

5

**Connaissez
-vous...?**

**Schon
bekannt?**

► Fonds d'archives

L'ETABLISSEMENT CANTONAL D'ASSURANCE DES BÂTIMENTS : UNE HISTOIRE « BRÛLANTE »

Une institution présente dans la vie du canton depuis bientôt deux siècles. Les archives de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), déposées auprès des AEF, ne sont pas uniquement un témoignage précieux de l'évolution de l'assurance-feu et de la lutte contre les incendies qui se sont opérées dans le canton. Elles permettent également, sous une perspective innovante, de pénétrer dans la vie quotidienne de la population et de saisir l'industrialisation et les transformations urbaines qui ont marqué durablement le territoire fribourgeois.



L'incendie de la pharmacie Lapp à Fribourg eut lieu le 18 novembre 1871. Il frappa fortement les esprits de la population pour sa violence et ses trois victimes, tous des enfants. Détail d'un dessin de François Bonnet (1811-1894).

Buchs, *L'incendie de la ville de Bulle en 1805*, photo Primula Bosshard

Le fonds d'archives

Les archives de l'ECAB correspondent à environ 80 mètres linéaires de documents – rédigés dans leur grande majorité en français - et couvrent presque deux siècles d'histoire. Elles sont composées d'une grande variété de sources différentes. Nous retrouvons d'un côté les cadastres de l'assurance-feu: des grands registres répertoriant tous les bâtiments assurés du canton et constituant la base de l'assurance incendie. De l'autre côté, le matériel relatif à l'administration nous permet de plonger dans l'organisation de l'établissement. Tantôt reliés tantôt non-reliés, divers documents sont entreposés côte à côte tels que des livres de compte, des registres de sinistres, de la correspondance, des circulaires, des projets de loi, des procès-verbaux, etc. Entre ces deux grands ensembles, les enquêtes-incendies constituent une source d'information incontournable. Conservées dans environ 250 boîtes d'archives, elles répertorient tous les incendies déclarés qui ont eu lieu sur le territoire fribourgeois de 1831 à 1969. Environ 10'500 dossiers, correspondant à autant de sinistres, témoignent des drames, des accidents, des imprudences et aussi de la vie quotidienne des Fribourgeois.

Le feu au Moyen-âge

Au Moyen Âge, comme depuis toujours, les incendies faisaient partie des aléas de la vie de la population suisse. Les risques étaient d'ailleurs très élevés en raison de la typologie de l'habitat: maisons en bois bâties les unes à côté des autres, toits en bardeaux et feux ouverts. Des mesures furent ainsi mises en place afin de lutter contre ce fléau qui ravageait des rues entières, et parfois même des quartiers. En ce qui concerne la ville de Fribourg, dès la première moitié du XIV^e siècle furent édictées des ordonnances réglementant la construction des habitations afin de les rendre moins vulnérables au feu. Cependant, bien qu'une série de mesures destinées à protéger la ville se mirent progressivement en place, on conférait souvent des explications d'ordre irrationnel aux causes d'incendie. Au Moyen Âge, on expliquait cet évènement comme étant l'expression du courroux divin face aux péchés des hommes.

2

Si des progrès furent accomplis en matière de



Exemple de toits en bardeaux dans une ville médiévale. Détail d'un dessin de Jörg Müller.

Jörg Müller, Anita Siegfried, Jürg E. Schneider, *Auf der Gasse und hinter dem Ofen. Eine Stadt im Spätmittelalter*, Aarau, 1995, p.13.

prévention, tels que le remplacement du bois et des bardeaux par de la pierre et des tuiles, il restait un problème majeur qui perdura jusqu'au début du XIX^e siècle: qu'advenait-il des personnes qui perdaient tous leurs biens dans un incendie ?

