

**Zeitschrift:** Annuaire de l'instruction publique en Suisse

**Band:** 25 (1934)

**Artikel:** Fribourg

**Autor:** Germaud, E.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-112174>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### 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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### 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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 20.01.2026

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

primaires et c'était tout plaisir de l'avoir comme collaborateur, tant il mettait de l'ardeur et de l'enthousiasme dans son travail. Je pense qu'au séjour des ombres heureuses, Boder doit être content de ses collègues qui apprécient avec un intérêt toujours nouveau sa méthode originale d'enseigner l'histoire et la géographie.

Marcel MARCHAND.

### Fribourg.

La loi qui régit l'école primaire fribourgeoise porte la date du 17 mai 1884. Notre canton aurait donc ce motif, au moins, de célébrer l'anniversaire d'un code scolaire qui, durant un demi-siècle, assura à notre enseignement populaire une marche résolument progressiste. Tout permet, au surplus, de supposer que cette loi détient le record de la pérennité parmi les vingt-cinq législations similaires de notre patrie.

L'exposé historique de ces prescriptions et de leur application quinquagénaire ne saurait, dès lors, être taxé de prétentieux au début de la chronique à laquelle l'*Annuaire* réserve, chaque année, le meilleur accueil et qui sera consacrée entièrement, aujourd'hui, à l'école primaire du canton de Fribourg, à ses annexes ainsi qu'à la principale institution où sont formés nos instituteurs.

La loi jubilaire fut soumise aux délibérations du Grand Conseil, au cours de ses sessions de février et de mai 1884. Comme nous l'avons écrit ailleurs<sup>1</sup>, l'avant-projet qui devait être proposé à notre corps législatif n'avait envisagé que la révision de quelques articles de la loi sur les écoles primaires et secondaires de 1874. Ce timide essai ne trouva point grâce devant le Conseil d'Etat qui, au début d'une nouvelle ère issue des élections générales de 1881, estimait que l'heure avait sonné de tenter la refonte sérieuse de l'organisation de l'enseignement primaire. On en signalait les nombreuses lacunes et, à tort ou à raison, on la rendait responsable des déficiences révélées par les épreuves pédagogiques du recrutement. Remis en chantier, l'avant-projet subit des retouches profondes et des adjonctions qui lui ont valu cette cohérence, dont avaient par trop manqué les dispositions scolaires antérieures.

L'opinion publique, en notre canton, s'était laissé impressionner par un postulat émis en Suisse allemande et revendiquant une application plus stricte de l'art. 27 de la Constitution fédérale.

<sup>1</sup> *Liberté* du 16 mai 1884.

C'était aussi le temps où — à propos d'une motion Zemp et consorts demandant une révision partielle de la chartre helvétique — la voix d'un représentant de Fribourg s'éleva en séance du Conseil national pour suggérer, non la suppression de l'article à jamais fameux, mais son interprétation plus libérale. Alors aussi retentissaient les derniers échos de la lutte engagée autour du « Schulvogt », et l'on assistait à la résistance de nos coreligionnaires de Bâle sur le terrain de la liberté des écoles privées.

Au milieu de ces conflits divers, notre députation aborda, le 5 février 1884, la refonte de la loi sur l'école primaire qui, finalement adoptée, le 17 mai suivant, par une majorité évidente contre trois voix négatives, entra en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre de la même année.

Faut-il rappeler ici que l'un des motifs, le plus déterminant peut-être, de la révision entreprise était la situation de l'école primaire au dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle n'apparaissait guère reluisante, notre école primaire, à en juger par les graphiques du statisticien fédéral qui reléguait notre canton au bas degré de l'échelle des Etats confédérés, sous le rapport de l'instruction de nos jeunes gens. Cette infériorité constante, qui affligeait les meilleurs esprits, dicta au gouvernement l'intention d'améliorer un ordre scolaire de notoire insuffisance. Cinq modifications principales, l'objet des vœux du personnel enseignant et des amis de l'instruction populaire, y furent proposées ; l'augmentation des traitements, la participation moins restreinte du canton à cette dépense, la détermination des compétences des commissions d'école, le renforcement des sanctions contre les absences illégitimes et l'abus des congés, enfin la précision du statut des écoles dites libres publiques.

