excessives, mais au contraire trop modestes. En ce qui concerne la structure des bâtiments, par exemple, on préconise déjà dans certains milieux des formes cylindriques, pour résister plus efficacement au souffle des explosions. Mieux encore, on n'hésite pas à suggérer des habitations souterraines, que d'aucuns considèrent comme la formule de l'avenir dans un monde terrorisé par la menace de gigantesques conflagrations.

Tout bien pesé, on conviendra donc peut-être que les idées

exposées ci-dessus constituent une *solution moyenne*, à laquelle il paraît cependant opportun de se tenir pour le moment, sous peine de compromettre les chances de les faire prendre en considération.

Un élément favorable à la réalisation au moins partielle de cet essai de doctrine réside dans le fait que les vues de l'urbanisme moderne s'en approchent déjà notablement, bien que pour des raisons jusqu'ici assez étrangères au souci de sécurité. C'est pourquoi, malgré les difficultés et les critiques, les responsables français de la protection civile s'efforcent avec ténacité, à l'occasion de l'examen des plans qui leur sont soumis, de faire adopter dans certaines grandes villes en voie d'extension des dispositions en conséquence.

C'est ainsi que le ministère de l'Intérieur a fait apporter d'importants aménagements à un récent projet de construction sur la « zone verte » qui occupe l'emplacement des anciennes fortifications de Paris, de manière à laisser entre la capitale et sa banlieue un large espace circulaire susceptible, éventuellement, de limiter un incendie atomique et de favoriser l'organisation périphérique des secours et des évacuations.

En résumé, nous pensons que les idées développées dans cette étude correspondent à la logique et au bon sens — aussi longtemps, tout au moins, que le glaive de Mars restera suspendu sur le monde

Celles de ces idées qui ont trait à l'aménagement territorial sont déjà généralement admises. En matière d'urbanisme, des obstacles plus sérieux demeurent, d'ailleurs essentiellement motivés par des considérations d'ordre pratique ; nous avons néanmoins le sentiment que ces obstacles ne sont pas insurmontables et que, progressivement, la nécessité d'adapter dans la mesure du possible certaines structures urbaines au danger de guerre se fait jour.

Mais il est bien évident qu'en ces matières, rien ne sera fait qu'avec le temps — beaucoup de temps — et que plusieurs générations passeront avant qu'un résultat vraiment appréciable puisse être constaté.

JEAN FAUTRIÈRE

Chef de service au Service national français
de la protection civile (Ministère de l'Intérieur)