Une collecte en faveur des incendiés

En l'absence d'une assurance pouvant indemniser les victimes d'incendies, ces dernières se voyaient obligées de se tourner vers la générosité de la collectivité. C'est exactement ce que firent les victimes de l'incendie qui détruisit, le 29 juin 1591, une quinzaine de maisons au Stalden, en ville de Fribourg. Pauvres et ne possédant pas les moyens de reconstruire leurs habitations, elles demandèrent à l'avoyer et au Conseil de la ville de leur écrire une lettre de recommandation, démarche nécessaire pour espérer collecter de l'argent auprès des



Lettre de recommandation pour les incendiés du Stalden, 9 août 1591.

AEF Affaires de la ville A 453



Le canton de Fribourg a connu 4 grands incendies après celui qui ravagea Bulle en 1805: ceux d'Albeuve (1876), Broc (1890), Neirivue (1904) et Planfayon (1906). Le préfet de la Gruyère dépeint ainsi la situation qu'il trouva à Albeuve, en juillet 1876: « L'intensité du feu a été si grande qu'une heure avait suffi pour détruire environ 150 bâtiments, presque tout le mobilier de 73 ménages, dont une faible partie était assurée. La malheureuse population d'Albeuve, au nombre de plus de 400 personnes, se voyait [...] dans le dénuement le plus complet. [2 morts] furent ensevelis le soir même vers 11 heures au cimetière d'Albeuve. Il est impossible de décrire cette scène navrante, cet enterrement au milieu de la nuit éclairé



Loi du 15 mai 1812 sur l'Assurance des bâtiments pour les cas d'incendie.

AEF Imprimés 278

villes et des couvents du canton. Le 6 avril 1593, 800 livres avaient ainsi été récoltées en faveur des habitants sinistrés, dont il fallait déduire 200 livres pour indemniser les deux représentants du Stalden qui avaient parcouru le canton pendant 66 jours.

L'assurance contre les incendies: un besoin pressant

Cependant, cette générosité n'était souvent pas suffisante pour couvrir la totalité des pertes subies. Des familles entières étaient ainsi plongées dans la misère. Le besoin d'institutionnaliser et de rationaliser l'aide se fit donc de plus en plus sentir. Dès 1805, cette nécessité généra, dans différents cantons, les premiers établissements d'assurance contre les incendies. Pour le canton de Fribourg, malgré le drame de Bulle où les flammes ravagèrent la ville en 1805 - marquant profondément les esprits de la population - il fallut attendre le 15 mai 1812 pour

que le Grand Conseil décidât de promulguer une loi instituant une assurance obligatoire et mutuelle. L'affiliation fut ainsi exigée pour tous les propriétaires, mettant fin, du moins pour quelques décennies, au débat sur l'obligation d'assurance. Certains types de constructions n'étaient toutefois pas concernés par la nouvelle législation: « les tuileries, les verreries, les moulins à poudre et magasins à poudre, et tous les bâtiments dont l'estimation ne dépassera pas les 200 fr. » [art. 5, loi du 15 mai 1812 sur l'Assurances des bâtiments pour les cas d'incendies].

Organisation, taxation...

La loi entre en vigueur en 1814 et nécessite la mise en place d'un cadre administratif. Du point de vue de l'intégration de l'assurance dans les structures de l'Etat, celle-ci va être rattachée, selon les périodes, à différents départements. À l'origine elle est soumise au Département de la police. Le Grand Conseil fribourgeois nomme à la tête de l'assurance une Commission qui, pendant ses quarante premières années d'existence, ne comprend dans ses rangs ni architecte, ni expert en bâtiment. Quelques patriciens actifs dans les milieux politiques ou juridiques du canton ont le monopole de la direction de l'assurance. La mission de cette Commission est de défendre les intérêts de l'assurance, d'assurer tous les édifices du canton et d'indemniser les propriétaires de bâtiments incendiés.