A travers les débats consignés au Bulletin des séances du Grand Conseil, on discerne aisément l'humiliation de nos pères conscrits en présence des conclusions de la statistique, à telles enseignes que d'aucuns s'essayèrent à pallier l'insuccès, indéniable pourtant, en émettant un vague soupçon à l'endroit de l'impartialité des examens. La commission chargée de l'étude préalable du projet ne partageait point cette méfiance. Loin de redouter le contrôle, elle y voyait un adjuvant puissant auquel il faudra suppléer, quand, après la mobilisation, seront abolies les épreuves pédagogiques du recrutement. Son président, M. le député Georges Python, remplit le mandat de rapporteur avec tant de distinction, d'esprit méthodique et de vues lointaines, qu'il eut tôt fait de captiver la confiance de ses collègues de la commission et des membres du Grand Conseil. Déjà, pour maints députés, l'homme d'Etat perçait sous le rapporteur. Indépendamment des thèses

incluses dans l'avant-projet et développées par le commissaire du gouvernement, M. Python exposa d'autres considérations opportunes, en démontrant, par exemple, que l'effort que provoqueront les nouvelles prescriptions ne donnera point entière satisfaction aux besoins réels et divers de l'école. « Ce qui importe, déclarait-il, c'est de réformer l'esprit public et d'inspirer aux familles une robuste conviction de la nécessité de l'instruction. Même appliquée avec rigueur, la répression des absences ne sera qu'un palliatif de faible portée tant que les parents ne seront pas persuadés de l'importance de l'école dans l'éducation de leurs enfants. Ce qu'il faut, ajoutait-il, c'est un complément de l'école à placer entre les ordres primaire et secondaire. » Et l'on verra ce champion résolu des progrès scolaires décrire les avantages des cours primaires supérieurs, de ces écoles régionales que l'on considérait alors comme une innovation hardie et dont la modicité des budgets entrave, encore aujourd'hui, la complète réalisation.

Deux ans plus tard, le porte-voix résolu et sage de la commission du Grand Conseil fut appelé à faire partie du Conseil d'Etat. En sa qualité de chef du dicastère de l'instruction publique, il reçut la mission de mettre en vigueur la loi dont il avait diligemment assuré le perfectionnement et qui, après un demi-siècle d'usage, reste assez souple, assez plastique pour ne compromettre en rien les progrès futurs. En d'habiles mains, elle s'est prêtée à une série de créations couronnées de succès : cours de perfectionnement rendus obligatoires pour les jeunes filles comme pour les garçons, contrôle plus serré de l'enseignement, instruction des enfants anormaux, normalisation des classes d'ouvrages manuels, fourniture officielle du matériel scolaire, inspections sanitaires, mutualités. Ajoutons l'ouverture d'une douzaine de ces écoles régionales que le rapporteur de 1884 avait entrevues et proposées avec une si inlassable persévérance qu'on le vit, au dire d'un témoin, émettre au vote final un suffrage négatif, parce que la loi décrétée ne consacrait pas le principe de la fréquentation obligatoire des écoles primaires supérieures.

Et les conséquences du nouveau régime ne se font point attendre ! Bientôt les moyennes de la statistique se relèvent au point de faire passer le canton, dans l'échelle fédérale, du 24<sup>e</sup> rang que lui assignaient les tables de 1884, au 6<sup>e</sup> rang, en 1907. Les absences illégitimes diminuent immédiatement. Des lois additionnelles sur l'instruction publique haussent le minimum des traitements dont l'amélioration avait été heureusement amorcée en 1884, et trois majorations successives se produisirent jusqu'au jour où tous les salaires, tant administratifs que scolaires, seront compris

dans une loi d'ensemble datée du 23 décembre 1919. Dès lors, les traitements et primes d'âge du personnel enseignant se trouvent être décuplés en l'espace de cinquante ans.

