



Article scientifique

Article

1993

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

---

## Relecture des écrits de W.E. Rappard (1883-1958). L'oeuvre de l'historien constitutionnel et le combat du citoyen

---

Monnier, Victor

### How to cite

MONNIER, Victor. Relecture des écrits de W.E. Rappard (1883-1958). L'oeuvre de l'historien constitutionnel et le combat du citoyen. In: Zeitschrift für schweizerisches Recht, 1993, vol. 112, p. 113–141.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:45568>

# Relecture des écrits de W.E. Rappard (1883-1958)

## L'oeuvre de l'historien constitutionnel et le combat du citoyen<sup>1</sup>

Victor Monnier, Maître-assistant à l'Université de Genève

### Avant-propos

Par notre étude, nous aimerions avant tout mettre en valeur le double aspect de la personnalité de W.E. Rappard, historien constitutionnel d'une part et citoyen engagé de l'autre. Pour ce faire, nous avons divisé notre article en plusieurs parties. L'une résume ce que W.E. Rappard a écrit sur l'évolution de l'Etat à travers les étapes de la Confédération; une autre donne un aperçu de l'engagement politique de W.E. Rappard; une dernière tente de cerner l'idée que celui-ci se fait du rôle de l'Etat. Ces sujets pourraient faire l'objet d'études séparées, mais dans un premier temps il nous a semblé intéressant de donner une vision plus générale de la riche personnalité de celui qui fut à la fois un historien reconnu et un citoyen actif.

Notre postulat de travail a été de nous baser sur les seuls textes de W.E. Rappard, sans émettre de jugement ou d'appréciation, ni établir de

<sup>1</sup> Cette étude entre dans le cadre d'une biobibliographie à paraître prochainement sur W.E. Rappard (recherche financée par le F.N.S.R.S., subside n° 12-30069.90).

Sur W.E. Rappard, voir notamment:

– William E. Rappard. *In Memoriam*. Genève, Kundig, 1961, 112 p.

– BOURGEOIS, DANIEL, "Entre l'engagement et le réalisme: William Rappard et l'Association suisse pour la Société des Nations face à la crise de 1940", in *L'historien et les relations internationales*, recueil d'études en hommage à Jacques Freymond. Genève, 1981, I.U.H.E.I., pp. 215-236. "Un doctorat honoris causa et un débarquement: William Rappard à Alger (novembre-décembre 1942)", in *Hispo* (Berne), c. N° 8, avril 1987, pp. 59-84. "William E. Rappard et la politique extérieure suisse à l'époque des fascismes, 1933-1945", in *Etudes et sources* (Berne), N° 15, 1989, pp. 3-76.

– BUSINO, GIOVANNI, "Préface", in W.E. Rappard, *Economistes genevois du XIXe siècle*. Genève, Droz, 1966, pp. VII-XX.

– "William Rappard, le libéralisme 'nouveau' et les origines de la 'Mont-Pèlerin Society'", in *Revue européenne des sciences sociales* (Genève), t. XXVIII, 1990, N° 88, pp. 205-216.

– FREYMOND, JACQUES, "Comment devant la guerre penser l'après-guerre", in *Institut universitaire de hautes études internationales. Quarantième anniversaire. 1927-1967*. Genève, I.U.H.E.I., 1967, pp. 21-111.

– PETER, ANIA, *William E. Rappard und der Völkerbund. Ein schweizer Pionier der internationalen Verständigung*. Bern/Frankfurt a. M., Lang, 1973, 185 S.

– PICOT, ALBERT, *Portrait de William Rappard*. Neuchâtel, La Baconnière, 1963, 71 p.

comparaison. Etant donné l'abondance de ces textes, il n'a pas toujours été aisé d'en dégager l'essentiel, d'où certaines schématisations, en particulier dans les développements sur l'histoire constitutionnelle. Quant aux pages consacrées au rôle de l'Etat moderne, elles sont la tentative de réunir des éléments pertinents à ce propos et dispersés dans l'oeuvre de W.E. Rappard, qui n'y a pas consacré d'étude spécifique.

Que le lecteur ne soit pas surpris par l'emploi de certains termes qui, repris de W.E. Rappard, peuvent actuellement revêtir un sens quelque peu différent. Pour la bonne compréhension de notre étude, nous nous proposons de donner la définition des plus importants de ces termes, telle qu'elle ressort des écrits de W.E. Rappard.

Le libéralisme est défini comme un régime visant à libérer l'individu

"(...) de toutes les prescriptions et de toutes les contraintes qui faisaient obstacle au plein épanouissement de ses facultés (...)"><sup>2</sup>

L'individualisme est la doctrine de défense de l'individu contre l'Etat.<sup>3</sup>

Quant à l'étatisme, c'est la volonté, exprimée par l'individu, d'assigner à l'Etat différentes fonctions afin d'être utilement servi par lui.<sup>4</sup> Par étatisme, W.E. Rappard entend d'une part l'étatisme social ou parfois protectionnisme social, et d'autre part l'étatisme économique, qu'il ne distingue pas de l'interventionnisme. L'étatisme social désigne les mesures destinées à protéger la population et à en améliorer la condition, alors que l'étatisme économique recouvre la politique ayant pour but de diriger la production.<sup>5</sup>

Il convient encore de préciser que, d'une manière générale, W.E. Rappard départage les grandes tendances politiques, qui ont marqué l'évolution de la Confédération, entre libéraux et démocrates. Les premiers privilégient la liberté plutôt que l'égalité, alors que les seconds font prévaloir l'égalité sur la liberté.<sup>6</sup>

## I. Quelques repères biographiques

Né à New York le 22 avril 1883, W.E. Rappard a passé la plus grande partie de sa vie à Genève, où il est mort le 29 avril 1958.

<sup>2</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*. Zurich, Editions polygraphiques, 1936, p. 9, et voir RAPPARD, W.E., "L'avenir de la liberté politique", in *Le Flambeau* (Bruxelles), n° 3, 15 mars 1939, pp. 245-248.

<sup>3</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 11.

<sup>4</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 16, p. 392, p. 461.

<sup>5</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 499.

<sup>6</sup> RAPPARD, W.E., "Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1848", in *Revue universitaire suisse* (Zurich), 21e a., 4e c., 1948, pp. 177-178.

Copie lettre de W.E. Rappard à E. Bonjour, du 9 août 1948, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 11/21, et voir note 8.

La fréquentation de diverses universités européennes, après des études de droit à Genève, avait fait de ce juriste un économiste confirmé et éveillé en lui la vocation de l'histoire.

Professeur adjoint d'économie politique à l'Université Harvard de 1911 à 1913, il fut nommé à l'Université de Genève professeur ordinaire d'histoire économique en 1913, et en 1915 se vit chargé de l'enseignement des finances publiques. Il fut recteur de cette université de 1926 à 1928 et de 1936 à 1938. En 1927, il fonda l'Institut universitaire de hautes études internationales dont il assuma dès l'année suivante la codirection.

A côté de cette activité principale d'universitaire, W.E. Rappard accepta plusieurs mandats et missions pour le compte du Conseil fédéral. Membre en 1917 de la mission suisse aux États-Unis, il figura en 1919 comme délégué non officiel à la Conférence de la paix à Paris. De 1920 à 1924, il assuma la direction de la section des Mandats de la Société des Nations. Dès 1927, il siégea dans une commission de l'Organisation internationale du Travail, dont il présida la conférence de Genève en 1951. En 1942, 1945 et 1946, il participa à différentes négociations importantes avec les Alliés, à Londres, Berne et Washington.

Elu au Conseil national de 1941 à 1943, avec le soutien entre autres de l'Alliance des indépendants, il ne fut cependant membre d'aucun parti politique, préférant garder toute sa liberté.

Parmi les nombreuses autres activités de W.E. Rappard, citons-en une qui intéresse directement notre sujet. En 1947, il fonda avec Friedrich von Hayek (1899-1992) la Société du Mont-Pèlerin, groupement réunissant des personnalités du monde académique, convaincues de la nécessité de préconiser la doctrine libérale.

Parallèlement à cette activité extrêmement dense, W.E. Rappard a publié plus de 343 titres recensés,<sup>7</sup> auxquels s'ajoute une série impressionnante de textes dont beaucoup d'inédits, trouvés principalement dans les 130 dossiers d'archives que recèle le Fonds W.E. Rappard.<sup>8</sup> Ces écrits touchent au droit, particulièrement au droit constitutionnel, à l'histoire, à l'histoire économique, à l'économie, à la statistique et aux relations internationales.

## II. Conception du travail de l'historien

W.E. Rappard, dont l'activité d'historien a été très importante, a résumé sa conception du travail de l'historien de la manière suivante:

<sup>7</sup> Voir *Catalogue des ouvrages, articles et mémoires publiés par les professeurs et privat-docents de l'Université de Genève*, tome VI à tome XII.

<sup>8</sup> Le Fonds W.E. Rappard est déposé aux Archives fédérales à Berne, J.I. 149 1977/135.

“Ce que l’on est en droit de demander à un historien digne du nom de savant, c’est en fait l’instruction d’un procès beaucoup plus que son jugement. Et cette instruction même ne saurait être conduite avec trop de rigueur. C’est dire qu’elle doit s’inspirer de la seule volonté impartiale de connaître et de comprendre la réalité passée telle qu’elle a été, et non pas du désir tendancieux de suggérer, quant à ce passé ou même à l’avenir, des conclusions conformes aux vues et aux vœux préconçus de l’auteur.”<sup>9</sup>

Le travail de l’historien n’est ni celui de l’avocat, ni celui du juge; le soin de juger appartient au seul lecteur. W.E. Rappard fait sienne une citation de Thomas Babington Macaulay:

“L’historien doit être assez maître de soi pour ne jamais se permettre de couler ses faits dans le moule de ses hypothèses.”<sup>10</sup>

L’historien doit donc faire taire ses sentiments. Même s’il lui est impossible d’atteindre la vérité absolue, il ne renoncera pas à entreprendre ses recherches. Bien qu’imparfaites, la connaissance et la compréhension valent mieux que l’ignorance et l’illusion. En effet, la connaissance du passé peut servir à éclairer le futur. W.E. Rappard est conscient cependant que l’avenir échappe à toute investigation. Les travaux du savant, qu’il soit historien ou économiste, peuvent néanmoins, s’ils sont accomplis en toute objectivité, de façon claire et compréhensible, fournir au citoyen matière à réflexion sur ce que devrait être l’avenir. Dans les pays démocratiques, l’histoire a principalement pour mission de guider le citoyen dans la gestion de l’Etat.

