

## JEAN FAUTRIÈRE

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

### LA PROTECTION PAR ÉLOIGNEMENT

La protection par éloignement constitue un des moyens de sauvegarde les plus efficaces et les plus sûrs pour les populations des villes en cas d'hostilités. Devant la menace d'une nouvelle guerre, où seraient mis en œuvre des moyens de destruction particulièrement puissants, elle doit retenir au premier chef l'attention des pouvoirs publics dans les pays exposés.

Certes, il convient d'accorder la part qui doit leur revenir aux travaux de protection fixe, c'est-à-dire plus spécialement aux abris ; mais ce procédé se révèle particulièrement coûteux si l'on considère les dangers auxquels on aurait à faire face : la bombe atomique et les autres engins modernes obligent en effet à concevoir des constructions d'une résistance inusitée, et partant d'un prix de revient très élevé, qu'il sera généralement difficile de faire édifier en nombre suffisant si toutefois l'on désire réaliser un programme qui n'ait pas seulement pour objet d'assurer la sécurité des éléments « indispensables », c'est-à-dire des personnes dont le maintien sur place constitue une obligation absolue.

Force est donc de songer à recourir principalement à la protection par éloignement, ce qui implique l'établissement d'un plan de dispersion et d'évacuation soigneusement étudié, afin de ne pas laisser aux hasards de l'improvisation, particulièrement dangereuse dans ce domaine, les mouvements de populations urbaines en cas de conflit armé.

En France, l'expérience de la dernière guerre a mis en évidence ce qui précède, en même temps que l'extrême importance qu'est susceptible de revêtir le problème des réfugiés. C'est pourquoi il paraîtra peut-être intéressant de retracer

les préoccupations auxquelles ce pays a dû faire face, à cet égard, et de se pencher sur les solutions adoptées comme sur les résultats obtenus : on verra ainsi que l'évocation du passé est pleine de précieux enseignements pour l'avenir.

\* \* \*

Pour la clarté de l'exposé, il convient de distinguer, dans la confusion apparente des années de guerre, quatre phases, assez nettes, dont chacune correspond à un aspect particulier des mouvements effectués dans un but de sauvegarde par la population française, selon les circonstances de la bataille.

— La première phase, consécutive à l'ouverture des hostilités, fit jouer un plan soigneusement préparé en temps de paix.

— La seconde phase fut celle de l'exode.

— La troisième phase, la plus longue, correspondant à la période d'occupation, fut dominée par le souci d'échapper aux bombardements aériens, c'est-à-dire à la préparation, très destructrice, de la reconquête et de la libération du territoire.

— La quatrième phase fut celle du débarquement, de la « bataille de France », et des ultimes combats des côtes atlantiques et d'Alsace.

*Première phase : 1939.*

Un plan d'évacuation des habitants de Paris, et des populations du Nord et de l'Est comprises entre la frontière et la ligne de couverture, avait été mis sur pied par l'état-major de l'armée, ainsi qu'un plan de repliements économiques et militaires.

En conséquence, dès le début de septembre 1939, les Alsaciens et les Lorrains domiciliés dans la zone considérée sont dirigés vers l'intérieur, principalement dans le sud-ouest, qui reçoit — selon des renseignements de la Société nationale des chemins de fer français — 365.000 personnes, acheminées par 367 convois.

L'évacuation d'une partie de la population parisienne, instamment recommandée par la presse et la radio, s'effectue

## LA PROTECTION PAR ÉLOIGNEMENT

à partir du 25 août par le triple moyen des trains du service régulier, de trains supplémentaires, et enfin de trains spéciaux, notamment pour les enfants : la seule gare d'Austerlitz, à Paris, assure du 30 août au 11 septembre le départ de 493.000 voyageurs.

A ces mouvements s'ajoute le repli de certains organismes administratifs, établissements de crédit, etc. La S.N.C.F. éloigne certains de ses services centraux et refoule vers le sud-ouest une grande partie de son matériel de l'Est.

Puis, la stagnation des opérations et le sentiment trompeur de sécurité qui en résulte mettent fin à ces mouvements.

### *Deuxième phase : mai et juin 1940.*

Entre-temps, un organisme spécial avait été créé, auquel incombait désormais la tâche d'organiser au mieux ces migrations intérieures qui sont la conséquence des guerres modernes : d'abord sous-secrétariat d'Etat, puis service rattaché au ministère de l'Intérieur, la « Direction des Réfugiés » se mit à l'œuvre pour établir d'urgence un plan de départements d'accueil et de transports ferroviaires.