Il en est, certes, des lois comme de toutes les œuvres humaines ; elles sont perfectibles et les années qui passent révèlent des besoins qu'elles n'avaient pu prévoir et qu'on devra un jour satisfaire. Mais qui soutiendra que, après une existence de dix lustres, la loi actuelle n'est plus de notre temps ? N'en déplaise à certaines impatiences, disons, — en reprenant un mot du conseiller d'Etat Python, — que, dans le cadre de la loi jubilaire, il y aura toujours place pour d'autres perfectionnements répondant aux nécessités de l'avenir.

\* \* \*

Et maintenant, évoquons les chiffres du passé pour les opposer à ceux que nous livre la plus récente statistique.

A la clôture de l'exercice 1883-84, les 137 écoles primaires du canton renfermaient 10 462 garçons et 10 069 filles, soit un effectif de 20 531 élèves ou de 48 par classe en moyenne. Cinquante ans plus tard, pour l'exercice 1932-33, notre contingent primaire s'élevait à 13 287 garçons et à 12 059 filles, c'est-à-dire 25 346 élèves, répartis à raison de 38 élèves pour chacune de nos 662 classes actuelles. Nous constatons, en somme, une réduction par classe de 10 élèves, amélioration que ne peut qu'avouer une saine pédagogie. Cette réduction est plus sensible encore dans les écoles urbaines et même dans un certain nombre de communes rurales, où les autorités se préoccupent de remplir pleinement leurs devoirs envers les nouvelles générations. La ville de Fribourg se distingue avec sa moyenne de 30 élèves par maître. Vrai est-il que la population scolaire ne saurait être réduite indéfiniment, surtout quand les classes comprennent des élèves d'une même portée. La concentration que l'on discute ici ou là, n'est donc point condamnable au regard de l'état financier de communes obérées. Par contre, il est encore des cercles, rares à la vérité, qui ne pouvant envisager un dédoublement d'école, trop populeuses, se cantonnent sur la prescription légale qui fixe à 70 le maximum des élèves d'une classe primaire. Le règlement général des écoles a, néanmoins, apporté un sage correctif à cette disposition en imposant aux cercles intéressés l'obligation de dédoubler leurs classes trop peuplées, si la surface des locaux et leur cube d'air ne répondent plus aux normes hygiéniques modernes. L'exception qui, ici encore, confirme la règle, souligne le progrès réalisé que l'opinion publique a depuis longtemps confirmé.

Si un effectif scolaire normal est une condition de succès appréciable, d'autres facteurs sont plus prépondérants encore et réagissent intensément sur la bonne marche des écoles, par exemple : la formation des maîtres, l'amélioration de leur situation matérielle et la régularité de la fréquentation. A ce dernier point de vue, on constate avec satisfaction une progression sans cesse décroissante des absences d'école, grâce aux pénalités légales qui ont modifié la mentalité des familles négligentes et dont les taxes ont été opportunément doublées, après la guerre, pour tenir compte du moindre pouvoir du numéraire. En 1883-1884, les écoles fribourgeoises enregistraient 89 284 absences avec permission, 152 029 pour cause de maladie et 50 789 absences illégitimes, soit 14 absences annuelles par élève. Cette moyenne s'est trouvée réduite à 11,4 fin 1932-33. Mais on lira avec plus d'intérêt encore que le chiffre des absences non justifiées a passé de 2,5 à 0,3 par élève. Autant dire que les deux tiers des écoliers ne s'absentent jamais sans autorisation, et que leur nombre ne sera pas loin d'atteindre l'effectif total, si l'on attribue les quelque huit mille absences répréhensibles à une infime minorité d'enfants abandonnés ou insoumis.