La conception du travail de l’historien telle qu’elle vient d’être décrite est celle que W.E. Rappard s’est efforcé d’appliquer. Ses études historiques sont motivées par l’envie de mieux connaître le passé, dont il tire les enseignements qui lui sont utiles pour comprendre le présent et appréhender l’avenir. Le citoyen engagé qu’est W.E. Rappard, et non plus l’historien, en fera usage pour développer ses thèses dans les grands débats politiques suisses de son époque.

<sup>9</sup> RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale de la Suisse*. Neuchâtel, La Baconnière, 1948, p. 12.

<sup>10</sup> “Yet he [a perfect historian] must possess sufficient self-command to abstain from casting his facts in the mould of his hypothesis.” MACAULAY, THOMAS BABINGTON, *The Complete Works of T.B.M. Critical and Historical Essays*. Vol. 1. Boston/New York, Fireside Edition, 1910, p. 236, cité en français in W.E. Rappard, “Les expériences politiques de la Confédération suisse”, in *Bulletin international des sciences sociales* (Paris), vol. IV, n° 1, printemps 1952, p. 92.

### III. Du libéralisme à l'étatisme

#### 1. Des origines du libéralisme à 1848

Sous l'Ancien régime de la Confédération, avant 1798, l'individu était subordonné à la toute-puissance de l'Etat. Sous la république helvétique (1798-1803), par la proclamation de la souveraineté populaire, de l'égalité politique, et de la liberté de s'exprimer et d'exercer une activité économique, l'individu s'affranchit de la tutelle de l'Etat pour s'en rendre maître. L'Acte de Médiation (1803-1813) confirma les acquis individualistes issus des constitutions de l'Helvétique. Avec la chute de l'empire napoléonien, qui rétablit l'Ancien régime, l'individu fut à nouveau assujéti à l'Etat.<sup>11</sup>

Le caractère oligarchique de la Restauration en Suisse suscita un sentiment de révolte à l'encontre du régime du Pacte de 1815 (1815-1848), au sein de la population, qui avait pris goût à la liberté et à l'égalité. De plus, le fédéralisme pointilleux que ce régime réintroduisait était en complète contradiction avec les besoins économiques du pays en voie d'industrialisation.<sup>12</sup> Il s'ensuivit, en particulier une politique commerciale désastreuse due, d'après W.E. Rappard, à l'incapacité dans laquelle s'était trouvée la Diète, d'une part d'assurer la libre circulation intérieure des marchandises, et d'autre part de défendre les intérêts économiques suisses face à l'étranger. En effet, jusqu'en 1848, la Diète n'était pas parvenue à abolir les divers droits et taxes prélevés par les Cantons à leurs frontières. Elle ne se montra pas plus efficace pour instaurer une politique douanière capable de protéger sa production nationale, confrontée au protectionnisme des pays voisins. De la sorte, la Suisse, libre-échangiste, était devenue un paradis pour les exportateurs étrangers et les consommateurs nationaux<sup>13</sup>. Cette situation eût été dramatique si l'industrie n'avait cherché des marchés sur d'autres continents pour ses produits de qualité. C'est ainsi que prit naissance ce que W.E. Rappard nomme "l'ère héroïque de l'exportation suisse"<sup>14</sup>, qui fit la prospérité de son industrie au XIXe siècle. W.E. Rappard n'est pas loin de penser que les défauts du

<sup>11</sup> RAPPARD, W.E., "L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse", [sommaire, 13 juin 1935], pp. 2-3, in *Fonds W.E. Rappard*, volume 90.

<sup>12</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 153.

<sup>13</sup> RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, *op. cit.*, pp. 42-56.

RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, tiré à part du procès-verbal de l'assemblée ordinaire des délégués de l'Union suisse du commerce et de l'industrie tenue à Zurich le 18 septembre 1948. Zurich, Imprimerie E. Rüegg et Co., [1948], p. 3.

RAPPARD, W.E., "Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1848", *op. cit.*, p. 169.

<sup>14</sup> RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, *op. cit.*, p. 3.

Pacte de 1815 ont indirectement contribué aux progrès économiques de la Suisse.

Dès 1830, lors de la Régénération, une dizaine de Cantons révisèrent leur Constitution afin d'y faire figurer les principes acquis grâce à la victoire du libéralisme. Par la proclamation de la souveraineté populaire, la séparation des pouvoirs et la reconnaissance constitutionnelle des libertés individuelles, ces Cantons régénérés permirent l'avènement de la démocratie moderne ainsi que le triomphe de l'individualisme libéral. A ce propos, W.E. Rappard remarque que l'individu

“(...) dominé par l'Etat sous l'ancien régime, brutalement et prématurément affranchi en 1798, réduit à son ancienne impuissance en 1815, célébra son triomphe définitif.”<sup>15</sup>

Selon W.E. Rappard, c'est la recherche de la prospérité économique et de la sécurité politique qui a amené, dès 1830, une part croissante de la population à aspirer à l'unité nationale; ce en particulier à cause de la menace que faisaient courir certains pays voisins et les dissensions entre les Confédérés.<sup>16</sup>

## 2. *La Constitution de 1848*

W.E. Rappard observe que c'est par trois sortes de dispositions que les constituants de 1848 ont imprimé la marque de l'individualisme: celles qui garantissaient la domination de l'individu sur l'Etat, celles qui étendaient sa liberté et la protégeaient contre tout ce qui pouvait la menacer, enfin celles qui mettaient les services de l'Etat à sa disposition.<sup>17</sup>

Empreints des leçons du libéralisme, les auteurs de la Constitution de 1848 estimaient que le pouvoir n'était pas établi pour restreindre la liberté, tant politique qu'économique, comme cela avait été le cas auparavant, mais pour en garantir le plein exercice dans le nouvel Etat dont ils établissaient les fondements. Ils étaient convaincus que pour mieux gouverner, il suffisait de gouverner moins. Cette logique les détermina à affranchir l'individu, dans l'ordre politique, de toutes les limitations et exclusions qui s'opposaient à sa libre participation à la vie publique et à abolir, dans l'ordre économique, toutes les barrières qui empêchaient son enrichissement et partant son ascension sociale. Ainsi dans le domaine économique, témoins des défauts du Pacte de 1815, ils abolirent les péages cantonaux et décidèrent d'un taux d'imposition très bas pour les marchandises importées. Ils refusèrent donc catégoriquement d'instaurer un régime destiné à protéger l'industrie suisse, ce qui eût été contraire à leur

<sup>15</sup> RAPPARD, W.E., “L'individu et l'Etat”, 1935, *op. cit.*, p. 4.

<sup>16</sup> RAPPARD, W.E., *Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1848*, *op. cit.*, p. 169.

<sup>17</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 277.

philosophie libérale. Ils firent du libéralisme économique la base de la politique commerciale de la Confédération.<sup>18</sup> A ce propos, W.E. Rappard fait la constatation suivante:

“En matière douanière, l’individu suisse en 1848 s’est servi de ses pouvoirs nouvellement acquis non pour étendre l’action de l’Etat, mais au contraire pour la réduire. En devenant maître de la Confédération, il lui imposa à cet égard une oeuvre de démolition plus que de construction. Il lui ordonna, non pas d’ériger autour du pays une nouvelle enceinte protectrice d’ouvrages extérieurs, mais bien de raser au-dedans les anciennes barricades dressées par les Confédérés les uns contre les autres. Fidèle à la doctrine à laquelle il devait sa propre émancipation, il a voulu, non pas défendre le marché national par la contrainte, mais bien le développer et l’animer par la liberté.”<sup>19</sup>

### 3. Deux exemples de législation libérale

Parmi les exemples proposés par W.E. Rappard pour illustrer le libéralisme pratiqué par l’Etat fédéral à ses débuts, nous en avons retenu deux qui nous paraissent encore présenter un caractère d’actualité. Il s’agit de la loi fédérale du 30 juin 1849 dotant l’Etat de son premier régime douanier et de la loi du 28 juillet 1852 sur la construction et l’exploitation des chemins de fer.

Dans le projet de loi sur les péages, le Conseil fédéral supprimait tout obstacle au libre commerce intérieur et garantissait à la Confédération un régime douanier purement fiscal. Les taxes perçues aux frontières nationales ne poursuivaient aucun but protectionniste et ne servaient qu’à indemniser les cantons, appauvris par la suppression des péages et droits cantonaux, et à alimenter modestement la caisse fédérale. A ce sujet, W.E. Rappard cite un extrait du message du Conseil fédéral qui montre combien le Gouvernement était hostile à l’idée de protéger certains intérêts économiques au détriment de la communauté des consommateurs:

“On ne peut accorder par exception à quelques branches d’industrie une protection plus grande qu’à d’autres, par la raison que la constitution fédérale, dans son esprit et dans sa lettre, proclame l’égalité de tous les citoyens et abolit les privilèges. Du reste, il ne faut pas donner à des citoyens l’occasion de consacrer leur temps, leurs forces et leurs capitaux à des branches d’industrie qui ne peuvent se soutenir qu’à

<sup>18</sup> RAPPARD, W.E., “Des origines et de l’évolution de l’étatisme fédéral en Suisse”, in *Festgabe für Bundesrat Dr. h.c. Edmund Schulthess*. Zurich, Polygraphischer Verlag A.G., 1938, pp. 97–98.

RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale*, op. cit., pp. 94–105.

RAPPARD, W.E., “[1848]”, 31 mai 1948, p. 1, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 100/174.

