



FACULTÉ
DE PHILOSOPHIE &
SCIENCES SOCIALES

UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

La prédominance d'une fiscalité libérale en Belgique

Une histoire politique (1847-1962)

Thèse présentée par Simon WATTEYNE

en vue de l'obtention du grade académique de docteur en Histoire, histoire de l'art et archéologie

Année académique 2020-2021

Sous la direction du Professeur Kenneth BERTRAMS (Promoteur)

Mondes Modernes et Contemporains

Jury de thèse :

Serge JAUMAIN (Université libre de Bruxelles, Président)

Kenneth BERTRAMS (Université libre de Bruxelles, Promoteur et Secrétaire)

Nicolas VERSCHUEREN (Université libre de Bruxelles)

Martin CONWAY (University of Oxford)

Benoit MAJERUS (Université de Luxembourg)

« L'art de l'imposition consiste à plumer l'oie pour obtenir le plus possible de plumes avec le moins possible de cris. »¹

Jean-Baptiste Colbert

Je dédie cette thèse de doctorat à mes grands-parents Paul et Marie-Louise, qui se souviennent encore de l'opération Gutt d'octobre 1944 ayant permis de sauver le franc après la guerre, lorsqu'ils avaient 17 et 16 ans respectivement : « C'était un bon ministre des Finances, Camille Gutt », m'ont-ils confié à plusieurs reprises.

¹ François D'AUBERT, *Colbert*, Paris, Perrin, 2010, p. 13.

Remerciements

Tout a commencé en septembre 2014, lorsque l'étudiant que j'étais s'est présenté au professeur Kenneth Bertrams pour lui soumettre l'idée de réaliser un mémoire sur l'évolution des revenus et des inégalités économiques en Belgique à l'époque contemporaine. Rapidement, la recherche fut orientée, grâce à ses conseils, sur l'histoire fiscale du pays. Deux mémoires universitaires, quelques articles et une thèse de doctorat plus tard, Kenneth est toujours présent, apparemment pas encore lassé de cette histoire fiscale interminable. C'est en très grande partie grâce à lui que j'ai choisi de persévérer dans la voie d'une thèse. Pour son encadrement, sa bienveillance, ses conseils et son amitié, je le remercie du fond du cœur.

Deux autres professeurs de l'ULB méritent mes remerciements pour leur aide précieuse tout au long de ce travail : Serge Jaumain, qui avait déjà participé à la supervision du premier mémoire, et Nicolas Verschuere, promoteur du second mémoire. Je suis ravi qu'ils aient tous les deux signé pour un deuxième tour d'histoire fiscale avec cette thèse de doctorat. Je remercie également tous mes collègues au centre de recherche Mondes Modernes et Contemporains.

Tout doctorat est principalement un travail solitaire. C'est d'autant plus vrai pour une thèse en histoire fiscale. Heureusement, j'ai rencontré Christophe Farquet (Fribourg). La lecture de ses travaux a grandement contribué à façonner mes hypothèses. Je le remercie pour ses conseils, ses idées, ses encouragements, et pour le plaisir unique d'une tournée des bars de Bruxelles en bavardant des subtilités de l'histoire fiscale !

Je dois beaucoup à d'autres rencontres. Le professeur Benoit Majerus (Luxembourg) a été le premier à m'inviter pour venir présenter mes recherches devant une équipe de chercheurs aguerris à l'histoire financière et monétaire. J'ai également eu l'opportunité de faire partie du *Social Justice project*, sur l'invitation des professeurs Martin Conway (Oxford) et Camilo Erlichman (Maastricht), qui m'ont fait confiance alors que j'étais le seul doctorant du groupe composé de professeurs venus de toute l'Europe. J'ai beaucoup appris de nos débats théoriques sur la justice sociale, appliquant les idées retenues dans ce travail. Je remercie également les professeurs Patrick Emmenegger (Saint-Gall), Pauli Kettunen (Helsinki), Klaus Petersen (Danemark-du-Sud) et Herbert Obinger (Brême), rencontrés à la *Nordwel summer school*, en 2018 et en 2019, qui ont formulé certaines des remarques et critiques les plus constructives m'ayant permis de progresser par la suite. Je salue et remercie enfin tous les membres de la Société française des Finances publiques que j'ai rejoint avec grand plaisir et beaucoup d'intérêt, en particulier les professeurs Sébastien Kott (Poitiers), Céline Husson-Rochongar (Amiens), Cédric Glineur (Amiens) et Emmanuel de Crouy-Chanel (Amiens).

Au sein du SPF Finances, je tiens à remercier Guy Vandeput, secrétaire du Président, ainsi que Philippe Bruggeman, qui m'ont donné accès à de nombreux livres et archives conservés au sein du SPF. M. Bruggeman a également eu la gentillesse de m'inviter à une très belle exposition temporaire sur les 75 ans de l'opération Gutt, qu'il avait organisé au sein du SPF à l'aide d'archives et de photographies inédites.

J'adresse surtout mes remerciements personnels à mon frère Pierre, mes parents, mes grands-parents auxquels je dédie cette étude, mes amies et amis. Enfin, je veux remercier ma fiancée, Laurie Hautekeer, que j'aime plus que tout et qui s'est montrée une excellente professeure de droit fiscal, pour pallier mes lacunes en la matière.

Liste des abréviations

Archives de l'État	AE
Archives générales du Royaume	AGR
Académie royale de Belgique	ARB
Banque nationale de Belgique	BNB
Comité Central Industriel	CCI
Florin	FL
Franc belge	FB
Fédération des Entreprises Belges	FEB
Fédération des Industries Belges	FIB
Fonds Monétaire International	FMI
Impôt complémentaire personnel	ICP
Impôt sur les personnes physiques	IPP
Institut Émile Vandervelde	IEV
<i>Katholieke Universiteit Brussel</i>	KUB
<i>Katholieke Universiteit Leuven</i>	KUL
Ministère des Finances	MF
Mouvement chrétien des Indépendants et des Cadres	MIC
Office national de Sécurité sociale	ONSS
Parti Communiste Belge	PCB
Parti Ouvrier Belge	POB
Parti Socialiste Belge / <i>Belgische Socialistische Partij</i>	PSB-BSP
Parti Social-Chrétien / <i>Christelijke Volkspartij</i>	PSC-CVP
<i>Reichskreditkassenscheine</i>	<i>RKK-Scheine</i>
Revue Belge d'Histoire Contemporaine	RBHC
Revue Belge de Philologie et d'Histoire	RBPH
Secrétariat général	SG
Société des Nations	SDN
Université libre de Bruxelles	ULB
<i>Vrije Universiteit Brussel</i>	VUB

Introduction

Comment la fiscalité belge a-t-elle été construite, au cours des XIX^e et XX^e siècles, par les multiples confrontations politiques entre les divers acteurs principaux et secondaires des milieux politiques et administratifs ? Articulée autour de cette question centrale, la présente recherche retrace l'histoire de ces conflits politiques qui ont rythmé les grandes orientations de la fiscalité en Belgique en débutant avec les tentatives de réformes fiscales du premier cabinet libéral en 1847, durant la crise des Flandres, et se terminant avec la grande réforme des contributions directes de 1962. Elle décrit également les acteurs principaux à l'œuvre derrière ces batailles politiques de l'impôt ainsi que leurs motivations. Enfin, elle pose un constat majeur, une réalité qui n'a jamais été étudiée jusqu'à présent, que le député libéral Louis Franck, alors dans l'opposition catholique, décrivait déjà le 7 août 1913 de la façon suivante :

« Dans ces dernières années, nos grandes places commerciales qui, en matière financière, n'avaient, il y a vingt ans, qu'une importance secondaire, ont pris un rôle de premier ordre et de première ligne. Elles le doivent sans doute à l'initiative, à l'énergie de nos capitalistes, de nos négociants et de nos industriels ; mais elles le doivent aussi à deux facteurs particuliers : le concours des capitaux étrangers et la grande liberté fiscale qui a favorisé jusqu'ici dans notre pays l'organisation et le fonctionnement des sociétés anonymes. (...) Avec la Suisse, messieurs, qui, à cet égard, est dans la même situation que nous, la Belgique est devenue comme une oasis au milieu de la fiscalité envahissante et souvent agressive des grands pays voisins. (...) En quoi les nouveaux impôts menacent-ils cette situation ? »¹

Il semble ainsi que la Belgique est devenue, au début du XX^e siècle, un paradis fiscal attractif pour les capitaux belges et étrangers, tandis que les pays voisins modernisent leurs systèmes d'impôts et accentuent la pression fiscale. Pour que le pays parvienne à demeurer cet « oasis », une série de principes libéraux sont strictement appliqués au système fiscal, tel que le maintien du secret bancaire, probablement l'une des mesures les plus emblématiques. La fin de citation comporte aussi une certaine importance dans la suite de cette étude : si la Belgique semble avoir pu se targuer, au cours de son histoire, d'être une place-forte financière pour les fortunes mobilières, de nombreuses réformes fiscales ont menacé cette réalité, parfois sérieusement. Ces réformes se sont justifiées au cours du temps pour diverses raisons : crises économiques, politiques ou sociales plus ou moins marquées selon les époques, et bien sûr les deux guerres mondiales. La fiscalité belge se caractériserait donc par la prédominance d'une idéologie et de mécanismes dits libéraux tout au long de l'existence du pays en vue d'attirer et de conserver les fortunes mobilières belges et étrangères dans les établissements financiers du pays. En ce sens, ce travail s'inscrit dans une historiographie relativement récente de la fiscalité en Belgique.

¹ Création de ressources financières en vue des nouvelles dépenses militaires, *Ann. Parl.*, Ch., 1912-1913, séance du 7 août 1913, p. 2126. Toutes les citations en langue étrangère dans la suite du texte sont traduites par mes propres soins.

1) Apports à l'historiographie

« Le régime des impôts relève à la fois du droit constitutionnel et public, du droit administratif et de la science économique ; mais il touche aussi aux spéculations de la politique. L'histoire des finances est, en effet, intimement liée à l'histoire générale ; comme celle-ci, elle marque la direction dans laquelle se meut l'humanité. Aussi, est-elle intéressante à plus d'un titre et devrait-elle faire l'objet d'un enseignement spécial dans nos établissements d'instruction. »² Ces mots éloquentes sont écrits en 1919 par Charles Clavier, un haut fonctionnaire belge de l'administration des Finances.

Pourtant, un siècle plus tard, le système fiscal belge, au cœur de nombreuses polémiques depuis la crise financière de 2008, ne suscite qu'un intérêt récent et limité des historiens et reste l'apanage des économistes et des juristes. La complexité technique du sujet et son austérité apparente découragent probablement la recherche historique. L'état actuel de la littérature sur l'histoire fiscale constitue donc une première raison au choix d'analyser les politiques fiscales belges aux XIX^e et XX^e siècles. Car l'impôt est, comme tout fait social, un objet d'étude scientifique auquel les historiens peuvent certainement apporter une valeur ajoutée, sans être pour autant des spécialistes du droit, de la finance ou de l'économie. L'historien français Jean Bouvier donne ainsi un avis pertinent sur la mission des historiens face à l'impôt :

« La problématique de l'historien sur "le fait de l'impôt" le conduit normalement, d'une part, à prendre une vue dynamique de la fiscalité, qui envisage les combinaisons progressives, des décisions innovatrices, et des permanences structurelles de longue durée. Et d'autre part, à tenter d'intégrer l'impôt dans une certaine "totalité" historique qui, seule, peut permettre de dépasser les étroitesse respectives de la vue "économiste" ou de la vue "politique" des évolutions, en radiographiant autant que faire se peut les bases et les dimensions sociales de la fiscalité. »³

Il en ressort que, d'une part, ce serait une erreur que de distinguer l'impôt de son milieu politique, économique, social et juridique. Le travail des historiens consiste justement à le replacer dans son milieu et dans la perspective du temps pour obtenir une vision globale du passé. D'autre part, en devenant un objet d'étude historique, la fiscalité permet de jeter un regard neuf et innovant sur l'histoire plus générale de nos sociétés.

Le premier historien à se risquer dans cette aventure en Belgique est un étudiant de l'Université libre de Bruxelles, Jean Schoysman, qui réalise un mémoire de fin d'études, richement documenté, sous la direction de Jean Stengers en 1965, dans lequel est abordé l'évolution des débats politiques et intellectuels à propos de la progressivité des taux, depuis la création du pays en 1830 jusqu'à l'adoption officielle des premiers impôts progressifs, en 1919⁴. Limitée aux débats, en réalité peu nombreux, sur la progressivité, l'étude de Schoysman délaisse entièrement les pratiques et les politiques fiscales en application au XIX^e siècle et tend à rendre la question de l'impôt progressif

² Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique, précédée d'un aperçu général de l'évolution fiscale*, Hasselt, Imprimerie Jos. Van Langenacker, 1919, p. 6.

³ Jean BOUVIER, « Le système fiscal français du XIX^e siècle. Étude critique d'un immobilisme », dans Jean BOUVIER, Jacques WOLFF, Robert SCHNERB, *Deux siècles de fiscalité française, XIX^e-XX^e siècles : histoire, économie, politique*, Sorbonne, Paris, 1973, pp. 258-259. Ce passage est cité dans Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht: Fiscaal beleid in België (1830-1914)*, Bruxelles, Katholieke Universiteit Brussel (KUB), 2003, p. 30.

⁴ Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt en Belgique et son reflet dans la politique belge (1830-1919)*, mémoire, ULB, 1965.

plus importante qu'elle ne l'est durant cette période par rapport à d'autres débats clivants. Plus largement, l'étude de Schoysman ne nous apprend rien sur les liens entre la fiscalité et l'économie ou la politique du XIX^e siècle.

En 1990, à l'initiative et sous la direction de l'historien Paul Janssens, une étude globale de trois siècles d'histoire présente succinctement, pour la première fois, l'évolution du système fiscal des territoires de la Belgique actuelle, en insistant sur le lourd fardeau des taxes de consommation au XVIII^e siècle, sur l'immobilisme des contributions directes et l'importance des douanes et accises au XIX^e siècle, et sur l'augmentation incessante de la pression fiscale au XX^e siècle⁵.

Quelques années plus tard, à la fin des années 1990, l'historien André Hardewyn réalise une thèse de doctorat, en néerlandais, à la *Vrije Universiteit Brussel*, sous la direction de Guy Vanthemsche⁶. Menée à l'échelle d'un demi-siècle, son étude regroupe explicitement les théories sur la guerre, sur le développement économique et sur les institutions politiques pour expliquer, dans les premières décennies du XX^e siècle, le développement du système fiscal belge, en liant celui-ci à la culture du compromis issu de l'introduction du suffrage universel au vote simple et de l'émergence des coalitions au pouvoir. Selon Hardewyn, le cas belge, avec ses spécificités politiques, rejoint ceux des États modernes du XX^e siècle, à savoir l'histoire d'une augmentation constante de la pression fiscale, en particulier sur les revenus du travail, confirmée par la thèse de doctorat historico-statistique de l'historien Piet Clement, dirigée par le professeur Herman Van der Wee, qui présente les comptes nationaux belges de la période 1830-1940⁷.

Cette histoire du développement des systèmes fiscaux au XX^e siècle se confirme dans les autres pays voisins depuis une trentaine d'années avec les études notables de Martin Daunton⁸ pour l'Angleterre, de Nicolas Delalande⁹ et Frédéric Tristram¹⁰ pour la France, de Hans-Peter Ullmann¹¹ pour l'Allemagne, de Elliot Brownlee¹², Robert Stanley¹³ et Joseph Thorndike¹⁴ pour les États-Unis. Hardewyn est également l'auteur d'une série d'articles, tirés en grande partie de chapitres de sa thèse : le premier porte sur l'occupation allemande durant la Première Guerre mondiale¹⁵, le deuxième sur les politiques fiscales menées durant les Années folles¹⁶ publié dans un numéro

⁵ Paul JANSSENS, Hilde VERBOVEN, Albert TIBERGHIE, *Drie eeuwen Belgische belastingen. Van contributies, controleurs en belastingconsulenten*, Bruxelles, 1990.

⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid en economische efficiëntie. Een halve eeuw fiscaal beleid in België (1914-1962)*, Bruxelles, VUB Press, 2003.

⁷ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën en het ontstaan van een sociale welvaartsstaat 1830-1940 : drie benaderingen*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven (KUL), 1995.

⁸ Martin DAUNTON, *Trusting Leviathan. The politics of taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001; ID., *Just taxes: the politics of taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

⁹ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014.

¹⁰ Frédéric TRISTRAM, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.

¹¹ Hans-Peter ULLMANN, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen*, Munich, Bech, 2005.

¹² Elliot BROWNLEE, *Federal taxation in America: a short history*, New York, Woodrow Wilson Center Press & Cambridge University Press, 1996.

¹³ Robert STANLEY, *Dimensions of law in the service of order : origins of the Federal Income Tax, 1861-1913*, New York, Oxford University Press, 1993.

¹⁴ Joseph THORNDIKE, *Their fair share: taxing the rich in the age of FDR*, Washington, Urban Institute Press, 2013.

¹⁵ André HARDEWYN, « Een 'vergeten' generale repetitie : de Duitse oorlogbelastingen in België tijdens de Eerste Wereldoorlog », *Cabiers d'Histoire du Temps présent* (30/60), 1996, pp. 183-210.

¹⁶ ID., « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *RBPH*, T. 75, 1997, pp. 1085-1122.

thématique de la *Revue belge de Philologie et d'Histoire* et le troisième offre un aperçu plus large de l'évolution de la fiscalité belge entre 1914 et le début des années 1990¹⁷.

En 2003, l'historien flamand Stijn Van de Perre réalise à son tour une thèse de doctorat sur les politiques fiscales de la Belgique entre 1830 et 1914, sous la direction de Paul Janssens de l'*Universiteit Gent*¹⁸. La question centrale de son étude vise à expliquer pourquoi le système fiscal belge du « long XIX^e siècle », hérité de la Révolution française, est resté aussi statique et n'a connu aucune grande réforme avant la Première Guerre mondiale. D'après Van de Perre, cette immobilité de la législation fiscale s'explique par le jeu de trois dimensions. La première est idéologique : les libéraux et les catholiques au pouvoir ont maintenu un système fiscal qui profite à l'ordre social et au développement de l'économie. La deuxième est politique : les impôts permettent de maintenir l'équilibre des pouvoirs politiques et toute manipulation peut avoir des conséquences électorales. La troisième est économique : les budgets sont restés suffisamment élastiques pour affronter les déficits potentiels et il n'y a donc aucune raison économique de modifier la fiscalité en profondeur au cours de la période.

La présente étude confirme en grande partie l'analyse de la construction du système fiscal belge telle que celle avancée par Van de Perre et Hardewyn. Un éclairage original est cependant apporté à plusieurs niveaux. Premièrement, l'analyse est élargie chronologiquement en entremêlant l'étude du XIX^e siècle avec celle du XX^e siècle. Les travaux de Van de Perre et de Hardewyn postulent que la Première Guerre mondiale constitue une période de rupture de la fiscalité belge et divisent donc naturellement les deux siècles en deux périodes distinctes. Or, la compréhension des politiques fiscales menées avant et après 1914 est primordiale pour expliquer l'inertie libérale du système fiscal belge au cours des XIX^e et XX^e siècles. Deuxièmement, au niveau méthodologique, la présente étude utilise une large variété d'archives qui permet d'approfondir de manière inédite l'influence du contexte politique national et des mouvements de capitaux sur l'orientation des décisions en matière fiscale. Aussi pertinentes que soient les études pionnières de Van de Perre et de Hardewyn, celles-ci tendent à survoler parfois trop rapidement les débats politiques sur la fiscalité au sein du gouvernement et du Parlement.

Dans le champ scientifique de l'histoire internationale et de l'histoire comparative, le cas de la fiscalité belge confirme le peu d'engouement de la part des historiens, à l'exception de deux ouvrages. Le premier est écrit par l'historien suisse Christophe Farquet, qui étudie comment les dirigeants helvétiques sont parvenus, après la Première Guerre mondiale, à écarter les attaques des dirigeants étrangers – y compris belges – à l'encontre du secret bancaire et des avantages fiscaux du pays, tout en renforçant son attrait pour les capitaux étrangers. S'appuyant sur des archives suisses et européennes, Farquet démontre le cas spécial de la Belgique, qui demeure un bastion conservateur réticent à participer à toute entraide fiscale internationale durant l'entre-deux-guerres en comparaison des autres nations européennes. Il confirme ainsi que les décideurs belges se sont confrontés, plus qu'ailleurs, au dilemme entre la mise en place de politiques d'attraction des capitaux européens en fuite et la nécessité de réprimer la fraude fiscale grandissante¹⁹.

17 ID., « Les déterminants politiques (...) », *op.cit.*

18 Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*

19 Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale*, Neuchâtel, Alphil, 2016. Voir également ID., *Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XX^e siècle*, Paris, Sciences Po, 2018.

La seconde étude, assez courte, est écrite par deux historiens américains, Kenneth Scheve et David Stasavage. Écartant les seuls arguments de l'élargissement démocratique au XX^e siècle ou de l'accroissement des inégalités, Scheve et Stasavage démontrent que la raison principale qui pousse à l'adoption d'impôts progressifs sur les hauts revenus est la mobilisation des États avant, pendant et après les deux guerres mondiales. La limite de l'intérêt de cette étude comparative pour le présent travail tient à ce que la Belgique est mise dans la même catégorie que tous les pays démocratiques belligérants, tels que la Grande-Bretagne ou la France, qui connaissent une augmentation rapide des taux marginaux supérieurs²⁰ des impôts progressifs à partir de la Première Guerre mondiale²¹. Or, contrairement à l'ensemble des pays européens, la Belgique n'a pas d'impôts progressifs pendant la guerre, ne les adoptant qu'à partir de 1919, et les taux marginaux supérieurs restent comparativement limités tout au long de l'entre-deux-guerres ; il n'est pas possible d'entrevoir dans cette étude le conservatisme fiscal qui caractérise le territoire national dans les premières décennies du XX^e siècle.

Outre l'originalité du sujet traité, une autre raison du choix de l'objet de cette étude tient à son actualité : depuis l'éclatement de la crise financière en 2007-2008 et le creusement des dettes publiques, la Belgique est confrontée à d'importants défis fiscaux, comme partout ailleurs. Les débats politiques sur l'orientation de la fiscalité occupent le devant de la scène depuis plusieurs années et prendront certainement une nouvelle ampleur suite à la crise sanitaire du Covid-19 à l'heure où ces lignes sont écrites. Si tous les acteurs sociaux, politiques et économiques s'accordent sur une diminution des impôts sur les revenus du travail, parmi les plus élevés au monde, faut-il la contrebalancer par une taxation accrue des avoirs mobiliers, par une augmentation de la fiscalité indirecte ou par une réduction des dépenses de l'État ? Dans ce contexte, il semble d'autant plus intéressant de se pencher sur plus d'un siècle d'histoire fiscale de la Belgique pour mieux comprendre le sens des pressions actuelles en faveur d'une taxation accrue du capital mobilier et leur échec relatif jusqu'à présent.

2) Constats et problématique

Cette étude se veut une histoire politique de la fiscalité belge, dont l'objectif principal consiste à décrire et analyser les innombrables conflits politiques visant à orienter la fiscalité belge, entre 1847 et 1962, afin d'expliquer le passage d'une situation de paradis fiscal au XIX^e siècle à celle d'un État-Providence du XX^e siècle caractérisé, d'une part, par une augmentation constante de la pression fiscale et par des déficits budgétaires quasi-chroniques et, d'autre part, par la prédominance d'une fiscalité libérale attractive pour les fortunes mobilières.

En effet, un constat principal traverse cette étude visant à comprendre les diverses confrontations politiques pour la maîtrise de l'impôt : la Belgique se caractérise par la prédominance d'un libéralisme fiscal tout au long de son histoire.

Cette étude soutient que, depuis la création du pays, les décideurs politiques ont systématiquement défendu une vision profondément libérale de la fiscalité, qui a contribué à transformer la Belgique en paradis fiscal avant l'heure, au début du XX^e siècle. Autrement dit, la

²⁰ Le taux marginal supérieur d'un impôt progressif est le taux appliqué à la tranche la plus élevée de la matière taxable.

²¹ Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich: a history of fiscal fairness in the United States and Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

nation dispose dès sa création d'une fiscalité légère sur les revenus du travail et inexistante sur les revenus du capital, que les gouvernants, tous membres de la haute bourgeoisie catholique ou libérale, souhaitent maintenir pour des raisons économiques et idéologiques.

Ce constat permet également de comprendre la persistance exceptionnellement longue des impôts directs hérités de la Révolution française dans les années 1790 jusqu'au lendemain de la Première Guerre mondiale. Aucun autre pays industrialisé, en Europe ou au-delà, n'a connu un système fiscal d'une telle longévité. Une seconde raison de la défense tenace de ce système fiscal centenaire tient au lien étroit qui existe entre l'impôt et le système électoral belge en application entre 1830 et 1918, qu'il s'agisse du suffrage censitaire ou du suffrage masculin au vote plural. Les quelques tentatives de réforme des contributions directes font prendre conscience aux gouvernants qu'ils se mettent systématiquement à dos les classes bourgeoises censitaires. C'est pourquoi les réformes fiscales qui précèdent la fin du suffrage censitaire en 1893 sont aussi des tentatives d'influencer le système électoral basé sur l'impôt, en supprimant ou en ajoutant des électeurs réputés pour appartenir à la sphère catholique ou libérale. Fraude électorale et fraude fiscale sont étroitement corrélées au XIX^e siècle.

Ce constat majeur est également valable pour le XX^e siècle : les décideurs politiques et les réseaux de plus en plus nombreux d'experts qui les entourent ont continué de favoriser, davantage qu'à l'étranger, des politiques fiscales peu contraignantes à l'égard des capitaux mobiliers des contribuables, en mobilisant une argumentation à la fois morale et économique, héritée du XIX^e siècle, véritable âge d'or de la fiscalité libérale. Les événements du XX^e siècle – en particulier les deux périodes d'occupation allemande – ont certes entraîné une hausse constante de la pression fiscale, en particulier sur les revenus du travail. L'introduction du suffrage universel au vote simple et la montée du mouvement ouvrier ont permis de reporter, au nom d'une plus grande équité devant l'impôt, une partie plus conséquente du fardeau fiscal sur les possédants, empêchant la Belgique de suivre le modèle suisse d'un maintien presque total du paradis fiscal hérité du siècle précédent²². Mais les noyaux de politiques et d'experts au cœur des politiques fiscales restent essentiellement issus des rangs conservateurs et vont défendre avec un certain succès une vision libérale de la fiscalité en protégeant le mieux possible les fortunes mobilières des Belges et des étrangers au sein du pays, qui demeure ainsi, dans une moindre mesure qu'au début du XX^e siècle, un paradis fiscal.

3) Sources d'archives

Le défi le plus important de la recherche en histoire fiscale tient à la technicité des documents. La politique fiscale suppose le maniement de mécanismes complexes que décrivent les rapports, les débats et les tableaux disponibles. Il s'agit dès lors d'éviter de céder à la tentation d'une histoire trop technique et descriptive des lois fiscales qui laisserait de côté leur portée politique et leurs effets économiques. L'intérêt d'une telle étude aurait été limité. Inversement, il s'agit d'éviter de négliger les complexités du droit fiscal. Des décisions politiques essentielles passent souvent par des mécanismes subtils qui peuvent apparaître comme secondaires au premier abord. Cette étude vise donc à préserver un certain équilibre entre les deux approches.

²² Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, *op.cit.*

En vue de répondre aux questions de recherche, cette étude mobilise une large variété de sources archivistiques, principalement institutionnelles. Les annales parlementaires de la Chambre des Représentants, souvent considérées comme une source traditionnelle et peu innovante à la recherche historique, s'inscrivent pourtant au cœur de l'analyse. La raison est simple ; elles n'ont été que très peu mobilisées dans le cadre de la recherche en histoire fiscale et offrent une mine d'informations exceptionnelles sur les motivations politiques, économiques et morales derrière chaque loi fiscale, au-delà des seules altercations parfois bien grandiloquentes entre parlementaires. C'est pourquoi les documents parlementaires (exposés des motifs, amendements et rapports de commission) s'avèrent également d'une grande utilité pour approfondir, outre les articles de loi, les motivations du gouvernement et des parlementaires dans l'orientation des politiques fiscales.

Les budgets annuels gouvernementaux offrent quant à eux un nombre conséquent d'informations quantitatives exceptionnelles sur les recettes et dépenses, permettant une analyse plus objective des motivations politiques derrière les lois fiscales. Leur utilisation systématique s'avère donc primordiale pour toute recherche en histoire fiscale.

La presse constitue la troisième source d'archives mobilisées tout au long de cette étude. S'y plonger est un exercice périlleux pour tout historien ; il est chronophage lors des dépouillements et les informations recueillies doivent être traitées avec la plus grande prudence quant à leur véracité, en particulier dans le domaine fiscal. Mais la presse reste incontournable lorsqu'il s'agit de comprendre certaines décisions politiques liées à l'impôt, ou au contraire l'impossibilité de prendre certaines décisions suite aux publications des grands quotidiens belges qui, en effet, orientent à la fois l'opinion publique mais aussi l'action politique des dirigeants. La presse est également le meilleur moyen d'analyser certaines conséquences des politiques fiscales, notamment sur le plan électoral. A côté des quotidiens, certaines grandes revues d'opinion de l'époque sont également mobilisées.

Les procès-verbaux du conseil des ministres forment un autre bloc d'archives fort utiles pour analyser les discussions au sein même de chaque gouvernement. Leur seule limitation est de se cantonner à la période postérieure à 1918, tout simplement parce qu'il n'était pas de coutume de retranscrire les réunions du Conseil avant la guerre.

Les archives en provenance du ministère des Finances ne se taillent pas la part du lion dans cette étude. Plusieurs problèmes sont à soulever quant à leur utilisation. Tout d'abord, elles sont lacunaires et éparées, contrairement à ce que l'on peut trouver dans nos pays voisins, comme en France où les archives fiscales de l'administration se comptent par centaines de fonds²³. Les fonctionnaires actuels du SPF Finances portent la faute à des inondations dévastatrices dans les salles d'archives ainsi qu'à la décision, au cours du temps, de simplement détruire un grand nombre de documents par manque de place ou suite aux divers déménagements du SPF à Bruxelles au cours des trois ou quatre dernières décennies. Il est dès lors presque impossible de mobiliser quoi que ce soit d'utile pour toute la recherche antérieure à 1914.

Deux seuls fonds d'archives sont disponibles aux Archives Générales du Royaume (AGR) pour couvrir la période allant de 1914 à 1965, d'une importance parfois limitée dans le contenu, mais d'une grande importance pour couvrir notamment les deux guerres mondiales – pour la Seconde Guerre mondiale, les archives personnelles du secrétaire général Oscar Plisnier (AGR)

²³ Frédéric TRISTRAM, *Une fiscalité pour la croissance, op.cit.*, p. 13.

sont également mobilisées ainsi que les archives de l'administration militaire (CEGESOMA) – d'autant plus que les archives parlementaires sont évidemment lacunaires pour ces deux périodes.

Depuis 2016, le SPF Finances a déposé une série de nouveaux fonds désormais inventoriés aux AGR, portant principalement sur la période postérieure aux années 1970. Si la plupart de ces archives ne sont pas utilisées dans cette étude qui s'arrête aux années 1960, sont mobilisés le nouveau fonds d'archives du personnel du ministère des Finances afin de retrouver toute une série de hauts fonctionnaires ainsi que leur parcours au sein de l'administration ainsi que le fonds d'archives de l'administration générale des impôts et du recouvrement.

Les archives personnelles de plusieurs ministres ont été mises à profit dans la presque totalité des chapitres. Les papiers de Walthère Frère-Orban (ULB), du comte Charles de Broqueville (AGR), de Georges Theunis (AGR), de Max-Léo Gérard (AGR), de Michel Levie (AGR) et d'André Dequae (KADOC) sont les plus abondantes vis-à-vis de la fiscalité belge. Dans une moindre mesure, les papiers de Frans Schollaert et Georges Helleputte (AGR), de Henri Jaspar (AGR), de Joseph Pholien (AGR), de Max Buset (IEV) et de Léo Collard (IEV) ont été utilisés. Les papiers de Marcel-Henri Jaspar (AGR), de Henri de Man (pour la partie conservée aux AGR) ont été parcourues sans offrir toutefois d'archives réellement pertinentes pour cette étude.

Cette étude mobilise également les travaux scientifiques contemporains sur la fiscalité de divers experts belges ou étrangers qui ont influencé les débats en Belgique au cours des XIX^e et XX^e siècles. Il s'agit principalement d'œuvres juridiques. Ces travaux ne sont pas exhaustifs : en effet, cette étude ne prétend pas retracer l'histoire de la jurisprudence en matière fiscale, qui suit un rythme et des acteurs différents de ceux des décisions politiques en matière de normes et de lois fiscales.

Enfin, les procès-verbaux des conseils généraux du Parti ouvrier pour l'entre-deux-guerres (IEV), ainsi que les rapports annuels de la Banque nationale de Belgique (BNB) forment le dernier bloc d'archives utilisées occasionnellement. En particulier, les rapports de la BNB fournissent avec une grande précision les chiffres de l'encaisse métallique détenue par la banque centrale. Il est assez difficile de se rendre compte de la façon dont un gouvernement est apprécié par le public. Les journaux d'opposition sont, par définition, contre lui. Les journaux pro-gouvernementaux le défendent et le louent, par principe. A quel thermomètre, à quelle jauge peut-on recourir ?

Quelques éléments matériels peuvent servir d'indication : notamment les sorties et les rentrées d'or enregistrées à l'Institut d'émission de la Banque nationale. C'est donc là qu'intervient l'utilisation des rapports de la BNB (ainsi que les procès-verbaux du conseil des ministres). Ces sorties et ces rentrées d'or se font surtout à l'intervention de la BNB elle-même. Rare sont les particuliers qui vont y chercher des « briques », des lingots d'or. Mais c'est la BNB qui envoie de l'or à l'étranger ou en reçoit selon que les besoins en change étranger dépassent ceux en change national ou inversement. C'est là le jeu de l'étalon-or. Souvent même ces nivellements se traduisent, non par des envois d'or effectifs, mais par de simples transferts de compte à compte entre banques centrales. Ce qui compte réellement, c'est l'ensemble des sorties d'or du pays, qui illustre parfaitement le rapport de cause à effet existant entre l'inquiétude publique et les exportations de capitaux. Et qu'est-ce qui peut particulièrement inquiéter le public et pousser à l'évasion des fortunes ? La politique fiscale.

Une lacune est toutefois à noter au niveau des archives abordées : cette recherche ne s'attache qu'au système fiscal de l'État belge, de sorte que le traitement de la fiscalité appliquée dans les colonies du royaume et celui de la fiscalité communale ont été délaissés. Deux raisons permettent de le justifier : tout d'abord, si leur histoire reste à écrire, les fiscalités coloniales et communales de

la Belgique connaissent un développement relativement différent de celui du système fiscal de l'État central et présentent peu d'intérêts pour les questions de recherche posées (plus précisément, ces fiscalités évoluent à l'unisson des réformes fiscales nationales, mais connaissent des adaptations locales, telles que des exonérations de certains revenus ou des centimes additionnels à certains impôts) ; ensuite, l'inclusion de ces deux volets de la fiscalité belge dans cette étude aurait nécessité de recourir à des fonds d'archives totalement distincts de ceux qui sont utilisés ici, puisque ce sont des niveaux de pouvoir différents. Remarquons que les historiens de la fiscalité, à l'étranger comme en Belgique, ne se sont jamais embarrassés jusqu'à présent de se justifier sur ces lacunes dans leurs travaux respectifs de la politique fiscale des États-nations, même si leur étude offrirait néanmoins des informations précieuses pour la recherche historique, telles que le calcul des taux *effectifs* d'imposition à une époque donnée (les taxes locales venant se superposer aux taxes nationales, il est nécessaire d'en tenir compte pour connaître ce fameux taux effectif que paie un contribuable).

4) Structure et périodisation

Organisée de manière chronologique, cette étude, dont l'objectif vise à brosser un portrait de l'évolution fiscale de la Belgique de 1847 à 1962, est divisée en quatre parties. La première partie de cette étude, elle-même divisée en quatre chapitres, se concentre sur la deuxième moitié du XIX^e siècle et la première décennie du XX^e siècle pour montrer comment la Belgique devient un paradis fiscal. Tout au long du XIX^e siècle, la pression fiscale reste stable et relativement plus faible que chez ses grands voisins anglais et français. Les mécanismes de contrôle de l'administration envers les contribuables et les instituts bancaires qui abritent leurs avoirs sont pratiquement inexistantes. Les revenus de capitaux mobiliers (soit les revenus provenant des rentes d'État, des obligations et actions de sociétés, des prêts entre particuliers, des dépôts en compte courant dans les banques ou à la Caisse d'Épargne, etc.) ne sont pas taxés.

Pourtant, à plusieurs reprises au cours de cette période, la fiscalité libérale de la Belgique est menacée. Les premiers risques de fléchissement ont lieu à partir de 1847, ce qui explique le choix de débiter cette étude à cette date. En effet, le premier cabinet libéral de l'histoire du pays, confronté à deux crises distinctes – celle des Flandres et celle venue de l'agitation révolutionnaire parisienne – doit gérer un grave déficit budgétaire. Les libéraux font alors le choix de réformer les contributions directes pour les rendre plus équitables, désireux de calmer les esprits de révolte au sein de la population ouvrière. Si le poids économique de ces réformes est marginal, le gouvernement se retrouve pourtant pris dans une crise ministérielle qui pourrait entraîner sa chute sur la question du renforcement du contrôle fiscal des valeurs mobilières.

La question fiscale resurgit ensuite à la fin des années 1870 face aux déficits budgétaires de la première guerre scolaire, qui déchire les deux grands partis sur la question de la législation de l'enseignement primaire et moyen pour trancher quelle vision du monde, chrétienne ou laïque, va l'emporter durablement²⁴. Alors que les nouvelles lois scolaires entraînent un accroissement conséquent des dépenses de l'État, les libéraux prennent le risque d'augmenter considérablement les impôts et de manipuler ceux-ci à des fins électorales.

²⁴ Jean-Philippe SCHREIBER, « Guerre scolaire ou guerre de religion ? Réflexions sur deux épisodes de l'histoire politique belge contemporaine », dans Anne MORELLI (éd.), *Les religions et la violence*, Bruxelles, ULB, 1998, p. 25.

Au cours des années 1890, la fiscalité libérale du royaume rencontre un nouvel ennemi : le Parti ouvrier. Alors que le pays présente une situation de domination de classe tendue à l'extrême²⁵, les revendications socialistes d'une réforme radicale des vieilles contributions directes héritées de la Révolution française surgissent avec fracas sur la scène politique. Le spectre de l'impôt progressif²⁶ sur tous les types de revenus s'est réveillé partout en Europe et ne s'est jamais autant rapproché d'une concrétisation en Belgique, bien que le pays soit devenu attractif pour les fortunes de ceux qui s'effraient de l'adoption de nouveaux impôts dans leurs pays respectifs, notamment en France au début des années 1900.

Enfin, au début des années 1910, le paradis fiscal belge voit son existence menacée à deux niveaux. D'une part, l'augmentation des dépenses militaires, alors que le contexte international se dégrade rapidement, pousse le gouvernement catholique à chercher l'adoption de nouveaux impôts, y compris sur les dividendes et les intérêts des sociétés anonymes. D'autre part, la montée irrésistible du Parti ouvrier laisse penser que son arrivée au pouvoir est imminente ; la possibilité d'une réforme de la contribution personnelle en un impôt progressif sur le revenu global se concrétise de plus en plus aux yeux des élites politiques catholiques.

La deuxième partie, divisée en cinq chapitres, s'ouvre sur la Première Guerre mondiale en 1914, qui marque un tournant déterminant dans l'histoire financière de l'Occident²⁷, et s'arrête en 1930. Il s'agit d'expliquer les changements majeurs que connaît le système fiscal centenaire de la Belgique durant cette période, au nom de la justice dans l'impôt, mais aussi comment les milieux conservateurs et financiers continuent de défendre une orientation libérale de la fiscalité, dans l'objectif de faire renaître le paradis fiscal d'avant-guerre. De 1914 à 1918, une épreuve de force s'engage entre l'administration civile allemande et l'administration belge pour le contrôle du système fiscal. Dans tous les pays belligérants, la guerre joue véritablement un rôle de première importance dans les changements apportés à l'impôt²⁸ : la particularité du cas belge, c'est que l'entame de ces changements va s'opérer sous la contrainte d'un gouvernement étranger.

En outre, dans l'ombre de l'occupation, de nombreuses personnalités belges des milieux politiques, financiers et juridiques s'activent en silence pour préparer l'après-guerre, notamment du point de vue de l'impôt. Après la guerre, le nouveau gouvernement d'union nationale entre les trois grands partis se lance dans la plus importante réforme fiscale jusqu'alors pour faire face à la dette financière abyssale laissée par le conflit. Il ne s'agit cependant que d'une union de façade : tous les partis ne sont pas d'accord pour trancher radicalement avec la fiscalité libérale d'avant-guerre. D'importants compromis sont concédés, de chaque côté du spectre politique. Cette « montée de l'État »²⁹ au niveau fiscal s'accompagne également de l'introduction de nouveaux principes de taxation. Les impôts sur les revenus vont commencer à prendre une place prépondérante au sein du système fiscal, à peser plus lourdement, en apparence, sur les plus riches, et de nouvelles procédures de contrôle sont instaurées pour en assurer le fonctionnement.

²⁵ Paul MAGNETTE, « Les conquêtes et les abandons : qu'est-ce que le réformisme ? » dans Pascal DELWIT, Hugues LE PAIGE (dir.), *Les socialistes et le pouvoir : gouverner pour réformer ?*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 26.

²⁶ Un impôt progressif est un impôt dont le taux s'accroît en fonction de la valeur de l'élément taxé, divisé par tranches d'imposition.

²⁷ Charles KINDLERBERGER, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica, 1990, pp. 393-493.

²⁸ Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich, op.cit.*, p. 78.

²⁹ Jean-Charles ASSELAIN, *Histoire économique du XX^e siècle. La montée de l'État (1914-1939)*, vol. 1., Paris, Fondation nationale des sciences politiques & Librairie Dalloz, 1995.

De 1920 à 1925, de nouveaux efforts fiscaux doivent être fournis pour contrer les déficits budgétaires. Mais les trois grands partis, rejoints en 1921 par le Parti communiste, continuent de se diviser sur l'orientation de la politique fiscale. Un individu en particulier va néanmoins réussir à imposer ses vues : Georges Theunis. Cet ancien militaire et industriel, dont la biographie complète reste à écrire³⁰, proche des conservateurs de la droite, est un ministre des Finances énigmatique qui défend une fiscalité parfois conservatrice, parfois progressiste. Sous son action, la charge fiscale sur les contribuables va considérablement s'accroître.

Mais les dirigeants belges n'ont pas suffisamment prêté attention à l'augmentation dangereuse de la dette flottante et à l'hyperinflation du franc. Les capitaux fuient le pays, qui se retrouve au bord de la banqueroute en 1925. La Belgique, encore un paradis fiscal au début des années 1910, connaît désormais un exode massif de capitaux au cours des années 1920. Ces « réactions contre la fiscalité égalitaire »³¹ apparaissent dans tous les pays belligérants, mais le pays du Roi Albert se caractérise par un conservatisme fiscal exacerbé par la croyance largement partagée au sein des élites politiques et financières qu'un retour au paradis fiscal d'avant-guerre est possible à plus ou moins court terme. Les socialistes, vainqueurs des élections en 1925, héritent d'une situation financière dramatique. Rejoints par l'aile gauche du Parti catholique, leurs tentatives de stabiliser la monnaie par un accroissement d'impôts sur les plus riches sont toutefois contrariées par la droite conservatrice et les milieux financiers, industriels et commerciaux, qui œuvrent de concert au sein d'une puissante ligue anti-taxes.

De 1926 à 1930, les conservateurs catholiques et libéraux profitent de l'accalmie budgétaire et de l'euphorie économique pour remettre en question certains principes et mécanismes fiscaux mis en place après la Première Guerre mondiale. Ils sont en effet convaincus que le système fiscal est devenu trop confiscatoire envers les grandes fortunes, entraînant l'exode des capitaux. Dans les cercles restreints des hauts fonctionnaires et des experts fiscaux, on n'hésite plus à parler d'une abrogation nécessaire de la taxation inquisitrice des revenus de capitaux mobiliers.

La troisième partie de cette étude, divisée en trois chapitres, traite des années 1930 à 1940, soit du début de la Grande Dépression au début de la Seconde Guerre mondiale. Alors que la parenthèse de la révolution fiscale d'après-guerre semble être refermée et que le paradis fiscal belge s'est renouvelé, la crise économique mondiale vient bouleverser les finances publiques gérées depuis 1927 par des coalitions de centre-droite. Les fermetures d'entreprises et les fuites de capitaux mènent le secteur bancaire à la catastrophe. Le choix de recourir à la déflation – réductions drastiques des dépenses publiques et nouveaux impôts – entraîne les gouvernements successifs et les cellules d'experts fiscaux à résoudre un sérieux dilemme : augmenter la taxation des revenus sans effrayer davantage les capitalistes.

Suite à la dévaluation de mars 1935, la Belgique connaît une accalmie financière et budgétaire jusqu'en 1937. Cette période se divise en deux temps distincts. Tout d'abord, on voit débarquer un libéral conservateur, Max-Léo Gérard, qui donne confiance aux milieux d'affaires pour gérer les finances publiques malgré le retour du Parti ouvrier au sein de la coalition au pouvoir. Dans un second temps, après les élections de 1936, pour la première fois de l'histoire du pays, un socialiste débarque au 12 rue de la Loi, siège du ministère des Finances : le père du Plan, Henri de Man. Sur

³⁰ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers : essai*, Bruxelles, Institut de science politique, 1980.

³¹ Gabriel ARDANT, *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1972, p. 493.

le plan fiscal étonnamment, ces deux périodes, emmenées par des ministres que tout oppose, se distinguent peu l'une de l'autre, comme s'il n'y avait qu'une seule politique fiscale possible en Belgique.

La période qui s'ouvre ensuite jusqu'en 1940 voit se succéder les ministres des Finances à grande vitesse, tandis qu'une nouvelle crise économique et budgétaire secoue les finances publiques. Alors que le 12 rue de la Loi est toujours occupé par le Parti ouvrier, l'opposition de la droite et de l'extrême-droite à toute politique fiscale « de gauche » grandit rapidement, tandis que les capitaux fuient le pays. L'emprise du Parti ouvrier sur le ministère des Finances se transforme en bataille féroce entre partis pour l'orientation de la politique fiscale, qui s'accroît d'autant plus que les préparatifs de guerre viennent peser lourdement sur les dépenses de l'État au terme des années 1930.

La quatrième et dernière partie, divisée en quatre chapitres, aborde d'abord le bouleversement financier de la Seconde Guerre mondiale³², causé par l'occupation allemande et l'accentuation rapide de la charge fiscale qui en a découlé. Le secrétaire général des Finances, Oscar Plisnier, doit organiser le paiement des impôts de guerre réclamés par l'occupant. La dette publique explose. Les déficits budgétaires s'aggravent. Le recours à l'outil fiscal est inéluctable. Contrairement à la Première Guerre mondiale, l'occupation nazie risque de changer drastiquement le poids de la fiscalité sur les revenus des capitaux mobiliers, que les experts et politiques belges ont toujours souhaité protéger du mieux possible.

Ces années de guerre sont suivies de la plus vaste opération monétaire et fiscale que la Belgique ait connue lors de la Libération, pour redresser l'économie et juguler les risques d'effondrement monétaire. Malgré les risques d'évasion de capitaux, une législation fiscale exceptionnelle est mise en place, que les conservateurs catholiques et libéraux veilleront à ce qu'elle ne serve pas de jurisprudence pour l'avenir.

Le système ordinaire des contributions directes ne connaît pas de grande réforme similaire à celle de 1919. Alors que la plupart des pays occidentaux modernisent rapidement leurs systèmes fiscaux en globalisant les revenus du travail et du capital visés par l'impôt direct au cours des années 1940 – parfois sous la contrainte de l'occupation, comme au Luxembourg et aux Pays-Bas – la Belgique se caractérise, à nouveau, par un conservatisme solidement ancré au sein des élites financières et politiques, essentiellement catholiques, et des noyaux d'experts qui les entourent, pour protéger la législation fiscale en vigueur depuis les vingt-cinq dernières années et baisser la fiscalité sur les revenus mobiliers. Non seulement les rapports de force ont peu évolué au sein de la société, mais les syndicats de travailleurs et le Parti socialiste conçoivent de moins en moins la fiscalité comme le véhicule idéal des mécanismes de redistribution. La sécurité sociale établie en 1944 a repris ce rôle. La Belgique n'échappe toutefois pas à de nombreuses tentatives de réforme des contributions directes, qui vont cependant s'étirer jusqu'au début des années 1960.

L'accroissement rapide du financement de la sécurité sociale, l'instabilité du climat international, le pacte scolaire de 1958 et l'Indépendance du Congo en 1960 obligent finalement le gouvernement à lancer en 1962 une réforme fiscale qui ramène le système belge dans le giron fiscal des pays environnants, dans le cadre de l'approfondissement de l'intégration économique

³² Herman VAN DER WEE, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990.

européenne³³. Les méthodes de contrôle des revenus du travail et du capital restent toutefois différenciés, les seconds continuant d'échapper, en grande partie, aux tentatives de l'administration de connaître tous les revenus des contribuables. Le secret bancaire continue de prédominer. Cette discrimination positive des avoirs mobiliers au sein d'un système fiscal pourtant globalisé confirme le déplacement du centre de gravité fiscal vers les revenus du travail. Si la seconde moitié du XX^e siècle consacre la montée de l'État-Providence – et des luttes communautaires – la fiscalité belge conserve une inertie libérale héritée du XIX^e siècle auquel les fractions conservatrices catholiques et libérales restent résolument attachées.

³³ André HARDEWYN, « Les déterminants politiques, économiques et idéologiques du système fiscal belge au XX^e siècle », *Histoire, Économie & Société*, 2005/2, p. 282.

**1^{ère} partie : L'âge d'or de la fiscalité libérale (1847-
1914)**

I. L'impossible réforme fiscale du cabinet libéral (1847-1854)

1) Prologue : L'apparition d'une fiscalité libérale (1690-1842)

« L'idée de l'impôt est en connexion étroite avec l'idée politique »¹, écrit en 1950 Camille Scailteur, haut fonctionnaire des Finances et professeur en sciences fiscales. Depuis l'aube des temps, les théories fiscales ont en effet évolué en parallèle des théories théologiques, philosophiques et politiques. C'est dans la deuxième moitié du XVII^e siècle qu'un important changement s'opère dans les théories fiscales. Celles-ci ont lentement évolué d'une conception féodale d'attribut particulier des seigneurs en devenant un privilège des souverains européens, rendu nécessaire par la politique centralisatrice et les besoins croissants de revenus, en particulier avec les guerres et le maintien d'armées permanentes à partir du XV^e siècle, comme du temps de l'empire romain d'Auguste. Les guerres ont renforcé les systèmes fiscaux. Dans les régions de Flandre et des anciens Pays-Bas, c'est sous le règne de Philippe le Bon et de la maison de Bourgogne que la centralisation s'accroît, au détriment des libertés communales en matière fiscale².

Ces théories du droit divin des rois en matière fiscale connaissent un courant d'opposition qui apparaît au cours du XVII^e siècle, en Angleterre. Le philosophe John Locke, affilié à l'émergence du courant rationaliste des Lumières, farouche adversaire de l'absolutisme et partisan de la révolution anglaise des années 1642-1660, bâtit sa doctrine politique sur la donnée du contrat social : la mission de la société publique consiste à garantir les droits individuels et le droit de propriété. L'impôt n'est légitime qu'à condition d'être consenti par les individus et d'avoir pour contrepartie la protection de leur vie, de leurs libertés et de leurs biens : « le pouvoir suprême ne peut toucher à la propriété d'aucun homme sans le consentement de ce dernier », écrit-il en 1690³.

Cette conception du libéralisme, proche de celle des penseurs grecs de l'Antiquité pour qui l'impôt devait être spontané pour être acceptable auprès des citoyens libres⁴, s'impose au XVIII^e siècle à travers les divers courants de la philosophie des Lumières, par exemple avec Nicolas de Condorcet en France⁵ ou Adam Smith en Écosse⁶, tous les deux souvent cités par les théoriciens

¹ Camille SCAILTEUR, *Le devoir fiscal*, Bruges, Desclée de Brouwer, 1950, p. 11.

² A partir du XII^e siècle, dans les communes qui fleurissent massivement dans nos régions, la fiscalité devient chose publique à travers son libre vote annuel. Ces prérogatives fiscales des villes sont cependant souvent contestées par les seigneurs et les rois, provoquant d'innombrables conflits. Les libertés communales, y compris au niveau de l'impôt, subissent une longue éclipse pendant la période de centralisation monarchique qui consacre le règne de l'absolutisme du XV^e au XVIII^e siècle. Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique*, *op.cit.*, pp. 56-59.

³ Texte original en anglais. John LOCKE, *Of civil government*, Londres, Dent & Sons, 1924, p. 187.

⁴ Camille SCAILTEUR, *Le devoir fiscal*, *op.cit.*, p. 12.

⁵ Condorcet, mathématicien, membre de l'Académie des sciences et inspecteur général de la Monnaie dans les années 1770 au ministère de son ami physiocrate et libéral Turgot, est persuadé que le progrès intellectuel de l'humanité doit s'accompagner d'une transformation matérielle de la condition humaine. Il se prononce en faveur de la progressivité de l'impôt qui « sera destinée à faire payer par les riches certains avantages exclusifs qu'ils retirent de dépenses faites, à la vérité, pour l'utilité générale, mais dont il résulte nécessairement des jouissances qui ne peuvent être que pour eux seuls. (...) L'impôt progressif non seulement est juste, mais il est utile, parce qu'il soulage le pauvre dont il diminue les charges (...) ». Nicolas DE CONDORCET, « L'impôt progressif », dans *Mélanges d'économie politique*, Paris, 1847, vol. 1, pp. 569-570. Siégeant parmi les girondins après la Révolution, Condorcet continue de défendre l'idée d'un impôt progressif jusqu'à son emprisonnement et son décès durant la Terreur. Gareth STEDMAN JONES, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Ere, 2007 (édition originale 2004), p. 29.

⁶ Si Locke a réduit la mission générale de l'État à la protection de la liberté individuelle et à la sûreté de la propriété, Smith précise cette mission en énumérant les fonctions de l'État : le devoir de défendre la société contre tout acte de violence ou d'invasion, le devoir d'établir une administration exacte de la justice et le devoir d'ériger ou d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions. Le système fiscal parfait devrait alors respecter quatre maximes d'après Smith : « Première maxime. Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion

belges de la fiscalité au XIX^e siècle. Malgré le développement de ces idées libérales, les sociétés d'ancien régime restent toutefois fondées sur le privilège des élites aristocratiques et religieuses pour lesquelles l'idée d'une égalité des individus devant l'impôt reste insoutenable⁷. Au cours de leur existence millénaire, les privilèges se sont profondément enracinés dans les institutions de la vieille Europe.