\* \* \*

Mais la mesure dont l'application s'est révélée de première efficacité sur les progrès de l'école est l'amélioration de la situation matérielle des maîtres qui a transformé leur carrière, en la rendant sûre sinon enviable, de précaire qu'elle était jadis. Quelques chiffres pour illustrer cette constatation :

A la clôture de l'exercice 1933, l'Etat de Fribourg enregistrait dans ses comptes, comme part au traitement des instituteurs, une dépense de . . . Fr. 491 071.— et comme primes d'âge . . . . . » 308 163.— soit une contribution cantonale de . . . . . » 799 134.—
---

Or, il y a cinquante ans, cette dépense se chiffrait par 24.470 fr., d'où une multiplication par 32 à l'actif de 1933.

A la dépense cantonale, il convient d'ajouter le subside à la caisse de retraite des instituteurs et les autres frais relatifs à l'enseignement primaire ; l'ensemble (1 139 462 fr. 25) démontre que la prestation du canton par élève est de 46 fr., tandis que celle des communes est de 75 fr. Les moyennes respectives de 1884 s'élevaient à 4 fr. pour l'Etat et à 21 fr. pour les communes, et leur écart considérable semble en voie de s'annuler.

Faut-il regretter ces sacrifices ? quel citoyen raisonnable le fera jamais et sur quels motifs plausibles baserait-on semblable

récrimination ? Si les charges publiques, soit de l'Etat, soit de la commune, ont pris un tel développement au profit de l'école, il importe que celle-ci comprenne toujours mieux son rôle, à une époque où une opinion extrême tente d'accaparer la jeunesse et de ruiner en elle les vertus civiques et sociales, les sentiments religieux qui se retrouvent au fond du caractère des aïeux. Notre personnel enseignant comprend son devoir ; il se sait comptable envers Dieu, envers les familles et la société et, travaillant à renforcer toujours plus la bonne éducation des élèves, il méritera plus que jamais, dans l'avenir, l'estime publique dont il est entouré.

Dans la supputation de la part cantonale aux traitements et autres frais de notre école populaire, il n'est point oiseux de souligner, en réponse à des allégations souvent démenties et toujours rééditées, faute de renseignements puisés à la source officielle, que la fixation des subsides alloués pour les traitements est basée sur la classification décennale des communes, sans aucune acceptation de confessions. Ainsi, non seulement les communes de la partie réformée du canton sont mises au bénéfice de la même subvention que les communes catholiques, mais encore, les cercles scolaires libres établis dans les diverses régions pour la diaspora protestante reçoivent aussi les subsides cantonaux calculés, hâtons-nous de le dire, d'après le plus fort pourcentage. A cet égard, le sens du juste et du vrai ne perd jamais ses droits. Aussi, n'est-ce pas sans un plaisir extrême que nous écoutions naguère une parole tombée de la tribune du Tir fédéral, parole qui mérite d'être reproduite : « Et ce qui pourrait nous diviser — s'écria un membre du gouvernement vaudois, M. le conseiller d'Etat Bujard — ce qui pourrait nous diviser, nous unit mieux encore, Fribourgeois et Vaudois, puisque, les uns et les autres, nous avons des minorités religieuses qui demeurent, jamais opprimées, toujours comprises ! »

\* \* \*

Ayant fait allusion à la contribution cantonale, allouée à la caisse de retraite et de prévoyance du personnel des écoles primaires et secondaires, il nous paraît nécessaire d'entrer ici dans quelques considérations sur une institution devenue centenaire et qui célébrera l'anniversaire de sa fondation, le 21 novembre prochain.