<sup>19</sup> RAPPARD, W.E., *L’individu et l’Etat*, op. cit., p. 293.

l'aide de moyens artificiels étrangers. Cette protection artificielle offrirait trop peu de sécurité dans une république, parce que la saine raison de la majorité ne tarderait pas à s'apercevoir de ces avantages exceptionnels qu'on accorderait à quelques individus favorisés aux dépens de la généralité [majorité]."<sup>20</sup>

Dans son commentaire sur ce passage, W.E. Rappard constate:

"Il n'est pas douteux que toute mesure de protection douanière est une faveur génératrice d'inégalité. C'est une faveur et une inégalité non seulement parce que ce qui est accordé aux uns est refusé aux autres, mais encore parce que ce qui est donné aux uns est pris aux autres. Le Conseil fédéral de 1848, en condamnant le protectionnisme comme contraire au principe de l'égalité devant la loi, avait donc pour lui la logique. Mais c'était la logique du libéralisme individualiste (...)." <sup>21</sup>

Le Parlement, également hostile à tout protectionnisme, adopta ce projet. De cette manière, le premier tarif douanier de l'Etat fédéral fut une mesure fiscale et non un acte de politique économique.

Selon W.E. Rappard, cette attitude ne doit pas être interprétée comme une opposition à toute forme d'étatisme. En effet, elle ne révélait pas un refus de la part de l'Etat de venir en aide à l'individu mais plutôt une volonté de maintenir l'égalité entre les Suisses.<sup>22</sup>

Le deuxième exemple concerne le réseau ferroviaire, dont la réalisation a été facilitée par l'avènement de l'Etat fédéral. Les débats parlementaires à ce propos, en particulier sur le point de savoir qui de l'Etat, des cantons ou des compagnies concessionnaires aurait la charge de construire les chemins de fer et de les exploiter, mirent en question le libéralisme économique. W.E. Rappard explique comment la solution qu'il caractérise de "plus ou moins étatiste"<sup>23</sup> et qui avait la faveur des experts, du Conseil fédéral et de la majorité de la Commission du Conseil national, fut balayée au profit de celle, anti-étatiste, développée par le Zurichois Alfred Escher (1819-1882) et soutenue par la minorité de la Commission

<sup>20</sup> "Message du Conseil fédéral suisse à l'Assemblée fédérale accompagnant le projet d'une loi fédérale sur les péages" in *Feuille fédérale*, second supplément au n° 15, 7 avril 1849, vol. I, 1848-1849, pp. 4-5.

RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 320-321.

RAPPARD, W.E., *Les conditions de la prospérité helvétique*. Zurich, Société suisse des industries chimiques, 29 août 1957, pp. 20-21. Texte original in *Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, Gedenkheft zum 75jährigen Bestehen, 1882-1957*. Zürich, Buchdruckerei Berichthaus, [1957], pp. 85-136.

<sup>21</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 321.

RAPPARD, W.E., *Les conditions de la prospérité helvétique*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>22</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 326.

<sup>23</sup> RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse", *op. cit.*, p. 101.

RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, *op. cit.*, p. 6.

de la Chambre basse. Les parlementaires, ralliés à l'avis de la minorité, firent par leur vote significatif triompher le libéralisme sur l'étatisme. W.E. Rappard remarque encore que si une majorité de parlementaires avait conclu à l'intervention de l'Etat, elle n'avait pas pour autant renié le libéralisme mais doutait que l'initiative privée pût, à elle seule, venir à bout d'une telle entreprise.<sup>24</sup>

Après ces deux exemples, qui montrent comment le libéralisme s'est manifesté dans l'Etat fédéral naissant, examinons ce qu'écrit W.E. Rappard sur le glissement vers l'étatisme, glissement que les progrès de la démocratie ont rendu possible.

#### IV. Emergence de l'étatisme

##### 1. De la Constitution de 1848 à celle de 1874

A la faveur des révolutions de 1830 et de la Constitution fédérale de 1848, la bourgeoisie, plus libérale qu'égalitaire, réussit à faire triompher le principe de la liberté politique. Cependant les masses populaires, qui avaient été l'instrument de cette élite dans les luttes contre les institutions traditionnelles de la Restauration, entendirent, elles aussi, participer de façon active au pouvoir. C'est ainsi que leurs représentants se battirent dès la naissance de l'Etat fédéral pour asseoir le principe de démocratie directe à la place de la démocratie représentative consacrée par la Constitution de 1848. Ils remportèrent leurs premières victoires au plan cantonal entre 1848 et 1874 puis, comme nous le verrons, au plan fédéral dès la Constitution de 1874.<sup>25</sup> De l'avis de W.E. Rappard, c'est cette évolution démocratique qui engendra l'étatisme:

“Maître de l'Etat, l'individu se mit de plus en plus à demander aux pouvoirs publics la satisfaction de ses besoins.”<sup>26</sup>

Une citation du Bernois Jakob Stämpfli (1820-1879), chef radical influent, datant de 1849, est pour W.E. Rappard le signe avant-coureur de l'avènement de l'étatisme en Suisse:

“Le ventre ne saurait se contenter de liberté et d'égalité. Il est vrai que l'homme ne vit pas de la liberté de la presse et de la parole. Il faut aussi

<sup>24</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 326–350.

RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>25</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 303–313.

RAPPARD, W.E., “Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse”, *op. cit.*, pp. 96–97.

RAPPARD, W.E., “L'avenir de la liberté politique”, *op. cit.*, pp. 251–252.

<sup>26</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 312.

satisfaire ses besoins matériels. Voilà la question dont la seconde moitié du siècle aura à s'occuper."<sup>27</sup>

Cet étatisme "contenu",<sup>28</sup> dont nous avons évoqué les premiers signes à propos de la législation sur les chemins de fer, se manifesta également par diverses mesures destinées à favoriser la prospérité matérielle du pays telles que monnaie, poste, télégraphe... toutes mesures qui, dans les premières années de l'Etat fédéral, tendaient plutôt à unifier l'Etat qu'à lui assigner certaines fonctions aux fins de servir l'individu.

## 2. La Constitution de 1874

Outre la centralisation militaire et l'unification du droit, les constituants de 1874, dans la prolongation du travail accompli en 1848 par les représentants du libéralisme, ont élargi le champ des libertés individuelles. Cependant, les tenants de la démocratie directe, qui avaient déjà obtenu satisfaction dans certains cantons, n'obtinrent que l'introduction du référendum facultatif dans la Constitution de 1874.

Ainsi, note W.E. Rappard, le mouvement de révision qui a abouti à la Constitution de 1874 n'était pas mû principalement par une philosophie étatiste. Cependant, si l'on voulait une Confédération forte, il fallait que sa Constitution soit en accord avec les nécessités du temps, ce qui impliquait notamment un accroissement de l'intervention de l'Etat.<sup>29</sup>

## 3. Trois exemples de manifestation de l'étatisme en 1874

Mentionnons trois domaines décrits par W.E. Rappard pour illustrer la progression de l'étatisme en 1874. Il s'agit des domaines scolaire, de celui de la protection des travailleurs et de celui de la politique économique.

Dans le domaine scolaire, l'intervention de l'Etat se manifesta par l'introduction dans la Constitution de l'article 27 qui soumettait l'instruction publique obligatoire et gratuite imposée aux cantons à la surveillance de la Confédération.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> WEISS, THEODOR, *Jakob Stämpfli. Ein Bild seiner öffentlichen Tätigkeit und ein Beitrag zur neueren bernischen und schweizerischen Geschichte*. Bern, Wyss, 1921, Bd. 1, pp. 276-277, cité in W.E. Rappard, *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 312.

<sup>28</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 532.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 367-392.

RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse", *op. cit.*, pp. 102-103.

<sup>30</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 393-402.

RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse", *op. cit.*, pp. 103-104.

RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, *op. cit.*, p. 7.

En matière de protection des ouvriers, par l'article 34 de la Constitution, l'Etat fédéral se voyait reconnaître

“(…) le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposé aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.”<sup>31</sup>

Il légiféra aussi sur la surveillance des agences d'émigration et des assurances.<sup>32</sup>

Face à ce qu'elles considéraient comme une atteinte aux libertés garanties par la Constitution de 1848, des voix se firent vainement entendre. L'idéal de liberté et d'égalité reconnu par la précédente Constitution était remis en question par l'idéal de solidarité sociale désormais prépondérant. Et W.E. Rappard d'expliquer comment le mouvement, qui avait lutté pour l'émancipation de l'individu en 1830 et 1848, avait quelque peu changé d'orientation:

“En adaptant les interventions de l'Etat à l'inégalité des conditions sociales, ils sacrifiaient la lettre de leur ancien idéal à son esprit. A l'évolution économique génératrice d'inégalités, ils appliquaient comme un frein ou opposaient comme un correctif l'action inégale de l'Etat. C'est ainsi que ce fut encore un souci supérieur d'égalité qui inspira leur politique. Impuissants à empêcher les inégalités sociales comme les inégalités naturelles, ils faisaient appel à l'Etat, pour les compenser ou, tout au moins, pour les atténuer.”<sup>33</sup>

L'article 25 de la Constitution de 1848 énonçait les principes directeurs de la politique douanière suisse, principes découlant du libre-échange. Comme nous l'avons vu, la loi de 1849, qui instaurait le premier régime douanier de l'Etat fédéral, en fut l'une des applications. Soumis à diverses pressions, le Conseil fédéral fut amené à conclure avec les Etats protectionnistes des traités commerciaux, qui s'écarterent de ces principes libéraux. Lors de la révision de la Constitution, allait-on dénoncer le non-respect de l'article 25 par les Autorités ou allait-on réviser cette disposition pour l'adapter aux nouvelles circonstances? On ne fit ni l'un, ni l'autre. D'un côté, l'accroissement des ressources provenant de la politique douanière du Gouvernement avec l'aval des Chambres était une aubaine – ce d'autant plus que la Confédération se voyait attribuer de nouvelles compétences –, de l'autre, il ne semblait pas propice de réviser la profession de foi libre-échangiste à laquelle tenait le peuple. C'est ainsi que l'article 25 de la Constitution de 1848 ne subit guère de modification en devenant l'article 27 de la Constitution de 1874.