Mais au début du tragique mois de mai 1940 s'ébranle la « Wehrmacht ».

Dès le 11 mai, les premiers trains de réfugiés de Belgique et du Luxembourg franchissent la frontière. Le même jour, l'évacuation de 15.000 enfants des écoles publiques de Paris commence selon les plans établis.

Puis, bousculant tous les dispositifs, c'est l'exode, dans les conditions que l'on sait : trains réguliers et supplémentaires, convois spéciaux souvent organisés avec du matériel de fortune, enfin et peut-être surtout véhicules de tous modèles, acheminent vers le sud du pays, entre le 15 mai et le 13 juin, environ trois millions de réfugiés français auxquels se mêlent près de 600.000 Belges et Luxembourgeois.

Après la signature de l'armistice, le reflux s'amorce et prend rapidement une énorme ampleur ; du 1<sup>er</sup> juillet au 31 octobre 1940, 2971 trains spéciaux de rapatriement sont mis en marche pour un total de 3.250.000 personnes, dont 2.800.000 Français.

*Troisième phase : l'occupation — les bombardements aériens.*

Après l'exode, une nouvelle série d'épreuves commence pour la population civile, car les villes, déjà éprouvées par la campagne de 1940, deviennent les cibles d'actions aériennes de plus en plus intenses.

Mais la « Direction des Réfugiés » s'est organisée et renforcée ; elle dispose notamment, à l'échelon départemental, d'un personnel dévoué qui se consacre avec cœur à la tâche de sauvegarder le capital humain de la Nation. Elle encourage systématiquement, par un *système de prestations* qui sera examiné plus loin, l'*évacuation des grands centres* et procède, dans certains cas, à des *évacuations obligatoires*, qui ont pour effet de sauver des milliers de vies humaines. Le problème de l'enfance, face aux redoutables dangers que font peser sur elle la cruauté du conflit en cours, retient particulièrement son attention.

Il n'est pas possible d'examiner en détail les innombrables opérations effectuées pendant cette période, avec le concours précieux de multiples bonnes volontés et d'organismes privés d'assistance au premier rang desquels il faut mentionner la Croix-Rouge française, dont le personnel se dépense sans compter. De grandes villes sont très gravement sinistrées, parfois presque totalement détruites (Brest, Lorient, etc.) et avec elles un capital immobilier et artistique considérable : mais la plupart de leurs habitants les ont abandonnés au profit des campagnes, où leur accueil, leur hébergement, leur subsistance même, pour ceux qui sont démunis de ressources, sont organisés au mieux des possibilités.

*Quatrième phase : la libération du territoire.*

Le débarquement allié sur les côtes de Normandie ouvre une nouvelle période de combats, qui n'est pas la moins redoutable pour les populations civiles.

A la soudaineté et à l'ampleur de l'opération, s'ajoute le fait qu'au moins pendant les deux premiers mois, la destruction menace, au même titre que les villes, les campagnes du Calvados et de la Manche. Or, ces régions abritent des réfugiés qui, par un mouvement naturel, refluent de nouveau vers l'intérieur.

L'élargissement du front et la dilution progressive du dispositif militaire, consécutifs au repli allemand, écartent rapidement le danger. Mais de grandes villes (Caen, Le Havre, Rouen) payent un lourd tribut à la libération du territoire, alors que l'interruption presque totale des communications de tous ordres a mis fin aux opérations d'évacuation. *La dispersion à courte distance*, parfois même simplement nocturne, permet à leurs habitants d'échapper au déluge de feu : précieux enseignement pour l'avenir.

Lorsqu'enfin Paris est libéré, à la fin août 1944, le problème des réfugiés est un des plus angoissants de ceux devant lesquels se trouve placé le Gouvernement provisoire de la République.

La « Direction des Réfugiés », rattachée au ministère des Prisonniers que dirige M. Henri Frenay, enregistre deux millions et demi de ressortissants, dont 900.000 sinistrés. Pendant quelques semaines, l'effondrement allemand semble proche et le rapatriement des réfugiés imminent. Mais, dès le mois de novembre 1944, l'hypothèse trop optimiste d'une fin rapide des hostilités doit être écartée. La guerre continue : le problème des réfugiés s'aggrave.

Dans les « poches » côtières de l'Atlantique et de la mer du Nord encore tenues par les Allemands — Royan, La Rochelle, St-Nazaire, Lorient, Dunkerque — plus de 170.000 personnes vivent dans des conditions si précaires qu'il apparaît nécessaire d'en éloigner au moins les femmes, les enfants et les vieillards.