Année	Nbre de bâtiments assurés	Capital de l'assurance (CHFr)
1814	18'089	13,8 millions
1850	25'063	39 millions
1900	32'593	155 millions
1950	42'267	1,25 milliards
2000	96'414	51 milliards
2009	110'543	71,2 milliards

Evolution du nombre de bâtiments assurés dans le canton de Fribourg et du capital de l'assurance (1814-2009).

L'assurance se base sur le principe de la mutualité, c'est-à-dire sur un système de répartition des coûts et des risques entre tous les assurés. Les cadastres sont l'instrument sur lequel repose le travail de l'établissement. Ces registres répertorient, par

par les sinistres reflets des dernières lueurs de l'incendie et cette consternation peinte sur tous les visages... »

AEF, fonds de l'ECAB, enquête-incendie, 1876

A gauche: L'incendie de Bulle. Détail d'un dessin de Meinrado Lambert, dans *Le Playsant Almanac de Chalamala*, 1962

A droite: L'incendie d'Albeuve. Détail d'une peinture de François Furet (1842-1919). Buchs, *L'incendie de la ville de Bulle en 1805*, photo Primula Bosshard



également fourni en amont, en ce qui concerne la prévention: édicition de prescriptions réglementant les constructions, circulaires avertissant des dangers de la combustion du foin et subventions de cheminées en brique sont quelques exemples de mesures prises par l'Établissement pour rendre l'habitat plus sûr et moins vulnérable au feu. En aval, après les ravages du feu, sa contribution n'est pas en reste. Il va soutenir financièrement les communes dans leur lutte contre le feu: réseaux d'hydrants, adductions d'eau, pompes, cours de sapeurs-pompiers et extincteurs sont autant d'éléments pour lesquels des subsides seront accordés. La distribution d'amendes ou les réductions d'indemnités en cas d'incendie par imprudence ou négligence sont des mesures appliquées dès 1854 afin de sensibiliser la population aux risques. Une solution bien plus radicale mais qui se révèle, encore aujourd'hui, nécessaire face aux nombreux sinistres qui ont pour origine les mêmes causes, tel que le dépôt de cendres chaudes dans des caisses en bois, les mégots de cigarettes jetés sans précaution aucune ou l'huile oubliée sur le feu.

L'origine des concours de pompes

L'Établissement n'est pas l'unique institution à se préoccuper de la prévention et de la lutte contre les incendies. Les communes, qui sont directement



Corps des sapeurs-pompiers de Marly avec le chariot, 1888. BCUF, Fonds Léon de Weck – Georges de Gottrau

intéressées vu qu'elles subissent en premier lieu les conséquences de tels événements, expriment également leurs soucis. Suite au énième incendie qui ravagea la ville de Romont, sa Commission du feu proposa au Préfet, en 1864, une nouvelle mesure destinée à lutter plus efficacement contre ce fléau:

« Nous prenons la liberté de soumettre à votre examen la proposition d'une mesure générale qui aurait pour but de stimuler les communes de la contrée dans l'amélioration du matériel destiné à combattre les incendie et de les



Incendie de l'Hôpital des Bourgeois, le 10 octobre 1937. BCUF, Fonds Mülhauser

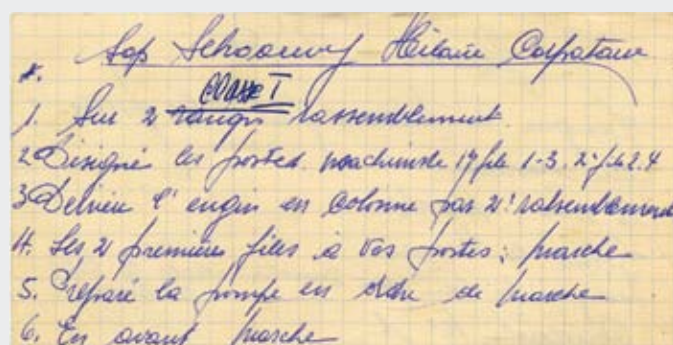
Extrait d'une circulaire distribuée par l'ECAB suite aux incendies de l'Hôpital des Bourgeois et du Couvent des Cordeliers à Fribourg, 17 novembre 1937

3. Nous pouvons aussi recommander d'ignifuger tous les bois de la charpente. L'ignifugation empêche le bois de brûler. Dès lors il empêche le feu de s'étendre et la charpente résiste. [...]

