

**Zeitschrift:** Annales fribourgeoises  
**Band:** 78 (2016)

**Artikel:** Assistance publique et institutions privées à Fribourg à la fin du XIXe siècle  
**Autor:** Crettaz, Rebecca  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-825691>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 09.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS PRIVÉES À FRIBOURG À LA FIN DU XIX<sup>E</sup> SIÈCLE

A la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les frais d'assistance pèsent lourdement sur les finances des communes. Cette période révèle également les limites de la loi cantonale de 1869 et le recours non négligeable à la charité privée pour la création d'institutions.

PAR REBECCA CRETТАZ

Titulaire d'un Master en Sciences historiques de l'Université de Fribourg (2012), Rebecca Crettaz a coécrit avec Francis Python une recherche sur la «mise à l'envers» intitulée *Enfants à louer: orphelins et pauvres aux enchères, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles* (2015).

Lors d'une précédente recherche, nous sommes allés au contact des archives de plusieurs communes fribourgeoises<sup>1</sup> afin de comprendre les pratiques de placement à l'égard des enfants de la loi de 1850 à celle de 1928. Nous proposons ici de réduire ce champ de recherche en traitant plus en profondeur les aspects financiers et statistiques liés à l'assistance à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

En plus des statistiques officielles en matière d'assistance (1870, 1890 et 1900)<sup>2</sup>, les comptes des pauvres sont une des sources utiles pour un tel travail. L'intérêt de cette source est que le formulaire utilisé est semblable dans toutes les communes et qu'il ne change pratiquement pas entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la loi sur l'assistance de 1928. Des comparaisons inter et intra-communales sont donc possibles.

## L'ASSISTANCE: UN GROS POSTE DE DÉPENSE POUR LES COMMUNES

Deux constats s'opèrent rapidement. Tout d'abord, les dépenses liées à l'assistance pèsent fortement sur les comptes d'une commune. Les secours permanents ont l'impact le plus important, même si le nombre de personnes aidées temporairement peut être supérieur. Notons que la définition des secours « permanents » ne figure pas dans les lois de 1850 et de 1869.<sup>3</sup> Il faut toutefois comprendre, sous ce terme, les dépenses liées à des placements sous forme de pension.

### Nombre d'adultes bénéficiant de l'assistance publique selon la statistique fédérale de 1870<sup>4</sup>

| COMMUNE          | NOMBRE D'ADULTES ASSISTÉS | ASSISTÉS PERMANENTS | ASSISTÉS TEMPORAIRES |
|------------------|---------------------------|---------------------|----------------------|
| St-Aubin         | 25                        | 5                   | 20                   |
| Siviriez         | 23                        | 2                   | 21                   |
| Riaz             | 27                        | 14                  | 13                   |
| Prez-vers-Noréaz | 7                         | 4                   | 3                    |
| Le Crêt          | 22                        | 10                  | 12                   |
| Granges          | 8                         | 2                   | 6                    |
| Remaufens        | 14                        | 6                   | 8                    |
| St-Martin        | 9                         | 4                   | 5                    |

<sup>1</sup> Dans l'ordre alphabétique, Granges, Le Crêt, Prez-vers-Noréaz, Remaufens, Riaz, Saint-Aubin, Saint-Martin, Siviriez.

<sup>2</sup> NIEDERER Gustave, *Statistique du paupérisme en Suisse pendant l'année 1870*, Zurich 1878; *Deuxième statistique suisse de l'assistance officielle*, Berne 1901, 2 volumes; FONTAINE Constant, «L'assistance publique en 1900 dans le canton de Fribourg», tiré à part du *Journal de statistique suisse*, Berne, année 38 (1902).

<sup>3</sup> La loi de 1928 les définit comme des secours durant plus de trois mois (consécutifs ou non) sur une période de trois ans (loi 1928, art. 28).

<sup>4</sup> NIEDERER Gustave, *op. cit.*, pp. 116-129.

L'impact financier des mesures d'assistance permanente se perçoit en fonction de la durée des aides et du fait des montants dépensés. En effet, une pension annuelle coûte souvent plus cher qu'une aide matérielle ponctuelle durant l'hiver ou un court séjour à l'hospice de district.

Le second constat est que les bilans comptables des communes en matière d'assistance sont souvent déséquilibrés. Lors des réunions de préparation de la nouvelle loi sur l'assistance, dans les années 1860, Alexandre Daguet avait vainement plaidé pour le maintien de l'impôt en faveur de l'entretien des pauvres, la fameuse «charité légale». Pour lui, les autres ressources étaient insuffisantes pour compenser cette suppression.<sup>5</sup> Certains préfets avaient aussi fait part de leurs craintes pour les petites communes dotées de trop faibles ressources. Malgré cela, à partir de 1875, une fois le texte de 1869 en vigueur et la période transitoire passée, les communes ne sont plus autorisées à prélever auprès de leurs contribuables cet impôt destiné jusque-là au financement des dépenses d'assistance. Les autorités doivent donc trouver d'autres sources de financement.