Par l'entremise du Comité international de la Croix-Rouge, des négociations sont engagées avec les Allemands ; elles aboutissent rapidement et, dès octobre 1944, les opérations commencent : 26.000 personnes sont dirigées de St-Nazaire sur le Maine-et-Loire, la Loire-Inférieure et la Mayenne ; 35.000 femmes, enfants et vieillards quittent Royan à destination des Landes, des Basses-Pyrénées et de la Charente ; à La Rochelle et Dunkerque, 10.000 personnes abandonnent leur foyer.

Ces mouvements s'effectuent selon une procédure qui ne manque pas d'un certain pittoresque, malgré la gravité des circonstances. Aux heures fixées pour l'évacuation, une trêve est déclarée sur la ligne de feu entourant les « poches », la voie ferrée coupée par les belligérants est provisoirement rétablie

d'un commun accord. Les convois franchissent le front sous l'égide des représentants du Comité international de la Croix-Rouge — et l'on en profite souvent pour faire passer également, pendant ce bref intermède, des trains de vivres et de médicaments à la constitution desquels participent largement des œuvres philanthropiques et sociales comme le « Don Suisse », l'une des plus généreuses.

Les enclaves côtières ennemies ne sont pas les seuls théâtres de mouvements de cette nature. A l'Est, la bataille continue et atteint à nouveau les régions déjà éprouvées d'Alsace et de Lorraine, où ont lieu jusqu'en mars 1945 des combats acharnés ; la bataille de Strasbourg, la contre-offensive allemande, enfin l'attaque finale de la I<sup>re</sup> armée française sur Colmar, exigent l'évacuation rapide d'une partie de la population ; 150.000 personnes sont ainsi transportées vers des départements moins exposés.

\* \* \*

Considérant la situation à cette ultime phase de la guerre, il est intéressant de dresser le bilan de l'effort accompli en faveur des réfugiés français. La « Direction des Réfugiés » avait, dès sa constitution, rapidement élaboré l'essentiel des règlements d'assistance, tant en espèces qu'en nature, qu'elle perfectionna et compléta sans cesse par la suite, et dont les grandes lignes sont les suivantes :

#### SECOURS EN ESPÈCES

Ils comprenaient tout d'abord des allocations mensuelles versées aux personnes dont les ressources ne dépassaient pas un certain taux, naturellement faible ; à ces allocations s'ajoutaient des indemnités de logement, d'éclairage et de chauffage.

En outre, pour donner plus de souplesse au système et permettre de faire face à des situations imprévues — fort nombreuses, comme on peut le penser — des secours spéciaux d'un montant variable pouvaient être accordés sur proposition

## LA PROTECTION PAR ÉLOIGNEMENT

des autorités municipales. Enfin, une indemnité de déménagement, dite « secours d'urgence », était versée aux personnes éloignées au moment de leur départ.

Les réfugiés bénéficiaient, tant à l'aller qu'au retour, de la gratuité absolue des transports, à condition qu'ils fussent allocataires ou bien encore évacués obligatoires. Pour les réfugiés alsaciens ou lorrains, particulièrement éprouvés, aucune distinction de ce genre n'était faite, la gratuité leur étant reconnue dans tous les cas.

Les mêmes réfugiés pouvaient également prétendre au transport, à la charge de l'Etat, d'une certaine quantité de bagages et même, grâce à un système de « wagons prioritaires », à celui d'instruments artisanaux ou agricoles et de cheptel.

Des garde-meubles gratuits étaient également mis à leur disposition pour les objets qu'ils se voyaient contraints de laisser sur place.

### SECOURS EN NATURE

Parallèlement, un système de prestations en nature fonctionnait sur les bases ci-après :

- d'une part, avec le concours du ministère de la Production industrielle, la « Direction des Réfugiés » distribuait à ses ressortissants des bons prioritaires dont la validité était fixée mensuellement et qui leur permettait d'acheter sans difficulté dans le commerce, en cette période de pénurie, les objets les plus utiles.
- d'autre part, elle passait à l'industrie des commandes qui, une fois exécutées, étaient réparties dans des dépôts départementaux. Les objets étaient ensuite distribués par les services locaux compétents, sur la demande des intéressés, après avis de l'autorité municipale. Ils étaient cédés à bas prix, mais non pas gratuitement : une participation proportionnelle à leurs ressources était demandée aux bénéficiaires.