<sup>31</sup> Article 34 al. 1er Constitution fédérale de 1874.

<sup>32</sup> Article 34 al. 2e Constitution fédérale de 1874.

<sup>33</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 421–422.

W.E. Rappard relève l'opportunisme des Autorités fédérales, qui

"(...) ont montré d'autant moins d'empressement à modifier la Constitution pour en conformer les prescriptions à leurs pratiques passées, qu'elles la savaient moins gênante pour leur action future."<sup>34</sup>

Ainsi, la Constitution de 1874 contenait les bases d'un régime étatiste dont les interventions étaient dictées avant tout par les récentes transformations sociales, économiques et techniques. Le mouvement démocratique, qui succédait au mouvement libéral avec l'appui du plus grand nombre, était plus attaché à l'égalité qu'à la liberté.

"La substitution au libéralisme d'un interventionnisme de plus en plus ambitieux apparaît donc comme le résultat presque inévitable des progrès de la démocratie."<sup>35</sup>

#### 4. La tendance étatiste dès 1874

Après 1874, remarque W.E. Rappard, les mesures prises par l'Etat fédéral pour protéger l'individu furent peu nombreuses et généralement restrictives car destinées à le protéger contre lui-même. Citons par exemple l'interdiction des maisons de jeu décidée en 1920, ainsi que diverses limitations apportées à la liberté du commerce et de l'industrie à la fin du XIXe et au XXe siècle.

Le libéralisme qui s'était manifesté en 1830 et 1848 s'atténuait. Les progrès de la démocratie directe depuis la nouvelle Constitution, l'introduction de l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution en 1891, l'élection du Conseil national au système proportionnel en 1918, l'extension du référendum à certains traités en 1921 permirent à l'individu de toujours mieux soumettre l'Etat à sa domination.<sup>36</sup>

Pour mettre en évidence le développement de l'étatisme à partir de la Constitution de 1874, W.E. Rappard reprend les trois catégories scolaire, sociale et économique. Nous nous arrêterons au seul domaine économique, qui nous paraît présenter un intérêt plus actuel que les domaines scolaire et social, dans lesquels l'intervention de l'Etat n'est guère contestée aujourd'hui. A propos de ces deux dernières catégories, nous nous contenterons d'un extrait du message du Conseil fédéral du 21 juin 1919 sur l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants cité par W.E. Rappard:

<sup>34</sup> RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, op. cit., p. 8.

<sup>35</sup> RAPPARD, W.E., "[1848]", op. cit., p. 3.

<sup>36</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, op. cit. pp. 445-461.

RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat ou la Suisse et les idéologies contemporaines*. Zurich, Editions Polygraphiques, 1939, pp. 28-29.

“Le caractère de grande famille que présente la collectivité, la conscience et la nécessité de la solidarité, le principe chrétien de l’amour du prochain, font au corps social un devoir moral de se préoccuper du sort des diverses classes du peuple qui, dans leur ensemble, sont et constituent l’Etat. C’est aussi pourquoi l’Etat moderne a peu à peu évolué du type de l’Etat de police à celui de l’Etat juridique et, enfin, de l’Etat de prévoyance.”<sup>37</sup>

## 5. Manifestations de l’étatisme dans le domaine économique

### A. Politique douanière

En 1890, le Conseil fédéral avait proposé la hausse des tarifs douaniers à l’Assemblée fédérale. Dans son message du 2 mai 1890, il justifiait cette mesure contraire à la tradition libre-échangiste par le fait que la Suisse, entourée de pays protectionnistes, devait d’une part protéger sa production et d’autre part se donner les bases permettant l’échange ultérieur de concessions lors de négociations de traités commerciaux. Les députés acceptèrent cette révision, de même que le peuple, le 18 octobre 1891.<sup>38</sup>

En 1902, le Conseil fédéral sollicita à nouveau des Chambres l’augmentation des tarifs douaniers. Dans le message du Gouvernement du 12 février 1902 sur la révision de la loi sur le tarif des douanes, W.E. Rappard relève que dès 1898 le Conseil fédéral avait consulté trois grandes associations économiques, l’Union suisse des paysans, l’Union suisse des arts et métiers ainsi que l’Union suisse du commerce et de l’industrie, au sujet des modifications à apporter au tarif douanier. Un autre indice montrant que cette révision tenait compte avant tout d’intérêts économiques et commerciaux réside dans le fait que l’étude qui l’avait précédée avait été confiée au département fédéral du commerce, de l’industrie et de l’agriculture, et non au département des finances et des douanes.<sup>39</sup>

Soumis à référendum, ce projet fut approuvé par le peuple et les cantons le 15 mars 1903. Ainsi, comme l’expose W.E. Rappard:

“D’exclusivement fiscale qu’elle avait été en 1850, la politique douanière de la Confédération au cours d’un demi-siècle était ainsi devenue exclusivement économique. Et de scrupuleusement respectueuse de

<sup>37</sup> “Message du Conseil fédéral à l’Assemblée fédérale concernant l’attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d’assurance-invalidité, vieillesse et survivants, et la création des ressources nécessaires à la Confédération pour les assurances sociales” (du 21 juin 1919), in *Feuille fédérale*, 1919, vol. 4, p. 2, cité in W.E. Rappard, *L’individu et l’Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 510.

<sup>38</sup> “Message du Conseil fédéral à l’Assemblée fédérale sur la révision du tarif des péages” (du 2 mai 1890), in *Feuille fédérale*, 1890, vol. II, p. 833.  
RAPPARD, W.E., *L’individu et l’Etat*, 1936, *op. cit.*, pp. 464–467.

<sup>39</sup> RAPPARD, W.E., *L’individu et l’Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 465.

l'égalité de tous les intérêts en présence, elle était devenue le domaine des groupements de producteurs organisés, l'Union des paysans, l'Union des arts et métiers et l'Union du commerce et de l'industrie étant officiellement appelées à en arrêter d'un commun accord la tendance générale et les modalités particulières."<sup>40</sup>

Ce phénomène s'accrut le 15 avril 1923, lorsque la majorité du peuple et des cantons repoussa une initiative visant à amender l'article 29 de la Constitution et qui devait, selon les termes de W.E. Rappard,

"(...) permettre la soumission au contrôle de l'Assemblée fédérale et éventuellement du peuple de la politique douanière du Conseil fédéral dont, depuis la guerre [1914-1918], celui-ci était devenu seul maître et seul juge."<sup>41</sup>

Dans le rapport adressé au Parlement à ce sujet, l'Exécutif fédéral avait insisté sur le fait que l'initiative tendait essentiellement à combattre le protectionnisme de la Confédération et que son acceptation aurait des conséquences fâcheuses pour l'économie.

En conclusion, reprenons une observation de W.E. Rappard qui, en 1936, constate que ce qu'il qualifie d'étatisme douanier, qui s'était développé depuis 1874, n'avait fait l'objet d'aucun amendement constitutionnel et s'était épanoui au mépris de la Constitution.<sup>42</sup>

## B. Politique agricole

W.E. Rappard considère que le domaine agricole est celui où l'interventionnisme de l'Etat triomphe avec le plus d'éclat.<sup>43</sup>

Bien que la Constitution de 1874 ne prévît aucune compétence fédérale en la matière, l'habitude fut prise de subventionner l'agriculture. Pour faire face à la crise consécutive, entre autre aux importations de produits bon marché provenant d'Europe orientale et d'outre-mer, le Conseil fédéral, à la demande du Parlement, proposa en 1883 diverses mesures dans le domaine agricole, en particulier une intervention de l'Etat facultative et conditionnée à la situation financière de la Confédération. Le Parlement alla plus loin, en fixant l'obligation pour l'Etat d'intervenir. Il considérait que malgré l'absence de base légale dans la Constitution, la Confédération, par le biais du Parlement, avait le droit de disposer des finances fédérales.

<sup>40</sup> RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, op. cit., p. 9.

<sup>41</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, op. cit., p. 466.

<sup>42</sup> Ibid., p. 473.

<sup>43</sup> Ibid., p. 487.

RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse", op. cit., p. 113.

De 1885 à la veille de la guerre de 1914-1918, la Confédération s'engagea toujours plus sur la voie de l'étatisme agricole. Les diverses mesures prises durant la Grande Guerre pour assurer le ravitaillement du pays accentuèrent encore cette tendance protectionniste. Malgré l'augmentation de la production nationale qui en résulta, l'agriculture restait incapable de nourrir plus d'un tiers de la population.<sup>44</sup>

Lors du retour à la paix, plusieurs dispositions prises par le Conseil fédéral en vertu de ses pleins pouvoirs furent maintenues. En 1924, pour asseoir définitivement ce régime, l'Exécutif proposa l'insertion dans la Constitution d'un article donnant à la Confédération la compétence d'assurer l'approvisionnement en blé du pays.<sup>45</sup> Cette proposition comportait le monopole étatique du commerce du grain. Elle fut rejetée par le peuple et les cantons, le 5 décembre 1926. A ce propos, W.E. Rappard remarque que si la majorité était hostile au principe de ce monopole, en revanche elle était acquise à la garantie par la Confédération de l'approvisionnement du pays en céréales.<sup>46</sup> D'ailleurs, moins de 3 ans plus tard, le peuple et les cantons acceptèrent l'introduction dans la Constitution d'un article 23 bis, qui protégeait la culture des céréales panifiables aux frais de la collectivité.

### C. Liberté du commerce et de l'industrie

L'article 31 de la Constitution fédérale de 1874, consacrant la liberté du commerce et de l'industrie, retient l'attention de W.E. Rappard, car il est révélateur de l'évolution vers l'étatisme. En 1848, la force du libéralisme était telle que l'on ne fit pas figurer la garantie de la liberté du commerce et de l'industrie dans la Constitution. C'est en 1874 que celle-ci fut introduite à l'article 31, en même temps que quelques restrictions à son principe. Jusqu'en 1914, plusieurs révisions restreignirent cette liberté au profit du bien-être individuel. Lors du premier conflit mondial, on y porta atteinte pour des raisons de sécurité nationale. Après la guerre, des groupements professionnels toujours mieux structurés réclamèrent l'aide de l'Etat pour faire face aux aléas de la vie économique. De plus en plus, on s'écartait des principes libéraux hérités de 1848 et de 1874, pour considérer l'Etat comme le protecteur attitré des intérêts particuliers lorsqu'ils étaient menacés par la concurrence intérieure ou par des circonstances internationales. Il s'ensuivit entre les deux guerres nombre d'interventions qui, selon W.E. Rappard, étaient contraires à l'esprit et à

<sup>44</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 495.