## LES LIMITES DE LA LOI SUR L'ASSISTANCE DE 1869

Dès 1875, les communes sont donc souvent réduites à faire appel au produit de leurs impôts ordinaires pour faire face à leurs dépenses d'assistance. En effet, les fonds des pauvres augmentés par divers procédés (amendes, diverses ventes ou plus rarement les remboursements des aides versées par des personnes revenues à meilleure fortune) sont clairement insuffisants. Ce constat vaut quelle que soit l'aisance de la commune ou la région concernée.

Revenant sur la situation des communes singinoises, le Conseil d'Etat va plus loin en affirmant que pour ce district «(...) les impôts communaux n'ont guère de communal que le nom et sont en réalité des impôts ou des taxes pour les pauvres.»<sup>6</sup> Il reconnaît donc, en quelque sorte, l'inefficacité de la suppression de l'impôt en faveur de l'entretien des pauvres mais ne semble pas prêt pour autant à s'engager davantage pour décharger quelque peu les communes en difficulté.

Dans certains cas, les communes sont même amenées à solliciter un emprunt pour apporter de l'aide à leurs bourgeois démunis. En 1880 par exemple, les autorités de St-Martin optent pour cette solution et souhaitent emprunter 2000 fr., somme considérable pour la commune, afin de permettre l'émigration d'une famille en Amérique.<sup>7</sup> Trois ans

<sup>5</sup> AEF, *Protocoles des séances de la Commission du Paupérisme, commencé en avril 1860 jusqu'en mai 1868*, 8 janvier 1863, p. 20.

<sup>6</sup> *Compte-rendu de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, année 1889, p. 90.

<sup>7</sup> Archives de la Commune de St-Martin, *Protocole de la commune de St-Martin, 1867-1904*, 15 mars 1880.

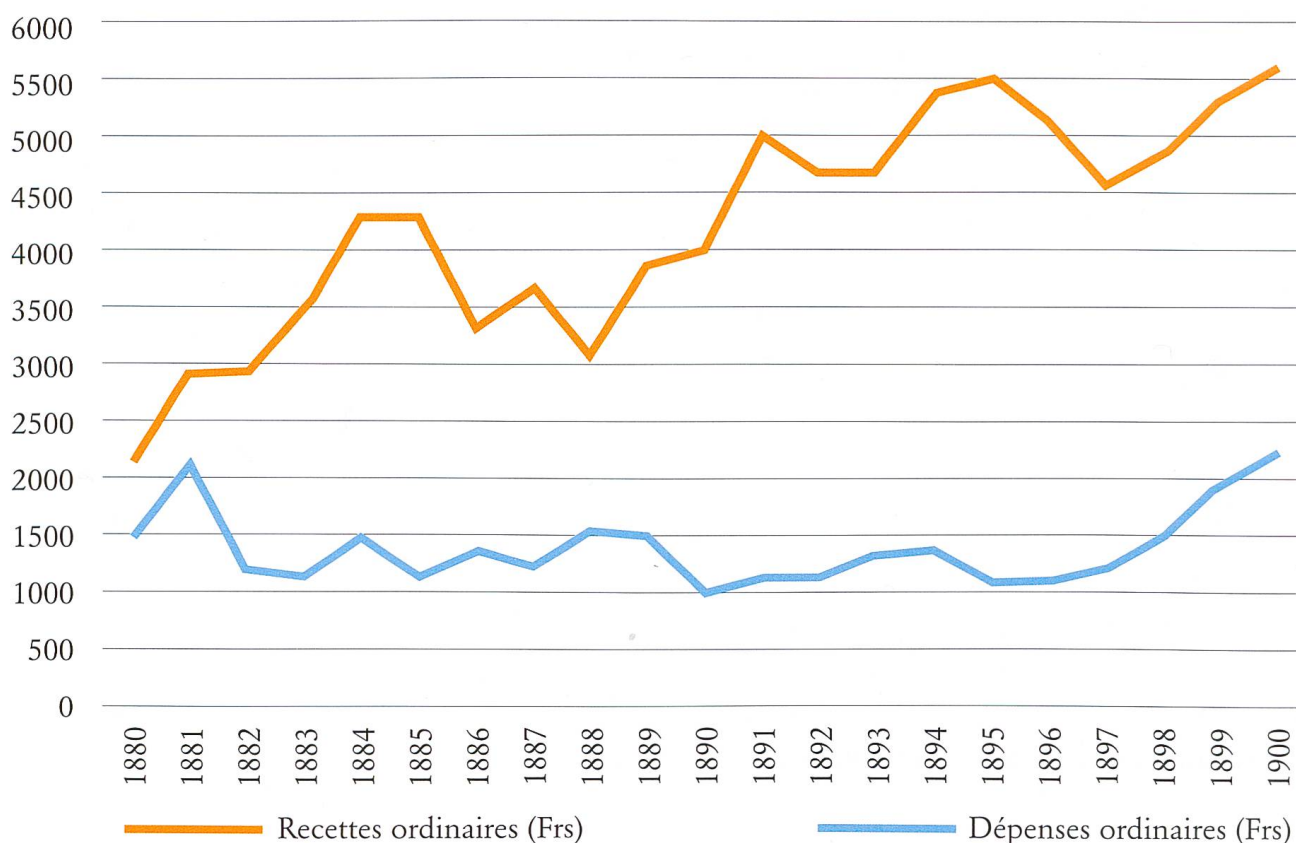
<sup>8</sup> *Ibid.*, séance du 7 octobre 1883.