En proclamant le 17 juin 1789 le droit des citoyens à consentir l'impôt par l'intermédiaire de leurs représentants, l'Assemblée nationale française confère à cette institution sa signification moderne, inscrite dans la lignée de la philosophie des Lumières depuis Locke : il ne peut y avoir d'autorité légitime sans consentement populaire (« *No taxation without representation* », clamaient déjà les Américains)⁸. La Révolution consacre la conception libérale, héritée des Lumières, de la fiscalité. A l'égalité dans l'ordre civil et politique doit correspondre le principe de l'égalité de tous les citoyens devant l'impôt. Des nouvelles contributions directes sont établies par la bourgeoisie au pouvoir entre 1790 et 1798, basées sur des indices de richesses en vue d'échapper aux taxations arbitraires du fisc de l'Ancien Régime. La chute de Robespierre, la banqueroute de l'État jacobin et les guerres révolutionnaires conduisent cependant l'État français à continuer de prélever l'essentiel de ses recettes sur les biens de consommation⁹.

Le territoire des anciens Pays-Bas autrichiens étant conquis en 1794 par les révolutionnaires français, la législation fiscale française est instaurée dans les anciennes provinces réduites au rang de simples départements français, tout en mettant fin au foisonnement des autonomies fiscales des localités¹⁰. Uniformité, égalité : tels sont les principes fondamentaux introduits dans la législation fiscale par la Révolution. Transposés dans la pratique, ces principes forment le point de départ d'un système d'impôts directs composé de la contribution foncière, de la contribution personnelle et du droit de patente, conservés par le régime néerlandais¹¹. Malgré le risque d'une lecture quelque peu pénible, il est utile de les décrire dès à présent.

Premièrement, la contribution foncière, créée en France le 1^{er} décembre 1790 et introduite en Belgique en 1798, taxe les revenus immobiliers. Une loi du 15 septembre 1807 crée l'administration du Cadastre pour établir un état descriptif de toutes les parcelles de bienfonds avec l'estimation de la valeur locative ou du revenu ; ce travail s'achève en Belgique en 1843. Le régime hollandais ne

du revenu dont il jouit sous la protection de l'État. (...) *Deuxième maxime*. La taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine, et non arbitraire. (...) *Troisième maxime*. Tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable. (...) *Quatrième maxime*. Tout impôt doit être conçu de manière à ce qu'il fasse sortir des mains du peuple le moins d'argent possible au-delà de ce qui entre dans le Trésor de l'État, et en même temps à ce qu'il tienne le moins longtemps possible cet argent hors des mains du peuple avant d'entrer dans ce Trésor. » Adam SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin (trad. Fr.), 1843, pp. 338, 496-498. Loin des caricatures qui font faussement de Smith un opposant acharné de l'impôt considéré comme une violation de la propriété privée, il estime au contraire que les différents devoirs du souverain supposent nécessairement une certaine dépense et donc un certain revenu, qui doit être fourni par l'impôt. Beverly MORAN, « Adam Smith and the search for an ideal tax system », dans Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 204.

⁷ André ZYSBERG, *La monarchie des Lumières, 1715-1786*, Paris, Seuil, 2002, p. 90. Pour un aperçu des régimes fiscaux des Pays-Bas autrichiens, voir Georges BIGWOOD, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens : étude historique de législation financière*, Louvain, Imprimerie-Lithographie F. Giele, 1900.

⁸ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt, op.cit.*, p. 29.

⁹ *Ibid.*, pp. 31-38.

¹⁰ Paul HARSIN, « Les finances publiques belges sous l'ancien régime », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, p. 3.

¹¹ Jean VAN HOUTTE, « La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, p. 335.

modifie pas la contribution foncière¹², dont le taux proportionnel atteint 7% à partir de 1871 lors de l'adoption du système de quotité – auparavant, avec le système de répartition par province, le taux atteint en théorie 9,87% mais varie dans la réalité d'une province à l'autre¹³.

Deuxièmement, la contribution personnelle trouve son origine dans la loi du 13 janvier 1791 en France, que les révolutionnaires importent dans nos régions par la loi du 23 décembre 1798. Elle comprend une taxe sur les domestiques, sur les chevaux et les voitures. Modifiée sous le régime impérial français par la loi du 24 avril 1806, la contribution ne repose plus que sur le chiffre de la population et le montant des droits de patente. De grandes disproportions en découlent forcément, puisque les contribuables d'une commune ayant des citoyens aisés mais peu de patentables et d'habitants paient moins que les contribuables d'une commune ayant beaucoup d'ouvriers et de patentables. Face aux réclamations, le gouvernement néerlandais modifie la contribution personnelle, « *het personeel* »¹⁴, par la loi du 28 juin 1822 afin de viser plus directement la fortune des contribuables aisés. Six bases, servant d'indices de richesse, sont désormais utilisées : une taxe de 4% sur la valeur locative de l'habitation, une taxe de 0,85 FB pour un foyer (cheminée), 1,59 FB pour deux foyers, 3,71 FB pour trois foyers, une taxe de 0,84 à 2,32 FB par porte ou fenêtre, une taxe de 14,84 FB par domestique, une taxe de 10,60 à 42,40 FB par cheval, une taxe de 1% sur le mobilier¹⁵.

Troisièmement, le droit de patente, d'abord régi par la loi française du 22 octobre 1798, est une sorte d'impôt sur certains revenus professionnels visant tous ceux qui exercent une activité économique, commerciale ou industrielle et qui doivent donc se munir d'une patente afin d'en acquitter le prix. Ce droit est considéré comme la rançon de la suppression des entraves que subissent le commerce et l'industrie avant 1791 et comme une compensation pour l'abolition des droits au paiement desquels, sous l'Ancien Régime, l'admission dans les maîtrises et les corporations est subordonnée¹⁶. La loi française distingue un droit fixe (qui varie en fonction du nombre d'habitants dans la commune : la patente est ainsi plus élevée dans les communes plus peuplées, indistinctement de la profession ; certaines professions payent néanmoins un droit fixe sans égard pour la population, tels que les banquiers ou les colporteurs) et un droit proportionnel généralement déterminé au 10^e du loyer des maisons d'habitation, usines, ateliers et magasins, suivant la nature du commerce ou de l'industrie. Le régime néerlandais supprime le droit proportionnel en février 1816, ne laissant que le droit fixe ; puis, par la loi du 21 mai 1819, deux nouveaux tarifs sont établis, l'un étant applicable aux usines et aux fabriques sans égard à la population des communes, variant de 2,65 à 572,4 francs belges (FB), l'autre variant en fonction de la population des communes et de la proportion des bénéficiaires présumés (entre 1,59 et 603,17 FB), nécessitant une déclaration de patente obligatoire au début de chaque année. Les tarifs sont réduits d'un tiers par la loi néerlandaise du 6 avril 1823¹⁷.

Ces contributions directes ne sont évidemment pas les seuls impôts existants. En ce qui concerne les impôts indirects, les nécessités financières du Directoire, puis de l'Empire, ont amené les pouvoirs publics à rétablir rapidement des droits de douane protectionnistes et des accises sur

¹² *Ibid.*, p. 336.

¹³ JEAN STENGERS (dir.), *Index des éligibles au Sénat (1831-1893)*, Bruxelles, Palais des Académies, 1975, pp. 17-28.

¹⁴ Jean VAN HOUTTE, « La formation du système fiscal (...) », *op.cit.*, p. 336.

¹⁵ Projet de loi sur la contribution personnelle, exposé des motifs du 10 novembre 1842, *Doc.*, Ch., 1842-1843, n° 15, pp. 1-2.

¹⁶ Jean VAN HOUTTE, « La formation du système fiscal (...) », *op.cit.*, p. 337.

¹⁷ Projet de loi sur les patentes, exposé des motifs du 10 novembre 1842, *Doc.*, Ch., 1842-1843, n° 16, pp. 1-18.

les produits de consommation (le tabac en 1798, le sel en 1800, les boissons en 1804), qui existaient déjà bien avant la Révolution. Le gouvernement hollandais organise à son tour la structure des douanes et accises dans la « Loi Générale » de 1822, qui reste d'application durant tout le XIX^e siècle. Quant au droit de timbre, il existe déjà depuis le XVII^e siècle et est codifié durant la Révolution en 1798. C'est incontestablement dans le domaine des droits d'enregistrement que l'apport de la législation française se montre le plus important. Abolies en 1789, les redevances féodales et royales frappant la circulation juridique des biens sont remplacées par des taxes nouvelles, appelées droits d'enregistrement dans la loi du 19 décembre 1790, et comprenant aussi les droits d'hypothèque et de greffe¹⁸. Le droit d'hypothèque se définit comme un impôt, effectué par les conservateurs d'hypothèques, sur les inscriptions d'hypothèques et de privilèges sur immeubles. Le droit de greffe est un impôt sur des actes judiciaires¹⁹.

Il y a enfin le droit de succession, établi sur la valeur, déduction faite des dettes, de tout ce qui est recueilli dans la succession d'un habitant du pays, couplé d'un droit de mutation sur les immeubles recueillis par le décès de quelqu'un qui n'y est pas réputé habitant. L'origine du droit de succession en Belgique date de la loi des 5-19 décembre 1790 qui fusionne en un seul impôt, appelé droit d'enregistrement comme décrit plus haut, les multiples taxes frappant la circulation juridique des biens. La loi du 27 décembre 1817 distingue le droit d'enregistrement, applicable aux opérations entre vifs, de l'impôt successoral, applicable aux transmissions ayant pour cause un décès. Le taux est proportionnel et modéré. La succession en ligne directe est désormais exonérée. Mais une déclaration détaillée, affirmée sous serment, doit être remise à l'administration qui, en cas de suspicion fondée de fraude, peut encore exercer des poursuites²⁰.

La politique financière et fiscale du roi Guillaume, adaptée pour servir les intérêts commerciaux du Nord du pays, reste fortement critiquée au sud du Royaume-Uni des Pays-Bas, entre 1815 et 1830²¹. La dette publique, qui provient à 95% du Nord du pays, est supportée à part égales par le Nord et le Sud. Ceux qui ne profitent pas des avantages de la politique industrielle de Guillaume sont les premiers à se sentir floués, car leur contribution aux impôts ne cesse d'augmenter. La contribution fiscale du Sud s'élève à 50% alors que sa participation aux dépenses n'est que de 20%. Par ailleurs, la façon dont les impôts sont levés ne fait que renforcer l'insatisfaction. Les accises sur les produits de consommation sont très mal acceptées. Le besoin de capitaux pousse Guillaume et son gouvernement à imposer lourdement les groupes les plus nombreux de la population. La petite bourgeoisie et les classes moyennes ne sont pas épargnées. La patente sur les activités industrielles et la contribution personnelle sont subies comme des atteintes supplémentaires à leurs revenus. Le rude hiver de 1829 fait grimper les prix à un point tel que Guillaume est obligé de supprimer la taxe sur la mouture du grain. Mais il la remplace par des taxes sur d'autres biens de consommation, comme le café. A la veille de la révolution de 1830, il ne faut pas perdre de vue la politique fiscale. Grands propriétaires terriens, agriculteurs, petits entrepreneurs, ouvriers et artisans ont tous suffisamment de raisons de se rebeller²². L'insatisfaction à l'égard de la politique fiscale du gouvernement néerlandais est bien l'une des causes de la

¹⁸ *Ibid.*, pp. 337-338.

¹⁹ Pascal BOURGEOIS, *Le ministère des Finances (1830-1994)*, *op.cit.*, p. 97.

²⁰ *Ibid.*, p. 103.

²¹ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 504.

²² Els WITTE, « La construction de la Belgique (1828-1847) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1830-1905)*, vol. 1, Complexe, 2005, pp. 21-23.

révolution qui éclate²³. Le 27 septembre 1830, après un mois de contestations, les troupes hollandaises sont chassées de Bruxelles, marquant le début de l'indépendance de la Belgique.

Une sorte de gouvernement provisoire se met en place dès les derniers jours de septembre. Pour assurer la réussite de la Révolution, des moyens financiers sont nécessaires. C'est là toute la difficulté pour les nouveaux dirigeants : la politique fiscale de Guillaume a été l'un des griefs fondamentaux. La diminution des impôts serait une mesure qui gagnerait la faveur des classes moyennes et des classes populaires. Mais le gouvernement provisoire a besoin d'argent. Il tente bien de souscrire des emprunts patriotiques auprès de la population, toutefois sans grand succès²⁴. Un accord est finalement trouvé avec la Société Générale, créée en 1822 par Guillaume et devenue le véritable caissier de l'État belge naissant²⁵.

Les débats sur la fiscalité s'engagent rapidement au sein du Congrès national. La fiscalité héritée du régime néerlandais évolue à deux niveaux. Tout d'abord, des changements interviennent au niveau constitutionnel. La Constitution de 1831, considérée la plus libérale de son époque, confère le droit de vote à une toute petite minorité d'élites issue de la grande propriété foncière, des premiers grands industriels et des banquiers. Le système électoral qui favorisait l'aristocratie est rejeté. La souveraineté doit reposer sur la volonté générale du peuple. Cette notion de peuple reste toutefois élitiste : seul ceux qui ont les moyens de payer le cens électoral, lié aux impôts directs, deviennent électeurs. L'aristocratie reste donc largement majoritaire au Sénat par exemple²⁶. Il faut également avoir 25 ans minimum, mais comme on n'arrive qu'assez tard à la situation indépendante qui permet de payer le cens, l'âge moyen des électeurs est de 42 ans²⁷. En 1830, il y a 45.000 électeurs pour un peu moins de 4 millions d'habitants²⁸. Quant aux impôts directs entrant en ligne de compte pour le cens, il s'agit de la contribution foncière, du droit de patente, de la redevance sur les mines (une taxe de 2,5% sur le produit net annuel de tout individu ou société exploitant des mines), de la contribution personnelle et du droit de débit de boissons et de tabac²⁹.

La fiscalité évolue à un second niveau : celui de la réduction du fardeau fiscal. A partir du 1^{er} octobre 1830, le gouvernement prend les premières mesures destinées à satisfaire les griefs fiscaux. Comme mesure phare, la déclaration sous serment de la taxe successorale, fortement décriée et jugée abusive, est supprimée par voie d'arrêté le 17 octobre. En outre, certains droits de douane sont abaissés, les centimes additionnels sur la contribution personnelle sont supprimés, le droit de patente subit une forte diminution, la taxe sur l'abattage disparaît et les anciennes accises sont également abaissées. Le nouveau régime espère ainsi obtenir l'appui d'une large couche de la population ainsi que celui des électeurs censitaires³⁰. Certains radicaux d'inspiration jacobine, comme Louis De Potter, tentent toutefois de faire modifier les impôts directs hérités des régimes français et hollandais en poussant à l'adoption d'un impôt progressif sur le revenu³¹. De Potter est

²³ ID., « La politique financière des révolutionnaires belges (1830-1831) », *RBHC*, 1981, pp. 666-667.

²⁴ ID., « La construction de la Belgique (1828-1847) », *op.cit.*, p. 63.

²⁵ Julie LAUREYSSENS, « Financial innovation and regulation : The Société Générale and the Belgian State after Independence (1830-1850) », *RBHC*, 1989, p. 229.

²⁶ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, pp. 785-786.

²⁷ Joseph BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard & Brière, 1912, p. 45.

²⁸ Edmond PICARD, *Histoire du suffrage censitaire en Belgique depuis 1830*, Bruxelles, Larcier, 1882, p. 12.

²⁹ JEAN STENGERS (dir.), *Index des éligibles au Sénat*, *op.cit.*, pp. 17-28.

³⁰ Els WITTE, « La construction de la Belgique (1828-1847) », *op.cit.*, pp. 63-64.

³¹ Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité (...)*, *op.cit.*, p. 50.

également favorable à l'exonération des impôts directs et indirects pour les citoyens les plus défavorisés³². Le député et prêtre Léo De Foere se prononce également pour l'impôt progressif³³.

Mais les modérés et les conservateurs au sein du gouvernement n'en veulent pas. Les radicaux sont écartés du pouvoir. La grande bourgeoisie d'affaires, qui s'affirme dans les cercles du pouvoir tout au long du XIX^e siècle, n'a aucun intérêt à adopter un impôt qui ciblerait davantage les hauts revenus³⁴. Une commission composée de seize membres dont dix députés et sénateurs, trois industriels et trois banquiers, est instituée par le comte libéral et ministre des Finances Jacques-André Coghén le 22 octobre 1831 pour une révision plus profonde des impôts³⁵, mais elle est forcée de reconnaître l'impossibilité d'appliquer un nouveau système fiscal dès 1832 en un temps aussi court. « La précipitation est dangereuse dans des matières aussi graves », écrit le ministre des Finances en décembre 1831³⁶. La politique fiscale menée par les nouveaux dirigeants leur permet à la fois de séduire d'importants groupes sociaux et de mener une politique keynésienne avant la lettre en investissant dans les infrastructures, louvoyant entre protectionnisme et libre-marché³⁷.

En 1831, le premier cabinet du roi Léopold I^{er}, mené par le catholique Félix de Muelenaere, se retrouve néanmoins confronté à une situation financière dangereuse, d'une part à cause de la guerre avec les Pays-Bas, d'autre part à cause des réductions fiscales accordées : le déficit se monte à 9,8 millions de florins (FL). Outre les difficultés traversées par la nation belge depuis un an, le ministre des Finances, le comte libéral Jacques-André Coghén, précise que le déséquilibre budgétaire est principalement dû aux réductions sur la contribution personnelle, le droit de patente, les accises et les droits de douane, ainsi qu'à la suppression du droit d'abattage, de la contribution foncière sur les bateaux et du serment prescrit depuis 1817 sur les successions. Première mauvaise nouvelle : des réductions de dépenses sont donc nécessaires³⁸.

Seconde mauvaise nouvelle : des majorations d'impôts le sont aussi en théorie. Le ministre des Finances se montre toutefois ingénieux et se tourne vers un emprunt forcé sur base de certains impôts. L'idée est inédite. Exceptionnellement, Coghén majore les différentes bases de la contribution personnelle pour en obtenir un rendement supplémentaire de 80% par rapport au rendement initial, soit 2,8 millions FL supplémentaires. Il majore également la contribution foncière pour en obtenir 100% en plus du rendement initial, soit 8 millions FL. La somme récoltée servira d'emprunt intérieur afin d'effacer le déficit. Il s'agit donc d'obliger les Belges visés par les contributions directes – donc les plus fortunés – à prêter leurs capitaux à l'État, afin d'éviter de se tourner vers un emprunt extérieur tout en étant sûr d'obtenir les capitaux suffisants. Coghén a d'ailleurs réfléchi à la possibilité d'instaurer un impôt de capitation pour atteindre les fortunes, soit un impôt universel par habitant (par « tête ») semblable à la capitation instaurée sous Louis XIV à la fin du XVII^e siècle. Il s'agit en quelque sorte de l'ancêtre d'un impôt sur le capital. Mais les abus de la capitation, connus depuis plus d'un siècle, forcent Coghén à en abandonner l'idée³⁹. La

³² André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 39.

³³ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 788.

³⁴ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « Permanence et recomposition des élites », dans Guy VANTHEMSCHE (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, p. 414.

³⁵ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 506.

³⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1832, exposé du 10 décembre 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832, p. 1.

³⁷ Els WITTE, « La construction de la Belgique (1828-1847) », *op.cit.*, p. 185.

³⁸ Budget général des dépenses de la Belgique pour 1831, exposé du 19 septembre 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832.

³⁹ Projet de loi pour lever un emprunt sur les contributions foncière et personnelle, exposé du 12 octobre 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832.

commission des Finances, « profondément affligée » par les nouveaux sacrifices imposés, reconnaît néanmoins la nécessité de voter le projet, à l'heure où la nation pourrait encore être menacée par la guerre⁴⁰.

De plus, un nouvel emprunt est contracté en décembre 1831 pour finaliser le redressement financier⁴¹. En janvier 1832, les déductions et exemptions accordées à l'accise sur le sel sont supprimées⁴². L'État se dote également d'une nouvelle monnaie nationale pour remplacer le florin : le franc belge – le choix s'est d'abord porté sur la livre belge, mais la dénomination de franc l'emporte finalement – en analogie au numéraire français⁴³. Le 7 mars 1832, le ministre Coghén se montre rassurant. Le déficit sera bientôt effacé. Mieux encore, la Belgique se trouve être un des pays le moins surchargé d'impôts et de dette. Pour une population de 3,7 millions d'âmes, la pression fiscale par habitant serait en moyenne de 9,45 FL. En France, elle est de 34,3 francs en 1832 – soit 16,2 FL. Dans le royaume des Pays-Bas, la moyenne de l'impôt atteint 14,5 FL. En Angleterre, elle se monte environ au montant énorme de 33 FL. « Je crois que nous n'avons pas seulement à nous *consoler*, mais bien à nous *féliciter* de notre état financier, (...) », déclare Coghén à la Chambre⁴⁴. La jeune Belgique s'est dotée d'un système fiscal libéral, façonné par les idées des Lumières, étroitement lié au système électoral censitaire, suffisamment viable pour faire face aux difficultés budgétaires avec une pression fiscale plus légère qu'ailleurs.

Au cours des années 1830, face au risque d'annexion posé par les Pays-Bas, les ministres des Finances successifs recourent de préférence à l'emprunt intérieur plutôt qu'aux impôts pour financer les dépenses publiques extraordinaires, craignant « de dessécher par suite les sources des fortunes privées »⁴⁵. Une fois les budgets équilibrés et les risques de guerre écartés après la signature du Traité des XXIV articles en avril 1839, certains libéraux radicaux, tels que Xavier Heuschling, appellent à une meilleure justice fiscale entre les citoyens, en adoptant un impôt sur les revenus de capitaux mobiliers (rentes, actions, obligations, prêts à intérêt entre privés, etc.), entièrement exonérés en Belgique⁴⁶, tandis que la Grande-Bretagne réintroduit son impôt sur le revenu, son *income tax*, en 1842 (il fut introduit pour la première fois durant les guerres napoléoniennes), sous la forme d'un système de cinq cédules touchant de manière distincte aux différents revenus, y compris mobiliers (immobilier, bénéfiques agricoles, mobiliers, bénéfiques commerciaux, traitements et allocations des employés publics)⁴⁷. Ces tentatives des radicaux en Belgique n'obtiennent

⁴⁰ *Ibid.*, rapport du 17 octobre 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832, p. 3.

⁴¹ Projet de loi pour autoriser le gouvernement à contracter un emprunt à 48 millions, exposé du 10 décembre 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832, p. 1.

⁴² Projet de loi relatif à l'accise sur le sel, exposé du 20 janvier 1832, *Doc.*, Ch., 1831-1832, p. 1.

⁴³ Projet de loi pour l'établissement d'un nouveau système monétaire, exposé du 17 février 1831, *Doc.*, Ch., 1831-1832.

⁴⁴ Budget des dépenses pour 1832, discours du ministre des Finances du 7 mars 1832, *Doc.*, Ch., 1831-1832, p. 13.

⁴⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1833, rapport du 6 décembre 1832, *Doc.*, Ch., 1832-1833, n° 18, p. 2.

⁴⁶ Le député François Vandebosche propose, en novembre 1840, d'assujettir à l'impôt les rentes et créances productives d'intérêts, ainsi que les actions dans les sociétés, jugeant « inconcevable le privilège en faveur des capitalistes ». Proposition de loi de Vandebosche, développements du 30 novembre 1840, *Doc.*, Ch., 1840-1841, n° 24, p. 1. En 1842, le radical Xavier Heuschling, fonctionnaire des Finances inspiré par les idées d'Adam Smith, défend l'adoption d'un impôt progressif sur les revenus, y compris mobiliers, en remplacement des octrois communaux afin d'endiguer la vague de paupérisme qui a fait augmenter le nombre d'indigents participant à la charité officielle de 587.000 en 1839 à 700.000 en 1842, pour une population de 4 millions d'habitants. Ces idées sont défendues en 1844 par le radical Théodore Verhaegen à la Chambre, sans plus de succès face à l'opposition des doctrinaires tels que Charles de Brouckere. Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 91 ; Xavier HEUSCHLING, « L'impôt sur le revenu », notice insérée dans les *Mémoires de la Société des Sciences, des Arts et des Lettres du Hainaut*, 1840.

⁴⁷ Jules INGENBLEEK, *La Justice dans l'Impôt*, Paris, Berger-Levrault, 1918, pp. 21-22.

cependant aucun succès, malgré l'agitation provoquée par les brochures de Heuschling au sein de l'hémicycle parlementaire⁴⁸.

Le gouvernement de Jean-Baptiste Nothomb, avant-dernier cabinet unioniste, tente ses propres réformes fiscales en novembre 1842, premières tentatives depuis la création du pays. Le ministre des Finances Jean-Baptiste Smits souhaite réformer le droit de patente et la contribution personnelle, inchangés depuis 1823 et 1822 respectivement. Jugeant embarrassante la déclaration des industriels à la patente, Smits voudrait établir deux nouveaux tarifs qui ne nécessiteraient plus de déclaration : un premier variant de 3 à 600 FB selon les professions, sans égard pour la commune du contribuable, un second variant selon le même tarif mais en fonction de la population de chaque commune⁴⁹. Quant à la contribution personnelle, le Ministre souhaite modifier le taux de certaines bases afin « que tous les contribuables soient aussi équitablement imposés que possible »⁵⁰. Mais confronté au risque d'une crise financière et à un déficit budgétaire, Smits abandonne les deux projets⁵¹, se concentrant sur la négociation d'un nouvel emprunt auprès de la banque Rothschild⁵². Il s'agit de l'unique tentative de réforme des contributions directes d'un gouvernement unioniste, dont l'existence touche à sa fin.

2) Les finances à l'épreuve de la crise des Flandres et de la Révolution parisienne

Au cours des années 1840, l'opposition entre libéraux et catholiques ne cesse de grandir. Les libéraux, qui veulent baisser le cens électoral pour obtenir une position plus confortable à l'échelle de la nation en conquérant un électorat urbain, créent un parti national le 14 juin 1846. Derrière leur consensus de l'anticléricalisme et de l'abaissement du cens, libéraux doctrinaires et radicaux cherchent à trouver des compromis pour élaborer un programme commun. La fondation du parti est à la base de la victoire électorale d'août 1847⁵³.

Mais depuis 1846, la Belgique est confrontée à une crise économique générale⁵⁴ qui frappe la Flandre avec une intensité effrayante⁵⁵. Les catastrophes climatiques de 1845-1846, la maladie de la pomme de terre, la rouille du seigle et les épidémies de typhus de 1847 transforment la misère chronique en paupérisme pour les travailleurs dans l'agriculture flamande, confrontés de surcroît à la mécanisation grandissante du travail agricole ou du travail industriel linière⁵⁶. Pour redresser l'économie, les libéraux, désormais à la tête d'un gouvernement dirigé par Charles Rogier, se divisent entre protectionnistes et partisans du libre-échange et du laisser-faire. Rogier lui-même, délaissant son propre credo libre-échangiste, décide d'intervenir plus énergiquement pour résorber

⁴⁸ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, pp. 790-791.

⁴⁹ Projet de loi sur les patentes, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 10-11.

⁵⁰ Projet de loi sur la contribution personnelle, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 2-4.

⁵¹ Budget des Voies et Moyens pour 1844, rapport, *Doc.*, Ch., 1843-1844, n° 56, pp 5-6.

⁵² Fernand DONNET, « Jean-Baptiste Smits », *Biographie Nationale*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique (ARB), 1914-1920, T. XXII, col. 861.

⁵³ Pascal DELWIT, *Du parti libéral au MR : 170 ans de libéralisme en Belgique*, ULB, Bruxelles, 2017, p. 25.