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 495-496.

"Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les mesures destinées à assurer l'approvisionnement du pays en blé" (du 27 mai 1924), in *Feuille fédérale*, 1924, vol. 2, pp. 413-478.

<sup>46</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 496.

la lettre de la Constitution.<sup>47</sup> Le Gouvernement et le Parlement avaient conscience du décalage croissant entre la Constitution et la législation et étaient de ce fait acquis à l'idée d'une révision constitutionnelle. Cependant, cette opération n'était pas facile car l'opinion publique

"(...) demeurait malgré tout aussi chatouilleuse sur le chapitre de la liberté qu'hostile au renchérissement de la vie, résultat inévitable de toute limitation de la concurrence. Or, il s'agissait bel et bien, au profit des uns et des autres, de porter atteinte à ce régime de libre concurrence auquel la Suisse tout entière avait dû depuis un siècle son extraordinaire essor industriel."<sup>48</sup>

Le 21 septembre 1939, un projet de refonte des articles constitutionnels portant sur la liberté du commerce et de l'industrie et ses limitations passa le cap du Parlement mais fut ajourné à la suite du déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale.<sup>49</sup>

Confronté à la situation économique de l'après-guerre, le Conseil fédéral reprit le projet ajourné en le modifiant quelque peu. Le texte fut adopté par les Chambres le 4 avril 1946 et par le peuple et les cantons, le 6 juillet 1947. Si le principe de la liberté du commerce et de l'industrie était réaffirmé à l'article 31 al. 1er, diverses dérogations importantes y trouvaient également leur base légale aux articles suivants. Par l'adoption de ces articles économiques, le peuple suisse, comme l'expose W.E. Rappard, manifestait qu'il était d'accord avec l'intervention de l'Etat aux fins

"d'augmenter le bien-être général' et de 'procurer la sécurité économique des citoyens', de 'sauvegarder d'importantes branches économiques ou professions menacées dans leur existence', de 'développer la capacité professionnelle des personnes qui exercent une activité indépendante', de 'conserver une forte population paysanne', de 'légi-férer sur le régime des banques', de prendre 'conjointement avec les cantons et l'économie privée des mesures tendant à prévenir les crises économiques', de 'combattre le chômage'."<sup>50</sup>

## 6. Les causes du développement de l'étatisme

Après ces quelques exemples, essayons de dégager de l'oeuvre de W.E. Rappard les causes de la progression de l'étatisme.

<sup>47</sup> RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, op. cit., p. 371.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> RAPPARD, W.E., *Les fondements constitutionnels de la politique économique suisse*. Zurich, Editions Polygraphiques, 1942, p. 48.

<sup>50</sup> RAPPARD, W.E., "De la centralisation en Suisse", in *Revue française de science politique* (Paris), vol. 1, n° 1-2, janvier-juin 1951, p. 138.

Selon W.E. Rappard, c'est avant tout l'évolution démocratique qui, en donnant aux masses populaires et à leurs représentants l'accès au pouvoir, a placé l'Etat au service des intérêts particuliers en le chargeant toujours davantage de fonctions auparavant réservées à l'individu. A cela, il convient d'ajouter l'évolution technique qui l'a amené à intervenir dans des domaines comme celui du travail dans les fabriques, des chemins de fer, de la circulation, des brevets d'invention et des forces hydrauliques. Il ne faut pas omettre non plus toutes les mesures que l'Etat a été obligé de prendre durant les deux guerres mondiales pour assurer la survie du pays.<sup>51</sup>

Nous n'aborderons pas ici les conséquences financières de l'étatisme bien que ce sujet ait été traité dans plusieurs études. Rappelons seulement que l'accroissement des tâches confiées à l'Etat implique une augmentation des recettes de celui-ci, notamment par le biais des impôts. En outre, les subventions accordées par l'Etat rendent l'individu toujours plus dépendant. Conformément à l'adage "qui paie commande", il se voit dépouillé de son autorité.

"Et l'individu qui, depuis 1830, se croyait libre et se proclamait souverain, retombera par l'économique dans la servitude dont il s'était, par la politique, émancipé."<sup>52</sup>

En guise de résumé, citons le passage suivant:

"Au cours de la marche à l'étatisme que poursuit la Suisse depuis un demi-siècle, les anciennes conquêtes de l'individualisme et même de la démocratie semblent quelque peu perdues de vue sinon compromises. En étendant sans cesse la sphère de ses interventions et de ses activités propres, l'Etat n'a pu qu'envahir celle de l'individu et réduire ainsi ses libertés. Et en se diversifiant, en se compliquant et en s'enrichissant d'organismes toujours nouveaux, la machine de l'Etat est devenue d'un fonctionnement à la fois si délicat et si imposant, qu'elle échappe de plus en plus au contrôle et même à l'entendement de l'individu.

Ainsi l'individualisme et même la démocratie paraissent aujourd'hui sérieusement menacés par les progrès de l'étatisme."<sup>53</sup>

<sup>51</sup> RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme fédéral en Suisse", *op. cit.*, pp. 116-119.

RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, *op. cit.*, pp. 379-380.

RAPPARD, W.E., *L'évolution de la politique économique de la Suisse de 1848 à 1948*, *op. cit.*, pp. 11-13.

<sup>52</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 529.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 533.

## V. Engagement du citoyen contre l'étatisme économique

Après avoir essayé de montrer comment l'historien décrit l'histoire de façon à laisser le lecteur libre de tirer ses propres conclusions et leçons, abordons un autre aspect de la vie de W.E. Rappard: son engagement contre l'étatisme économique, attitude dictée par le souci de préserver les institutions de démocratie semi-directe de son pays.

Cet engagement s'est manifesté dans son action politique ainsi que dans divers écrits au contenu évidemment plus polémique que celui de son oeuvre d'historien.

### 1. L'étatisme comme menace pour les finances fédérales

Il est frappant de constater que dès la Première Guerre mondiale, W.E. Rappard s'est élevé contre l'étatisme économique et ses instruments que sont le protectionnisme douanier et la politique de subventionnement.<sup>54</sup> Cette politique "de soutien", comme la désigne le Conseil fédéral, a certes permis à l'agriculture et à l'industrie de ne pas subir de plein fouet les effets de la crise de l'après-guerre; mais, ainsi que l'écrit W.E. Rappard en 1936, elle a eu aussi de graves conséquences sur les finances de la Confédération et a fait de la Suisse le pays le plus cher d'Europe.<sup>55</sup> L'accroissement anormal des dépenses publiques a créé un déséquilibre budgétaire qui a placé la Suisse en situation d'endettement excessif, d'où une menace pour les finances fédérales dont l'effondrement eût été le moyen le plus sûr de favoriser l'avènement de la dictature. C'est pourquoi, dès les années 30, W.E. Rappard prône une réforme économique et financière de la Confédération.<sup>56</sup>

"La crise économique est évidemment redoutable pour tous les gouvernements et tous les régimes, qu'ils soient démocratiques, oligarchiques ou dictatoriaux. Partout le mécontentement populaire, né de l'appauvrissement et de l'insécurité, risque, par un mouvement de vengeance instinctif plus que réfléchi, de renverser les constitutions établies. C'est à nos yeux la seule menace sérieuse qui pèse aujourd'hui sur la démocratie en Suisse. Et c'est une menace qui pèse sur la Suisse

<sup>54</sup> RAPPARD, W.E., "L'évolution économique et politique des villes et des campagnes suisses depuis la fin de l'ancien régime jusqu'à nos jours", in *Journal de statistique et revue économique suisse*, 52e a., fasc. 1, 1916, pp. 10-12.

<sup>55</sup> RAPPARD, W.E., "Les finances publiques de la Confédération suisse", in *Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch* (Erlenbach/Zurich). 1934, pp. 43-44.

<sup>56</sup> Copie lettre de W.E. Rappard au comité de rédaction du périodique *Die Nation*, du 12 octobre 1934, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 35/70.

RAPPARD, W.E., "Les finances publiques de la Confédération suisse", *op. cit.*, pp. 53-54.

démocratique moins parce que la Suisse est démocratique que parce que la démocratie est le régime actuel de la Suisse.”<sup>57</sup>

Parmi les bénéficiaires de la manne fédérale, W.E. Rappard cite, dans plusieurs de ses écrits, l'exemple de l'agriculture. Déjà en 1916, il remarquait:

“Tout observateur attentif et impartial de l'évolution budgétaire de la Confédération et des cantons suisses au cours de la dernière génération reconnaîtra que presque partout l'agriculture est devenue l'enfant chéri – j'allais dire l'enfant gâté – des pouvoirs publics.”<sup>58</sup>

En 1926, il écrivait au sujet d'Ernst Laur (1871-1964), directeur de l'Union suisse des paysans, que celui-ci

“(…) cherche à démontrer qu'on enrichit la Suisse en rançonnant les consommateurs ou les contribuables au profit de l'agriculture, en excluant le vin et la viande étrangers, en obligeant le peuple à manger du pain, produit dans des conditions défavorables, bref, en le privant du bénéfice des progrès techniques modernes et de la division du travail international qui résulte de leur application, il peut paraître habile. Il n'est ni instructif, ni convaincant.”<sup>59</sup>

Après ces citations révélatrices du W.E. Rappard engagé, relevons qu'il est convaincu de la nécessité d'une politique d'information auprès de la population, si l'on veut obtenir de celle-ci les sacrifices découlant d'un abandon partiel de la politique de soutien.