<sup>9</sup> Archives de la Commune de Riaz, AB6, *Registre des séances du Conseil communal de Riaz, 1886-1890*, 8 octobre 1887, p. 89.

<sup>10</sup> Archives de la Commune de Riaz, EC/D 25-45, *Comptes du fonds des pauvres de la commune de Riaz, 1880-1900*.

plus tard, conscient de beaucoup demander à ses contribuables, le même Exécutif veut obtenir une autorisation pour organiser une mise de bois rapportant 900 à 1000 fr.<sup>8</sup> En 1887, un partage du bois est aussi organisé à Riaz, commune a priori plus aisée, dans l'idée d'obtenir 3000 fr. pour la caisse communale.<sup>9</sup> Ces difficultés financières peuvent ainsi expliquer certaines réticences des communes à aider leurs ressortissants, notamment ceux qui habitent hors du canton et pour lesquels il est plus difficile de contrôler l'usage des aides reçues.

### Recettes et dépenses ordinaires du compte des pauvres de la commune de Riaz (1880-1900)<sup>10</sup>





Morat: coupe de bois dans la rue principale [entre 1920 et 1940].  
© BCU Fribourg.  
Fonds Hans Wildanger.

Très rapidement donc, le texte de 1869 ne semble plus adapté aux réalités du terrain. Affirmant que «les indigents n'ont pas un droit à l'assistance de leur commune ou de leur paroisse»<sup>11</sup>, cette loi veut supprimer l'assistance légale. Le but est que les communes s'occupent seulement de leurs bourgeois ayant des «(...) besoins extraordinaires et urgents (...)».<sup>12</sup> Toutefois, le texte n'en précise pas vraiment la définition. Au vu du nombre de personnes aidées par les communes, ces cas exceptionnels ne semblent en fait plus si exceptionnels, même si le texte restreint en théorie l'assistance à certaines catégories de personnes. De plus, les mesures d'assistance permanentes renvoient souvent à des placements. L'aide n'est donc plus ponctuelle mais devient durable. Quoiqu'il en soit, le nombre de personnes bénéficiant de l'assistance publique entre 1870 et 1890 ne varie pas notablement mais il diminue à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>11</sup> Loi 1869, Art. 1.

<sup>12</sup> Loi 1869, Art. 2.

### Nombre de personnes au bénéfice de l'assistance publique en 1870, 1890 et 1900<sup>13</sup>

| COMMUNE          | NOMBRE DE PERSONNES ASSISTÉES (1870) | NOMBRE DE PERSONNES ASSISTÉES (1890) | NOMBRE DE PERSONNES ASSISTÉES (1900) |
|------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| St-Aubin         | 44                                   | 16                                   | 20                                   |
| Siviriez         | 26                                   | 19                                   | 1                                    |
| Riaz             | 33                                   | 32                                   | 15                                   |
| Prez-vers-Noréaz | 12                                   | 14                                   | 11                                   |
| Le Crêt          | 24                                   | 18                                   | 15                                   |
| Granges          | 8                                    | 10                                   | 3                                    |
| Remaufens        | 17                                   | 11                                   | 6                                    |
| St-Martin        | 15                                   | 16                                   | 5                                    |

### LA SITUATION DES COMMUNES SINGINOISES

La situation est particulièrement problématique en Singine, où l'apport financier de l'impôt sur les pauvres apparaît indispensable. Cette tendance se vérifie déjà dans la statistique de 1870, année où cet impôt peut encore être perçu.

### Montant de l'impôt sur les pauvres et des recettes totales pour l'assistance publique (par district)<sup>14</sup>

| DISTRICT | MONTANT DE L'IMPÔT SUR LES PAUVRES (FR.) | RECETTES TOTALES (FR.) |
|----------|--|------------------------|
| Sarine   | 12 291                                   | 80 440                 |
| Broye    | 3 245                                    | 36 030                 |
| Glâne    | 1 537                                    | 59 305                 |
| Gruyère  | 12 927                                   | 74 229                 |
| Veveyse  | 227                                      | 22 604                 |
| Singine  | 39 993                                   | 46 776                 |
| Lac      | 3 220                                    | 59 482                 |

<sup>13</sup> NIEDERER Gustave, *op. cit.*, pp. 116-128; *Deuxième statistique suisse de l'assistance officielle*, vol. I, *op. cit.*, pp. 539-545; FONTAINE Constant, *op. cit.*, pp. 17-46.