Quelques chiffres donneront une idée de l'effort accompli dans ce domaine :

— 150.000 ensembles d'ameublement furent fabriqués en 1945, comprenant une salle à manger, une chambre à coucher et une cuisine. Leur prix, très modique, était imputé, par un système de compensation, sur les allocations mobilières que commençait à verser le ministère de la Reconstruction, alors à ses débuts.

A ce programme s'ajoutaient des achats multiples qui, pour la seule période allant de septembre 1940 à la fin de la guerre, portèrent sur 200.000 meubles divers, 3000 tonnes d'articles de quincaillerie, 900 tonnes de vaisselle.

— en matière d'habillement, un problème capital se posait à la veille de l'hiver 1945 : les « vestiaires » départementaux de la « Direction des Réfugiés », entretenus à grand peine avec une production ralentie, étaient presque vides. Et l'industrie textile française devait faire face, non seulement aux besoins des sinistrés, qui n'avaient jamais été aussi grands, mais aussi à ceux de deux millions de prisonniers et déportés rapatriés, dont la garde-robe avait généralement disparu ou était devenue inutilisable.

Au prix de grandes difficultés, 400.000 effets d'habillement, le même nombre de paires de chaussures et 100.000 articles de literie, furent néanmoins mis à la disposition des réfugiés et sinistrés, de septembre 1944 à août 1945 ; ainsi, les médiocres ressources de l'époque ont été utilisées au maximum.

Au total, sur le budget de 1945 du ministère des Prisonniers, Déportés et Réfugiés, pourtant si lourdement chargé par d'autres nombreuses et profondes détresses, 10 milliards environ, soit 40% du total des crédits, ont été affectés à l'assistance aux réfugiés et sinistrés.

\* \* \*

On passera sur les délicates questions soulevées par le retour de ces millions de Français dispersés : dépenses de réinstallation, secours aux victimes de pillages, reclassement professionnel, etc. Mais avant de tirer les conclusions de cette étude,



## LA PROTECTION PAR ÉLOIGNEMENT

il sera donné un aperçu d'une institution originale et qui se révéla particulièrement efficace, l'« Œuvre des Petits Réfugiés », grâce à laquelle furent sauvés des milliers d'enfants menacés par les bombardements et guettés par la maladie dans les villes en ruines.

Cette institution, inspirée et dirigée de très près par l'Administration, revêtait la forme d'une œuvre profondément ramifiée faisant appel, notamment, au concours des sous-préfets et des maires autour desquels se groupaient en comités toutes les bonnes volontés locales — et elles furent nombreuses.

Pour un prix de pension très minime — même en 1943 et 1944 — de 15 puis 18 fr. par jour, 300.000 familles rurales acceptèrent d'accueillir autant de jeunes enfants des villes. La réussite fut totale, se traduisant par des vies épargnées et par une amélioration générale de l'état physique des petits réfugiés : les rapports établis à cette époque par les directeurs départementaux de la Santé en font foi.

80.000 autres enfants trouvèrent refuge dans des formations collectives dites « centres scolaires de repliement », installés avec le concours du personnel de l'Education Nationale dans des propriétés privées réquisitionnées ou louées à cet effet ; formule également heureuse, mais plus coûteuse que la première.

\* \* \*

Au terme de cet exposé, que pouvons-nous et que devons-nous conclure ?

Tout d'abord, que les mouvements de populations en temps de guerre posent des problèmes d'une énorme ampleur, et qu'il est nécessaire d'y songer dès le temps de paix.

Une partie de ces mouvements est spontanée, et inévitable ; il faut limiter, canaliser et organiser ces véritables migrations intérieures, de telle sorte qu'elles ne deviennent pas des sources de troubles et de désordres.

Une autre partie de ces mouvements relève de la volonté délibérée des pouvoirs publics et a un but de sauvegarde. Cette tâche nécessite l'établissement d'un plan d'ensemble de dispersion et d'accueil, et une minutieuse préparation des opérations de

*groupement, de transport, de relogement, d'assistance sous toutes ses formes.*

En ce qui concerne l'assistance, tant en espèces qu'en nature, l'expérience du dernier conflit a révélé le caractère très valable du système adopté en France. Par conséquent, dans notre pays, ce système serait à reprendre en cas de besoin, sous réserve de quelques retouches de détail. Il faudrait également recréer l'« Œuvre des Petits Réfugiés », mode de sauvegarde éprouvé pour les jeunes existences qui constituent le capital le plus précieux de la Nation et le gage de son avenir.