⁵⁴ Pour lire davantage sur la crise industrielle, économique et agricole qui frappe les Flandres, voir G. JACQUEMYS, *Histoire de la crise économique des Flandres (1845-1850)*, Bruxelles, ARB, 1929.

⁵⁵ Éliane GUBIN, Jean-Pierre NANDRIN, « La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1830-1905)*, vol. 1, Complexe, 2005, p. 24.

⁵⁶ Éliane GUBIN, Peter SCHOLLIERS, « La crise linière des Flandres. Ouvriers à domicile et prolétariat urbain (1840-1900) », *RBPH*, 1996, 74-2, p. 374.

le chômage⁵⁷. Poursuivre les politiques de charité, de grands travaux publics, d'émigration et restructurer l'industrie linière en la modernisant ; telles sont les grandes lignes de sa politique de redressement économique qu'il présente à la Chambre le 4 décembre⁵⁸.

Les augmentations de crédits demandées par le département de l'Intérieur, dont s'occupe Rogier, pour résoudre la crise, entraînent cependant un déficit de 1,3 million de FB au budget en préparation pour 1848. La crise elle-même cause également un recul des recettes fiscales : alors que l'accise sur le sucre rapportait plus de 2,8 millions en 1846, elle n'en rapporte que la moitié, soit 1,4 million, en 1847⁵⁹. Le ministre des Finances Laurent Veydt, un avocat issu de la bourgeoisie commerçante anversoise, se hâte d'annoncer au nom du cabinet libéral de nouvelles lois financières qui prévoient une augmentation des impôts pour couvrir le déficit⁶⁰. Outre certaines augmentations d'accises, Veydt souhaite modifier la taxe successorale comme mesure phare. Il regrette que la suppression, en 1830, de la déclaration assermentée, jugée abusive par le gouvernement provisoire, ait entraîné une chute des recettes de la taxe, à cause des fraudes importantes dans les déclarations non contraignantes actuelles. Son administration, dirigée par le secrétaire général Louis-Joseph van Caillie⁶¹, lui a en effet communiqué des informations précieuses : alors que la valeur des immeubles déclarés en Belgique est passée de 21,5 millions de FB en 1829 à 25,4 millions en 1840, les valeurs mobilières déclarées (marchandises, fonds publics, créances, meubles meublants, etc.) se sont réduites de 20,8 millions en 1829 à 14,1 millions en 1840. Alors que la fortune mobilière a continué de croître au cours des années 1830, la seule explication possible d'une telle réduction est la fraude pratiquée à grande échelle. Probablement convaincu par ses hauts fonctionnaires, amers d'avoir perdu un outil précieux pour lutter contre les fraudes, Veydt veut réintroduire l'emblématique déclaration assermentée de la loi de 1817, en la restreignant toutefois aux valeurs mobilières qui connaissent de larges fraudes. Le deuxième article du projet établit également un droit de 1% sur les successions en ligne directe, celui-ci ayant été supprimé dans la loi néerlandaise de 1817 – la taxe ne touche alors qu'aux successions collatérales⁶².

Veydt indique par ailleurs à la section centrale de la commission des Finances de la Chambre que son administration s'occupe d'un projet de loi sur la contribution personnelle pour parvenir à une répartition plus équitable de l'impôt, ainsi que d'un projet de loi sur les patentes, reprenant en grande partie les mécanismes proposés en 1842 par le gouvernement unioniste de l'époque, qui n'avaient jamais été adoptés. Les membres de la section centrale se réjouissent de l'annonce d'une réforme des patentes et de la contribution personnelle, mais ils rejettent toutefois le projet concernant le droit de succession. Il est hors de question de rétablir la déclaration assermentée⁶³. De nombreux libéraux s'y sont en effet montrés hostiles, rapporte le *Journal de Bruxelles*⁶⁴.

Malgré le vote d'un budget comprenant des augmentations d'impôts, le recours à l'emprunt sera inévitable, car les dépenses extraordinaires entraînées par les grands travaux publics seront

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 380-381.

⁵⁸ Projet de loi allouant un crédit de 500.000 FB au département de l'Intérieur, *Ann. Parl.*, Ch., 1847-1848, séance du 4 décembre 1847, pp. 200-204.

⁵⁹ Recettes sur les sucres, documents statistiques du 9 décembre 1847, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 53, p. 1.

⁶⁰ Budget des Voies et Moyens pour 1848, exposé du Ministre du 12 novembre 1847, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 3, p. 9.

⁶¹ *Photographie du SPF Finances*, février 2019. (Voir la galerie de portraits) Son dossier est cependant absent du fonds AGR, *Ministère des Finances. Secrétariat général (MF/SG). Personnel*.

⁶² Dispositions additionnelles au droit de succession, exposé des motifs du 12 novembre 1847, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 5, pp. 1-4.

⁶³ Budget des Voies et Moyens pour 1848, rapport du 7 décembre 1847, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 39, pp. 3-17.

⁶⁴ *Journal de Bruxelles*, 11 décembre 1847.

colossales, prévient le ministre des Finances, fin février 1848. Ces travaux comprennent principalement l'augmentation du chemin de fer, notamment de Bruxelles à Gand, le développement de la canalisation de la Campine, l'amélioration de la navigation du bassin de la Meuse, l'élargissement d'un des principaux canaux du Hainaut, l'amélioration des ports et côtes, l'exécution de travaux agricoles et hygiéniques, la construction d'écoles, de prisons, de facilités d'émigration et de dépôts agricoles. Comprenant également un remboursement d'une partie de la dette flottante, la dépense totale est évaluée à 78,3 millions de FB, étalée sur plusieurs années⁶⁵. Mais une partie de cette dépense extraordinaire viendrait donc s'ajouter directement aux 118,5 millions de dépenses ordinaires, à peine couvertes par des recettes ordinaires évaluées à 117,3 millions⁶⁶. Veydt estime dès lors qu'un emprunt de 25 millions devrait être suffisant pour couvrir toutes les dépenses jusqu'en 1850⁶⁷.

Un évènement imprévu vient cependant chambouler toutes les prévisions financières du cabinet libéral. Le 24 février, la Révolution éclate en France. Celle-ci s'étend presque partout en Europe. La Belgique échappe aux émeutes, mais ses élites sont saisies d'une inquiétude mortelle en assistant aux évènements parisiens. On craint une invasion française. La panique s'empare du public à la suite de la révolution parisienne ; la Société Générale et la Banque de Belgique sont à deux doigts de leur perte face aux retraits des dépôts. Le Gouvernement vient à leur secours à deux reprises et finira par créer la Banque nationale de Belgique deux ans plus tard. Dès la fin février, un projet d'abaissement du cens électoral est déposé à la Chambre. Le nombre d'électeurs passe de 46.000 à 79.000 ; principalement des électeurs urbains, qui viennent consolider le nouveau Parti libéral⁶⁸.

Si le vent révolutionnaire semble maîtrisé en Belgique, le découvert du Trésor public s'est toutefois accru considérablement. Les dépenses des grands travaux publics (14 millions), de résorption du chômage (3,7 millions), de stabilisation de la dette flottante (16,2 millions) et le déficit hérité de 1847 (1,3 million) se sont accompagnés de nouvelles dépenses militaires imprévues, afin de surveiller les frontières françaises : 18 millions supplémentaires pour le budget de la Guerre ! Le déficit total à couvrir atteint le montant colossal de 53,3 millions⁶⁹.

Le besoin de capitaux étant urgent, Veydt réalise immédiatement une série d'emprunts consolidés. Dès le 26 février, soit deux jours après le début de la révolution parisienne, il réutilise la technique d'un emprunt forcé sur base de la contribution foncière, afin d'obtenir une avance de 12,2 millions. Après tout, l'idée de l'emprunt forcé, à un moment où les capitaux risquent de fuir, s'était avérée payante en 1832. Tout propriétaire doit avancer à l'État une somme équivalente à 8/12^e de la contribution foncière, donnant droit à un intérêt de 5% sur les obligations d'État émises⁷⁰. La mesure est approuvée au parlement le jour même⁷¹.

Un second emprunt forcé est rapidement demandé par Veydt en mars, qu'il voudrait établir sur cinq bases différentes : 16/12^e de la contribution foncière (24,5 millions), 100% de la

⁶⁵ Exécution de travaux d'utilité publique, exposé des motifs du 25 février 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 132, pp. 1-2.

⁶⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1848, rapport, *op.cit.*, p. 2.

⁶⁷ Exécution de travaux d'utilité publique, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁸ Éliane GUBIN, Jean-Pierre NANDRIN, « La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878) », *op.cit.*, pp. 25-26.

⁶⁹ Emprunt, rapport du 6 avril 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 213, p. 2.

⁷⁰ Avance d'une somme égale aux 8/12^e de la contribution foncière, exposé des motifs du 26 février 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 138, pp. 1-2.

⁷¹ Avance d'une somme égale aux 8/12^e de la contribution foncière, rapport du 26 février 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 139, p. 1.

contribution personnelle (9,2 millions), 50% de la contribution foncière sur le revenu net cadastral des propriétés non bâties, tenues en location (3,2 millions), 5% du produit annuel des rentes et créances hypothéquées sur des immeubles (3 millions), retenues sur les traitements des fonctionnaires (834.000 FB), afin d'obtenir 40,6 millions supplémentaires⁷². Mais la section centrale de la commission des Finances s'oppose à un emprunt d'un tel montant. Un accord est trouvé pour s'arrêter à 27 millions environ⁷³.

Nombreux sont les doctrinaires, au sein même de la majorité, à estimer que le cabinet ne se soucie que des recettes sans chercher à diminuer les dépenses. C'est notamment le cas du jeune libéral Walthère Frère-Orban, figure montante du Parti et ministre des Travaux publics⁷⁴. Charles Rogier convainc finalement l'assemblée, en avril, de voter un emprunt de 25 millions, rappelant aux élus que le cabinet n'aura pas recouru à l'impôt, qui aurait été rejeté par l'ensemble de la population : « Si [le gouvernement] avait suivi ce qui se passe dans d'autres pays, ce qui s'est passé dans d'autres circonstances en Belgique même, c'est à l'impôt, exclusivement à l'impôt qu'il aurait eu recours. En recourant à l'emprunt, il a cru devoir ménager l'intérêt des contribuables, (...) »⁷⁵

Fin avril, suivant les conseils de la Société Générale, en grande difficulté face aux retraits des capitaux à sa caisse d'épargne, Veydt propose d'émettre pour 20 millions de billets de banque, dont 12 millions pour les services du Trésor public, posant également les réflexions, dans son projet, pour la création d'une banque nationale qui émettrait seule le papier-monnaie, afin de réguler le crédit⁷⁶. Nombreux sont les députés libéraux et catholiques à ne considérer les mesures de Veydt que comme un palliatif du déficit des finances publiques. Mais tous s'accordent sur l'intérêt général de la mesure à court terme⁷⁷.

Malgré les dissentiments avec certains doctrinaires, dont Frère-Orban⁷⁸, Laurent Veydt a largement entamé le travail de rééquilibrage budgétaire, à travers une politique d'emprunts consolidés et forcés, augmentant donc la dette à long terme au lieu de la dette flottante et permettant de développer la politique industrielle et agricole par l'attrait de capitaux belges. Mais les projets fiscaux de Veydt concernant la contribution personnelle et la taxe successorale, eux, n'aboutissent pas. Une partie de l'opinion libérale s'y est montrée franchement hostile⁷⁹. Comme en 1830 et en 1842, ces deux projets finissent aux oubliettes. Dix-huit ans après la création du royaume, les politiques belges restent craintifs à l'idée de recourir aux impôts qui ciblent plus particulièrement l'électorat bourgeois.

Afin de compléter les modifications apportées au système électoral suite à la Révolution parisienne, Veydt entreprend de supprimer le droit de timbre sur la presse, qui représente alors 24 à 32% du prix d'un journal. La mesure est pionnière en Europe. Cette libération fiscale entraîne aussitôt la prolifération des petites feuilles populaires⁸⁰. Mais le Ministre tient à combler le vide laissé dans les recettes – les finances publiques étant toujours déficitaires – en luttant contre les fraudes du timbre dans les opérations d'escompte, apparemment devenues la règle. Désormais, la

⁷² Emprunt, exposé des motifs du 16 mars 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 167, pp. 1-2.

⁷³ Emprunt, rapport, *op.cit.*, p. 11.

⁷⁴ Emprunt, *Ann. Parl.*, Ch., 1847-1848, séance du 18 avril 1848, pp. 1354-1358.

⁷⁵ *Ibid.*, séance du 19 avril 1848, p. 1374.

⁷⁶ Émission de billets de banque de la Société Générale, exposé des motifs du 28 avril 1848, *Doc.*, Ch., 1847-1848, n° 251, pp. 1-2.

⁷⁷ Émission de billets de banque de la Société Générale, *Ann. Parl.*, Ch., 1847-1848, séance du 9 mai 1848, pp. 1603-1604.

⁷⁸ Émile JACQUES, « Laurent Veydt », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 1, 1988, p. 363.

⁷⁹ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 755.

⁸⁰ Éliane GUBIN, Jean-Pierre NANDRIN, « La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878) », *op.cit.*, pp. 25-26.

validité des papiers négociables dépendra directement du timbre prescrit, liant ainsi les intérêts des créanciers et des endosseurs à ceux du Trésor public, copiant par-là l'Angleterre, « pays le plus commerçant du monde »⁸¹. Il s'agit du dernier projet d'ordre fiscal de Veydt. Il avait fait savoir depuis quelques temps son intention de quitter le ministère des Finances, dont les travaux se concilient peu avec ses goûts et son état de santé⁸². Considérant sa tâche terminée à la suite du vote des emprunts, Veydt démissionne le 28 mai⁸³. Il est alors remplacé par Frère-Orban, d'abord par intérim, puis définitivement le 18 juillet⁸⁴.

3) La réforme de la patente, un enjeu pour taxer les bénéficiaires des sociétés anonymes

12,2 millions en mars, 25,5 millions en avril, 12 millions en mai, soit un total de 49,7 millions de FB : c'est le montant mis à disposition du gouvernement sous l'action de Veydt pour affronter le déficit de 53,3 millions des dépenses ordinaires et extraordinaires qui n'a cessé de s'accroître suite à la crise des Flandres et à la Révolution parisienne⁸⁵.

Walthère Frère-Orban, fraîchement arrivé au 12 rue de la Loi, hérite d'une situation financière moins dramatique qu'elle ne l'était encore trois mois auparavant. Incarnation parfaite du bourgeois libéral, avocat, ancien membre des loges maçonniques, marié à la fille du riche industriel Henri-Joseph Orban, le nouveau ministre des Finances est un homme à la personnalité autoritaire, au grand sens de l'État et d'une remarquable connaissance des affaires publiques⁸⁶.

Analysant la situation budgétaire, il estime rapidement que le déficit restant va s'aggraver à la suite d'une insuffisance de recettes fiscales, pour atteindre 18,2 millions à la fin de l'année 1848. Afin de parvenir à restreindre les budgets des dépenses dans les limites « de la plus sévère économie », il propose de compresser les budgets à hauteur de 6,7 millions, dont plus de 1,5 millions dans le budget de la Guerre à travers une diminution importante du nombre d'officiers, de sous-officiers et de chevaux d'officiers, maintenant que le risque révolutionnaire semble écarté⁸⁷.

Quant aux recettes prévues pour l'année 1849, elles demeurent identiques à celles de 1848, soit 117,6 millions de FB⁸⁸. Les projets fiscaux de Veydt n'ayant pas été votés, les recettes devraient pourtant être évaluées à la baisse. Mais Frère-Orban planifie déjà quelques réformes fiscales d'importance, prévient-il dans l'élaboration du budget des Voies et Moyens, qui permettraient d'augmenter le rendement de certains impôts. Ces réformes sont au nombre de quatre et visent, d'une part, une réduction du droit de timbre sur les marchandises afin de favoriser le libre-échange, et d'autre part les lois des droits de successions, des patentes et de la contribution personnelle, afin d'en augmenter le produit tout en les rendant plus justes dans leur perception et leur fonctionnement. Il n'inclut cependant pas, dans son budget, l'augmentation des recettes attendues

⁸¹ Modifications à la législation sur le timbre, exposé des motifs du 27 avril 1848, *Doc., Ch.*, 1847-1848, n° 249, pp. 1-2.

⁸² *Journal de Bruxelles*, 19 mai 1848.

⁸³ *L'Indépendance Belge*, 30 mai 1848.

⁸⁴ ULB, *Frère-Orban*, fardé 85, « nomination de Frère-Orban au poste de ministre des Finances », 18 juillet 1848.

⁸⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1849, *Doc., Ch.*, 1848-1849, n° 1, pp. 3-4.

⁸⁶ Nadine LUBELSKI-BERNARD, « Frère-Orban et son environnement familial », dans Andrée DESPY-MEYER (dir.), *La Belgique au temps de Frère-Orban*, ULB, 1996, pp. 51-57.

⁸⁷ Budget des recettes et des dépenses pour 1849, *op.cit.*, pp. 5-6, 11.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 14.

à la contribution personnelle, car en raison de son importance, il n'est guère possible que cette nouvelle loi sorte ses effets pour l'exercice 1849 qui arrive⁸⁹.

Trois des projets de Frère-Orban sont déposés en novembre 1848. Il propose d'abord de réduire à 10 centimes le droit de timbre alors de 45 centimes sur ce qu'on appelle les lettres de voiture – autrement dit, les transports de marchandises à l'international – afin d'avantager le commerce. La réduction ne laisserait plus d'appât à la fraude, alors considérable, en condamnant à une amende sévère de 100 FB les fraudeurs⁹⁰. Adopté par la section centrale de la commission des Finances par trois voix contre deux et une abstention⁹¹, le projet est voté par 38 oui contre 28 non à peine quelques jours après son dépôt⁹².

Le même mois, il soumet à la Chambre son projet visant à modifier le droit de patente. Jean-Baptiste Smits avait déjà tenté de le réformer en 1842, sans succès. Laurent Veydt avait également annoncé que son administration y travaillait, en 1847, à nouveau sans résultat. Frère-Orban, lui, ne s'attache pas à une réforme en profondeur, seulement à quelques dispositions, qui poussent tout de même l'historienne Ginette Kurgan-Van Hentenryk à écrire que les mesures de Frère-Orban sur la patente « nous font saisir d'emblée la complexité de la réalité sociale du temps »⁹³. En effet, les catégories de patentables prennent en compte des professions bien différentes et les exemptions à la base de la taxe seraient trop restreintes, de telle sorte que les artisans proches de la classe ouvrière, peu fortunés, mériteraient d'en être affranchis lorsqu'ils travaillent seuls ou de bénéficier d'un taux réduit lorsqu'ils exercent leur profession avec un ouvrier⁹⁴. Pour récupérer au Trésor la somme perdue par l'élargissement des exemptions et l'abaissement du taux le plus bas pour les catégories les plus pauvres visées par la patente, Frère-Orban veut augmenter de 5% les trois derniers degrés du droit de patente qui visent essentiellement les classes supérieures des industriels et faire passer la patente de 1,3%, depuis la loi de 1823, à 1,6% sur les bénéficiaires des sociétés anonymes belges – les sociétés anonymes étrangères établies dans le pays ne payant pas la patente⁹⁵. Rapportant un peu moins de 3 millions avant 1848, le droit de patente modifié devrait permettre d'obtenir plus de 3,1 millions à l'avenir⁹⁶.

La section centrale de la commission valide le projet, mais rajoute un paragraphe : l'administration ne pourra vérifier le bilan dans les livres des sociétés anonymes que moyennant une autorisation spéciale du ministre des Finances. Un frein doit être mis à tout risque d'inquisition fiscale. « Il ne convient pas en effet que sous de vains prétextes, les répartiteurs et le contrôleur puissent inspecter et vérifier quand bon leur semble les livres des sociétés anonymes. »⁹⁷

A la Chambre cependant, plusieurs élus s'offusquent de l'application du droit de patente aux bénéficiaires des sociétés anonymes, qui serait la seule forme de taxation existante en Belgique du revenu d'un type de capital mobilier, pour une simple raison : il n'aurait jamais été appliqué

⁸⁹ Budget des Voies et Moyens pour 1849, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 1-I, pp. 3-7.

⁹⁰ Droit de timbre des lettres de voiture, exposé des motifs du 7 novembre 1848, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 5, pp. 1-2.

⁹¹ Droit de timbre des lettres de voiture, rapport du 10 novembre 1848, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 16, p. 2.

⁹² Droit de timbre des lettres de voiture, *Ann. Parl.*, Ch., 1848-1849, séance du 11 novembre 1848, p. 21.

⁹³ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « Les patentables à Bruxelles au XIX^e siècle », *Le Mouvement Social*, 1979, n° 108, p. 66.

⁹⁴ 148 catégories d'artisans sont concernées. On y retrouve, sans exhaustivité, les cloutiers, les fabricants de peigne, les faiseurs de douve, les charbonniers, les ébénistes, les lanterniers, les tapissiers, les sculpteurs en bois, les ramoneurs, les cordonniers, les lingères, les jardiniers, ceux qui établissent les plans des jeux de crosse, ceux qui font des caisses d'emballage, les imprimeurs, etc. Modifications aux lois sur les patentes, exposé des motifs du 24 novembre 1848, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 44, pp. 5-6.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁹⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1849, *op.cit.*, p. 3.

⁹⁷ Modifications aux lois sur les patentes, rapport du 13 décembre 1848, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 71, pp. 6-7.

auparavant. L'explication est donnée par le député clérical Jean-Joseph Osy, ancien président de la Banque d'Anvers :

« Depuis les lois de 1819 et 1823, qui ont établi un droit de patente sur les sociétés anonymes, on n'a jamais fait payer un droit de patente sur les intérêts. La législation a toujours été entendue ainsi sous l'ancien gouvernement [néerlandais] et sous le gouvernement actuel jusqu'au ministère de l'honorable M. Malou. L'honorable M. Malou a cru trouver dans la loi de 1819, qu'on devait faire payer le droit de patente sur les intérêts. L'honorable M. Malou, par une circulaire du mois de décembre 1845, a donné l'ordre à tous les receveurs de faire payer le droit de patente sur les intérêts des sociétés anonymes. Dans tout le pays, on s'est ému de cette circulaire qui n'était même pas un arrêté royal. Toutes les députations se sont opposées à la circulaire. (...) De manière qu'en réalité jusqu'ici on n'a pas payé le droit de patente sur le dividende. Aujourd'hui, M. le ministre des Finances, ayant recours à la voie légale, nous le propose dans le projet en discussion ; c'est ce que je viens combattre. (...) Que deviendrait notre industrie si, par suite de l'adoption de la proposition ministérielle, les capitaux belges allaient se retirer de l'industrie (...) ? »⁹⁸

Autrement dit, pour éclaircir l'explication d'Osy, la loi originelle de 1819 ne concernait pas les intérêts d'obligations, mais faute de pouvoir distinguer, dans les bénéfices des sociétés anonymes, les dividendes (la partie du bénéfice reversée aux actionnaires) des intérêts (la partie du bénéfice reversée aux obligataires, c'est-à-dire les tiers qui prêtent un certain montant aux sociétés émettrices d'emprunts obligataires), la patente sur lesdits bénéfices n'aurait jamais été correctement payée dans le royaume. La nouvelle loi de Frère-Orban entraînerait, aux yeux d'Osy, le risque élevé que la patente, qui devrait se limiter aux dividendes et qui, dans la pratique, n'aurait jamais été réellement appliquée, touche également les intérêts.

D'autres élus encore n'acceptent pas que le dégrèvement de la taxe soit compensé par une augmentation pour les classes supérieures des patentables⁹⁹. Frère-Orban défend adroitement son projet de loi, au nom de la justice fiscale que les risques révolutionnaires ont remis au premier plan. « Il faut que les classes inférieures de la société soient dégravées », déclare-t-il tout d'abord, « elles ne peuvent l'être que par un sacrifice imposé aux classes supérieures. »¹⁰⁰ Il ajoute que ce sera également l'objectif de son projet à venir pour la contribution personnelle. Quant à la taxation des bénéfices pour les sociétés anonymes, le Ministre précise qu'il ne cherche qu'à appliquer le principe des lois de 1819 et 1823, confirmant que la patente vise bien les dividendes et les intérêts car il ne serait pas possible, pour l'administration, de distinguer correctement les deux. Ainsi, en 1847, le montant total payé par les sociétés anonymes à la patente s'élève à 264.000 FB et comprendrait autant les dividendes que les intérêts. Sauf que jusqu'à présent, suite aux réclamations des députations permanentes, l'administration devait restituer aux sociétés les sommes perçues à titre d'intérêts. Frère-Orban souhaite y mettre fin¹⁰¹. Malgré quelques protestations d'élus, dont celles du doctrinaire Charles de Brouckère, l'article du gouvernement consacrant une taxe de 1,6% sur les bénéfices des sociétés anonymes est adopté. La loi est finalement votée par 54 oui contre 12 non et 2 abstentions¹⁰².

⁹⁸ Modifications aux lois sur les patentes, *Ann. Parl.*, Ch., 1848-1849, séance du 23 décembre 1848, p. 349.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 350.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 351.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 352, 356.

¹⁰² *Ibid.*, p. 357.

On peut avancer sans risque que l'incidence de la patente sur l'économie belge est quasiment nulle. En effet, le poids de la patente dans les recettes fiscales est extrêmement faible (3,6% des impôts en 1849) et la patente des sociétés anonymes encore plus (0,3%). Pourtant, cet impôt appliqué aux bénéficiaires des sociétés – sorte d'ancêtre de l'impôt moderne des sociétés – mobilise déjà les craintes collectives de la bourgeoisie au pouvoir tandis que le capitalisme industriel et bancaire entame son ascension. Il s'agit là d'un fait intéressant qui ne cessera de se répéter : malgré un poids économique relativement ou totalement marginal, les contributions directes, lorsqu'elles visent le revenu mobilier, créent systématiquement une résistance tenace de la part des hauts revenus et des élites politiques libérales et catholiques. Dans ce cas-ci, les débats de la patente ont été relativement modestes, mais ils témoignent d'une réalité profonde de la société belge : face à la montée soudaine d'appels à davantage de justice fiscale et sociale suite aux mouvements révolutionnaires de 1848, la taxation libérale prédomine.

4) La déclaration assermentée de la taxe successorale

Le troisième projet de loi déposé par Frère-Orban en novembre vise à modifier les droits de succession. Ses deux mesures phares reprennent celles du projet de 1847 déposé par Veydt. Les hauts fonctionnaires des Finances à l'origine du projet n'ont pas dit leur dernier mot face à la résistance des députés et sénateurs libéraux. C'est le cas de l'ambitieux Lambert van der Rest, un jeune docteur en droit de l'ULB et ancien avocat devenu chef de cabinet de Frère-Orban, promis à une belle carrière au sein de l'administration¹⁰³. Un droit proportionnel de 1% sera établi sur les successions en ligne directe, exemptées depuis 1817. Jusqu'à présent, seules les successions entre collatéraux sont taxées. L'objectif est autant budgétaire que moral. Autre modification de taille : la remise auprès de l'administration d'une déclaration obligatoire sous serment sera réintroduite, afin de garantir la perception réelle de l'impôt. Frère-Orban est conscient que le gouvernement provisoire l'avait rejeté en 1830, mais, comme Veydt avant lui, il estime que l'on a dépassé le but recherché en enlevant au Trésor la seule garantie efficace de la sincérité des déclarations pour les valeurs mobilières. La croyance que le serment seul suffira pour empêcher les fraudes dans les déclarations des valeurs mobilières peut paraître étrange à nos yeux contemporains. Dans les sociétés européennes encore très chrétiennes du milieu du XIX^e siècle, l'emploi du serment prenait toutefois une importance considérable. Les chiffres indiqués en novembre 1847 par Veydt tendent à le prouver : l'équivalent de plus de 20 millions de FB étaient déclarés sous serment en valeurs mobilières en 1829. Seulement 14 millions étaient déclarés en 1840. L'emploi du serment, comme garantie de la rentrée de l'impôt, ne serait d'ailleurs pas chose nouvelle dans nos régions ; Bruges l'aurait appliqué en 1744 pour un impôt de 2% sur les transmissions d'immeubles entre vifs et par testament. Enfin, le serment ne sera toutefois pas exigé pour les déclarations en ligne directe dans le projet de Frère-Orban¹⁰⁴. Ces modifications devraient rapporter 1,8 million de FB supplémentaires aux 5,2 millions de recettes que la taxe successorale a permis d'obtenir au cours de chacune des cinq dernières années, soit un total de 7 millions qui participerait à l'effacement du déficit des finances publiques¹⁰⁵.