<sup>14</sup> NIEDERER Gustave, *op. cit.*, pp. 116-129.

Pour attester ce fait, en 1890, le préfet souligne qu'une seule commune de son district ne recourt pas au produit de ses impôts ordinaires pour financer ses dépenses d'assistance.<sup>15</sup> Si le calcul du coût d'assistance par tête<sup>16</sup> ne place pas la Singine en évidence, cela s'explique car les statistiques officielles s'appuient sur le domicile des personnes aidées au sein d'une commune, alors que les communes devaient aider leurs ressortissants selon l'origine sans nécessairement les rapatrier.

Dès le milieu des années 1890, en égratignant au passage les communes imprévoyantes, le Conseil d'Etat évoque l'idée d'une collaboration entre les communes d'origine et de domicile: «C'est ainsi [...] que des communes, dans la crainte d'un rapatriement, accueillent trop facilement les demandes de secours que leur adressent directement les ressortissants établis au-dehors, sans s'assurer du bien-fondé de ces demandes [...]. Il faudrait [...] toujours demander le préavis de l'autorité du domicile et transmettre les dons par l'intermédiaire de cette dernière ou d'une société de bienfaisance [...]»<sup>17</sup>

Assez curieusement, alors que les coûts augmentent déjà au XIX<sup>e</sup> siècle, ce n'est qu'à partir de 1908 que le Conseil d'Etat tient compte de ce paramètre du domicile dans ses statistiques d'assistance. Cette année-là, seulement 31% des personnes assistées par des communes singinoises ou du district du Lac habitent leur commune d'origine, contre 73% pour la Veveysse.<sup>18</sup>

## LE RÔLE DE LA CHARITÉ PRIVÉE DANS LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS

De son côté, Constant Fontaine rappelle avec justesse que le texte de 1869 prévoit des placements en institution avant tout. Dans les faits, notamment pour les enfants, la situation est différente, puisqu'environ trois quarts des enfants à l'assistance sont placés chez des particuliers.<sup>19</sup> Force est de constater que le manque de moyens des communes rend difficile la création d'institutions.

Bien souvent, l'initiative de créer une institution provient plutôt de la charité privée, ce que voulait favoriser la loi. Il peut s'agir d'une paroisse, à moins que le financement provienne du testament d'une riche personne. L'hospice paroissial d'Attalens<sup>20</sup>, paroisse dont Granges fait partie, l'institut Marini à Montet<sup>21</sup>, ou encore l'institut St-Nicolas (Drognens)<sup>22</sup> sur la commune de Siviriez, en sont des exemples et voient le jour dans le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>15</sup> AEF, *Rapport annuel des préfets du district de la Singine*, 1890, 10 mars 1891, p. 22.

<sup>16</sup> Données disponibles dans le *Compte-rendu de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg* dès 1888.

<sup>17</sup> «Circularité du 7 août 1885», in *Bulletin officiel des lois, décrets, arrêtés et autres actes publics du gouvernement du canton de Fribourg*, t. 54, Fribourg 1886, pp. 269-270.

<sup>18</sup> *Compte-rendu de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, année 1908, p. 13.

<sup>19</sup> FONTAINE Constant, *op. cit.*, p. 10.

<sup>20</sup> GENOUD Léon, *Manuel des œuvres religieuses, charitables et sociales du Canton de Fribourg*, Fribourg 1923, pp. 101-102.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 109-110.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 178-180.





Veveyse: le château  
d'Attalens [1910].  
© BCU Fribourg.  
Fonds Ernest Lorson.

Certaines communes peuvent ainsi être plutôt bien dotées à la suite d'initiatives relevant de la charité privée. A Riaz par exemple, les années 1870-1890 voient la mise en place d'institutions provenant des testaments des familles Charles et Schwartz. Aujourd'hui encore, la mémoire de ces bienfaiteurs est parfois honorée par des plaques commémoratives sur un bâtiment public (l'église dans le cas de la famille Schwartz, par exemple).

En matière de charité et de bienfaisance, il faut aussi souligner l'apport indéniab le des différentes congrégations religieuses masculines et féminines œuvrant au sein des institutions du canton. Les sœurs d'Ingenbohl par exemple sont employées dans des structures tel que l'hospice de district de Riaz<sup>23</sup> ou l'orphelinat de Saint-Loup (Singine)<sup>24</sup>.