En remontant aux origines de l'institution, en rappelant que quelques instituteurs d'initiative avaient décidé, dans leur séance tenue à Fribourg le 21 novembre 1834, la création d'une caisse

de retraite, nous sommes heureux de fournir, aux maîtres fri-bourgeois de nos jours l'occasion de commémorer un acte bienfaisant du passé dont ils jouissent plus que leurs devanciers et qui, le long d'un siècle, a produit de si remarquables conséquences. Cette œuvre de solidarité basée sur le règlement constitutif sanctionné par le gouvernement le 4 décembre 1834, s'était donné la mission de servir des pensions de retraite aux sociétaires émérites, et des secours à leurs collègues malades ou infirmes. Elle a rempli sa tâche d'après ses ressources, bien modestes au commencement puisqu'elles se bornaient à des cotisations de 15 fr. annuellement, à quelques dons et legs et, depuis 1836, à une allocation cantonale fixée, tout d'abord, à 500 fr. par an. Déjà des pensions furent servies en 1840, qui de 27 fr. par an tombèrent à 14 fr., chiffres incroyables pour les retraités d'aujourd'hui. De nouveaux statuts approuvés en 1850, portèrent la pension à 40 fr., puis à 60, en 1872. Selon la loi de 1881 décrétée à la requête des intéressés, la caisse devint obligatoire et la pension fut arrêtée à 300 fr., après 35 ans de service. Dès lors, l'amélioration de la retraite va se précipiter : en 1895, 500 fr. ; en 1917, 1200 fr. ; en 1922, le 50 % du traitement annuel après 30 ans, avec clauses de survivance et d'invalidité ; enfin, taux porté à 60 % après 35 ans de fonctions, selon la loi revisée du 26 juillet 1929.

Comment s'est-elle acquittée du devoir que lui ont conféré les initiateurs de 1834, cette caisse de retraite du personnel enseignant ? Un tableau sommaire suffira à le préciser.

	Sociétaires payants	Cotisations	Subsides	Pensions payées	Capital	Retraités
1850	21	106	500	882	27 894	62
1865	34	404	2 175	2201	71 418	88
1881	80	1 186	3 000	8 743	110 587	123
1896	307	9 802	9 075	16 735	273 569	101
1913	387	15 290	18 045	41 340	493 008	122
1933	531	109 206	156 714	320 875	1 771 711	223

Rien d'évocateur comme ces données s'échelonnant de 15 en 15 ans, au cours d'un siècle, et marquant l'effort de plusieurs générations de maîtres, autant que l'indiscutable intérêt porté par les pouvoirs publics à un institut de prévoyance le plus ancien du pays. Faute de temps et de place, nous nous abstiendrons de commenter des données très éloquentes par elles-mêmes et qui sont une réponse formelle aux récriminations rares, à vrai dire, mais dictées peut-être par l'incompétence ou le parti pris. Qu'il nous soit permis, toutefois, d'opposer l'effectif de 223 pen-

sionnés de 1933 aux 531 membres actifs payant cotisation et de conclure que la caisse est en avance sur les calculs de probabilité établis en 1917 par M. le Dr Daniels, l'un des meilleurs professeurs que compta notre Faculté des Sciences. L'actuaire réputé avait, en effet, tablé dans son étude, sur un nombre de 150 pensionnés en 1933 et de 230 en 1940. Or, la caisse sert un supplément de 73 pensions sept ans plus tôt, en maintenant sa situation équilibrée, puisque sa fortune s'est augmentée de la modique somme de 512 fr. 20, appréciable quand même, en dépit de charges imprévisibles mais justifiées.

\* \* \*

Un troisième anniversaire doit encore être mis en vedette au risque d'imprimer à cette notice un caractère d'éphémérides spécial.

Notre Ecole normale des instituteurs, à Hauterive, a solennisé, le 23 avril dernier, les septante-cinq ans de son existence ou son centenaire, selon que l'on veuille considérer la fondation de l'école proprement dite, ou remonter à l'ouverture des cours annuels de répétition qui ont réuni la plupart des instituteurs de nos écoles primaires, pendant six semaines, sous la direction de M. Joseph Pasquier, durant la période 1833-1847.