4. Dans les bâtiments qui nous occupent devraient exister des moyens de défense contre l'incendie: extincteurs, hydrants, tuyaux, etc. [...].

5. [...] Les galetas sont des endroits dangereux pour le feu. [...] Ce danger est créé par le genre de construction des galetas (poutres, lambrisages, planchers en bois) et par la nature des objets de toutes sortes que l'on y dépose avec trop peu d'ordre et de méthode. [...] Il est [donc] défendu d'aller [dans le galetas] avec une bougie ou une lampe à feu ouvert, d'y allumer des allumettes.

AEF, Fonds de l'ECAB



Réponses d'examen d'un participant aux cours pour sapeurs-pompiers subventionnés par l'ECAB en 1959:

Quels sont les commandements à donner par le sous-officier, jusqu'à ce que la pompe à moteur [...] soit prête à donner de l'eau ?

1. Sur 2 rangés rassemblement.
2. Désigné les postes machiniste [...].
3. Derrière l'engin en colonne par 2, rassemblement.
4. Les 2 premières files à vos postes; marche
5. Préparé la pompe en ordre de marche

AEF, fonds de l'ECAB



Extrait du rapport du Préfet de la Sarine du 19 avril 1877

« D: Vous avez été arrêté ce matin à Fribourg comme vagabond suspect. Arrivé au corps de garde, vous avez avoué être l'auteur volontaire de l'incendie qu'a [sic] eu lieu la nuit passée, près de Guin. Dans quel but avez-vous commis ce crime ?

R: Je voyager [sic] depuis longtemps, sans trouver de l'occupation et le manque d'ouvrage m'a forcé de mendier mon pain. Hier vers 10 hrs [sic] du matin, je demandais l'aumône dans une maison situé à une lieu d'ici. Après m'avoir mal reçu on me donna un petit morceau de pain, morceau tellement petit qu'on aurait pût lire à travers. Mécontent de la manière dont on recevait les pauvres, je résolus de me venger. Aussi, après avoir erré le reste de la journée dans les environs, je revins le soir, vers 11 heures et au moyen d'allumettes je mis le feu à la maison, à un tas de paille placé devant l'écurie. De là j'allais me cacher dans une forêt à mille pas de distance [...]. »

Bilan: une maison complètement détruite

AEF, fonds de l'ECAB, enquête-incendie, 1877 (à gauche la couverture du dossier)

mettre ainsi en état de se prêter mutuellement un secours plus efficace dans le besoin. Nous pensons que ce but peut être atteint par une espèce de concours volontaire de pompes de la contrée qui se réuniraient à Romont, à la suite duquel une commission ferait une classification des communes selon l'état de leur matériel et l'aptitude du personnel. Ce concours pousserait les communes au perfectionnement de ce qu'elles possèdent ou au remplacement de ce qui serait reconnu trop inférieur au matériel d'autres localités. Les améliorations faites dans un endroit seraient plus rapidement connues et appréciées dans d'autres ; on se ferait plus facilement idée de l'ordre qui peut être établi dans un grand incendie entre un nombre de pompes plus ou moins considérables. [...] en favorisant de semblables concours et [en] excitant l'amour propre communal [on] obtiendrait plus facilement les améliorations désirables qu'en usant des moyens de [coercition]. » [Fonds de l'ECAB, lettre du 20.07.1864].

Pensés à l'origine comme étant un bon moyen pour améliorer le service de lutte contre le feu, ces concours de pompes entre communes avoisinantes ont comme descendants les actuelles Joutes Inter-pompier qui se déroulent chaque année dans certains districts du canton.