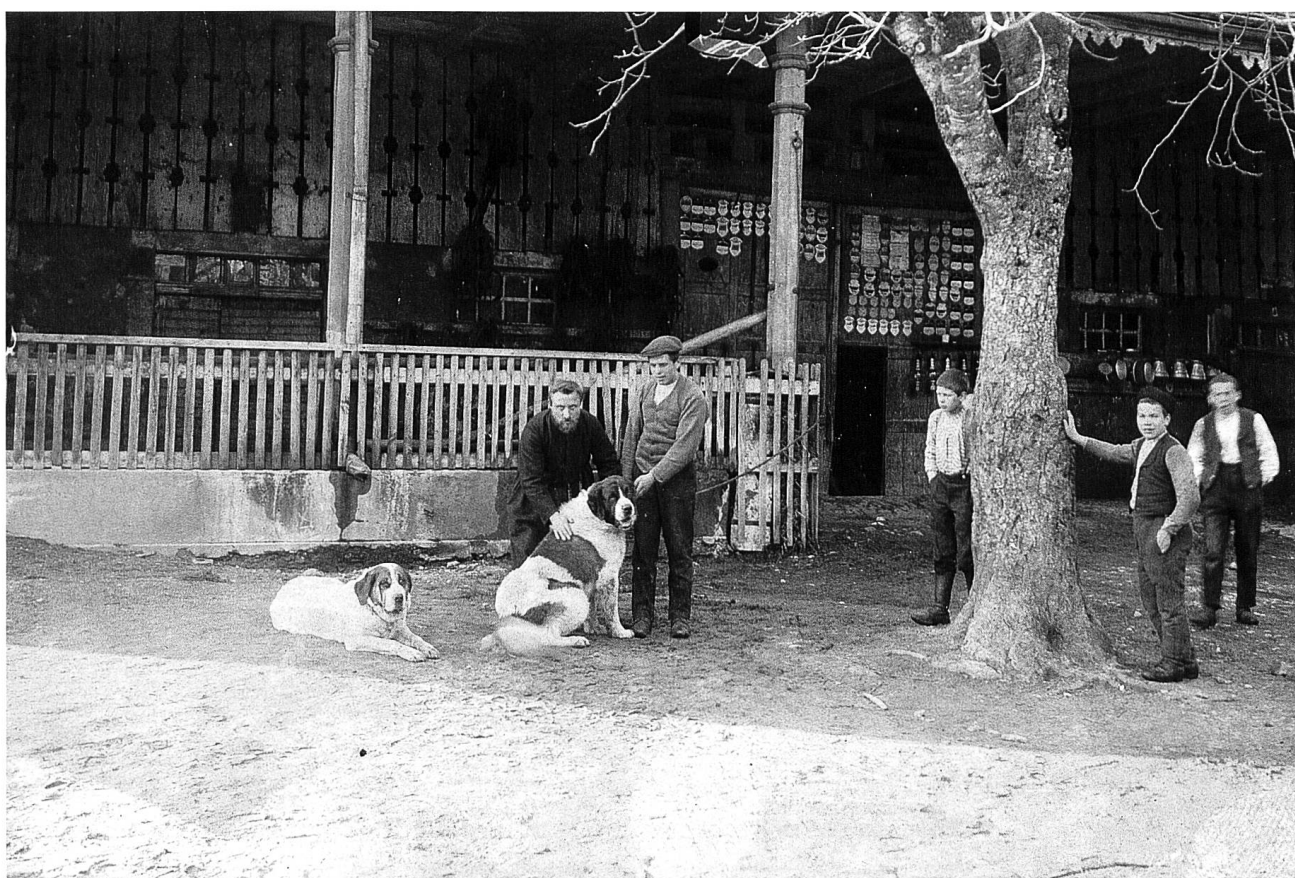
<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 243-244.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 111.

Quoi qu'il en soit, il semble intéressant d'examiner l'impact de la présence d'une institution sur les coûts de l'assistance pour une commune. Dans notre cas, deux d'entre elles comptent une institution. Riaz constitue un cas particulier, puisqu'il s'agit d'un hospice de district. L'institution devait donc recevoir des personnes de catégories différentes et issues de plusieurs communes, par comparaison à une institution paroissiale ou communale.