On sait que l'abbaye cistercienne d'Hauterive établie par Guillaume, comte de Glâne, sur une esplanade bordant la Sarine et dominée par une haute falaise, est antérieure à la fondation de Fribourg. Elle fut construite en 1137, dit-on, avec les pierres du manoir de Glâne qui se dressait sur un rocher au pied duquel confluent les eaux de la Glâne et de la Sarine. L'église du monastère, restaurée avec le concours du canton et de la Confédération, se distingue par d'admirables stalles et par des vitraux de valeur. C'est dans les locaux du couvent supprimé en 1849 que s'ouvrit, dix ans après, avec 35 élèves, cette Ecole normale que les difficultés initiales n'ont point empêchée de faire du bien et de prospérer. L'institution réorganisée par les lois de 1868 et 1877 doubla enfin son « cap de bonne espérance ». On lui adjoignit, plus tard, une section allemande et, sous la direction progressiste de M. le Dr Dévaud, professeur de pédagogie à l'Université, elle s'est orientée vers la forme moderne des études normales avec cinq cours annuels et une classe d'application. L'exercice qui vient de s'achever comptait un effectif de 76 élèves. Mentionnons, pour mémoire, que nos jeunes normaliens s'associent volontiers aux diverses manifestations publiques du chef-lieu et qu'ils ont prêté, avec autant de bonne humeur que de sveltesse, leur con-

cours au festival « Mon Pays », en se produisant dans le jeu des feuilles mortes et dans la danse des papillons si riche de couleurs chatoyantes et de gracieuses voltiges.

Ainsi organisée à la moderne, l'école de Hauterive dispose d'une allocation cantonale annuelle de 89.000 fr., auxquels s'ajoutent les pensions des élèves et les revenus propres de l'établissement, soit de l'héritage des anciens moines. Lors de la cérémonie jubilaire présidée par M. le directeur de l'Instruction publique, bien des vœux furent exprimés à l'endroit d'un établissement très populaire qui prépare pour les écoles primaires des maîtres instruits, dévoués et respectueux des traditions chrétiennes que, en pays de Fribourg, on entend conserver et transmettre intactes aux générations futures.

\* \* \*

De multiples annexes de l'école mériteraient au moins une mention en cette finale : les deux sections du dépôt du matériel qui ont constitué leur fonds de roulement et affranchi leur immeuble et leur inventaire, tout en livrant aux écoles un matériel de choix à des prix sans concurrence ; la mutualité scolaire embrassant maintenant toutes les volées d'élèves et bénéficiant d'une subvention du dépôt scolaire bientôt équivalente à cinquante centimes par jeune mutualiste ; l'inspection sanitaire des écoles ; les cours de perfectionnement et leur complément de l'enseignement agricole ; les écoles ménagères ; les établissements pour enfants anormaux ; enfin, le récent service de la distribution scolaire du lait institué sous le patronage de la Direction de l'Instruction publique, service qui, tout en fournissant aux élèves durant la pause de chaque séance une boisson saine et nourrissante, est une contribution heureuse à l'œuvre de l'utilisation normale d'un produit, dont l'industrie laitière ne trouve pas toujours l'emploi rémunérateur. Exemple de collaboration qu'il faudrait appliquer à d'autres domaines encore !

Nous n'avons pu, en notre relation, faire le tour de tous les faits qui ont marqué le dernier exercice scolaire. Les chroniqueurs de l'avenir y suppléeront. Ils auront la satisfaction de remémorer aux lecteurs de l'*Annuaire* la page historique de la fondation de l'Université, ainsi que des institutions créées autour d'elle : ensemble qui honora à jamais notre petit Fribourg devenu — selon le mot de M. le conseiller d'Etat Piller à la journée universitaire du Tir fédéral — « une grande cité depuis que l'un de ses chefs, Georges Python, lui a insufflé, avec son esprit et son âme, la volonté de faire de grandes choses ».

G.