“Nous voulons que notre peuple se gouverne lui-même et, pour se gouverner, il doit connaître la situation dans laquelle il se trouve.”<sup>60</sup>

Instruit de la situation préoccupante du ménage fédéral, le peuple sera en mesure de

“(…) voir dans ceux qui sollicitent des subventions inutiles, non pas des amis complaisants, mais des ennemis de la patrie et presque des traîtres”<sup>61</sup>

s'exclame W.E. Rappard à la tribune du Conseil national, le 8 décembre 1941.

Si W.E. Rappard est aussi soucieux d'informer, c'est probablement parce qu'il est conscient du pouvoir croissant pris par les groupes d'intérêt

<sup>57</sup> RAPPARD, W.E., [“Sur la Suisse démocratique”] 13 novembre 1934, p. 4, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 16/31.

<sup>58</sup> RAPPARD, W.E., “L'évolution économique et politique des villes et des campagnes suisses...”, *op. cit.*, p. 10.

<sup>59</sup> RAPPARD, W.E., “De la politique douanière à propos de quelques publications récentes”, in *Journal de statistique et revue économique suisse*, 62e a., fasc. 1, 1926, p. 45.

<sup>60</sup> RAPPARD, W.E., [“Interventions”], in *Procès-verbaux du Conseil national*, 8 décembre 1941, in Archives fédérales à Berne: E/1301/I/vol. 348, p. 176.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 177.

minoritaires, pouvoir résultant selon lui de l'évolution économique et de l'introduction en 1919 de l'élection au mode proportionnel.<sup>62</sup> Le citoyen a donné sa voix aux défenseurs de ses intérêts propres, ce qui a augmenté le nombre des partis et morcelé l'ancienne majorité radicale qui tenait le pouvoir en Suisse. Les gouvernements, pour se maintenir, ont dû s'assurer du soutien d'un nombre suffisant d'électeurs:

"Comme ces groupes représentent en général des catégories de producteurs, leur appui est acquis au gouvernement dont la politique favorise le plus évidemment les intérêts matériels de leurs électeurs."<sup>63</sup>

Tout au long des années 1930, de l'avis de W.E. Rappard, les intérêts particuliers des minorités représentées aux Chambres par leurs députés, dont la réélection était facilitée par l'obtention de subventions, faisaient du Parlement un champ de bataille où s'opposaient des intérêts économiques plus que des conceptions politiques.<sup>64</sup>

S'exprimant au sujet de l'adoption en 1939 des articles économiques,<sup>65</sup> il montre comment une coalition d'intérêts privés a réussi à apporter des dérogations au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, sans être sanctionnée pour autant par les pouvoirs publics.<sup>66</sup> Son entrée sous la coupole fédérale, le 2 décembre 1941, le confortera dans ce jugement. Il ne s'en cache d'ailleurs pas devant ses pairs:

"(...) peut-on assister, comme je viens d'en avoir le privilège depuis 8 jours seulement, aux séances de notre parlement et en retirer la conviction que nous sommes tous, individus et partis qui le composent, inspirés essentiellement par le souci de défendre l'intérêt général? Chose très curieuse, ce qui m'a le plus frappé depuis 8 jours que j'ai l'honneur d'être votre collègue, c'est que lorsqu'on parle des dépenses publiques, c'est presque toujours pour les augmenter et lorsqu'on parle des recettes publiques, c'est presque toujours pour les réduire. Est-ce là défendre l'intérêt général? Ah non, Messieurs, c'est sacrifier cet intérêt à celui, réel ou présumé, d'une catégorie particulière d'électeurs. C'est pour cela que nos débats paraissent souvent si formels, si peu

<sup>62</sup> RAPPARD, W.E., "De la politique douanière à propos de quelques publications récentes", *op. cit.*, p. 35.

RAPPARD, W.E., "[Sur la Suisse démocratique]", *op. cit.*, p. 2.

<sup>63</sup> RAPPARD, W.E., "De la politique douanière à propos de quelques publications récentes", *op. cit.*, p. 35.

<sup>64</sup> RAPPARD, W.E., "Non, Monsieur Schulthess! Pas maintenant", in *Journal de Genève*, 15 décembre 1934.

RAPPARD, W.E., "Des origines et de l'évolution de l'étatisme en Suisse", *op. cit.*, p. 119.

RAPPARD, W.E., "Partis politiques et communauté nationale", in *Bulletin de la Nouvelle Société Helvétique* (Glaris), c. n° 6, novembre-décembre 1941, pp. 98-99.

<sup>65</sup> Voir p. 128.

<sup>66</sup> RAPPARD, W.E., *Les fondements constitutionnels de la politique économique suisse*, *op. cit.*, pp. 31-32.

convaincants. Je m'en ouvrais l'autre jour à un de mes spirituels collègues neuchâtelois. Il m'a répondu: "Oui, nous nous livrons ici à des conversations entre sourds. Chacun dit ce qu'il a à dire, mais personne ne tient aucun compte de ce que dit son voisin. C'est tout naturel du reste, parce qu'on ne s'adresse pas à des auditeurs, mais à ses électeurs."

Or, Messieurs, s'adresser à ses seuls électeurs, n'est-ce pas subordonner l'intérêt général à un intérêt particulier? Voilà pourquoi la tâche du parlement est si souvent faussée et sa réputation compromise."<sup>67</sup>

Le 29 septembre 1942, dans une autre intervention au Conseil national, W.E. Rappard déclare que si les Autorités du pays attendent à la Constitution sans avoir en vue l'intérêt bien compris de la nation, il pourrait en résulter une désaffection de la vie démocratique propre à entraîner, en cas de péril, un manque de volonté à défendre les institutions nationales.<sup>68</sup>

Le 26 septembre 1942, W.E. Rappard, qualifiant les Chambres de "caverne de voleurs", avait évoqué le paradoxe dans lequel se trouve tout nouveau député qui d'une part prête serment de respecter la Constitution et d'autre part est amené à la violer. Comment alors demander au peuple de respecter les lois si le Gouvernement et le Parlement se montrent régulièrement parjures envers la Constitution?<sup>69</sup>

Bien qu'il soit conscient de la part de responsabilité qui incombe au Conseil fédéral dans la mauvaise situation financière du pays, il considère que c'est au Gouvernement plus qu'au Parlement d'entreprendre les réformes économiques nécessaires. En effet, un vote hostile du Législatif n'entraîne pas la démission de l'Exécutif, d'où une remarquable stabilité. Les membres du Gouvernement, dont l'existence ne dépend pour ainsi dire pas de la cote de popularité dont ils jouissent au Parlement, sont mieux à même de prendre de la distance vis-à-vis des groupes économiques. Pour renforcer le pouvoir de l'Exécutif, W.E. Rappard envisage dans la période de l'entre-deux guerres une révision partielle et temporaire de la Constitution:

"Le Conseil fédéral serait doté de pleins pouvoirs pour rétablir l'équilibre budgétaire de la Confédération et des C.F.F. tout en étant tenu d'incorporer à ses prévisions de dépenses une somme annuelle suffisante pour réduire d'une fraction, qui pourrait être d'un vingtième ou d'un trentième, le montant de la dette publique totale. Les projets législatifs et notamment budgétaires du Conseil fédéral continueraient

<sup>67</sup> RAPPARD, W.E., ["Interventions"], in *Procès-verbaux du Conseil national*, 8 décembre 1941, *op. cit.*, pp. 178-179.

<sup>68</sup> RAPPARD, W.E., ["Interventions"], in *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale*, 1942, session d'automne, 29 septembre 1942, p. 230.

<sup>69</sup> W., R.-H., "La Nouvelle Société Helvétique, réunie à Genève, examine le problème de la Constituante", in *La Suisse* (Genève), 27 septembre 1942.

à être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Mais celle-ci ne pourrait y apporter que des amendements destinés à réduire et non à accroître les dépenses publiques.

Quant à un accroissement des recettes par l'introduction d'impôts nouveaux ou par l'augmentation du taux des impôts existants, il ne pourrait résulter que d'un vote favorable de l'Assemblée fédérale et de la majorité du peuple. Il en serait de même de toute émission d'emprunts nouveaux jugée indispensable par le Conseil fédéral."<sup>70</sup>

Ces lignes sont extraites d'un avis rédigé le 30 novembre 1937 à la demande du conseiller fédéral zurichois Albert Meyer (1870-1953),<sup>71</sup> chef du département fédéral des finances et des douanes. A part le principe général de la compression des dépenses publiques, qui semblait d'ailleurs admis depuis quelques années, l'essentiel des propositions de W.E. Rappard ne rencontra guère d'écho.

## 2. *L'étatisme comme menace pour les libertés individuelles*

W.E. Rappard discerne dans l'étatisme également un facteur susceptible de conduire le pays à l'autocratie:

"Plus l'Etat assume de tâches diverses et complexes, en effet, et moins la démocratie est apte à les comprendre et, partant, à exercer le gouvernement effectif. A la lassitude et à l'impuissance croissante de l'individu en face des problèmes toujours plus nombreux et plus techniques que pose l'Etat interventionniste, correspondent, du reste, une impatience et une intolérance croissante également de la part des organes de ce dernier à l'égard de tout ordre reçu du dehors. Ce n'est donc pas un accident si les Etats les plus interventionnistes du monde contemporain, qu'ils soient communistes ou fascistes, sont à la fois les moins libéraux et les moins démocratiques."<sup>72</sup>

En 1939, il a l'occasion à plusieurs reprises de montrer à quel point l'étatisme a restreint la liberté du citoyen:<sup>73</sup>

"Déjà nous ne sommes plus libres d'acheter et de vendre ce qui nous convient, où cela nous convient et au prix le plus avantageux; déjà nous ne sommes plus entièrement libres de nous livrer à l'occupation de notre

<sup>70</sup> RAPPARD, W.E., "Quelques considérations relatives à la nécessité et aux moyens d'assainir le régime financier de la Confédération suisse", 30 novembre 1937, pp. 7-8, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 91/160.

<sup>71</sup> Lettre de A. Meyer à W.E. Rappard du 8 novembre 1937, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 33/66.