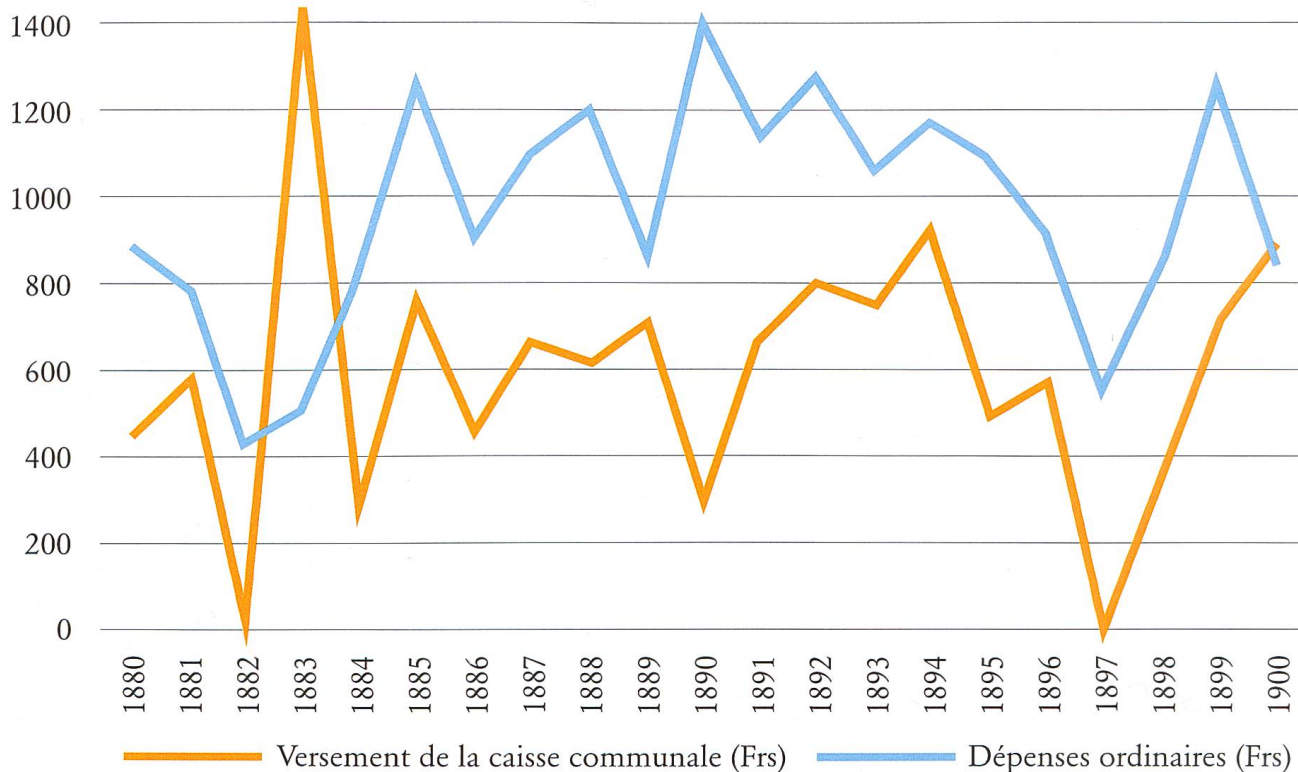
Pour Granges, d'après les comptes des pauvres, avant ou après la mise en place de l'hospice (1882), les dépenses d'assistance restent dans un rapport assez stable. Une fois le texte de 1869 en vigueur, les autorités

Drogens : enfants et chiens Saint-Bernard [entre 1913 et 1914].  
© BCU Fribourg. Fonds photos sur cartons.



continuent à exécuter les placements comme par le passé, c'est-à-dire à les organiser de manière groupée en début ou en fin d'année civile. Une des seules différences visibles, en consultant le détail des comptes, est que les montants concernant des pensions financent dès lors des placements durables à l'hospice paroissial.

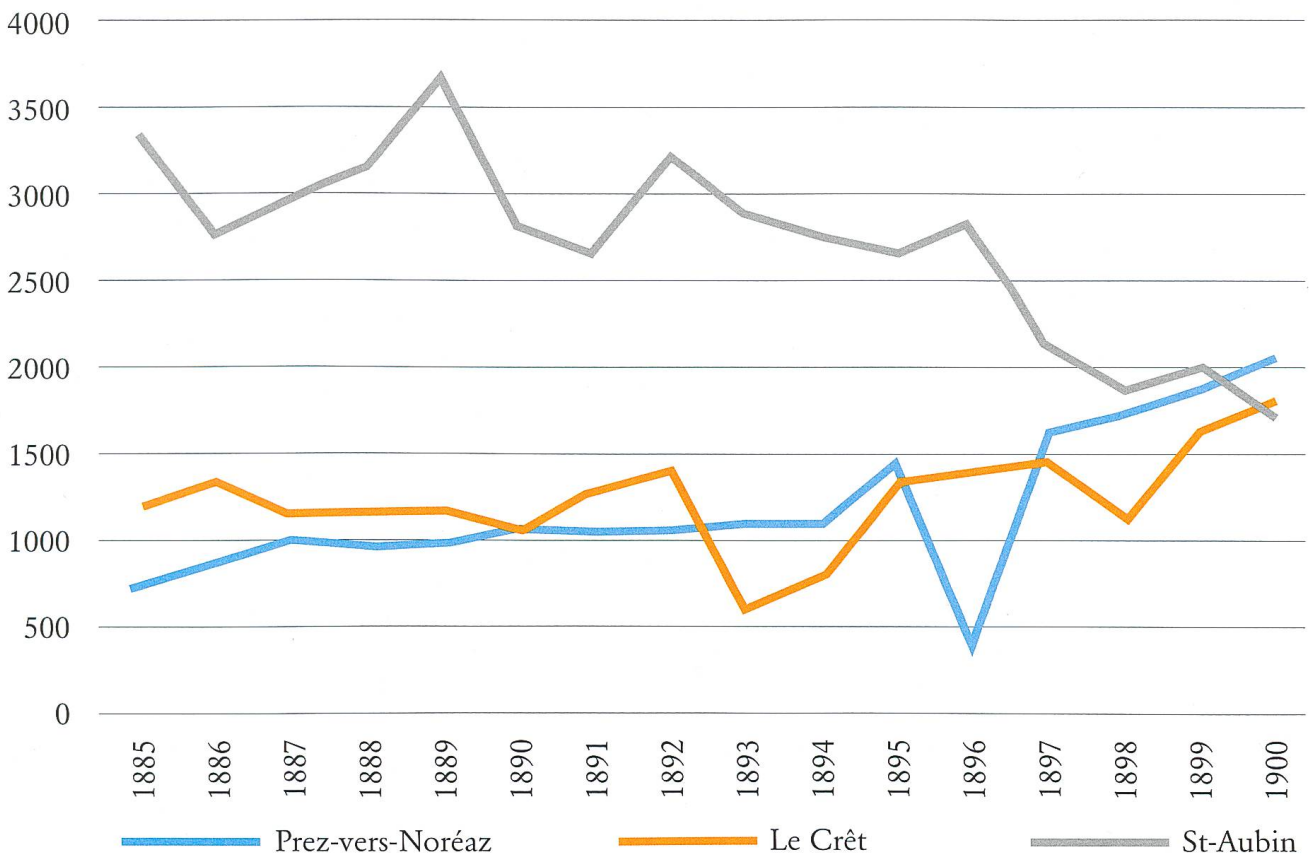
Dépenses ordinaires d'assistance et versement de la caisse communale de Granges au compte des pauvres (1877-1900)<sup>25</sup>