10'500 incendies: 150 ans d'histoire fribourgeoise

Nous avons auparavant évoqué l'existence d'environ 10'500 dossiers répertoriant systématiquement

tous les incendies qui ont eu lieu dans le canton de 1831 à 1969. Cette imposante masse de documents représente un témoignage sans égal sur pratiquement un siècle et demi d'histoire fribourgeoise.

Des pans d'histoires insoupçonnées s'ouvrent devant nous: des vagabonds dormant dans des granges, des enfants jouant avec des allumettes, des lampes à pétrole laissées dans des écuries ou des ménagères oubliant l'huile sur la cuisinière. Tous ces événements, soigneusement répertoriés, illustrent la façon dont la population appréhende le feu et sa « domestication », qui n'eut cesse de se compliquer au travers des nombreuses évolutions techniques demandant l'apprentissage de nouvelles habitudes et précautions. Les gestes ne sont pas les mêmes avec un four en molasse ou avec une cuisinière électrique, avec un fer à repasser à charbon ardent ou avec un fer à repasser électrique, avec une bougie ou avec une lampe à pétrole. Dans un contexte en constante évolution, l'établissement d'assurance a dû s'adapter et réagir promptement. L'incendie peut également être le cadre dans lequel certains cas trouvent une issue tragique: des actes de vengeance en raison de mauvais traitements, des pyromanes ou des personnes souffrant de folie. Autant de situations pour lesquelles aucune prévention n'était possible.



Pompe à bras et pompe à moteur

Durant tout le XIXe siècle les pompes permettant l'apport d'eau pour lutter contre les incendies étaient actionnées par la force humaine. Dès les années 1930, les pompes à moteur commencent à se répandre parmi les corps des sapeurs-pompier du canton de Fribourg, bien que les communes les moins riches continuèrent à utiliser des pompes à bras jusqu'à la fin des années 1950.

A gauche: pompe à bras. Détail d'un catalogue publicitaire pour du matériel de lutte contre le feu, ca. 1865.

AEF, fonds de l'ECAB

Aléas de l'Etablissement

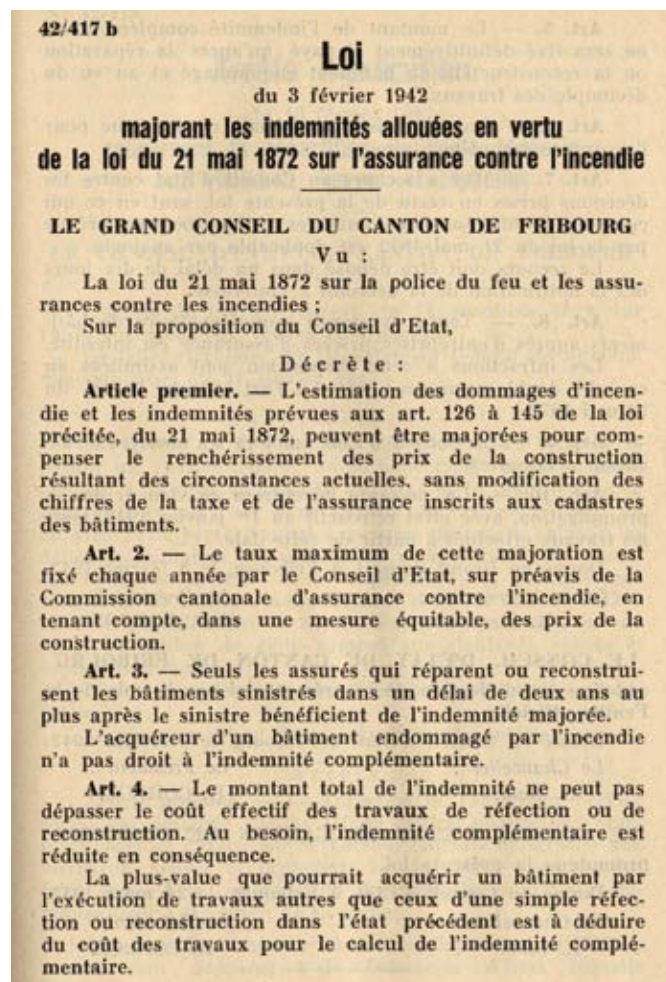
L'Etablissement a traversé pratiquement deux siècles d'histoire fribourgeoise. S'il est toujours présent dans notre quotidien, ça ne signifie pas qu'il est resté figé et n'a pas été sujet à débat. Depuis 1812, la loi a été modifiée plusieurs fois. Les révisions les plus significatives furent celles de 1833, 1854, 1872 et 1944.