¹⁰³ AGR, MF/SG. *Personnel*, fiche « Lambert Van der Rest : mise à la retraite », 1890.

¹⁰⁴ Droit de succession, exposé des motifs du 7 novembre 1848, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 8, pp. 1-10.

¹⁰⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1849, *op.cit.*, p. 7.

Les arguments de Frère-Orban et de son administration ne rencontrent aucune grâce aux yeux de la commission des Finances. Toutes les sections se prononcent contre le droit en ligne directe, véritable atteinte à la propriété et à l'accumulation des richesses permise par l'héritage qu'un père de famille laisse à ses enfants, qui serait de nature à faire croire que le pays cède « à l'influence des doctrines perverses qui menacent l'ordre social »¹⁰⁶. Quant au serment, la commission rappelle qu'il a été proscrit en 1830, aux applaudissements de la nation. « L'acte qui le proscrit témoigne de la répugnance qu'il inspirait ; il serait impolitique de le rétablir. »¹⁰⁷ Pour combattre le déficit, les membres de la commission proposent plutôt d'ajouter des centimes additionnels temporaires aux impôts existants¹⁰⁸.

C'est de mauvaise augure pour les débats à la Chambre, qui se tiennent les 19-22 mars et 24-26 mars 1849. Le ministre des Finances, opposé aux conclusions de la commission, défend son projet bec et ongles, rappelant, au cours d'un très long discours, que les finances publiques sont en grande difficulté suite à l'augmentation de la dette par la politique d'emprunts des libéraux, qui ont hérité, de la part du gouvernement clérical précédent, d'une situation financière dramatique. Au total, il estime qu'il faudra augmenter les impôts à hauteur de 7 à 8 millions de manière permanente et non pas temporaire comme le pense la commission. Les projets fiscaux déposés jusqu'à présent permettraient déjà d'obtenir 3 millions qui équilibreraient le budget de l'année 1850 à venir. Les millions supplémentaires seront nécessaires pour stabiliser la dette flottante dans les années à venir. « On ne peut espérer d'être accueilli avec faveur, lorsqu'on vient réclamer de nouveaux impôts. C'est une tâche ingrate, difficile, toujours périlleuse pour la popularité, mais devant laquelle il serait difficile de reculer, quand un grand devoir oblige à l'accomplir. (...) C'est après avoir proposé, réalisé de larges économies, que [le cabinet actuel] a néanmoins été convaincu qu'il fallait recourir à l'impôt »¹⁰⁹.

Rappelant avec paternalisme que les « révolutions qui ont secoué l'Europe dans l'année 1848 » ont « éveillé » au sein des dirigeants libéraux la conviction « qu'il faut s'occuper avec le plus grand soin, avec une attention constante, qu'il faut s'occuper avec cœur et âme des classes malheureuses de notre société », Frère-Orban poursuit son exposé en insistant sur la nécessité de modifier la fiscalité en conséquence. Les changements apportés à la patente en décembre 1848 permettent ainsi d'exonérer de la taxe près de 60.000 ouvriers ; « j'en suis fort heureux », déclare le Ministre à ce propos. Mais d'autres actes doivent être posés, ajoute-t-il¹¹⁰. Après « deux années de disette » et une année d'emprunts reposant sur les contributions directes existantes, exigeant « des sacrifices nombreux de la part des contribuables », il insiste « plus que jamais » sur la nécessité de son projet de loi sur les droits de succession, qui a « l'avantage immense » de ne pas réduire les profits du travail, de ne pas peser sur le commerce, la production et la propriété¹¹¹.

Et le Ministre défend plus que jamais les deux dispositions majeures de son projet. A ceux qui affirment que le droit en ligne directe sur les successions serait « le germe des opinions subversives » de la Révolution de février 1848, Frère-Orban répond qu'un tel impôt « est séculaire en Europe », citant la France, l'Angleterre, le Danemark et l'Autriche, le faisant remonter jusqu'à Saint Louis,

¹⁰⁶ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles 1847-1852 », s.d., p. 44.

¹⁰⁷ Droit de succession, rapport du 20 janvier 1849, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 112, pp. 1-16.

¹⁰⁸ *Loc.cit.*

¹⁰⁹ Droit de succession, *Ann. Parl.*, Ch., 1848-1849, séance du 19 mars 1849, pp. 1031-1033.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 1033.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 1035.

dans une ordonnance de mars 1235. Il serait étrange, s’amuse-t-il, de considérer le roi Louis IX comme « le patron des communistes ! »¹¹² Justifiant le recours au serment pour s’assurer de la juste perception de l’impôt, le ministre des Finances conclut sa longue intervention en rappelant que l’Angleterre, « pays commercial et industriel assurément », l’applique déjà pour l’impôt de succession ainsi que pour l’impôt sur le revenu, l’*income tax*¹¹³.

Mais les deux dispositions fondamentales, le droit de 1% en ligne directe et l’obligation imposée au contribuable d’affirmer sous serment la sincérité de sa déclaration, suscite l’opposition, en premier lieu, de nombreux libéraux doctrinaires, pourtant membres de la majorité au pouvoir. Ce sont des innovations « dangereuses », déclare le député namurois Charles Xavier Lelièvre. Le gouvernement hollandais lui-même, « malgré l’esprit de fiscalité qui l’animait », avait repoussé le droit en ligne directe en 1817. Même l’empereur Auguste, ajoute-t-il, eut soin d’exempter la ligne directe dans son impôt du vingtième qui frappait les successions ! Quant au serment, le gouvernement provisoire avait abrogé cette disposition « qui plaçait l’homme entre son intérêt et sa conscience ». Son rétablissement habituera le peuple « au parjure », insiste-t-il : « Messieurs, ne sacrifions pas la moralité publique à la fiscalité. »¹¹⁴ Le retrait de ces deux dispositions « funestes dans leurs résultats » pourrait être facilement comblé par des centimes additionnels sur plusieurs branches d’impôts et par la majoration des droits de douane sur certaines denrées, convient le libéral tournaisien Ferdinand Visart de Bocarmé¹¹⁵.

De même, l’opposition catholique est remontée. Les 7 à 8 millions d’impôts nouveaux que réclame le ministre des Finances, selon Barthélémy Du Mortier, ne serviraient pas à combler un déficit « douteux » mais à lancer la politique de grands travaux que le cabinet Rogier défend depuis la fin d’année 1847. « L’impôt qu’on vous demande, loin d’être indispensable, n’est même pas nécessaire. »¹¹⁶ Du Mortier raconte en outre que la taxe de succession en ligne directe était considérée « comme l’impôt le plus odieux » dans nos régions sous Napoléon : « De tous les impôts perçus à cette époque, c’était sans comparaison celui qui avait soulevé la plus unanime réprobation. »¹¹⁷ L’ élu clérical, rappelant avec malice que Rogier était de ceux qui avaient signé la suppression du serment en 1830, met en garde l’assemblée : le ministre des Finances ne demande le serment que pour les valeurs mobilières, mais il finira par l’étendre au reste ; « et alors vous aurez fait du serment, de cet acte saint et religieux, un moyen financier, un moyen fiscal, et un pareil moyen a toujours été odieux dans la société chrétienne. »¹¹⁸ L’ élu clérical dinantais Hadelin de Liedekerke Beaufort ajoute que le projet libéral est « un danger sérieux pour la famille » et une brèche au principe de la propriété qui annonce « la tyrannie fiscale »¹¹⁹.

Les oppositions sont si nombreuses que les quelques voix de soutien au projet, telles que celle du banquier libéral François Anspach, estimant que le rejet des dispositions majeures proviendrait

¹¹² *Ibid.*, séance du 20 mars 1849, p. 1041.

¹¹³ *Ibid.*, p. 1044. En 1842, Sir Robert Peel réintroduit le mécanisme de l’*income tax* sur les revenus supérieurs à 150 £ par an pour faire face au déficit grandissant. Cet *income tax* avait déjà été créé auparavant en Angleterre par William Pitt en 1798, en préparation pour les guerres napoléoniennes, et appliqué jusqu’en 1802. Martin DAUNTON, *Trusting Leviathan*, *op.cit.*

¹¹⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, pp. 1035-1036.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 1038.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 1040.

¹¹⁷ *Ibid.*, séance du 21 mars 1849, p. 1048.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 1050.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 1056.

« d'une peur exagérée du communisme »¹²⁰, ou de Pierre de Decker, un catholique défenseur de l'unionisme¹²¹ qui ne voit pas dans le projet de Frère-Orban une attaque contre la propriété et l'hérédité familiale¹²², semblent être minoritaires tout au long des débats. Le 26 mars, à la reprise des discussions, le député libéral Martin Jouret dépose une motion demandant l'ajournement des débats jusqu'après le vote sur les budgets de 1850, n'ayant pas de preuve suffisante, selon lui, que l'impôt demandé est nécessaire¹²³. Prenant conscience de son isolement au sein de la Chambre, Frère-Orban accepte ; les débats sont suspendus¹²⁴.

Ayant déposé, le 6 mars, son projet de budget pour 1850, le Ministre s'y montre persuadé qu'il peut se fier à une augmentation de 3 millions du produit des droits de succession, qui devraient rapporter 8,2 millions au total en 1850, sur la prévision que son projet de loi sera adopté avant juillet 1849¹²⁵. Mais la Chambre, parvenue à la fin d'une session déjà longue, prend la résolution, au mois de juin, d'en ajourner l'examen. Le rapport du budget n'est alors déposé qu'en décembre¹²⁶. L'augmentation prévue de 3 millions pour la taxe successorale en a été retirée, ne sachant toujours pas si le projet sera adopté ultérieurement ou non¹²⁷. A la Chambre, l'opposition reste d'ailleurs palpable, le doctrinaire Charles Xavier Lelièvre réitérant son rejet du droit en ligne directe et du serment¹²⁸.

Frère-Orban a-t-il délaissé son projet ? Il est en tout cas absorbé par l'institution de la Banque nationale à la même période¹²⁹. En février 1850, lorsqu'il dépose à la Chambre le projet des Voies et Moyens pour l'année 1851 à venir, toute mention aux modifications souhaitées pour les droits de succession a disparu. Frère-Orban y fait seulement allusion lorsqu'il écrit que depuis l'abolition du serment, la dissimulation des valeurs mobilières doit être conséquente car celles-ci ne figurent que pour un quart dans le total des valeurs déclarées à la taxe successorale, les trois quarts étant donc supportés par la propriété foncière¹³⁰. Un an plus tard, en février 1851, son projet des Voies et Moyens pour l'année 1852 reste également silencieux sur le sujet¹³¹.

Mais le ministre des Finances, qui supporte avec difficulté l'opposition¹³², n'a pas abandonné ses dispositions majeures à la taxe successorale. Il y reste profondément attaché depuis sa promesse, en 1848, de réformer la fiscalité pour en reporter le fardeau sur les classes aisées¹³³. Le 8 mai 1851, il vient les défendre à nouveau devant l'assemblée parlementaire, malgré la mise en garde de l'un de ses amis libéraux que le projet « n'est pas nécessaire et qu'il est dangereux » pour l'union du Parti libéral¹³⁴. Frère-Orban justifie ses mesures en premier lieu par la nécessité budgétaire à deux niveaux : il s'agit, d'une part, de rétablir l'équilibre dans les finances ordinaires de l'État, menacées par l'accumulation des déficits depuis 1830, par la crise des Flandres et par la Révolution parisienne,

¹²⁰ *Ibid.*, séance du 20 mars 1849, p. 1046.

¹²¹ Il préside d'ailleurs le dernier cabinet unioniste de 1855 à 1857.

¹²² *Ibid.*, séance du 21-22 mars 1849, pp. 1055-1057.

¹²³ *Ibid.*, séance du 26 mars 1849, p. 1104.

¹²⁴ *Ibid.*, séance du 27 mars 1849, p. 1113.

¹²⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1850, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 155, p. 9.

¹²⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1850, rapport du 17 décembre 1849, *Doc.*, Ch., 1849-1850, n° 44, p. 1.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹²⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1850, *Ann. Parl.*, Ch., 1849-1850, séance du 20 décembre 1849, p. 286.

¹²⁹ Projet relatif à l'institution d'une banque nationale, *Ann. Parl.*, Ch., 1849-1850, séance du 26 décembre 1849, p. 370.

¹³⁰ Budget des Voies et Moyens pour 1851, *Doc.*, Ch., 1849-1850, n° 124, p. 5.

¹³¹ Budget des Voies et Moyens pour 1852, *Doc.*, Ch., 1850-1851, n° 135, p. 7.

¹³² Jules GARSOU, « Frère-Orban intime, son intégrité et son désintéressement », *Revue Générale*, avril 1948, p. 888.

¹³³ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 46.

¹³⁴ *Ibid.*, farde 85, « lettre à Frère-Orban », 1851.

et d'autre part de préparer des ressources pour exécuter les grands travaux publics projetés depuis plus de trois ans. Comme des coupes dans les dépenses ont déjà été effectuées en 1847 et 1848, seul le recours à de nouveaux impôts reste possible afin de rapporter 2,5 à 3 millions supplémentaires, ce que permettra la taxe successorale modifiée¹³⁵. Une augmentation des accises et droits de douane sur la bière, le genièvre et le tabac est également prévue¹³⁶.

Presque tous sont d'accord avec le gouvernement sur l'urgence de pourvoir à l'état précaire des finances publiques. En revanche, ce n'est pas le cas des moyens utilisés. Du côté libéral, Maximilien de Renesse préférerait par exemple vendre une partie des forêts et domaines de l'État ou rétablir le droit de timbre sur les journaux, aboli dans la foulée de la Révolution parisienne, « un privilège exorbitant » accordé à la presse¹³⁷. Du côté catholique, Louis Landeloos ne veut pas d'un « mécontentement général » dans la population en la surchargeant d'impôts. En outre, les principes du droit en ligne directe et de la déclaration sous serment, rappelle-t-il, seraient « contraires au droit civil, à l'économie politique et à la morale publique ». Le premier serait « impopulaire et frappé de réprobation générale », tandis que le second était « un des griefs qui ont amené notre Révolution »¹³⁸. Le député de Marche-en-Famenne Théodore Jacques, ancien membre du Congrès national en 1830, combat toute augmentation de la charge fiscale. Il faut réaliser des coupes dans les dépenses à la place¹³⁹.

Comme lors des débats précédents, en mars 1849, les soutiens semblent peu nombreux, tandis que la majorité libérale s'est déjà divisée, quelques mois auparavant, sur la question du budget de l'armée¹⁴⁰. Parmi les soutiens, on compte le prédécesseur de Frère-Orban au 12 rue de la Loi, Laurent Veydt. Les deux dispositions majeures étaient après tout déjà présentes dans son projet de taxe successorale, jamais débattu, en novembre 1847. Son discours fait sensation. « Je persiste à croire que le serment est efficace », déclare-t-il. « A présent, les valeurs mobilières, les valeurs de portefeuille, qu'il est si difficile d'atteindre, ne contribuent pas ou du moins ne contribuent pas équitablement. Rien ne justifie ce privilège. »¹⁴¹ L'ancien Ministre marque un point important. Les contribuables doivent déjà déclarer leurs capitaux mobiliers pour la taxe successorale en théorie. En partant du principe qu'il y a plus de gens réputés honnêtes, le serment permettrait de réduire le déficit que laisserait la fraude commise par le nombre restreint de gens de mauvaise foi. L'opposition au serment ne se justifierait donc que si personne ne payait loyalement l'impôt sur les valeurs mobilières¹⁴².

Plus théâtrale est l'intervention du chef du cabinet, Charles Rogier. Elle permet néanmoins de comprendre ce que craignent les libéraux : être associés à l'administration hollandaise du roi Guillaume. « Voilà donc le grand grief. Les libéraux d'aujourd'hui ressemblent beaucoup aux gouvernements intolérants d'autrefois. »¹⁴³ Rogier se veut moqueur. Mais tout au long des débats, les catholiques ne cessent de rappeler les griefs de 1830 à l'égard de la déclaration assermentée, rendant nerveux une grande partie des libéraux. Frère-Orban l'a bien compris. Lors des discussions

¹³⁵ Projet de loi sur les successions, *Ann. Parl.*, Ch., 1850-1851, séance du 8 mai 1851, p. 1295.

¹³⁶ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 757.

¹³⁷ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 8 mai 1851, p. 1299.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 1300.

¹³⁹ *Ibid.*, séance du 10 mai 1851, pp. 1317-1319.

¹⁴⁰ ULB, *Frère-Orban*, fardes 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, pp. 31-42.

¹⁴¹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 13 mai 1851, pp. 1327-1328.

¹⁴² *Ibid.*, p. 1330.

¹⁴³ *Ibid.*, séance du 14 mai 1851, p. 1343.

sur les articles de loi, il décide de retirer lui-même le droit en ligne directe (art. 1), afin de ne pas condamner le reste du projet fiscal¹⁴⁴. La première disposition majeure est ainsi abandonnée avant même d'être soumise au vote des députés, par crainte de diviser ouvertement la majorité libérale.

Le ministre des Finances reste toutefois ferme quant au serment (art. 14). Il en désire le vote. Le ton monte au sein de la Chambre. Plusieurs rappellent, pour la énième fois, l'arrêté du 17 octobre 1830, pris par le gouvernement provisoire, qui supprime le serment, « puisqu'il tend à placer les citoyens entre leur intérêt et leur conscience ». Le libéral Adolphe Roussel martèle que « parmi les griefs qui ont motivé notre révolution de 1830, l'un des plus imposants était le serment en matière de déclarations de successions »¹⁴⁵.

Il y a tellement d'orateurs inscrits contre la proposition du serment qui désirent prendre la parole que le président de la Chambre annonce ne plus pouvoir faire d'alternance entre les élus : il n'y a plus d'orateur inscrit pour la défense du serment ! Frère-Orban, dos au mur, suggère alors un amendement pour rallier son camp ; le serment ne serait plus que facultatif¹⁴⁶.

Un autre député dépose ensuite un sous-amendement dans le même système. La clôture de la séance est soudainement demandée par les libéraux, probablement pour leur permettre de se regrouper derrière la nouvelle proposition du Ministre en ajournant les débats et en votant immédiatement l'article amendé. L'enchaînement des événements prend un tel tour qu'il pousse Barthélémy de Theux, champion de l'unionisme dans les années 1830, à se déclarer formellement opposé à la clôture, ce qui reviendrait à supprimer la publicité des débats : « Messieurs, ce qui se passe est tellement étrange que je ne me rappelle rien de semblable. »¹⁴⁷ A gauche de l'assemblée, on continue pourtant de crier « La clôture ! la clôture ! ». Celle-ci, mise aux voix, est prononcée. C'est « L'appel nominal ! l'appel nominal ! » que l'on entend désormais dans tout l'hémicycle. Frère-Orban espère réussir là un pari difficile. C'est toutefois la catastrophe. 39 oui, 52 non. L'article du serment, même amendé, est largement rejeté¹⁴⁸. La séance s'achève sur une défaite cinglante pour le cabinet libéral.

Le lendemain, 17 mai, Charles Rogier prend la parole. Il rappelle tout d'abord qu'en présence de l'opposition qui s'était manifestée dans la majorité de la Chambre, contre le droit en ligne directe, le cabinet « guidé, dans l'intérêt du pays, par la pensée de maintenir l'unité et le bon accord au sein de l'opinion libérale, avait retiré cette partie du projet », espérant réunir pour les autres dispositions une majorité suffisante. Ce but n'ayant pu être atteint, Rogier estime qu'il ne lui est pas permis de compter sur le concours de la majorité pour le succès des mesures financières nécessaires à la bonne marche des affaires. « En conséquence, les membres du cabinet ont cru devoir remettre leurs démissions entre les mains de Sa Majesté. »¹⁴⁹ L'annonce prend tout le monde de surprise car la séance est aussitôt ajournée.

La presse catholique est ravie. La Chambre « a persisté dans son inébranlable opposition au rétablissement de la torture morale », peut-on lire dans le *Journal de Bruxelles*¹⁵⁰. Le quotidien se demande toutefois s'il ne s'agit pas d'une « petite intrigue » tendant à obtenir de la majorité libérale

¹⁴⁴ *Ibid.*, séance du 15 mai 1851, p. 1351.

¹⁴⁵ *Ibid.*, séance du 16 mai 1851, p. 1370.

¹⁴⁶ *Loc.cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 1372.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 1374.

¹⁴⁹ *Ibid.*, séance du 17 mai 1851, p. 1377.

¹⁵⁰ *Journal de Bruxelles*, 18 mai 1851.

une sorte de rétractation du vote sur le serment¹⁵¹. La presse libérale souligne plutôt le retrait honorable du gouvernement sur la question financière, qui semble définitif¹⁵². En effet, entre le 18 et le 20 mai, le roi Léopold I^{er} convoque tour à tour Théodore Verhaegen, alors président de la Chambre, et Augustin Dumon-Dumortier, président du Sénat, pour former un nouvel exécutif, mais ils refusent. L'ancien chef de gouvernement Joseph Lebeau est ensuite invité par le Souverain. C'est un non également. Vient le tour de l'ancien ministre des Finances Charles de Brouckère, actuel bourgmestre de Bruxelles. Il décline comme les précédents¹⁵³. Le *Journal de Bruxelles* persiste et signe : la « prétendue crise » est une « comédie » car les ministres actuels ne peuvent être remplacés par « des mains incapables »¹⁵⁴.

Les insinuations du quotidien cléricale ont une part de vérité. La crise est réelle, mais les libéraux n'ont aucune envie de changer la composition du cabinet et de désavouer la politique financière de ce dernier. Dès le 4 juin, le Roi fait savoir à Rogier que ses diverses tentatives de former un nouvel exécutif ont échoué et qu'il insiste pour que les ministres démissionnaires reprennent la direction des affaires¹⁵⁵. Le 23 juin, Charles Rogier se présente au Parlement pour annoncer que les ministres se sont décidés à retirer leurs démissions et à poursuivre le rétablissement de l'équilibre financier et la préparation de ressources suffisantes pour l'exécution des grands travaux. La discussion du projet de loi sur les successions est aussitôt reprise à la demande de Rogier¹⁵⁶.

Frère-Orban, toujours ministre des Finances, explique que sa nouvelle proposition de taxe successorale délaisse le serment et toute tentative de mieux contrôler la déclaration des valeurs mobilières mais reprend le droit en ligne directe de 1%. Les contribuables auraient toutefois l'option de faire porter la taxe, réduite à 0,75%, sur leur actif brut plutôt que net pour éviter de faire connaître l'entièreté de leur situation à l'administration (donc sans déclarer le patrimoine passif). Il annonce également que les accises sur les genièvres devront être augmentés pour compenser la perte de recette du côté des droits de successions¹⁵⁷. La Chambre avait pourtant montré une très forte répugnance pour le droit en ligne directe au cours des débats précédents. Le retour de cette disposition étonne à première vue. Il faut y voir probablement une manœuvre de l'exécutif qui conditionne son retour aux affaires à l'acceptation, par les vingt-trois libéraux ayant voté contre le serment, du droit en ligne directe. Comme le souligne l'historien Stijn Van de Perre, une arme politique puissante est utilisée par le cabinet auprès de sa base libérale : le choix entre un droit de succession en ligne directe ou le spectre d'un gouvernement catholique¹⁵⁸.

La section centrale de la commission des Finances dépose, deux jours plus tard, un nouveau rapport sur les amendements du ministre des Finances. Quatre membres votent pour le droit en ligne directe proposé par Frère-Orban, deux votent contre et un s'abstient¹⁵⁹. En séance, les catholiques demeurent fermement opposés à tout droit en ligne directe, malgré l'amendement de

¹⁵¹ *Ibid.*, 19 mai 1851.

¹⁵² *L'Indépendance Belge*, 18 mai 1851 ; *Le Messenger de Gand*, 18 mai 1851.

¹⁵³ *L'Observateur*, 21 mai 1851. Pour Verhaegen, voir Communication du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1850-1851, séance du 23 juin 1851, p. 1442. Pour Dumon-Dumortier, voir ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 66.

¹⁵⁴ *Journal de Bruxelles*, 4 juin 1851.

¹⁵⁵ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 67.

¹⁵⁶ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 23 juin 1851, p. 1442.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 1444.

¹⁵⁸ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 758.

¹⁵⁹ Droit de succession, rapport du 25 juin 1851, *Doc.*, Ch., 1850-1851, n° 235, p. 5.

Frère-Orban¹⁶⁰. Les libéraux, en revanche, semblent se montrer beaucoup plus solidaires du projet remanié et dénoncent le manque d'arguments de leurs adversaires¹⁶¹. Ce ralliement du Parti libéral au droit en ligne directe à la taxe successorale confirme la rétractation des députés libéraux qui avaient voté contre le serment, ce que soupçonne également le catholique Jean-Joseph Osy¹⁶². Frère-Orban lui-même insiste sur le vote de la disposition majeure, qui serait « démocratique » et « juste », sinon, menace-t-il, le Parti libéral va à nouveau se diviser, signant la mort du cabinet pour de bon¹⁶³. L'article premier du projet, le droit en ligne directe de 1%, est adopté par 61 oui contre 31 non et quatre abstentions¹⁶⁴. Le Gouvernement peut crier victoire. Le 1^{er} juillet, l'ensemble du projet est adopté par 57 oui contre 27¹⁶⁵.

Mais Frère-Orban n'était pas destiné à triompher car l'histoire prend une autre tournure. L'agitation dans le pays ne fait que s'accroître contre la loi votée¹⁶⁶. Les sénateurs, désormais chargés de voter la version finale du projet de loi, s'y opposent¹⁶⁷. La section centrale de la commission des Finances du Sénat rejette l'article premier – le droit en ligne directe – par quatre voix contre trois. Elle propose alors de remplacer le droit de succession en ligne directe par un droit de mutation en ligne directe ; autrement dit, seules les successions d'immeubles seraient concernées, délaissant donc les héritages de fortunes mobilières¹⁶⁸ !

Les personnages les plus marquants du Sénat se prononcent d'ailleurs contre le projet : le président Dumon-Dumortier, le prince Eugène de Ligne et le baron Camille de Tornaco¹⁶⁹. Au cours des mois qui suivent, de nombreuses pétitions contre le droit en ligne directe sont envoyées au Sénat. C'est la crise entre le cabinet et les sénateurs libéraux. Une transaction est finalement trouvée et Frère-Orban accepte la limitation du droit en ligne directe aux seules mutations immobilières¹⁷⁰. La partie mobilière de la fortune échappe aux investigations du fisc : pour les proéminents sénateurs opposés au projet du cabinet, un des plus grands inconvénients de l'impôt est ainsi écarté¹⁷¹.