Dans les autres communes, bien que l'apport des impôts ordinaires apparaisse souvent nécessaire pour équilibrer les comptes, le montant des dépenses d'assistance et des versements de la caisse communale est plus variable. Les dépenses pour l'assistance permanente peuvent ainsi osciller entre une hausse presque linéaire jusque vers 1900, à Prez-vers-Noréaz, une hausse plus modérée pour Le Crêt et une baisse à St-Aubin (peut-être explicable en partie par les nombreux placements effectués chez des particuliers ou les fameuses «mises à l'envers»).

<sup>25</sup> Archives de la Commune de Granges, *Comptes de la bourse des pauvres de la commune de Granges, 1877-1900.*

Montants des secours permanents (comptes des pauvres) pour les communes de Prez-vers-Noréaz, Le Crêt, St-Aubin (en francs) (1885-1900)<sup>26</sup>



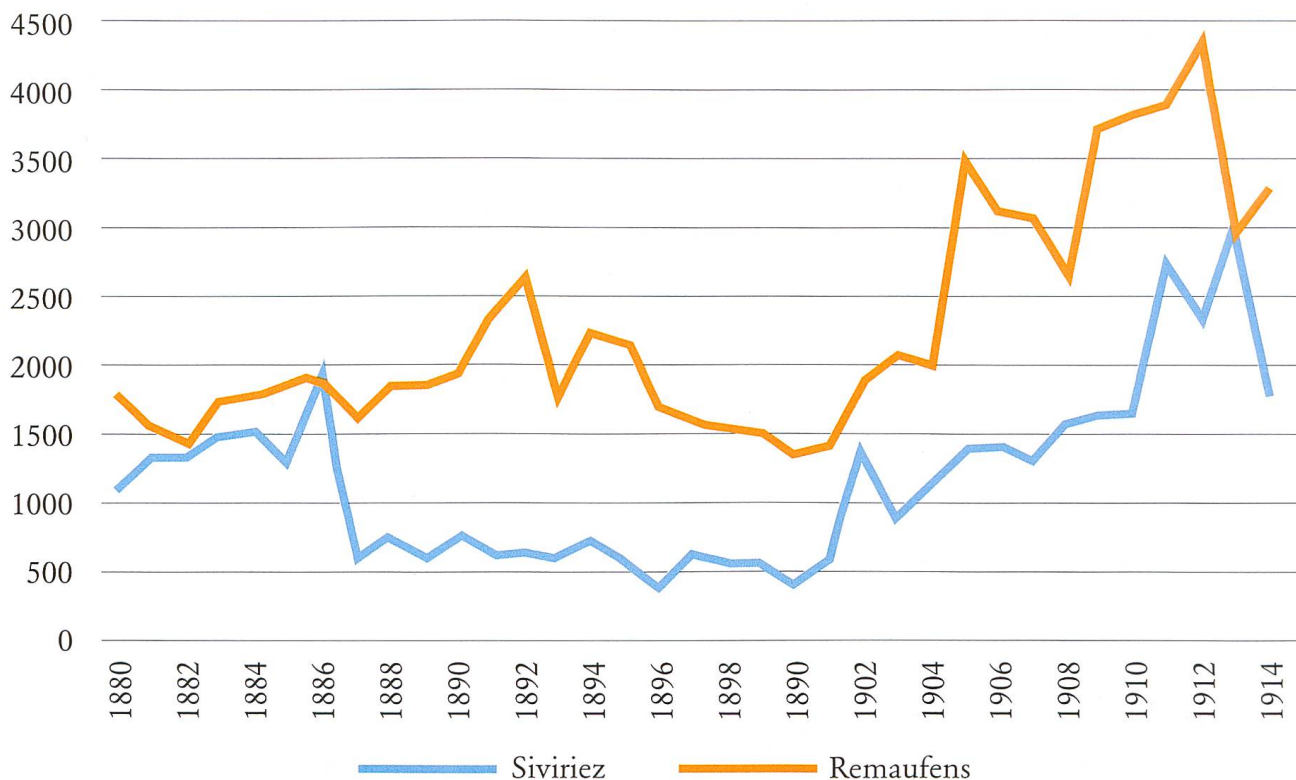
LA SITUATION AU TOURNANT DU SIÈCLE

Après 1900, les différences entre communes se creusent encore, par exemple à Siviriez et Remaufens.<sup>27</sup> C'est aussi à cette époque que les députés commencent à réfléchir à une révision de la loi sur l'assistance, même si le texte projeté n'évoque pratiquement pas le financement des mesures d'assistance et la part que pourrait assurer le canton.

<sup>26</sup> Archives des Communes de Prez-vers-Noréaz, St-Aubin et Le Crêt, *Comptes de la bourse des pauvres*, 1885-1900.

<sup>27</sup> Les comptes des pauvres de ces communes n'ont été conservés que de manière très partielle au sein des archives communales, d'où l'absence de ces données pour notre recherche.

### Dépenses d'assistance des communes de Siviriez et Remaufens (en francs) (1880-1914)<sup>28</sup>



Soulignons aussi que le processus de placement semble évoluer au tournant du siècle. En effet, de moins en moins de personnes sont placées chez des particuliers, les institutions devenant les lieux d'accueil privilégiés.

Par la suite, assez logiquement, tandis que le projet de révision du texte de 1869 reste dans les tiroirs, les dépenses d'assistance augmentent encore dans toutes les communes au moment de la Première Guerre. Les montants pour les aides temporaires sont alors aussi plus élevés du fait des circonstances et s'ajoutent aux dépenses pour les placements dans les institutions. De plus, dans un système d'assistance par la commune d'origine tel que le connaît Fribourg à l'image de la plupart des autres cantons, les communes ne disposent pas toujours des mêmes moyens