<sup>72</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 452.

<sup>73</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat ou la Suisse et les idéologies contemporaines*, 1939, *op. cit.*, pp. 30-33.

RAPPARD, W.E., "L'avenir de la liberté politique", *op. cit.*, pp. 256-257.

choix; déjà l'Etat s'approprie une part fort appréciable et qui, pour beaucoup, représente la part la plus importante, du produit de notre travail; déjà nous ne sommes plus entièrement libres d'exprimer notre opinion politique sur certaines questions (...); déjà, enfin, notre démocratie n'est plus consultée et ne semble même plus tenir beaucoup à l'être, au sujet de la gestion de certains de ses intérêts les plus importants."<sup>74</sup>

W.E. Rappard fait allusion ici à la pratique adoptée dès les années trente par les Autorités suisses pour contourner une demande de référendum éventuelle. En effet, lorsqu'elle entendait se libérer de la tutelle populaire, l'Assemblée transformait ses lois en arrêtés de portée générale qu'elle munissait de la clause d'urgence afin de les soustraire au vote populaire. Tel fut le cas notamment de l'arrêté financier du 13 octobre 1933 créant de nouveaux impôts et celui du 14 octobre 1933 concernant des mesures économiques contre l'étranger. Ce fut sur la base de ces arrêtés que le Conseil fédéral prit des ordonnances contenant des règles primaires, qui auraient dû figurer dans une loi.<sup>75</sup>

Lorsque, dans l'extrait ci-dessus, W.E. Rappard déclare que les Suisses ne peuvent plus s'exprimer de façon entièrement libre, il se réfère à l'ordonnance prise par le Conseil fédéral le 19 juin 1936, aux termes de laquelle était frappé de peines sévères le fait de discréditer de diverses manières la monnaie nationale.<sup>76</sup> Celle-ci fut dévaluée de 30% par ordonnance du Conseil fédéral du 27 septembre 1936.<sup>77</sup> De cette dévaluation, W.E. Rappard dit en 1939 qu'elle fut imposée par le Gouvernement au peuple et au Parlement et précisait qu'elle avait été rendue nécessaire par l'étatisme de la Confédération et par des circonstances extérieures, notamment une mesure comparable du Gouvernement français du 25 septembre 1936.<sup>78</sup>

"Et voilà comment, dans un pays qui s'honore d'être pleinement démocratique, la liberté et l'égalité politiques furent sacrifiées sur l'autel de l'étatisme, sous le coup de ce qui est apparu comme une nécessité de salut public."<sup>79</sup>

<sup>74</sup> RAPPARD, W.E., *L'individu et l'Etat*, 1939, *op. cit.*, pp. 32–33.

<sup>75</sup> AUBERT, JEAN-FRANÇOIS, *Traité de droit constitutionnel suisse*. Neuchâtel, Editions Ides et Calendes, 1967, vol. 2, n° 1118 et n° 1533.

<sup>76</sup> "Arrêté du Conseil fédéral visant à protéger la monnaie nationale" (du 19 juin 1936), in *Recueil officiel*, vol. 52, 1936, pp. 501–502.

<sup>77</sup> "Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale au sujet de ses décisions des 26 et 27 septembre 1936 concernant la dévaluation du franc suisse" (du 28 septembre 1936), in *Feuille fédérale*, 1936, vol. 2, pp. 697–704.

<sup>78</sup> RAPPARD, W.E., "L'avenir de la liberté politique", *op. cit.*, pp. 256–257.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 257.

Dans le domaine économique, les arrêtés de portée générale rendus par l'Assemblée fédérale en violation de la Constitution ainsi que les ordonnances du Conseil fédéral en découlant, prouvent ceci:

"(...) il y a entre la liberté économique, que nous avons tous répudiée, et la liberté politique, à laquelle nous demeurons inaltérablement attachés, des liens qu'on ne brise pas impunément. (...)

L'Etat démocratique, si on lui impose et s'il accepte de subir le fardeau de la responsabilité de veiller au bien-être et à la sécurité économique de tous ses administrés, ne peut plus respecter ni leur liberté ni leur souveraineté comme celui dont le rôle se borne à faire régner l'ordre dans la société. La démocratie s'avère techniquement impropre à gouverner un Etat dès longtemps tentaculaire et aujourd'hui nettement pléthorique. Un Etat qui devient économiquement totalitaire tend inévitablement à le devenir politiquement aussi."<sup>80</sup>

En 1948, après la chute du nazisme et en pleine montée du communisme à l'Est, W.E. Rappard écrit que le spectacle du totalitarisme

"(...) ne peut que révéler, en effet, l'abîme où l'humanité peut être précipitée par l'Etat lorsque, chargé par l'individu de toutes les fonctions, de toutes les obligations et de toutes les responsabilités sociales, il s'arroge en échange tous les droits dont, sous prétexte de mieux les servir, il a dépouillé les citoyens.

L'évolution constitutionnelle de la Suisse depuis cent ans ne nous a certes pas conduits encore au bord d'un tel abîme. Mais par la politique de facilité que l'étatisme grandissant tend incontestablement à favoriser, elle ne nous en a certes pas éloignés. Pour s'en préserver, il n'est d'autre sauvegarde qu'une vigilance avertie des dangers d'une telle politique et un civisme résolu à résister à ses entraînements."<sup>81</sup>

## VI. Doctrine de l'Etat

Fondamentalement, W.E. Rappard est un libéral. Selon lui, la liberté relève de l'essence même de la nature humaine. Cette constatation s'impose à l'observateur pragmatique des relations humaines qu'il est et ne constitue donc pas un parti pris théorique.<sup>82</sup> Pour les hommes libres

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> RAPPARD, W.E., *La Constitution fédérale de la Suisse*, op. cit., p. 383.

<sup>82</sup> RAPPARD, W.E., "[Interventions]", in *Travaux du congrès des économistes de langue française* (Paris), 1947, p. 148.

“(...) l’Etat ne saurait être une cuirasse destinée à les protéger contre tous les coups du sort. Demander à l’Etat la sécurité absolue, c’est aspirer à un régime de caserne ou de prison.”<sup>83</sup>

Cependant, parce qu’il est précisément un observateur attentif qui privilégie le pragmatisme plutôt que la doctrine, W.E. Rappard n’est pas opposé à toute forme d’interventionnisme. Cette réflexion lui est inspirée notamment par l’étude de l’Etat libéral au XIXe siècle, qui a réussi à maintenir le cap, tout en restant éloigné autant de l’anarchie, qui aurait risqué de découler du libéralisme forcené que du totalitarisme, produit d’un étatisme centralisateur. N’est-ce pas cet Etat libéral qui a généralisé l’instruction publique et introduit la protection légale des travailleurs? D’ailleurs, W.E. Rappard pense que la liberté garantie par ce régime a été un instrument des plus efficaces pour lutter contre les crises, dépressions et misères du siècle passé.

Pour montrer que le libéralisme peut comporter des éléments interventionnistes, W.E. Rappard s’appuie sur les écrits d’Adam Smith (1723-1790), qui justifiait l’adoption de mesures protectionnistes aux fins d’assurer la sécurité de l’Etat.<sup>84</sup>

L’idée que l’intervention de l’Etat se justifie dans certains domaines est présente tout au long de l’oeuvre de W.E. Rappard. Nous avons vu en effet que s’il admet certaines mesures destinées à protéger la population et à en améliorer la condition – ce qu’il qualifie d’étatisme social, lequel comprend l’étatisme scolaire –, il est beaucoup plus critique à l’égard de la politique destinée à diriger la production, pour reprendre la définition qu’il donne de l’étatisme économique.<sup>85</sup>

Déjà en 1914, il considère que l’interventionnisme en faveur des ouvriers au cours du XIXe siècle est à l’honneur des institutions démocratiques suisses:

“Les préoccupations économiques et sociales, loin d’être incompatibles avec le souci du bien du pays, doivent au contraire y tenir une place de premier rang. Car la Suisse du XXe siècle ne sera grande, forte et heureuse que si elle est unie et prospère. Et ni son unité sociale ni sa prospérité économique ne survivrait à une politique indifférente ou

<sup>83</sup> RAPPARD, W.E., *L’individu et l’Etat ou la Suisse et les idéologies contemporaines*, 1939, *op. cit.*, p. 36.

<sup>84</sup> RAPPARD, W.E., “L’évolution économique et politique des villes et des campagnes suisses...”, *op. cit.*, p. 12.

RAPPARD, W.E., “L’intégration économique de l’Europe et la Suisse. Le problème envisagé du point de vue politique”, in *Revue suisse d’économie politique et de statistique*, 88e a., fasc. 4, 1952, p. 302.

SMITH, ADAM, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford, Clarendon Press, 1976, vol. 1, pp. 464–465.

<sup>85</sup> RAPPARD, W.E., *L’individu et l’Etat*, 1936, *op. cit.*, p. 499.

hostile au développement de sa législation ouvrière et à l'extension de sa grande industrie.”<sup>86</sup>

Les pouvoirs publics ont l'obligation de tout mettre en oeuvre pour faciliter l'adaptation ou la reconversion de ceux qui sont écartés de la vie professionnelle par les progrès de la technique. Cependant, si l'Etat

“(…) doit se montrer actif et entreprenant dans cette tâche, autant que généreux dans l'assistance qu'il offrira aux victimes momentanées d'une évolution inéluctable, l'Etat se gardera d'encourager la résistance à cette évolution.”<sup>87</sup>

W.E. Rappard est opposé à l'initiative fédérale lancée par l'Alliance des indépendants et son fondateur, Gottlieb Duttweiler (1888-1962), visant à inscrire le droit au travail dans la Constitution. Cependant, il considère que l'Etat doit encourager, voire même obliger, par sa politique fiscale et sociale, les entreprises privées à assurer leurs employés contre les risques du chômage. En 1944, il suggère même que l'Etat ait un rôle de relance de la production nationale par l'encouragement à la productivité et au goût du profit et de l'épargne.<sup>88</sup>

Dans l'un de ses derniers textes, daté de 1957, W.E. Rappard pense que

“Malgré leur philosophie libérale, les hommes de 1848 auraient sans doute prêté la main aussi à toutes les interventions étatiques que leurs successeurs ont été amenés à prendre en faveur d'autres membres de la collectivité helvétique. Ces interventions, que l'on peut englober sous le titre général de protectionnisme social, ont été motivées par le désir de mettre les masses urbaines à l'abri de certaines conséquences regrettables de l'évolution industrielle. (...)”