La majorité libérale a été mise à rude épreuve à l'approche des élections de 1852. Les libéraux se maintiennent au pouvoir, mais le cabinet est remplacé et Frère-Orban quitte les Finances. La saga de la taxe successorale s'achève en victoire à la Pyrrhus. Les débats, passionnés, ont créé une crise ministérielle qui a failli se conclure par la chute de l'exécutif. Les deux dispositions principales du projet de base n'ont pas été votées. Rien n'est fait contre les larges fraudes à la déclaration des valeurs mobilières¹⁷² alors même que le capitalisme industriel et bancaire est en pleine ascension à travers les industries de charbon et d'acier en Wallonie, financées par les grandes banques

¹⁶⁰ Projet de loi sur les successions, *Ann. Parl.*, Ch., 1850-1851, séance du 26 juin 1851, p. 1471.

¹⁶¹ *Ibid.*, pp. 1466-1467.

¹⁶² *Ibid.*, séance du 27 juin 1851, p. 1477.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 1490.

¹⁶⁴ *Ibid.*, séance du 28 juin 1851, p. 1501.

¹⁶⁵ *Ibid.*, séance du 1^{er} juillet 1851, p. 1524.

¹⁶⁶ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 73.

¹⁶⁷ *Journal de Bruxelles*, 16 août 1851.

¹⁶⁸ Projet de loi sur les successions, rapport du 20 août 1851, *Doc.*, Sénat, 1850-1851, n° 124, p. 8.

¹⁶⁹ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 74.

¹⁷⁰ *Journal de Bruxelles*, 20 novembre 1851 ; Projet de loi sur les successions, texte adopté du 21 novembre 1851, *Doc.*, Sénat, 1851-1852, n° 98, p. 1.

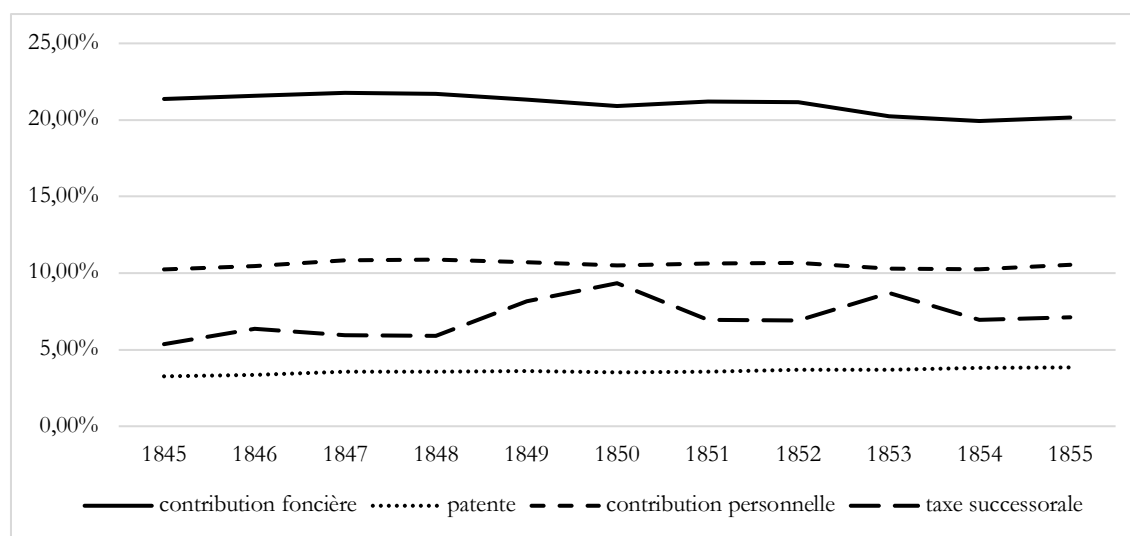
¹⁷¹ ULB, *Frère-Orban*, farde 86, « Notes sur les crises ministérielles », *op.cit.*, p. 77.

¹⁷² Les fraudes importantes de valeurs mobilières soustraites à la taxe successorale sont confirmées par le ministre des Finances Charles Graux en 1883, trente ans plus tard. Projet de loi établissant un impôt sur les valeurs mobilières, exposé des motifs du 30 mai 1883, *Doc.*, Ch., 1882-1883, n° 176, p. 17.

bruxelloises¹⁷³. Le droit de succession, au sens large, ne reste que collatéral et seul le droit de mutation touche aux transferts en ligne directe : une solution de compromis typiquement belge.

Comme pour la patente, on s'étonne de voir que la taxe ne représente pourtant que 6,93% des recettes fiscales de l'État en 1851 (à titre de comparaison, l'impôt foncier, la plus importante contribution directe à l'époque, représente 21,2% des recettes fiscales)¹⁷⁴. Malgré le poids relativement faible des droits de successions, le serment et le droit en ligne directe ont déclenché une résistance opiniâtre de la bourgeoisie et de ses représentants politiques les plus conservateurs, qui les percevaient dans leur imaginaire collectif comme la première étape d'une société communiste post-1848, contraire à leurs intérêts. En fait, de toutes les manières possibles pour les gouvernements occidentaux de taxer les riches, la taxation des héritages a toujours été la plus controversée à travers l'histoire, y compris de nos jours. Ainsi, la taxe de succession n'a jamais représenté plus d'un dixième du revenu de n'importe quel État¹⁷⁵.

Tableau 1 : Évolution (%) des contributions directes et de la taxe successorale par rapport aux recettes fiscales (1845-1855)



Source : Calculs sur base des budgets des Voies et Moyens de 1845 à 1855 (*Doc.*, Ch.).

5) La contribution personnelle

Retour en arrière. Au cours de l'hiver 1848-1849, Frère-Orban dépose ses quatre projets fiscaux à la Chambre. Le quatrième, visant à modifier la contribution personnelle, date de février 1849. L'impôt personnel, pour rappel, vise le revenu des contribuables aisés à travers une série de bases indiciaires (portes et fenêtres, domestiques et chevaux, foyers, valeur locative des immeubles, mobilier) à montants fixes ou à taux proportionnels compris entre 1 et 4%. Quelques mois auparavant, dans ses évaluations budgétaires pour 1849, le ministre des Finances explique ne pas

¹⁷³ Herman VAN DER WEE, « The economic challenge facing Belgium in the 19th and 20th centuries » in VAN DER WEE Herman, BLOMME Jan (dir.), *The economic development of Belgium since 1870*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, p. 53.

¹⁷⁴ Budget des Voies et Moyens pour 1851, *op.cit.*, p. 29.

¹⁷⁵ Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich*, *op.cit.*, p. 93.

avoir considérer les plus-values de ce quatrième projet de loi, car il est impossible que la nouvelle loi puisse sortir ses effets au 1^{er} janvier 1849, en raison « de son importance et des intérêts qu'[elle] embrasse »¹⁷⁶.

Le projet en lui-même vise à améliorer l'équité des bases indicielles, dont certains vices rendraient la contribution personnelle injuste. Frère-Orban propose de modifier toutes les bases indicielles : substituer une appréciation arbitraire – la déclaration volontaire des contribuables – de la valeur locative par une appréciation basée sur le cadastre et porter le taux de cette base de 4 à 5% ; en retour, baisser la base des portes et fenêtres pour les communes les plus peuplées (où la base est plus élevée) ; régulariser les bases des domestiques et chevaux pour atteindre davantage le luxe et l'aisance (la base serait augmentée pour les personnes disposant de portes cochères et serait diminuée pour les personnes n'ayant qu'une ou deux servantes) ; modifier les règles de contrôle de la base sur le mobilier (l'administration n'aura plus accès au domicile des contribuables) ; supprimer carrément la base sur les foyers qui nécessite « d'odieuses » visites domiciliaires ; créer une base nouvelle sur les voitures de maître nécessitant un équipage, signe d'aisance¹⁷⁷.

Frère-Orban est confiant que son projet sur la contribution personnelle, « qui a particulièrement pour but d'introduire plus d'égalité proportionnelle dans la répartition », sera voté dans l'année, lorsqu'il rédige le budget des Voies et Moyens pour 1850. Il anticipe ainsi la réalisation d'une recette de 9,2 millions de FB, soit 100.000 FB de plus qu'en 1848¹⁷⁸.

Absorbé par la question de la taxe successorale, le Ministre n'a jamais l'occasion de défendre son projet. Aucun rapport parlementaire n'est rédigé durant sa présence au 12 rue de la Loi. Fragilisé sur le plan politique, notamment sur la question militaire, le cabinet Rogier démissionne au cours de l'été 1852. Choisi par le Roi pour sa modération et son art de concilier la majorité libérale avec la minorité catholique, le libéral Henri de Brouckère forme un nouveau gouvernement. Frère-Orban, opposé à un accord douanier avec la France, délaisse le portefeuille des Finances. C'est le gouverneur de la province de Brabant, Charles Liedts, qui le remplace, après avoir négocié lui-même l'accord douanier en question.

En février 1853, rédigeant le budget des Voies et Moyens, Liedts se contente d'y rappeler que le projet de contribution personnelle est toujours à l'étude au sein de la commission des Finances. Tout empressement financier a disparu, l'équilibre budgétaire ordinaire est atteint depuis 1853¹⁷⁹. Le rapport de la commission n'est remis qu'un an plus tard, en février 1854. Toutes les modifications proposées sont rejetées et les différentes sections de la commission proposent leurs propres mesures à la place¹⁸⁰.

En séance parlementaire, tout le monde reconnaît la nécessité de réformer cette loi fiscale qui attire les critiques depuis sa dernière réforme en 1822. Paradoxalement, peu semblent d'accord sur la formule choisie par le gouvernement en 1849. Les libéraux radicaux, par l'intermédiaire d'Armand de Perceval, estiment que les différentes bases d'impôt sur la valeur locative, sur les portes et fenêtres, sur les foyers et sur le mobilier sont injustes dans leur essence en pesant davantage sur les familles nombreuses – la logique voulant qu'une famille nombreuse paiera

¹⁷⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1849, *op.cit.*, p. 3.

¹⁷⁷ Contribution personnelle, exposé des motifs du 16 février 1849, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 132, pp. 3-8.

¹⁷⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1850, *op.cit.*, pp. 2-3.

¹⁷⁹ Budget des Voies et Moyens pour 1854, *Doc.*, Ch., 1852-1853, n° 165, p. 12.

¹⁸⁰ Contribution personnelle, rapport du 1^{er} février 1854, *Doc.*, Ch., 1853-1854, n° 128, pp. 1-5.

forcément un loyer plus élevé pour une habitation plus grande, entraînant dès lors une accentuation des différentes bases d'imposition citées. L'élu radical mentionne également, avec paternalisme, les taxes de consommation qui pèsent durement sur les familles ouvrières, entraînant une augmentation des naissances illégitimes dans le pays¹⁸¹, puisque les ouvriers préféreraient rester célibataires face à la charge fiscale que représente l'entretien d'une famille nombreuse : « notre système d'impôts presque tout entier a conservé le caractère féodal », déclare de Perceval. « N'est-il pas plus que temps de mettre les principes en matière d'impôt d'accord avec les principes de justice et d'égalité que le Congrès national a proclamés ? » Sans mentionner clairement sa préférence pour la taxation des revenus de capitaux mobiliers, il se contente de souhaiter la création d'un système d'impôts qui exigera « beaucoup de celui qui a beaucoup, moins de celui qui a moins, et rien de celui qui ne possède que le strict nécessaire pour vivre »¹⁸².

Les catholiques, eux, s'opposent à la réforme en l'état, tant que des coupes budgétaires n'auront pas été réalisées, sinon « nous chercherons toujours à créer de nouveaux impôts », déclare Jean-Joseph Osy, malgré sa sympathie pour le projet de loi¹⁸³.

Le ministre des Finances Charles Liedts veut se montrer rassurant à tous égards : il ne s'agit pas d'augmenter le produit de la contribution personnelle et il est question de faire participer davantage les classes les plus fortunées au nom de l'équité. Sur base de la valeur locative, Liedts estime à ce propos que l'impôt touche environ deux millions de contribuables, soit moins de la moitié de la population totale du pays¹⁸⁴, qui représente donc les familles les plus aisées – ou plutôt les moins pauvres, puisqu'une infime partie seulement paie un montant suffisant à la contribution personnelle pour être électeur¹⁸⁵.

Lors du vote du projet, l'affaire s'annonce prometteuse pour Liedts. Chaque base de la contribution personnelle est confirmée. La nouvelle septième, celle sur les équipages de voitures, est également adoptée par 69 voix contre deux non et une abstention¹⁸⁶. Mais le reste de la discussion s'enlise sur la modification de la base principale, la valeur locative, qui devrait reposer désormais sur le cadastre. Plusieurs députés préfèrent attendre que le cadastre soit mis à jour. Finalement, le 10 mars, la discussion du projet est ajournée et reportée, en théorie, jusqu'à la session de 1855, afin de mettre à jour ledit cadastre. L'adoption de l'ajournement pousse le chef de cabinet, Henri de Brouckère, à déclarer : « Messieurs, nous allons voter un ajournement indéfini, si vous mettez dans la proposition que le projet est ajourné jusqu'à la révision du cadastre ; (...) »¹⁸⁷

Il ne croit pas si bien dire. Aucune révision du cadastre n'est réalisée l'année suivante. En février 1855, Liedts ne mentionne pas la possibilité de réformer la contribution personnelle dans son exposé budgétaire¹⁸⁸. Le gouvernement libéral chute au début du mois suivant, prétextant un

¹⁸¹ De Perceval cite une augmentation de 30% d'enfants illégitimes entre 1841 (9354 enfants concernés) et 1850 (11.309 enfants concernés) sur base de l'exposé de la situation du Royaume. Contribution personnelle, *Ann. Parl.*, Ch., 1853-1854, séance du 7 mars 1854, p. 908.

¹⁸² *Loc.cit.*

¹⁸³ *Ibid.*, p. 910.

¹⁸⁴ Liedts donne le raisonnement suivant : il y a 4,4 millions de Belges répartis dans 732.983 maisons. Dans ces habitations, il y en a 340.000 pour lesquelles on ne paie pas un franc de contribution personnelle. Chaque maison abriterait en moyenne six individus. Donc les 340.000 maisons exemptées abriteraient plus de 2 millions de Belges. *Ibid.*, p. 912.

¹⁸⁵ En 1845, il n'y avait que 44.195 électeurs pour les Chambres sur une population de 4,3 millions d'habitants. *Almanach royal*, Bruxelles, 1846, p. 840.

¹⁸⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 8 mars 1854, p. 954.

¹⁸⁷ *Ibid.*, séance du 10 mars 1854, p. 971.

¹⁸⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1856, *Doc.*, Ch., 1854-1855, n° 139, p. 3.

échec inattendu à propos de la suppression du grade d'élève universitaire face à l'opposition cléricale. Le projet de réforme de la contribution personnelle n'est pas repris par le dernier gouvernement unioniste qui succède aux libéraux. Comme pour la taxe successorale, la frilosité des élites politiques à s'attaquer à la base principale de la contribution personnelle est suffisante pour empêcher sa réforme durable, telle que le souhaitait Frère-Orban.

Ce dernier, rapidement considéré comme le dirigeant du Parti libéral, revient à la tête des Finances à partir de 1857. Il sera ministre des Finances durant un total de seize années, soit plus longtemps qu'aucun autre homme dans l'histoire de la Belgique¹⁸⁹. En 1861, alors qu'il abolit les octrois communaux qui frappent les biens à l'entrée des villes, Frère-Orban s'oppose de manière ferme à l'idée du fonctionnaire libéral Xavier Heuschling d'établir un impôt progressif sur tous les revenus en remplacement des octrois et de la contribution personnelle¹⁹⁰. Lui-même ne s'attaque plus jamais à l'impôt personnel, bien qu'il jouisse d'un prestige incontestable dans les années 1860, incarnant à lui seul la bourgeoisie censitaire et le libéralisme doctrinaire¹⁹¹. Malgré son autorité, Walthère Frère-Orban n'a jamais réussi à réformer profondément les contributions directes et la taxe successorale. Son seul succès se limite à l'affirmation de la patente sur les bénéfiques des sociétés anonymes, en décembre 1848. Les revenus de capitaux mobiliers, eux, restent largement exonérés de toute taxe, alors même que la Belgique connaît un âge d'or économique sans précédent. En 1866, alors qu'un Français paie en moyenne l'équivalent de 35,66 FB et qu'un Néerlandais paie l'équivalent de 35,53 FB, le contribuable belge ne paie que 23,20 FB¹⁹².

¹⁸⁹ Eliane GUBIN, Jean PUISSANT, « Les structures politiques, économiques et sociales de la Belgique au XIX^e siècle », dans Andrée DESPY-MEYER (dir.), *La Belgique au temps de Frère-Orban*, ULB, 1996, pp. 9-10.

¹⁹⁰ ULB, *Frère-Orban*, farde 855, « Le Journal de Bruxelles », 11 novembre 1881.

¹⁹¹ Eliane GUBIN, Jean PUISSANT, « Les structures politiques, économiques et sociales de la Belgique au XIX^e siècle », *op.cit.*, pp. 31-33.

¹⁹² ULB, *Frère-Orban*, farde 388, « Quotité par habitant de l'impôt », 1870.

II. Les « Graux impôts » de la première guerre scolaire (1878-1884)

1) Une situation budgétaire alarmante

Suite à l'effritement de l'unionisme entre catholiques et libéraux au début des années 1840, et s'imposant comme parti anticlérical bien organisé, les libéraux dominent la politique belge jusqu'au début des années 1880, à l'exception notable des années 1870-1878. Ils jouissent en effet d'une meilleure organisation que leurs adversaires catholiques et d'une forte implantation dans les élites urbaines¹.

En juin 1878, une nouvelle majorité libérale prend la direction du gouvernement, dirigée par Walthère Frère-Orban, et disposant à la Chambre de 71 sièges, tandis que les catholiques n'en conservent que 61. N'ayant pas une avance suffisamment confortable, la majorité nécessite l'appui du petit groupe des sept libéraux radicaux pour gouverner². Représentant toutes les fractions du Parti libéral³, le nouveau gouvernement comprend pour la première fois un ministre de l'Instruction publique, Pierre van Humbeeck, un haut dignitaire de la franc-maçonnerie. L'heure des concessions aux catholiques est terminée, juge-t-on du côté libéral. L'État doit régner en maître dans les écoles érigées aux frais du Trésor⁴.

L'objectif est de remplacer la loi sur l'enseignement primaire de 1842, l'une des dernières réformes unionistes dont l'application s'est réalisée dans un sens nettement catholique⁵ ; une loi « d'hypocrisie nationale », écrit le journaliste et poète Charles Potvin⁶. Van Humbeeck fait donc adopter en 1879 une nouvelle loi organique de l'enseignement primaire, rapidement baptisée « loi de malheur » par les cléricaux, obligeant chaque commune d'avoir une école officielle, laïque et neutre, avec interdiction d'adopter une école libre, tandis que le cours de religion est rendu facultatif. Les sermons des évêques se radicalisent en retour, interdisant aux familles d'envoyer leurs enfants dans les « écoles sans Dieu ». Les cléricaux entreprennent une importante campagne de protestation axée principalement sur une collecte de fonds destinée à permettre le développement rapide de leur réseau scolaire, de sorte que des centaines de milliers d'enfants quittent l'enseignement officiel pour l'enseignement libre en quelques années⁷. La guerre scolaire entre les deux grands courants philosophiques de la société belge est déclarée tandis que Charles Woeste, l'un des chefs de file des catholiques, promet que les catholiques se vengeront et abrogeront la loi lorsqu'ils reviendront au pouvoir⁸.

¹ Pascal DELWIT, *Du parti libéral au MR*, *op.cit.*, p. 25.

² Éliane GUBIN, Patrick LEFÈVRE, « Obligations scolaire et société en Belgique au XIX^e siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire, 1883 », *RBPH*, 63-1985, p. 760.

³ ULB, *Frère-Orban*, farde 761, « La Chronique », 21 juin 1878.

⁴ Eugène GOBLET D'ALVIELLA, « Le plaidoyer des évêques pour la révision radicale de la loi de 1842 », *Revue de Belgique*, janvier 1879, p. 16.

⁵ Jacques LORY, *Libéralisme et instruction primaire (1842-1879 : introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique)*, T. 1, Louvain, Nauwelaerts, 1979, p. 16.

⁶ Charles POTVIN, « De l'éducation primaire », *Revue de Belgique*, janvier 1879, p. 72.

⁷ Jacques LORY, « La résistance des catholiques belges à la "loi de malheur", 1879-1884 », *op.cit.*, p. 730.

⁸ Charles WOESTE, « Les législations étrangères sur l'instruction primaire », *Revue Générale*, janvier 1882, p. 5.

La nouvelle législation scolaire contribue à l'aggravation du déficit des finances publiques, le budget du nouveau ministère de l'Instruction publique passant de 12 millions de FB en 1878 à 14 millions en 1879⁹. Si la part du budget allouée à l'enseignement moyen augmente légèrement (de 1,7 à 1,9 million), il s'agit surtout des dépenses d'enseignement primaire qui explosent (de 7,8 à 9,8 millions)¹⁰. Les dépenses d'enseignement primaire passent même à 12 millions en 1881¹¹. Outre la « loi de malheur » qui nécessite de trouver 2 millions supplémentaires dans un premier temps, les recettes ont également subi l'influence néfaste de la crise industrielle et commerciale, déclenchée dès 1873, qui commence à sévir plus sérieusement à la fin des années 1870, ainsi que de l'augmentation des pensions militaires qui vient d'être votée et de l'augmentation colossale des dépenses pour les travaux publics sous la législature précédente. Le budget des Travaux publics est en effet passé de 38 millions en 1871¹², première année du gouvernement catholique précédent, à 48 millions en 1872¹³, pour grimper à 83 millions en 1875¹⁴ et à 82 millions en 1878¹⁵, dernière année de pouvoir du gouvernement dirigé par Jules Malou. L'extension rapide des chemins de fer en est la cause principale. Le budget de la Guerre, troisième plus gros budget derrière les Travaux publics et les charges de la dette, est quant à lui passé de 36,9 millions¹⁶ en 1871 à plus de 41 millions en 1878¹⁷ par crainte d'une nouvelle guerre entre les grandes puissances françaises et allemandes. Tout cela a aggravé le montant de la dette publique, de sorte que le budget des charges de la dette est passé de 43 millions en 1871, à 66 millions en 1878 pour atteindre 81 millions en 1880. En 1879, le nouveau cabinet libéral se retrouve face à un déficit d'environ 10 millions, déficit qui va grimper à 12 millions en 1880 (en 1877 et 1878, le déficit oscillait entre 3,8 et 5,1 millions)¹⁸.

Le ministre des Finances, Charles Graux, se retrouve dans l'obligation d'augmenter les impôts existants. Avocat de profession et professeur à l'ULB, Graux a fondé en 1861 le journal *La Liberté* avec d'autres jeunes libéraux radicaux tels que Paul Janson, pour réclamer des réformes démocratiques, voyant dans la répartition plus égale des charges publiques le remède aux injustices sociales¹⁹. Ils s'inspirent des idées progressistes des économistes libéraux Charles le Hardy de Beaulieu, Gustave de Molinari et Émile de Laveleye qui, certes, réduisent l'État à un simple appareil servant à produire de la sécurité, selon la tradition manchestérienne du libéralisme, mais ils défendent le principe moral de l'égalité totale du système de liberté, sans aucune distinction de classe sociale²⁰. Cela vaut à Graux d'être qualifié de libéral radical, mais il s'agit plutôt d'une aventure de jeunesse, car ses convictions sont en réalité plus modérées et à certains égards plus proches du libéralisme doctrinaire, comme pour Pierre van Humbeeck. Les sentiments démocratiques des deux hommes, développés dans les années 1850 et 1860, ne dépassent finalement pas les limites de leur

⁹ Budget du ministère de l'Instruction publique pour l'exercice 1879, *Doc.*, Ch., 1878-1879, n° 34.

¹⁰ *Ibid.* ; Budget de l'Intérieur pour 1878, *Doc.*, Ch., 1876-1877, n° 92/VI.

¹¹ Budget de l'Instruction publique pour 1881, *Doc.*, Ch., 1879-1880, n° 91/VII.

¹² Budget des Voies et Moyens pour 1871, *Doc.*, Ch., 1869-1870, n° 30.

¹³ *Ibid.*, 1872, n° 97.

¹⁴ *Ibid.*, 1875, n° 97.

¹⁵ *Ibid.*, 1878, n° 92.

¹⁶ *Ibid.*, 1871, n° 30.

¹⁷ *Ibid.*, 1878, n° 92.

¹⁸ Situation du Trésor public, *Doc.*, Ch., 1878-1879, n° 83, pp. 7-8.

¹⁹ Parmi les autres fondateurs, Hector Denis, un jeune étudiant en droit qui termine alors une thèse de doctorat, va bientôt faire parler de lui à l'échelle nationale ainsi qu'à l'étranger, sur les questions sociales ouvrières, la cause féministe, le suffrage universel et l'impôt progressiste sur le revenu. Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 138.

²⁰ Éliane GUBIN, Patrick LEFEVRE, « Obligations scolaire et société en Belgique au XIX^e siècle (...) », *op.cit.*, p. 733.

richesse et de leur rang social et ils se détachent fortement du radical Janson au cours des années 1870²¹. D'ailleurs, au sein du gouvernement, Graux subit l'influence de Frère-Orban, véritable puits de connaissance et de compétence dans le domaine fiscal²². En effet, les premières réformes de Graux, visant à modifier les bases de la vieille contribution personnelle en août 1878 et en mai 1879, sont directement issues de la pensée du chef du cabinet libéral.

2) « Le ministère de l'escamotage électoral »

Intouchée depuis 1822 malgré les tentatives des libéraux entre 1848 et 1854, la contribution personnelle n'a qu'un rendement négligeable mais elle demeure centrale dans le système du suffrage censitaire pour établir la capacité électoral. Le système est bien sûr extrêmement élitiste. En 1878, sur un total de 5.336.183 Belges, seuls 119.765 sont électeurs censitaires, soit 2,24% de la population²³.

L'utilisation des bases indiciaires de la contribution personnelle pour établir le cens électoral entraîne un effet pervers. De nombreux électeurs n'hésitent pas à frauder les bases de manière étrange ; ils se surtaxent afin d'obtenir le cens électoral ! En conséquence, les deux partis manipulent sans vergogne la législation fiscale afin de « créer » de nouveaux électeurs fidèles, ou de « supprimer » les électeurs adverses. La statistique fournit un indice de ces manipulations ; on passe de 119.765 électeurs en 1876 à 125.069 avant les élections de 1878²⁴.

En 1870, les catholiques reprennent le pouvoir. En juillet 1871 déjà, les catholiques au pouvoir suppriment l'impôt direct exigé pour exploiter des débits de boisson, et la remplacent par un droit d'accises, qui est un impôt indirect, donc non comptabilisé dans le calcul du cens électoral. La portée électoral n'est que trop évidente : des centaines de cabaretiers, qui sont des alliés notoires du Parti libéral, perdent ainsi leur droit de vote alors qu'ils représentent 12% des électeurs en 1870²⁵. Plus de 12.000 électeurs sont rayés des listes²⁶.

En août 1878, à peine arrivés au pouvoir, les libéraux prennent leur revanche. Ils entreprennent de modifier la contribution personnelle. Sous couvert du motif louable de lutter contre les fraudes et de « rétablir la vérité dans la formation du corps électoral », le ministre des Finances propose de supprimer la contribution personnelle basée sur la valeur locative des immeubles pour les citoyens qui logent gratuitement dans une habitation de l'État. Le cens électoral formé par l'impôt sur le logement gratuit est « vicieux » parce qu'il ne donne pas la mesure de la fortune de celui qui paie. Il s'agit donc d'exempter d'une charge les citoyens qui bénéficient d'un logement de l'État en raison de leur métier²⁷. L'objectif semble correct. Mais les catholiques ne sont pas dupes. Les citoyens concernés sont principalement des prêtres – environ 1600 ! La presse cléricale estime qu'il n'y a pas suffisamment d'imbéciles en Belgique pour se laisser tromper par les

²¹ Jacques LORY, *Libéralisme et instruction primaire (1842-1879 : introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique)*, T. 2, Louvain, Nauwelaerts, 1979, pp. 613-616.