<sup>28</sup> *Comptes-rendus de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 1880-1914.*

financiers. Elles sont également touchées différemment par la problématique des migrations. Si les chiffres globaux ont peu évolué (58% des personnes assistées habitent leur commune d'origine en 1915, contre 55,9% en 1929, un tiers habite dans une autre commune fribourgeoise), les disparités demeurent. En 1930, plus de 42% des Singinois sont assistés dans une autre commune du canton alors qu'une proportion équivalente de Lacois habite dans une autre commune fribourgeoise ou dans un autre canton.<sup>29</sup>

A l'issue d'un long travail préparatoire, mené notamment par le conseiller d'Etat Emile Savoy, une nouvelle loi cantonale sur l'assistance publique voit finalement le jour en 1928. Elle soulage quelque peu les finances des communes entre autres grâce à un système de subventions cantonales pour les placements en institution.

R. C.

## BIBLIOGRAPHIE

CRETTAZ Rebecca, PYTHON Francis, *Enfants à louer: orphelins et pauvres aux enchères, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Archives de la SHCF, vol. 18, Fribourg 2015

CRETTAZ Rebecca, «Les placements des personnes assistées d'après les exemples de deux communes fribourgeoises entre 1850 et 1930» in *De la justice aux archives. Revue fribourgeoise de jurisprudence* (2015), pp. 115-134

CRETTAZ Rebecca, «Les pratiques d'assistance publique en Valais (1900-1930): dans les communes de Sion et Bramois» in *Annales valaisannes* (2013), pp. 99-155

FURRER Markus, HEINIGER Kevin, HUONKER Thomas, JENZER Sabine, PRAZ Anne-Françoise, *Entre assistance et contrainte: le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*, Bâle 2014

LEUENBERGER Marco, SEGLIAS Loretta, *Geprägt fürs Leben: Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zurich 2015

LOCHER Eva, «Die administrative Versorgung minderjähriger Frauen ins Institut Bon Pasteur», in *Freiburger Geschichtsblätter*, vol. 91 (2014), pp. 147-170

PRAZ Anne-Françoise, AVVANZINO Pierre, CRETTAZ Rebecca, *Enfants placés à l'institut Marini de Montet (FR): discriminations, maltraitances et abus sexuels*, Fribourg 2016

<sup>29</sup> *Compte-rendu de l'administration du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, année 1930, pp. 32-34.