Remises en question 1860-1870

Durant les années 1860, l'existence de l'Etablissement et son caractère obligatoire furent durement remis en cause. Suite à l'incendie qui ravagea la ville de Glaris en mai 1861, les autorités fédérales proposèrent la création d'une assurance au niveau national, qui aurait plus de moyens financiers en cas de grands désastres. La contrepartie aurait été la disparition des établissements cantonaux. Les discussions n'allèrent pas au-delà de la théorie et aucune démarche concrète ne fut entreprise dans ce sens. Cependant, quelques années plus tard, en 1865, le Conseil communal de Fribourg relança le débat, soutenu par une pétition signée par 946 propriétaires de la ville. L'obligation d'assurance, son caractère mutuel et les hautes cotisations prélevées suite aux augmentations des dégâts provoqués par les incendies étaient sujet à controverses et les griefs à l'encontre de l'Etablissement se faisaient de plus en plus nombreux. En 1867, le Grand Conseil se déclara favorable à sa suppression, contrairement au préavis formulé par le Conseil d'Etat. Après des sondages auprès de compagnies d'assurance privées, à la recherche d'une solution de rechange qui d'ailleurs ne donna pas satisfaction, le Grand Conseil revint sur sa décision et décida en 1870 le maintien du système en vigueur, qui perdure jusqu'à maintenant.

Contingences de la guerre (1918-1950)

Bien que pendant le XXe siècle l'utilité de l'assurance ne soit plus remise en cause, des éléments externes peuvent en perturber le fonctionnement. L'établissement ne vit pas en autarcie, il fait partie de tout un système qui inclut également la construction, un domaine très sensible à la conjoncture. Les deux guerres mondiales et les années qui s'en suivirent furent les révélateurs de ces turbulences. Suite au renchérissement vertigineux des prix de la construction pendant



Lois du 3 février 1942 majorant les indemnités allouées.

Bulletin des lois, vol. 111, p. 9.

et après les deux conflits mondiaux, les taxes en vigueur ne furent plus suffisantes pour couvrir, en leur entier, les frais de reconstruction en cas de sinistre. Ce ne fut qu'en mai 1947, après avoir tenté dès 1942 une majoration artificielle des indemnités allouées, qu'une solution fut trouvée afin de parer au problème: une assurance supplémentaire fut introduite par un arrêté du Conseil d'Etat. Son caractère non-obligatoire avait cependant un revers: de nombreux cas de sous-assurance allaient se présenter à la fin des années 1940 puisque certains propriétaires préféraient éviter une augmentation de leurs cotisations et prendre le risque d'une sous-évaluation en cas d'incendie. Une situation qui allait peu à peu se résorber à la fin des années 1950.



La friteuse oubliée sur une plaque de cuisson allumée est une des causes les plus fréquentes d'incendie domestique après la Deuxième Guerre mondiale. La faute peut être imputée dans la plupart des cas à des femmes, la cuisine étant, à l'époque, un domaine essentiellement féminin.