²² Nadine LUBELSKI-BERNARD, « Charles Graux », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 1, 1988, pp. 113-114.

²³ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1878, p. 912.

²⁴ *Ibid.*, 1879, p. 960.

²⁵ Éliane GUBIN, Jean-Pierre NANDRIN, « La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878) », *op.cit.*, pp. 116-117 ; Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p.593.

²⁶ Joseph BARTHELEMY, *L'organisation du suffrage*, *op.cit.*, p. 140.

²⁷ Modifications à la contribution personnelle, exposé des motifs du 1^{er} août 1878, *Doc.*, Ch., 1878-1878, n° 5, pp. 3-4.

libéraux²⁸, qui de toute évidence veulent en finir avec le Parti catholique²⁹. « Le premier acte de nos adversaires, lorsqu'ils rentrent au pouvoir », s'écrie Jules Malou avec fureur, « est de rayer quelques milliers d'électeurs généraux et un nombre au moins double d'électeurs communaux (...) pour que le gouvernement puisse vivre en sécurité. (...) Votre article, vous le faites parce que ce sont des curés. »³⁰ L'ancien ministre catholique des Finances, qui est « l'inspirateur, l'âme, le tacticien, le champion dévoué » de la cause cléricale durant la guerre scolaire³¹, estime par ailleurs que les radicaux, défenseurs du suffrage élargi, abdiquent devant les doctrinaires qui réduisent le nombre d'électeurs³². Car d'après un autre catholique, Victor Jacobs, la paternité du projet provient de Frère-Orban et non du ministre des Finances³³. Le chef du gouvernement n'en est pas à son coup d'essai. En 1849, on se rappelle qu'il tente – sans succès – de modifier la base de la valeur locative des immeubles afin d'accroître le nombre d'électeurs citadins, de tendance libérale. Novice en politique, Charles Graux réplique pourtant de main de maître, habitué aux plaidoiries. Il ne veut pas restreindre le droit de suffrage, il veut composer le corps électoral d'une façon honnête, ce que les partisans du suffrage universel défendent également³⁴. Doctrinaires et radicaux se montrent unis lors du vote et l'article est adopté³⁵.

Charles Graux propose également de supprimer ce qu'il est alors coutume d'appeler en droit fiscal le cheval mixte. La base indiciaire des chevaux de la contribution personnelle est en effet divisée en trois catégories. La possession de chevaux de luxe est soumise à taxation, celle de chevaux employés exclusivement pour l'agriculture ou l'industrie ne l'est pas, tandis que la possession de chevaux mixtes, qui servent aussi bien pour le luxe que pour une profession, est soumise à la contribution personnelle de manière réduite. Cette troisième catégorie s'avère l'objet d'une fraude largement répandue dans les deux Flandres et la province d'Anvers ; des citoyens possédant des chevaux de labour se promènent quelques heures dans leur village, par exemple de temps en temps le dimanche, afin de transformer leur bête à usage professionnel en cheval mixte, obtenant dès lors le cens électoral³⁶. En supprimant le cheval mixte, Graux vise donc à supprimer la fraude³⁷.

Sauf qu'à nouveau, les électeurs concernés – 5453 exactement – sont essentiellement des fermiers de la campagne flamande, réputés pour voter en faveur des cléricaux. Le catholique Amédée Visart de Bocarmé explique par exemple que la suppression du cheval mixte retirera des listes électorales près de 250 agriculteurs rien qu'à Bruges. Or, d'après lui, la majorité de ces électeurs n'ont rien de frauduleux³⁸. Les catholiques proposent un amendement ; quitte à supprimer

²⁸ *Le Bien Public*, 8 août 1878.

²⁹ *Le Courrier de l'Escaut*, 8 août 1878.

³⁰ Modifications à la contribution personnelle, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1878, séance du 8 août 1878, pp. 71-72.

³¹ Jules DE TRANNOY, *Jules Malou, 1810-1870*, Bruxelles, Albert Dewit, 1905, préface de Charles Woeste.

³² *Ibid.*, p. 75.

³³ *Ibid.*, séance du 10 août 1878, p. 89.

³⁴ *Ibid.*, séance du 8 août 1878, p. 78.

³⁵ *Ibid.*, séance du 14 août 1878, p. 140.

³⁶ Modifications à la contribution personnelle, exposé des motifs du 1^{er} août 1878, *Doc.*, Ch., 1878-1878, n° 5, p. 5.

³⁷ Graux raconte à ce propos l'anecdote d'un fermier cherchant à obtenir frauduleusement le cens électoral : « Un cultivateur avait réuni dans sa cour six de ses amis. Il avait scellé et monté son cheval devant ses six amis, et dans l'enquête tous venaient dire : le cheval a été monté six fois. Le juge, préoccupé de ce chiffre, toujours le même dans la bouche de tous les témoins, dit enfin : mais où et comment ce cheval a-t-il été monté ? Pourquoi toujours six fois ? Voici, dit l'un des témoins : nous nous sommes réunis dans la cour, il a monté son cheval, il en est descendu six fois, il l'a monté de nouveau six fois, et il a ainsi fait six fois le tour de sa cour. » Modifications à la contribution personnelle, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1878, séance du 8 août 1878, p. 82.

³⁸ Modifications à la contribution personnelle, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1878, séance du 8 août 1878, p. 70.

le cheval mixte, la contribution doit être alors élargie aux chevaux à usage professionnel. Graux dénonce l'absurdité de la mesure visant surtout à conserver les agriculteurs au sein du corps électoral : « Comment seriez-vous accueilli dans les campagnes, si vous leur apportez cette aggravation d'impôt ? »³⁹ Fatigué par ce jeu d'intrigue, le Ministre reconnaît que le véritable moyen de lutter contre les fraudes électorales, au fond, c'est la révision complète de la contribution personnelle. Jules Malou lui répond : « Pourquoi ne la faites-vous pas ? » Et Graux réplique instantanément : « Pourquoi ne l'avez-vous pas faites vous-même ? »⁴⁰ L'article supprimant le cheval mixte est adopté par 64 oui contre 59 non, tout comme le projet dans son ensemble⁴¹. Dans la presse doctrinaire, on se plaît à remarquer que la suppression d'électeurs catholiques est « du pain béni »⁴².

Frère-Orban et Graux ne s'arrêtent pas en si bon chemin. En mai 1879, les deux hommes poursuivent leur travail de « correction » des bases indiciaires susceptibles de fraude. Ainsi, l'exagération de la valeur locative des habitations ou de la valeur des mobiliers, la multiplication des foyers et la transformation de proches parents en domestiques imposables sont les moyens les plus usités pour augmenter artificiellement le nombre d'électeurs. L'acquisition de la capacité électorale par le paiement volontaire d'un supplément de taxe détruit, aux yeux de Graux, « le principe d'égalité proportionnelle qui doit régir la perception de l'impôt », faussant le système électoral et mettant l'acquisition des majorités à la merci du parti politique le plus riche. L'administration des Finances a par exemple établi que dans un total de onze villes du pays, environ 4618 contribuables ont eu recours à l'astuce de se surtaxer volontairement pour acquérir le droit de vote⁴³. Poussé par Frère-Orban, le ministre des Finances veut supprimer la contribution personnelle sur les foyers, qui se prête le plus à la fraude, taxe dont le produit s'élève alors à un peu plus d'un million seulement, le montant total de la contribution personnelle étant de plus de 12 millions. Mais afin de maintenir le rendement final, la contribution personnelle sera augmentée sur deux autres bases, à savoir sur la valeur locative des habitations, dont le taux est porté de 4 à 5%, et sur les portes et fenêtres⁴⁴.

Les catholiques fulminent. Ils y voient surtout un intérêt du cabinet libéral sur le plan électoral, qui dirige le projet contre les campagnes, véritables bastions cléricaux, puisque la suppression des « faux » électeurs y sera proportionnellement plus élevée⁴⁵. En effet, la contribution personnelle sur les foyers est l'une des bases entrant le plus habituellement dans le cens des électeurs des campagnes⁴⁶. Devant la Chambre, le député catholique Victor Jacobs s'écrie que face à la législation scolaire et à cette loi d'impôt, « les catholiques belges doivent s'habituer à être traités en ennemis ». La transformation de la contribution personnelle a pour but, selon lui, d'établir « ce que Léopold I^{er} considérait comme le plus grand danger que pût courir le pays : la suprématie d'une opinion sur l'autre. »⁴⁷ Il dénonce d'autre part que les augmentations des deux autres bases se feront selon

³⁹ *Ibid.*, p. 80.

⁴⁰ *Ibid.*, séance du 14 août 1878, p. 134.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 144, 147.

⁴² *L'Étoile Belge*, 8 août 1878.

⁴³ Modifications aux lois sur la contribution personnelle et aux lois électorales coordonnées, exposé des motifs du 17 mai 1879, *Doc.*, Ch., 1878-1879, n° 146, pp. 1-4.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 6.

⁴⁵ Modifications aux lois sur la contribution personnelle et aux lois électorales coordonnées, rapport du 17 juin 1879, *Doc.*, Ch., 1878-1879, n° 167, p. 3.

⁴⁶ Edmond PICARD, *Histoire du suffrage censitaire*, *op.cit.*, p. 132.

⁴⁷ Modifications aux lois sur la contribution personnelle et aux lois électorales coordonnées, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1879, séance du 21 juin 1879, p. 1305.

l'arbitraire de l'administration des Finances, entraînant une véritable inquisition du fisc⁴⁸. Eugène de Decker insinue d'ailleurs que la plupart des fonctionnaires sont des libéraux : « il n'y en a pas un quart et même un huitième qui soient de nos amis »⁴⁹. Au sein de l'administration, l'auteur et coordinateur du projet est en effet libéral : le secrétaire général des Finances, Lambert van der Rest, en place depuis presque vingt ans. Ancien chef de cabinet de Frère-Orban quand ce dernier était encore aux Finances, van der Rest est devenu secrétaire général en 1869⁵⁰. Le secrétaire général exerce, sous l'autorité du ministre, la coordination de ses travaux relatifs à la matière fiscale⁵¹. Les libéraux dictent donc bien le ton au 12-14 rue de la Loi⁵².

L'un des chefs de file des catholiques, Charles Woeste, alors âgé d'une quarantaine d'années et qui dominera son parti pendant de longues décennies, fustige le gouvernement Frère-Orban de vouloir injustement diminuer le corps électoral des campagnes, tandis que la base des foyers pour la contribution personnelle reste « un des signes d'aisance les moins contestables ». Les supprimer de la contribution personnelle ne peut donc revêtir qu'un caractère politique. « Je suis au regret de devoir annoncer qu'en 1880, lorsque nous célébrerons le 50^e anniversaire de l'indépendance nationale, il y aura à la tête du pays un ministère que nous serons en droit d'appeler le ministère de l'escamotage électoral ! » s'exclame Woeste sous les acclamations de la droite cléricale et les cris de protestations de la gauche anticléricale⁵³.

L'ancien ministre catholique des Finances, Jules Malou, qui approche des septante ans et qui est « l'inspirateur, l'âme, le tacticien, le champion dévoué » de la cause catholique durant la guerre scolaire⁵⁴, ose même proférer que par leurs attaques répétées contre la contribution personnelle, les libéraux creusent la tombe du suffrage censitaire et préparent l'avènement du suffrage universel, ou tout du moins un changement radical du système actuel qui apparaîtrait nécessaire dans un futur proche⁵⁵. La presse catholique, quant à elle, s'attaque fermement à « la tricherie du jeu électoral » que les libéraux entreprennent. Le projet Graux n'est qu'un coup de parti contre les électeurs « suspects de cléricisme »⁵⁶. Dans la *Revue Générale*, on n'hésite pas à écrire que le ministère a fait tomber les « vrais électeurs catholiques » tout en respectant scrupuleusement les « faux électeurs libéraux », ceux qui obtiennent frauduleusement le cens dans les villes⁵⁷. La presse libérale, au contraire, se fatigue des plaintes sans fondement des députés catholiques⁵⁸.

Graux réplique méthodiquement aux accusations de ses détracteurs. Avocat de talent, à la langue élégante et châtiée, il ne s'aventure jamais dans l'improvisation. Ses plaidoiries ont pour habitude d'être toujours une savante exposition du droit et du fait, où il cherche à convaincre par la logique du discours, la clarté de l'exposé, la concision des formules⁵⁹. C'est au nom « du principe supérieur de l'égalité de tous les citoyens devant la loi fiscale et devant la loi électorale » qu'il défend

⁴⁸ *Ibid.*, p. 1315.

⁴⁹ *Ibid.*, séance du 2 juillet 1879, p. 1383.

⁵⁰ AGR, MF/SG, *Personnel*, farde « Lambert Van der Rest : mise à la retraite », 1890.

⁵¹ SPF Finances, *Bulletin de documentation*, septembre-octobre 1990, n° 5, p. 13.

⁵² L'hôtel Walckiers, datant de 1785, situé au 12-14 rue de la Loi, est l'adresse du ministère des Finances depuis 1836. Rita CHRISTENS, *L'hôtel des Finances*, Tielt, Lannoo, 1987, p. 27.

⁵³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 25 juin 1879, p. 1334.

⁵⁴ Jules DE TRANNOY, *Jules Malou, 1810-1870*, Bruxelles, Albert Dewit, 1905, préface de Charles Woeste.

⁵⁵ Modifications aux lois sur la contribution personnelle et aux lois électorales coordonnées, *op.cit.*, séance du 27 juin 1879, p. 1359.

⁵⁶ *Le Bien public*, 24 juin 1879, p. 1.

⁵⁷ IGNOTUS, « Le suffrage universel des contribuables », *Revue Générale*, août 1881, p. 310.

⁵⁸ *L'Indépendance belge*, 4 juillet 1879, p. 1.

⁵⁹ Nadine LUBELSKI-BERNARD, « Charles Graux », *op.cit.*, p. 113.

son projet de loi. Ce n'est d'ailleurs pas dans un sens fiscal qu'il réforma la contribution personnelle, dont le rendement final ne changera pas. L'unique objectif vise à remédier aux abus auxquels l'impôt donne lieu dans ses rapports avec les lois électorales. « Quant à la révision de la loi au point de vue fiscal », dit-il, « je la laisse à des temps meilleurs, suivant en cela l'exemple de l'honorable M. Malou. »⁶⁰ La réforme profonde des contributions révolutionnaires n'a rien d'un objectif précis à cette époque où la politique parlementaire reste entièrement dominée par la bourgeoisie censitaire, et elle attendra encore longtemps, malgré le déficit budgétaire actuel. Le projet de loi fiscale de Graux est quant à lui adopté par 69 voix favorables contre 60 non⁶¹.

Suite aux réformes libérales, la statistique accuse pour 1880 une diminution de 8226 électeurs. On passe ainsi à un électorat censitaire représentant seulement 2,13% de la population⁶². Comme l'écrivit alors l'avocat et libéral radical Edmond Picard, « on n'y allait pas de main morte (...) en curés et campagnards supprimés »⁶³. La *Revue Générale* confirme : « Les prêtres et les campagnards, telles sont les victimes des opérations chirurgicales tentées par le libéralisme sur le corps électoral. »⁶⁴ La maîtrise de la contribution personnelle est bien davantage qu'une simple affaire de morale fiscale ; elle est centrale à la compréhension des enjeux électoraux dominés par le suffrage censitaire. Cependant, les manipulations des libéraux finiront par se retourner contre eux.

3) Le sauvetage des finances et la controverse de la taxation du tabac indigène

Le problème du déficit budgétaire demeure toutefois à résoudre, aussi Graux présente de nouvelles mesures financières destinées à augmenter les recettes du Trésor public, élaborées avec l'aide du secrétaire général van der Rest. Il s'agit de couvrir un déficit annoncé de 12 millions de FB par de nouveaux impôts, à savoir 5 centimes additionnels sur les droits d'enregistrement, de succession, d'hypothèque et de timbre (3 millions de FB), une augmentation des droits de douane sur certains fruits (450.000 FB), des centimes additionnels sur les accises frappant les eaux-de-vie et les sucres (600.000 FB), une augmentation des droits de douane sur les tabacs et la création d'une taxe de consommation sur les tabacs indigènes (800.000 FB) et une imposition de 5 centimes additionnels aux prix du tarif des voyageurs sur les chemins de fer (2,5 millions de FB), soit un total de 7,35 millions de FB de recettes nouvelles⁶⁵. Le restant allait être comblé par la régularisation de l'impôt sur la distillation de certaines matières premières⁶⁶.

Comment le gouvernement est-il parvenu à convaincre l'ensemble des libéraux de soutenir un accroissement fiscal, pourtant à l'opposé de leur credo financier ? Tout d'abord, la commission des Finances de la Chambre est largement favorable au projet, jugé « nécessaire, juste et sagement combiné » par les libéraux en son sein, qui se montrent soucieux d'une bonne gestion des affaires publiques⁶⁷. Et cette bonne gestion passe, dans la mesure du possible, par une compression du

⁶⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 27 juin 1879, pp. 1353-1354.

⁶¹ *Ibid.*, séance du 4 juillet 1879, p. 1429.

⁶² *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1879, p. 960 ; *Ibid.*, 1880, p. 1026.

⁶³ Edmond PICARD, *Histoire du suffrage censitaire, op.cit.*, p. 132.

⁶⁴ IGNOTUS, « Le suffrage universel des contribuables », *op.cit.*, p. 308.

⁶⁵ Mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor, exposé des motifs du 27 juin 1879, *Doc., Ch., 1878-1879*, n° 186, p. 2.

⁶⁶ Modifications aux droits d'accises sur la fabrication des eaux-de-vie, exposé des motifs du 24 juin 1879, *Doc., Ch., 1878-1879*, n° 182.

⁶⁷ Mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor, rapport, *Doc., Ch., 1878-1879*, n° 201, p. 1.

reste des dépenses. Alors que les budgets des divers services avaient connu une forte augmentation au cours des années 1870, Graux n'en augmente aucun pour l'année 1879, hormis ceux de l'instruction et de la dette. Même le colossal budget des Travaux publics reste stable⁶⁸. Ensuite, Graux ne touche strictement pas aux contributions directes. Voilà qui satisfait le camp doctrinaire, car ces impôts reposent essentiellement sur les classes bourgeoises. Quant aux taxes de consommation proposées, elles ne concernent pas des produits d'alimentation populaire tels que la viande ou le sel, ce que les radicaux auraient fortement reproché en terme d'injustice sociale. Enfin, le gouvernement dispose depuis sa formation en 1878 d'une grande sympathie dans toutes les fractions du parti libéral qui lui assure de leur soutien⁶⁹. L'augmentation des charges issues de l'enseignement sont largement acceptées. « Le département de l'Instruction doit être le plus grand des ministères », écrit le juriste François Laurent, connu pour son anticléricalisme. « L'opinion libérale, en masse, considère l'enseignement comme un devoir de l'État. »⁷⁰

Mais les catholiques, conscients des efforts budgétaires à fournir, s'opposent néanmoins au recours à l'impôt, lié à leurs yeux à la « loi de malheur ». La loi scolaire de 1879 divise le pays en deux camps ennemis et pourrait mener à la guerre civile, n'hésite-t-on pas à écrire dans la *Revue Générale*. Surtout, cette législation est pour le pays une source de charges nouvelles et la première étape vers la banqueroute⁷¹. La presse cléricale écrit que les 12 millions de déficit ne proviennent que des nouvelles écoles et du salaire des enseignants⁷², pour lesquels les libéraux rançonnent le peuple avec des impôts⁷³. C'est la « dictature de l'absurdité » : des écoles sont construites et restent vides⁷⁴!

« Je n'admets pas que, pour éteindre une dette accidentelle, on crée des impôts permanents et définitifs », s'offusque le député catholique Louis Julliot devant ses collègues de la Chambre⁷⁵, tandis qu'Eugène Struye dénonce en particulier le nouvel impôt sur le tabac, « injuste et écrasant », qui compromettrait la culture du tabac en Belgique⁷⁶. Dans le très catholique *Courrier de l'Escaut*, on n'hésite pas à parler de « l'expropriation complète du commerce et de l'industrie du tabac »⁷⁷. Jules Malou se montre plus nuancé à ce sujet : « C'est l'idéal de tous les ministres des Finances d'avoir un impôt sur le tabac. Mais tous ceux qui ont essayé de l'introduire jusqu'à présent y ont complètement échoué. » Selon lui, il faut se tourner plutôt vers une entente sur les droits touchant le tabac avec les voisins français et néerlandais, ce qui rapporterait beaucoup plus, sans compromettre la production en Belgique⁷⁸.

Très méthodiquement, Graux rappelle que la crise économique exerce son influence sur les revenus du Trésor, en particulier parce que de nouvelles dépenses héritées du ministère catholique viennent peser de manière excessive sur les ressources. Loin de citer les dépenses liées à la législation scolaire, il impute la faute du déficit à Auguste Beernaert, l'ancien ministre des Travaux

⁶⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1879, *Doc.*, Ch., 1877-1878, n° 88/1, p. 3.

⁶⁹ Jacques LORY, *Libéralisme et instruction primaire, op.cit.*, T. 2, p. 612.

⁷⁰ François LAURENT, « De l'inspection des écoles », *Revue de Belgique*, février 1879, p. 177.

⁷¹ Abel DE KERCHOVE, « De l'intervention de l'État en matière d'enseignement public », *Revue Générale*, avril 1881, pp. 495-499.

⁷² ULB, *Frère-Orban*, farde 780, « Le Bien Public », 11 avril 1879.

⁷³ *Ibid.*, farde 789, « La Gazette de Liège », 27 août 1880.

⁷⁴ *Ibid.*, « Le Bien Public », 10 octobre 1880.

⁷⁵ Projets de loi relatifs à des mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1879, séance du 16 juillet 1879, p. 1457.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 1458.

⁷⁷ *Le Courrier de l'Escaut*, 16 juillet 1879.

⁷⁸ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 16 juillet 1879, p. 1467.

publics. Les nouveaux impôts sont donc nécessaires, mais pas forcément destinés à devenir permanents : « et si, par un heureux retour de fortune, quelque jour la prospérité nous revient, eh bien, nous pourrions abandonner les moyens auxquels nous sommes forcés de recourir aujourd'hui. Il est plus aisé de proposer des dégrèvements que de demander des impôts. »⁷⁹

Les catholiques protestent dans la presse. Si Malou était resté au pouvoir, le déficit n'aurait pas atteint les proportions auxquelles l'a porté Graux, car il faut surtout beaucoup d'argent pour organiser l'enseignement officiel⁸⁰. Quant à la nouvelle taxe sur le tabac, Graux témoigne qu'il s'agit d'une voie dangereuse et difficile, non pas pour des raisons économiques qui mettraient à mal l'agriculture belge comme le prétend son adversaire Jules Malou, mais parce que la création d'impôts nouveaux consiste à s'adresser à une catégorie d'intérêts que la fiscalité n'a pas encore atteints. C'est donc éveiller des résistances « dont on ne parvient pas toujours à triompher sans lutte ». C'est pourquoi Graux, prudent, s'adresse en priorité aux impôts existants, même s'il caresse la perspective utopique d'établir un impôt sur les valeurs mobilières, basée sur une déclaration assermentée des contribuables, afin de répartir équitablement le poids de la fiscalité. En effet, les flux de capitaux sont totalement épargnés alors même que le capitalisme industriel est en pleine ascension. Pour l'heure, le ministre des Finances en appelle à l'union des deux partis pour subvenir aux besoins du Trésor par les mesures qu'il propose⁸¹. Il n'est guère écouté ; le projet n'est adopté que par 60 oui contre 42 non à la Chambre⁸². Heureusement, les finances du cabinet libéral semblent être sauvées. Les mesures financières votées permettent d'atténuer, dans une large mesure, le déficit prévu⁸³.

4) « Les impôts, c'est la mort. »

En 1881, la situation des finances publiques s'est considérablement améliorée⁸⁴. Le déséquilibre budgétaire persiste, car les dépenses continuent d'augmenter (2 millions supplémentaires depuis 1879 pour l'Instruction publique, 5 millions de plus pour les Travaux publics, 3 millions supplémentaires pour la Guerre et 4 millions additionnels pour les charges de la dette), mais le déficit s'est réduit à 6 millions de FB entre les recettes et les dépenses grâce aux nouvelles recettes fiscales⁸⁵. De nouvelles difficultés budgétaires vont néanmoins apparaître. En effet, en 1881, le gouvernement libéral complète la révision de la loi de 1842 sur l'enseignement primaire par un remodelage de celle de 1850 sur l'enseignement moyen. La nouvelle loi vise à renforcer l'enseignement moyen officiel, en doublant le nombre d'athénées et d'établissements moyens pour garçons, tandis qu'une cinquantaine d'écoles moyennes pour filles sont mises sur pied. Le budget des cultes se voit quant à lui diminué d'un million. L'attitude des libéraux est interprétée par l'opinion catholique comme une nouvelle déclaration de guerre⁸⁶.

⁷⁹ *Ibid.*, séance du 17 juillet 1879, p. 1470.

⁸⁰ ULB, *Frère-Orban*, farde 850, « Le Journal de Bruxelles », 4 juillet 1879.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 1476-1477.

⁸² *Ibid.*, séance du 22 juillet 1879, p. 1515.

⁸³ Situation du Trésor public en 1880, *Doc.*, Ch., 1879-1880, n° 94, p. 4.

⁸⁴ Situation générale du Trésor public en 1881, *Doc.*, Ch., 1880-1881, n° 65, p. 1.

⁸⁵ Budget des Voies et Moyens de 1881, *Doc.*, Ch., 1879-1880, n° 91/I.

⁸⁶ Hervé HASQUIN, *Les libéraux belges*, Lovreval, Labor, 2006, pp. 82-83.

De 1881 à 1883, deux budgets augmentent considérablement. Le plus important, celui des Travaux publics, s'accroît d'environ 18 millions pour la construction irrésistible du chemin de fer. Le budget atteint 33,4% du budget total de l'État (104,4 millions sur 312,6 millions) en 1883⁸⁷. « L'exploitation des chemins de fer par l'État », écrit Adolphe le Hardy de Beaulieu, « au compte du trésor public et sous sa garantie, est la cause première, pour ne pas dire unique, du déficit. »⁸⁸ L'économiste libéral laisse délibérément de côté l'influence des dépenses de l'Instruction publique sur le déficit, sous peine d'accepter l'avis des catholiques qui estiment « qu'il faudrait supprimer et le ministère et les dépenses qu'il occasionne » pour sortir de la crise budgétaire⁸⁹. Il faut pourtant admettre que le budget de l'enseignement s'est accru très rapidement. Il augmente en effet de plus de 6 millions depuis 1879, dont 4 millions depuis 1881, d'une part à cause de l'enseignement primaire⁹⁰ (9,8 millions en 1879, 12 millions en 1881, 13,8 millions en 1883) mais aussi de l'enseignement moyen. Les dépenses d'enseignement moyen sont passées de 1,9 million en 1879 à 2,3 millions en 1881, année de la nouvelle loi scolaire, et à 3,6 millions en 1883⁹¹. La construction de bâtiments scolaires et la nomination d'enseignants coûtent cher, bien que tous les coûts d'infrastructure n'ont pas été intégralement couverts par l'administration centrale⁹². Le budget de l'enseignement représente quant à lui 6,5% du budget total (20,5 millions sur 312,6 millions) de l'État en 1883⁹³. Pour la presse catholique, il n'y a aucun doute que ce déficit est causé par les nouvelles écoles vides⁹⁴.