Le plan de dispersion et d'accueil suppose d'abord la détermination des secteurs menacés du territoire, classés et approximativement délimités selon l'importance comparée des objectifs : ce travail est capital, d'une part, pour la connaissance de l'origine et du nombre des réfugiés éventuels, d'autre part, pour l'attribution, en cas de conflit, de la qualité de « réfugié » et des prestations y afférentes ; seules, en effet, les personnes s'éloignant des secteurs ainsi classés pourraient prétendre à cette qualité.

Parallèlement au recensement et à la délimitation des zones « de départ » possibles, il y a lieu de désigner les zones « d'accueil » — c'est-à-dire les secteurs que l'on pourrait qualifier de « tranquilles » — et de dénombrer avec soin leurs possibilités d'hébergement.

En partant de ces travaux de base, un plan de mouvements doit être ensuite dressé : il fera une très large part à la dispersion à courte ou moyenne distance (en France, dans les limites du département). L'expérience du débarquement de Normandie, en particulier, a montré l'efficacité du simple « essaimage » des citadins dans la campagne proche. Ce mode d'éloignement présente, sur l'évacuation à grande distance, l'avantage d'être plus rapidement réalisable, plus économique, et d'engendrer des déracinements moins profonds, partant moins dramatiques. Ce n'est donc que dans la mesure où les possibilités d'hébergement rapproché se révéleront insuffisantes, qu'il conviendra de recourir à l'évacuation à grande distance, c'est-à-dire dans des départements « de correspondance » choisis en fonction de

## LA PROTECTION PAR ÉLOIGNEMENT

leur capacité d'accueil et des moyens de transport les reliant aux centres menacés.

Bien entendu, tous ces déplacements, proches ou lointains, requièrent des études préparatoires très complexes, en vue d'établir notamment des plans de groupement au départ, de transport par rail et par route, de regroupement à l'arrivée, de répartition enfin dans les communes de repli.

Des travaux seront donc menés avec les administrations et grands services publics compétents, notamment avec l'Administration des chemins de fer. Mais il faut bien se garder, dans ce domaine où tant d'événements imprévisibles peuvent survenir, de mettre sur pied des systèmes trop rigides. Des variantes devront être prévues et surtout, à l'échelon local, un dispositif très décentralisé et souple qui permettrait, par des ajustements rapides, de faire face aux situations inopinées. C'est pourquoi, en France, les préfets ont déjà été invités à désigner des personnes compétentes et de bonne volonté qui, dans les différentes circonscriptions administratives, et notamment à l'échelon du canton et de l'arrondissement, effectueraient, en accord avec les maires, et sous l'autorité de l'administration préfectorale, les travaux minutieux de recensement et de planification qui conditionnent et la mise sur pied d'une organisation réellement valable sur le plan national, et la mise en œuvre éventuelle correcte de cette organisation.

Ces agents (« délégués à la protection par éloignement »), pour lesquels on étudie la possibilité d'une indemnisation équitable, constitueraient l'embryon de l'appareil plus étoffé que les circonstances pourraient amener à créer, au stade de l'exécution, avec le concours de la Croix-Rouge nationale, du personnel médical, du personnel enseignant, des assistantes sociales, etc... Ils seraient de même très opportunément en place pour constituer, en cas de nécessité, les sections locales d'une nouvelle « Œuvre des Petits Réfugiés ».

\* \* \*

On ne saurait clore cet exposé sur la « protection par éloignement » sans mentionner les mesures d'ordre international prévues dans ce domaine.

Ces mesures sont inscrites, on le sait, dans l'article 14 de la IV<sup>e</sup> Convention de Genève, du 12 août 1949, article qui prévoit la possibilité d'ententes aux fins de délimiter des « zones sanitaires ou de sécurité » jouissant de l'immunité et placées sous la protection d'un signe spécial.

Ces zones ne doivent naturellement comprendre aucun élément — installations diverses ou personnel — touchant de près ou de loin aux activités intéressant la défense du pays. En France, certaines stations thermales possédant un grand nombre d'hôtels et offrant par conséquent d'exceptionnelles capacités d'hébergement, remplissent parfaitement ces conditions ; aussi le Gouvernement français a-t-il prescrit une étude de la question.

Il faut souhaiter, pour l'honneur de l'Humanité, que la ratification unanime des Conventions de 1949 permette de faire avancer ces travaux, et de délimiter un grand nombre de ces refuges inviolables pour les faibles et les innocents.

---