AEF, fonds de l'ECAB, illustration d'un catalogue de prévention

Pénurie et incendies

Pendant la Deuxième Guerre mondiale l'ECAB constata une augmentation massive des feux de cheminées. Rien que pour la période 1939-1946 on dénombra 333 cas, alors que pour les 70 années précédentes uniquement 216. La pénurie de charbon qui sévissait en Suisse pendant le conflit en était la cause. Pour compenser l'absence de charbon, de nombreuses personnes utilisèrent des combustibles de remplacement inappropriés tels que le papier ou la tourbe, qui favorisaient un rapide goudronnage de la cheminée.



En haut à gauche: Inondation à Estavayer-le-Lac due à la montée des eaux du lac de Neuchâtel, novembre 1950.

Fonds de l'ECAB

En haut à droite: Dégâts provoqués par l'orage de grêle qui s'est abattu sur le Canton en juillet 2009.

Rapport annuel de l'ECAB, 2009 (publication)



vers l'ECAB que se sont tournés les propriétaires: 14'293 bâtiments furent endommagés pour des dégâts estimés à 121 millions de francs. Ce n'est donc plus uniquement le feu qui rythme l'histoire de l'ECAB, mais également les autres éléments naturels.

L'ECAB aujourd'hui: le feu, l'eau, la terre et l'air

L'ECAB a progressivement intégré plusieurs missions: du rôle d'assureur il a également endossé celui d'agent préventif et de lutte contre les incendies. Le feu a toujours été sa priorité, mais la situation topographique et géographique du canton a suscité d'autres engagements: la nécessité de se protéger contre les autres éléments tels que l'eau, la terre et l'air. Face à ces dangers, le Conseil d'Etat décide en 1929 la création d'un fonds de secours destiné à dédommager les propriétaires victimes de dégâts provoqués par exemple par la grêle ou les inondations. Cette initiative aidant les sinistrés reste encore au stade du tâtonnement vu que l'Etablissement ne sera pas doté d'un règlement précis en la matière, laissant de la sorte la voie ouverte à toute interprétation. Il faut attendre la révision de la loi de 1944 et une situation financière florissante de l'Etablissement, pour que ce dernier soit légalement chargé de couvrir les dégâts causés par tous les éléments naturels que sont les éboulements de rochers, les glissements de terrain, les inondations ou le poids excessif de la neige. Ainsi, lors de la tempête de grêle qui frappa le canton en juillet 2009, c'est



Le nouveau siège de l'ECAB à Granges-Paccot a été inauguré le 9 septembre 2005.

SBC, photo Didier Busset

Le bicentenaire de l'ECAB

En 2012 l'ECAB fêtera son bicentenaire d'existence. Un ouvrage retraçant l'histoire de l'institution et des incendies dans le canton de Fribourg sera publié pour ponctuer l'évènement. Dans le cadre de cette publication, le fonds d'archives de l'institution est actuellement en train d'être répertorié et conditionné auprès des Archives de l'Etat de Fribourg.

Auteur: Annick Jermini
Traduction allemande: Michael Stulz
Rédaction: David Blanck
Photos: D. Busset, P. Bosshard, D. Blanck, J. Mülhauser, de Weck & Gottrau

Littérature:

- Patrick Bondallaz, « L'ECAB met sa mémoire en ordre de marche. Les archives du feu » dans *Les Annales fribourgeoises*, vol. 72, 2010
- Paul Macherel, *Aperçu historique de la fondation et le développement de l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie, 1928.*
- Denis Buchs, *L'incendie de la ville de Bulle en 1805*, 2005.

Sources:

- Archives de l'Etat de Fribourg (AEF)
- Fonds de l'ECAB (Af)
 - Affaires de la ville
 - Imprimés

- Bibliothèque cantonale universitaire Fribourg (BCUF)
- Fonds photographique fribourgeois

- Service des Biens Culturels Fribourg (SBC)
- Archives photographiques

© Archives de l'Etat de Fribourg, décembre 2010
Maquette: J.-Fr. Zehnder, Fribourg