Le protectionnisme social, dont la législation du travail et les assurances diverses sont les manifestations les plus notables, tend moins à contre-carrer le progrès qu'à y adapter la vie des hommes et des collectivités qui y sont entraînés.”<sup>89</sup>

L'idée que se fait W.E. Rappard du rôle dévolu à l'Etat trouve certainement ses origines dans les thèses du socialisme d'Etat, thèses qu'il a étudiées lors de plusieurs séjours d'études à Berlin, Munich et Vienne, de 1905 à 1909. Il y suivit les cours des fondateurs du mouvement “Verein für Sozialpolitik”, Gustav Schmoller (1838-1917), Adolf Wagner (1835-

<sup>86</sup> RAPPARD, W.E., *La Révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse*. Berne, Stämpfli, 1914, p. 315.

<sup>87</sup> RAPPARD, W.E., *Les fondements constitutionnels de la politique économique suisse*, op. cit. p. 55.

<sup>88</sup> RAPPARD, W.E., “La société-machine, jungle ou jardin?”, in *Schweizerische Handelszeitung*, 22 juin 1944.

<sup>89</sup> RAPPARD, W.E., *Les conditions de la prospérité helvétique*, op. cit., pp. 33-34.

1917), Lujo von Brentano (1844-1931),<sup>90</sup> et a même entretenu des relations privilégiées avec Eugen Philippovich von Philippsberg (1858-1917), dont en 1909 il traduisit en français l'article en hommage à Gustav Schmoller intitulé "L'infiltration des idées sociales dans la littérature économique allemande".<sup>91</sup>

A la différence des socialistes, les tenants de ce courant déploraient l'absorption complète de l'individu par la société. L'Etat devait intervenir pour corriger les excès engendrés par le libéralisme économique, ce par esprit de justice et par respect de la personne humaine. Entre les hommes d'une même nation, la solidarité morale devait être plus forte que la solidarité économique.

"L'Etat est l'organe de cette solidarité morale, et c'est à ce titre qu'il n'a pas le droit de rester indifférent aux misères matérielles d'une partie de la nation."<sup>92</sup>

Cependant, l'Etat n'a pas à se substituer à l'individu, mais seulement à veiller à son bon développement, en n'excluant en aucun cas l'effort individuel, moteur principal de tout progrès économique. Les socialistes d'Etat ne remettent en cause ni l'initiative privée indispensable à l'accroissement de la production, ni la propriété qu'ils considèrent comme une institution fondamentale de leur ordre juridique, attitude qui les oppose à toute tentative collectiviste.

Reprenant les idées forces du socialisme d'Etat, W.E. Rappard est d'avis que ce qui fait la Suisse est la volonté manifestée par les Suisses de vivre unis dans le respect des institutions de démocratie semi-directe. Ainsi, par exemple, lorsque, dans les années vingt, le pays est aux prises avec une grave crise économique responsable d'une forte augmentation du chômage, ce qui met en péril cette volonté, il estime que la concertation entre partenaires sociaux et la solidarité humaine entre les différentes couches de la population sont des moyens propres à apaiser les tensions existantes. Durant la Deuxième Guerre mondiale, il est préoccupé par certains antagonismes entre classes sociales susceptibles de miner cette solidarité nationale et envisage les remèdes à y apporter.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Sur le socialisme d'Etat, voir GIDE, CHARLES; RIST, CHARLES, *Histoire des doctrines économiques*. Septième édition. Paris, Sirey, 1947, pp. 500-509.

LAJUGIE, JOSEPH, *Les doctrines économiques*. Paris, P.U.F., 1963, p. 33.

JAMES, EMILE, *Histoire sommaire de la pensée économique*. Paris, Editions Montchrestien, 1969, pp. 150-151.

<sup>91</sup> [RAPPAARD, W.E.], Trad. à PHILIPPOVICH, EUGÈNE DE, "L'infiltration des idées sociales dans la littérature économique allemande", in *Revue d'économie politique*, 23e a., t. XXIII, octobre 1909, n° 10, pp. 657-681; novembre-décembre 1909, n° 11-12, pp. 754-805.

<sup>92</sup> GIDE, CHARLES; RIST, CHARLES, *Histoire des doctrines économiques*, op. cit., p. 503.

<sup>93</sup> Copie lettre de W.E. Rappard à A. Schweizer, du 10 mars 1941, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 45/90.

Correspondance W.E. Rappard-M. Golay, octobre 1943, in *Fonds W.E. Rappard*, vol. 22/43.

Dans la mesure où il est nécessaire de corriger certaines inégalités sociales mais non d'intervenir dans la production, intervention qui aurait une incidence sur la prospérité du pays, W.E. Rappard se rapproche, après la Deuxième Guerre mondiale, davantage des Etats-Unis que des démocraties européennes, qui tendent à privilégier par diverses mesures, telles que nationalisations, planifications, fiscalité confiscatoire, subventions à la consommation, les principes d'égalité et de sécurité aux dépens de la liberté.<sup>94</sup>

Pour clore ce chapitre, reprenons la métaphore du jardinier proposée par W.E. Rappard:

“L'Etat doit se comporter en jardinier averti, vigilant et actif. Mais il aura fait tout son devoir lorsqu'il aura créé et lorsqu'il entretiendra, pour les êtres animés confiés à ses soins, les conditions les plus favorables à leur libre épanouissement. (...) [L'Etat n'est] ni un fainéant, ni un thaumaturge. Pour faire prospérer les plates-bandes dont il a la garde, il compte avant tout sur les ressources du sol, sur l'action de la pluie et sur la chaleur du soleil. Mais si son sol s'épuise, il l'enrichit d'engrais. Si la sécheresse sévit, sous les rayons d'un soleil trop ardent, il recourt à l'arrosoir. Ses interventions tutélaires sont destinées, non pas à se substituer aux opérations de la nature, mais à les seconder et parfois à y suppléer.”<sup>95</sup>

En cas de catastrophe naturelle, l'horticulteur étatique devra intervenir de façon plus active. Cependant, prévient W.E. Rappard,

“(…) qu'il relève les plants abattus par un ouragan, qu'il renouvelle la terre par la charrue ou par l'engrais, qu'il irrigue les champs desséchés par le défaut de pluie ou qu'il procède à de nouvelles semailles, jamais il ne devra sortir de son rôle d'humble auxiliaire de la nature.”<sup>96</sup>

## VII. Conclusion

Au terme de cette étude, nous espérons avoir montré que si W.E. Rappard n'a pas élaboré une théorie de l'Etat, son oeuvre contient cependant les éléments d'une doctrine précise du rôle de l'Etat dans la société moderne. Il adhérerait au libéralisme mais, afin d'assurer la concorde intérieure et parce que la solidarité entre les hommes doit l'emporter sur la solidarité économique, admettait un interventionnisme restreint. Cet intervention-

<sup>94</sup> RAPPARD, W.E., “La Suisse et l'équilibre économique international”, in *Economia internazionale* (Gênes), vol. III, n° 3, août 1950, pp. 760-761.

RAPPARD, W.E., “Freedom in the World Today”, in *Journal of International “Liberal” Exchange* (Londres), 1er trimestre 1950, p. 22.

<sup>95</sup> RAPPARD, W.E., “La société-machine, jungle ou jardin?”, *op. cit.*

<sup>96</sup> Ibid.

nisme, limité au domaine social, devait, tout en garantissant un certain bien-être à la population, corriger les inégalités les plus criantes, inégalités susceptibles de remettre en cause la cohésion nationale.

Ce n'est pas parce que W.E. Rappard avait une opinion claire sur les attributions de l'Etat qu'il ne s'est pas demandé, en scientifique qu'il était, comment déterminer pour chaque pays la politique économique la plus appropriée: libéralisme, étatisme ou autre. S'agissant d'une question qui mettait en jeu des buts idéaux de la société et qui n'était dès lors pas objet de connaissance rationnelle,<sup>97</sup> il considérait que le choix incombait au plus grand nombre grâce au système démocratique.<sup>98</sup>

C'est pour sauvegarder cette démocratie que W.E. Rappard, qui ne s'est pas cantonné dans le confort intellectuel de l'universitaire, s'est engagé activement dans la vie de la cité. Comme exemple de cette attention vigilante et constante portée à la démocratie, citons sa mise en garde, en 1957, quelques mois avant sa mort, contre la menace que représentait la formation de cartels en Suisse.<sup>99</sup>

C'est probablement parce qu'il était conscient que la démocratie semi-directe constitue le seul lien, si ténu soit-il mais combien essentiel et suffisant, entre les Suisses qu'il n'a cessé de lutter pour la sauvegarde de son pays et de ses institutions. En combattant pour la démocratie, c'est une Suisse unie et libre qu'il a défendue.

Victor Monnier  
Département d'histoire du droit  
et des doctrines juridiques et politiques  
Faculté de droit  
Université de Genève  
1211 Genève 4

<sup>97</sup> RAPPARD, W.E., *Les trois disciplines économiques. Leur classification et leurs buts*. Genève, Kündig, 1910, pp. 19–20.

RAPPARD, W.E., "La science et la politique économique et leurs relations réciproques", in *Comptes rendus des travaux de la société d'économie politique de Belgique* (Bruxelles), avril 1951, n° 203, pp. 17–19.

RAPPARD, W.E., "Sciences morales et action politique", in *Annales de l'Université de Lyon*, fasc. spécial, 1952–1953, p. 13.

<sup>98</sup> RAPPARD, W.E., *Les trois disciplines économiques*, op. cit., p. 21.

<sup>99</sup> W.E.R., *Les conditions de la prospérité helvétique*, op. cit., pp. 34–36.