Charles Graux s'attache avec acharnement à combattre le déficit budgétaire qui repasse la barre des 12 millions⁹⁵. Il introduit une mesure assez neuve pour l'époque, celle du budget unique, qui permet, en juxtaposant les dépenses et les recettes des différents départements, un examen synthétique et global de l'exercice financier⁹⁶. En mai 1883, alors que le déficit budgétaire risque d'atteindre le chiffre effrayant de 22 millions, en particulier parce que les recettes des chemins de fer s'avèrent bien moins élevées que prévues, le ministre des Finances soumet à la Chambre, en une seule fois, plusieurs projets de lois fiscales afin de trouver de nouvelles ressources⁹⁷, élaborés avec l'aide du chef du gouvernement⁹⁸ et du directeur général des Contributions directes, Jules Guillaume, un vétéran de l'administration avec près de 46 années de service⁹⁹.

⁸⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1883, *Doc.*, Ch., 1881-1882, n° 120/I.

⁸⁸ Adolphe LE HARDY DE BEAULIEU, « Où trouver l'équilibre du budget ? », *Revue de Belgique*, février 1883, p. 233.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 211.

⁹⁰ Le nombre d'écoles primaires est passé de 4726 en 1881 à 4797 en 1883, tandis que le nombre d'enseignants est passé de 8328 à 8669 pour la même période. Luc MINTEN *et al.*, *Les statistiques de l'enseignement en Belgique : l'enseignement primaire (1879-1929)*, vol. 3, Bruxelles, AGR, 1993, pp. 73-80.

⁹¹ Budget de l'Instruction publique pour 1879, *Doc.*, Ch., 1878-1879, n° 34 ; Budget de l'Instruction publique pour 1881, *Doc.*, Ch., 1879-1880, n° 91/VII ; Budget de l'Instruction publique pour 1883, *Doc.*, Ch., 1881-1882, n° 120/VII.

⁹² Jean-Philippe SCHREIBER, « Guerre scolaire ou guerre de religion ? (...) », *op.cit.*, p. 33.

⁹³ Budget des Voies et Moyens pour 1883, *Doc.*, *op.cit.*

⁹⁴ ULB, *Frère-Orban*, farde 852, « Le Bien Public », 19 décembre 1882 ; *Ibid.*, farde 774, « Le Bien Public », 28 mars 1883.

⁹⁵ Budget des Voies et Moyens de 1883, *Doc.*, Ch., 1881-1882, n° 120/I.

⁹⁶ Projet de loi contenant le budget général pour 1884, *Doc.* Ch., 1882-1883, n° 102, p. 1.

⁹⁷ Projets de loi relatifs à des mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor, exposé des motifs du 30 mai 1883, *Doc.*, Ch., 1882-1883, n° 176.

⁹⁸ La presse libérale compare élogieusement Frère-Orban à l'anglais Robert Peel, chef des Tories qui établit l'*income-tax*, et Graux à William Pitt, chancelier de l'Échiquier. La presse catholique dénonce ces comparaisons « absurdes ». ULB, *Frère-Orban*, farde 774, « Le National Belge », 1^{er} septembre 1883.

⁹⁹ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 869, « traitement de Jules Guillaume », 20 février 1882.

Il n'est à nouveau pas question de modifier en profondeur les contributions héritées de la Révolution française. Influencé par l'opinion de Frère-Orban¹⁰⁰, Graux ne semble d'ailleurs pas croire à la formule de l'impôt sur le revenu global et préfère reposer sur un système d'impôts multiples pour conserver « l'harmonie de l'organisation financière ». « Demander à une source unique d'alimenter le Trésor d'une nation qui accroît sans cesse sa dette, entreprend des travaux publics considérables, entretient une armée et réclame l'intervention de son gouvernement dans des intérêts sociaux toujours plus nombreux, est une conception irréalisable », juge-t-il¹⁰¹.

Cette entreprise de la révision de la contribution personnelle a été tentée par presque tous les ministres qui se sont succédés au département des Finances, sans succès. « Voilà cinquante ans que la révision de la loi de 1822 est à l'ordre du jour et l'on n'aboutit pas ! Et on viendra me faire un grief de ne pas proposer une pareille réforme, alors que le gouvernement se débat contre des difficultés financières considérables, alors qu'il faut lutter contre une opposition qui, eussé-je mille fois raison, ne me donnerait pas une voix. »¹⁰² En effet, au XIX^e siècle, l'idée d'un impôt progressif sur le revenu global – en incluant les revenus de capitaux mobiliers – n'est rien de plus qu'une chimère.

Les projets fiscaux du gouvernement libéral doivent être votés séparément. La droite cléricale, remontée depuis la loi scolaire de 1881, se montre extrêmement combattive, ne lâchant sur rien. La guerre scolaire n'a jamais autant mérité son appellation. Les deux premiers discours des catholiques, à propos du déficit budgétaire en général, sont véritablement incendiaires et durent toute la journée du 17 juillet 1883, faisant dire au chef de gouvernement Frère-Orban qu'exceptionnellement, la Chambre devrait envisager de poursuivre les débats en soirée et de prolonger la session parlementaire durant tout le mois d'août¹⁰³.

C'est une véritable guerre de tranchées qui se prépare. Pire encore, depuis 1881, l'entente entre doctrinaires et radicaux s'est détériorée¹⁰⁴. Les radicaux reprochent au cabinet d'avoir maintenu dans la loi de 1881 la possibilité pour le clergé de surveiller l'enseignement religieux. D'autre part, ils ont longtemps plaidé pour la suppression du suffrage censitaire et son remplacement par le suffrage universel « éclairé », donc basé sur le savoir lire et écrire. Frère-Orban a fini par déposer un projet de réforme électorale en juin 1883, soit quelques jours après le dépôt des projets fiscaux de Graux. Cependant, les radicaux sont loin d'être satisfaits. Le suffrage censitaire est maintenu et le suffrage capacitaire est introduit de manière minimale à la province et à la commune (environ 90.000 citoyens sont concernés)¹⁰⁵. Et face au déficit budgétaire, l'économiste radical le Hardy de Beaulieu recommande, en février 1883, que l'équilibre financier ne doit pas être atteint par de nouveaux impôts, mais plutôt par des économies aux travaux publics et par un remaniement des lois fiscales existantes afin d'encourager le travail et la production¹⁰⁶.

Sauf que Graux n'a guère suivi les conseils de l'économiste réputé. Le mécontentement des sept députés radicaux risque de coûter cher à la majorité. Le journal progressiste *La Chronique*

¹⁰⁰ Pour Frère-Orban, l'*income-tax* anglais ne doit pas être pris en exemple. ULB, *Frère-Orban*, farde 389, « L'impôt sur le revenu », s.d.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰² Projets de loi relatifs à des mesures financières, *Ann. Parl.*, Ch., 1882-1883, séance du 1^{er} août 1883, p. 1696.

¹⁰³ Projet de loi sur l'augmentation et la modification des droits sur les eaux-de-vie, *Ann. Parl.*, Ch., 1882-1883, séance du 17 juillet 1883, p. 1497.

¹⁰⁴ 619

¹⁰⁵ Hervé HASQUIN, *Les libéraux belges*, *op.cit.*, pp. 85-87.

¹⁰⁶ Adolphe LE HARDY DE BEAULIEU, « Où trouver l'équilibre du budget ? », *op.cit.*, pp. 232-233.

souligne la « cruelle alternative » devant laquelle se trouvent les radicaux : faire échec au ministère pour sauvegarder l'opinion libérale, ou compromettre la réputation d'honnêteté du parti en couvrant le cabinet par un vote qui consacrerait les impôts¹⁰⁷. Et ceux-ci risquent d'aliéner l'électorat l'année suivante. Le quotidien avertit sinistrement : « Les impôts, c'est la mort. »¹⁰⁸

5) La bataille des impôts nouveaux

Les trois premiers projets augmentent les droits de douane et les accises sur les eaux-de-vie, sur les tabacs, sur le café, sur le cacao, sur le vinaigre et sur l'acide acétique, afin de rapporter 17 millions de FB. Graux estime qu'il ne s'agit pas de produits de première nécessité comme le pain, la viande ou le sel, et qu'il s'agit même de produits nuisibles pour la santé¹⁰⁹. Il est largement admis que l'augmentation du nombre de débits de boissons est en rapport avec l'augmentation de la criminalité ; pour la ville de Bruxelles, le taux de criminalité aurait augmenté de 250% entre 1868 et 1883¹¹⁰. Pour déraciner le mal, il faut lutter contre l'alcoolisme. Comme dans la France des années 1880, l'irruption de l'hygiénisme dans le débat public entraîne l'arrivée d'arguments moralisateurs sur la taxation des biens de consommation qui mobilise jusque-là des arguments d'ordre économique et politique¹¹¹.

A propos du premier projet augmentant les accises sur les eaux-de-vie, le député catholique Joseph Thonissen convient de constater les inconvénients qu'entraîne l'usage immodéré de l'eau-de-vie qui conduit à l'ivrognerie, à la misère, à la maladie et au crime. Mais en écrasant les distillateurs sous le poids de l'impôt, le gouvernement atteindra la production du pain et de la viande, de sorte que le fisc va porter « un coup funeste » à l'agriculture, car le résidu de la fabrication de l'eau-de-vie sert à engraisser « plus de cinquante mille têtes de bétail » qui viennent constamment alimenter les marchés belges, tandis que l'engrais produit par ces animaux permet de féconder les terres sablonneuses du nord du pays, aujourd'hui couvertes de « récoltes magnifiques ». « Quand même vous doubleriez, vous tripleriez le prix de l'eau-de-vie, vous n'empêcheriez pas de boire l'homme dégradé qui a contracté la passion de l'alcool », déclare Thonissen. « (...) vous n'aurez produit d'autre résultat que de frapper, de bouleverser une industrie qui est indispensable à l'agriculture ! »¹¹²

Les radicaux se montrent également réticents à soutenir la taxe sur les alcools forts, préférant ériger l'ivrognerie en délit pour combattre, au nom de la morale, les effets ravageurs de ces boissons. « Quant aux impôts sur l'alcool », s'exclame Émile Féron (...) ils n'ont [pas] pour effet d'en restreindre l'usage. Mais ils ont un autre effet certain, c'est d'en provoquer la falsification du produit. (...) L'impôt sur les alcools a pour résultat que l'on diminue le degré alcoolique de l'eau-de-vie et que, pour masquer la faiblesse du produit, on le mélange de substances irritantes et excitantes, telles que le poivre et même l'acide sulfurique ! »¹¹³ La brèche apparaît dans les rangs libéraux. Face aux attaques, en particulier celles de son adversaire Malou qui dénonce le déficit entraîné par la nouvelle

¹⁰⁷ ULB, *Frère-Orban*, farde 854, « La Chronique », 12 juin 1883.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 13 juin 1883.

¹⁰⁹ Projets de loi relatifs à des mesures financières, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 10.

¹¹⁰ Dr. MUELLER, « La question de l'alcoolisme en Belgique », *Revue Générale*, mars 1884, p. 303.

¹¹¹ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 91.

¹¹² *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 18 juillet 1883, p. 1500.

¹¹³ *Ibid.*, séance du 20 juillet 1883, p. 1547.

législation scolaire, Graux s'empporte dans une grande colère, suivi de vives interruptions de la droite cléricale : « ce n'est point la guerre scolaire, comme vous l'appellez, qui est odieuse ; ce qui est odieux, c'est le mode de résistance que vous opposez aux efforts que nous faisons pour répandre l'instruction dans le peuple ! »¹¹⁴ Quant à la question de la moralité de l'impôt, elle apparaît secondaire pour le Ministre, bien davantage préoccupé de combler du mieux possible le déficit des finances publiques. Le « but humanitaire » n'est que le côté accessoire de la mesure, se justifie-t-il, tandis que la ruine annoncée de l'agriculture n'est qu'un lieu commun « sur lequel il ne faut pas s'arrêter davantage »¹¹⁵.

Mais la droite cléricale et l'extrême-gauche libérale votent ensemble contre le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi, qui fixe les augmentations sur les accises touchant les eaux-de-vie ; l'article est rejeté par parité de voix ; 67 oui contre 67 non¹¹⁶. L'attitude des radicaux qui ont voté avec la droite est sévèrement jugée par la presse libérale, y compris progressiste¹¹⁷. Graux, habitué à remporter les procès avec talent dans sa profession d'avocat, doit cette fois-ci s'avouer vaincu, mais il se montre extrêmement rusé et augmente les chiffres proposés dans le paragraphe 2 de l'article 1^{er} qui touche également les eaux-de-vie mais sous certaines conditions (usage de macérateurs). Cette fois-ci, le Ministre l'emporte et le deuxième paragraphe est voté par 70 oui contre 67 non¹¹⁸. Après le vote également favorable de l'article 2, il est permis de remanier l'article 1^{er} (un projet en partie voté ne peut forcément pas se passer d'un article 1 !), ce qui a le don d'énervier Malou et ses amis catholiques, mais cette fois-ci, l'article 1^{er} remanié est voté par 70 voix contre 67 non¹¹⁹. L'ensemble du projet est quant à lui adopté par 69 oui contre 66 non¹²⁰. La victoire est libérale, mais que de difficultés pour un premier projet d'une série de cinq !

L'augmentation de la taxe sur le tabac, que les catholiques ont tant combattue lors de son instauration en 1879, attire évidemment les foudres de leur colère. Pour Eugène Struye, c'est tout simplement l'anéantissement de la culture nationale qui se réalisera, par suite de l'appauvrissement et de la ruine des producteurs à cause de la taxe¹²¹. Les arguments, dans chaque camp, ne diffèrent guère de ceux émis en 1879. Le ministre d'État François d'Elhoungne, ancien radical devenu modéré et plus proche du camp doctrinaire, fait toutefois une intervention très remarquée, même soulignée par Woeste dans ses mémoires¹²². A côté de la droite et des sept radicaux, certains doctrinaires, dont d'Elhoungne se fait le porte-parole, se montrent réticents à appuyer tous les nouveaux impôts, comprenant sans doute le danger qu'ils représentent à l'approche des élections législatives de 1884. « Un impôt doit être nécessaire pour être légitime », déclare d'Elhoungne. Or, d'après lui, le gouvernement aurait assez de ressources grâce aux modifications apportées aux impôts indirects qui rapporteraient à eux seuls entre 14 et 17 millions de FB ; il n'est pas nécessaire d'aller plus loin si les dépenses sont comprimées¹²³. Soutenu par l'entière des libéraux,

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 1559.

¹¹⁵ *Ibid.*, séance du 21 juillet 1883, p. 1574.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 1579.

¹¹⁷ ULB, *Frère-Orban*, farde 744, « L'Indépendance », 24 juillet 1883 ; *Ibid.*, « La Flandre Libérale », 29 juillet 1883.

¹¹⁸ *Ibid.*, séance du 24 juillet 1883, p. 1596.

¹¹⁹ *Ibid.*, séance du 26 juillet 1883, p. 1642.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 1645.

¹²¹ Projet de loi portant augmentation de l'impôt sur les tabacs, *Ann. Parl.*, Ch., 1882-1883, séance du 25 juillet 1883, p. 1604.

¹²² Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1859-1894)*, Bruxelles, Dewit, vol. 1, 1927, p. 210.

¹²³ Projet de loi portant augmentation de l'impôt sur les tabacs, *Ann. Parl.*, Ch., 1882-1883, séance du 27 juillet 1883, pp. 1661-1667.

l'augmentation de la taxe sur les tabacs est votée par 71 oui contre 66 non¹²⁴, mais le gouvernement a désormais une épée de Damoclès au-dessus de la tête.

Le troisième projet de loi augmentant les droits de douane sur le cacao, le vinaigre et l'acide acétique n'offre aucun moment de répit à la majorité, même si quelques catholiques isolés s'y montrent favorables. « J'ai été hostile », commence Pierre Tack, membre de la commission des Finances et ancien ministre des Finances en juillet-août 1870, « à la majoration des impôts sur les tabacs et sur les alcools ; j'ai combattu l'impôt sur le tabac ; mon attitude sera toute différente en ce qui concerne les droits d'entrée à prélever sur l'acide acétique et l'augmentation du droit sur le vinaigre à l'importation. »¹²⁵ Il s'agit par-là de protéger l'industrie nationale contre la production étrangère ; l'argument rencontre l'assentiment d'une partie de la droite. L'application du libre-échange, accéléré par Frère-Orban dans les années 1860, n'empêche guère le milieu politique d'être attentif aux vœux du capitalisme industriel, en particulier depuis le déclenchement de la crise financière de 1873¹²⁶.

Dans la *Revue de Belgique* d'opinion libérale, Ernest van Elewyck, de la Banque nationale, défend le même raisonnement. Si les industriels belges sont d'accord pour dire qu'une politique protectionniste est détestable et qu'elle enrave le progrès industriel, ils ajoutent aussitôt que si les frontières sont ouvertes aux produits des nations concurrentes, et si les frontières de celles-ci sont fermées à leurs denrées, la Belgique va importer des valeurs énormes, tandis que les exportations, arrêtées par les douanes étrangères, tomberont à des chiffres dérisoires¹²⁷. « Nous sommes autant que qui que ce soit partisans du libre-échange », déclare le ministre des Finances pour appuyer Pierre Tack, « mais le libre-échange consiste à placer les industries nationales sur le même pied que les industries étrangères ; (...) »¹²⁸

A l'extrême-gauche, les libéraux radicaux émettent toutefois des réserves, pour des raisons de justice sociale ; Gustave Jottrand estime que l'impôt sur le vinaigre est, comme l'impôt sur le sel en son temps, un mauvais impôt de consommation car il s'agit de taxer un produit indispensable à l'alimentation populaire, ce qui pèsera lourdement sur le revenu de la classe ouvrière¹²⁹. Quant au cacao, le libéral radical Émile Féron préfère en dégrever les accises plutôt que d'en augmenter les droits de douane par esprit de protectionnisme, ce qui est, d'après lui, le vœu des industriels¹³⁰.

Sentant l'odeur du sang, les catholiques vont à la curée au moment du vote sur les différentes parties du projet. L'article 1^{er}, relatif au cacao, est accepté après amendement ; l'article 2, relatif aux vinaigres, est rejeté par 75 non, 1 abstention (du catholique Pierre Tack, qui estime que le droit proposé n'est pas assez élevé pour protéger l'industrie nationale) et seulement 57 oui ; quant au vote final sur l'ensemble du projet de loi, il se termine sur le rejet du projet par 67 non, 17 abstentions et 48 oui. Non seulement les sept radicaux ont voté contre, mais certains doctrinaires, tels que d'Elhoungne, ont également exprimé un vote négatif¹³¹. La division du camp libéral et

¹²⁴ *Ibid.*, séance du 27 juillet 1883, p. 1658.

¹²⁵ Projet de loi relatif aux droits d'entrée sur le cacao, le vinaigre et l'acide acétique, *Doc.*, Ch., 1882-1883, séance du 31 juillet 1883, p. 1670.

¹²⁶ Eliane GUBIN, Jean PUISSANT, « Les structures politiques, économiques et sociales de la Belgique au XIX^e siècle », *op.cit.*, p. 34.

¹²⁷ Ernest VAN ELEWYCK, « Libre-échange et protection », *Revue de Belgique*, avril 1881, p. 341.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 1675.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 1673.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 1676.

¹³¹ *Ibid.*, pp. 1681-1682.

l'union de l'opposition cléricale ne font pas l'affaire du gouvernement Frère-Orban, décidément bien seul face au déficit budgétaire.

6) « La violation la plus absolue du secret des affaires »

Le quatrième projet apporte des modifications à la contribution personnelle perçue à raison de la valeur locative des habitations, des domestiques et des chevaux, de manière à obtenir un accroissement de produit de 1,5 million de FB (ayant inclus une échelle de taux, on pourrait argumenter que Charles Graux est le premier ministre à proposer une certaine forme de progressivité dans certaines bases de la contribution personnelle)¹³². Ce rendement relativement plus faible en comparaison du reste s'explique parce que la contribution personnelle n'occupe pas un rôle central dans le système d'imposition comme peut le faire l'*income tax* anglais, qui est prélevé à la source. Basée sur des indices de richesse, une méthode jugée moins vexatoire et inquisitoriale qu'une déclaration de revenus par les classes censitaires dominantes du XIX^e siècle, elle ne représente absolument pas un pilier de la fiscalité comme le feront les impôts sur les revenus au XX^e siècle. En 1884, la contribution personnelle, avec ses taux très faibles, rapporte un peu moins de 17 millions de FB, soit à peine 36% des contributions directes, elles-mêmes ne représentant que 26,5% du total des impôts (avec 43% pour les douanes et accises, et 30,5% pour les droits d'enregistrement et de succession). Le poids des impôts (175,6 millions de FB) en 1884 représente quant à lui près de 58% des recettes totales, tandis que le poids des péages ne cesse d'augmenter. Autant dire que le poids de la contribution personnelle reste tout à fait marginal¹³³.

Au sein de la Chambre, Woeste fustige les modifications visant à en accroître le rendement. D'après lui, le gouvernement aurait dû se tourner vers la voie des économies, plutôt que celle de l'augmentation des recettes¹³⁴, tandis que Victor Jacobs n'admet pas que seules certaines bases de la contribution personnelle soient augmentées (valeur locative, domestiques et chevaux), car cela masque selon lui le but des libéraux d'augmenter le nombre d'électeurs dans les villes, à tendance plus libérale, au détriment des campagnes, où l'ancrage des cléricaux reste majeur¹³⁵.

Si la contribution personnelle est dérisoire au point de vue de son rendement dans le total du budget, elle n'en demeure pas moins la clé maîtresse du suffrage censitaire¹³⁶ et les libéraux semblent bel et bien vouloir en tirer parti de l'accroissement des bases d'imposition de la valeur locative des immeubles, des serviteurs et des chevaux pour créer de nouveaux électeurs citoyens. Bien sûr, les libéraux contestent aussitôt. Avec son éloquence habituelle, Graux explique avoir choisi d'augmenter la base de la valeur locative car il s'agit « de la meilleure base de la contribution personnelle » qui donne l'indice le plus exact « du degré d'aisance des citoyens », tout comme la base de l'impôt concernant les domestiques et chevaux, se gardant bien d'avoir visé un but électoral. L'objectif du Ministre est de faire participer les classes les plus fortunées, à côté de l'augmentation

¹³² *Ibid.*, p. 6.

¹³³ Budget des recettes et des dépenses pour 1884, *Doc.*, Ch., 1882-1883, n° 102.

¹³⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 1^{er} août 1883, p. 1692.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 1688.

¹³⁶ En 1883, pour être électeur général, il faut verser au trésor de l'État, en contribution personnelle, la somme de 42 FB. Pour être électeur provincial, la somme s'élève à 20 FB, et pour être électeur communal, il faut payer 10 FB de contribution. Il faut également être Belge et avoir 21 ans dans tous les cas. *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1883, p. 128.

des impôts de consommation qui permettent de faire contribuer de manière « équitable » les classes ouvrières, non touchées par les impôts directs, à l'effort budgétaire¹³⁷.

Graux n'a pas de raison de mentir là-dessus, on lui connaît d'ailleurs une réelle sympathie pour la justice sociale depuis ses jeunes années d'avocat. Mais n'en profite-t-il pas pour avantager au passage les libéraux lors des futures élections ? On peut le penser sérieusement. Depuis 1878, les libéraux ne sont plus étrangers aux manipulations fiscales à portée électorale et les catholiques ont vu clair dans leur jeu¹³⁸. Mais Graux insiste ; il ne se contentera pas des deux seuls projets votés jusqu'à présent. Il met au défi ses détracteurs, catholiques, radicaux et aussi d'Elhoungne, de trouver dans quel budget des coupes dans les dépenses pourraient être effectuées, afin de ne pas devoir prélever l'entièreté des nouveaux impôts¹³⁹.

Graux fait le choix de rester fidèle à la ligne gouvernementale, quelles que soient les sympathies qu'il ait eues pour les thèses radicales. Cependant, depuis son discours retentissant quelques jours auparavant, le ministre d'Elhoungne a accompli sa besogne et la division du camp libéral sur les projets d'impôts restants est inévitable. Les radicaux et certains doctrinaires, convaincus que les deux premiers projets votés suffiront à couvrir le déficit, votent contre les modifications à la contribution personnelle. L'augmentation des centimes additionnels sur la base de la valeur locative est rejetée par 66 non contre 64 oui, tandis que l'augmentation de la base sur les chevaux est rejetée par 77 non, 2 abstentions contre seulement 52 oui. Seule la base sur les domestiques est partiellement adoptée – certains paragraphes sont rejetés. Comme le contribuable devra désormais payer entre 10 et 40 FB en fonction du nombre de domestiques, il s'agit en quelque sorte de la première fois qu'une échelle de progressivité est établie dans une partie de la contribution personnelle¹⁴⁰. Le vote définitif doit attendre la discussion générale du dernier projet d'impôt, mais c'est déjà un nouvel échec cuisant pour le ministre des Finances.

Le cinquième et dernier projet de loi concrétise le souhait que Graux a eu en 1879 et concerne l'établissement d'un impôt de 3% sur certains revenus de valeurs mobilières des sociétés belges mais aussi des sociétés étrangères ayant une succursale en Belgique (dividendes d'actions de sociétés, intérêts d'obligations de sociétés et d'établissements publics), notamment en remplacement de la patente sur les bénéfices des sociétés belges que Frère-Orban avait défendu en 1848, pour rapporter environ 2,5 millions de FB. Toutes les sociétés concernées auraient l'obligation de fournir les éléments nécessaires à la taxe, « sous réserve du contrôle de l'administration », ce qui irait à l'encontre du secret bancaire. Tandis que les revenus immobiliers sont déjà touchés par la contribution foncière, les droits d'enregistrement et de successions, Graux considère depuis longtemps – et avec raison – que les avoirs mobiliers ont été relativement épargnés par l'impôt jusque-là, en dehors du droit de patente de 1,6% sur les bénéfices des sociétés anonymes, alors même que la richesse mobilière a pris un développement énorme depuis un demi-siècle, en parallèle de la croissance du capitalisme industriel¹⁴¹. La France a d'ailleurs introduit un impôt de 3% sur le revenu des valeurs mobilières en 1872¹⁴². Certainement élaboré avec l'appui de Frère-Orban, ce

¹³⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 1^{er} août 1883, pp. 1689-1690.

¹³⁸ Ces derniers ont également recouru à des manipulations fiscales en vue d'en tirer un avantage électoral en 1871. Edmond PICARD, *Histoire du suffrage censitaire, op.cit.*, p. 129.

¹³⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 1^{er} août 1883, p. 1698.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 1701-1702.

¹⁴¹ Projets de loi relatifs à des mesures financières, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 7.

¹⁴² Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001, pp. 239-243.

projet fiscal, qui n'a pourtant rien d'attrayant pour séduire les doctrinaires, concrétise surtout le souhait que Graux a émis en 1879 de taxer davantage le capital mobilier, même si les rentes d'État et les prêts entre particuliers (tels que les hypothèques), qui attirent les grandes fortunes, restent exemptés. Il est probable que Frère-Orban et Graux cherchent ainsi à tendre la main à l'aile radicale du Parti libéral, tout en permettant de conserver l'union du gouvernement.

Mais le projet a déjà un pied dans la tombe. Le député catholique Alphonse de Moreau estime que ce nouvel impôt a le grand tort d'organiser un système fiscal vexatoire, créé en outre « pour combler un déficit auquel personne ne croit », et que le devoir du gouvernement est plutôt de se tourner vers la voie des économies, tandis qu'un impôt sur les valeurs mobilières mettrait à mal l'industrie et le commerce en touchant ainsi aux capitaux. Vexatoire, car les fonctionnaires de l'Enregistrement seraient désormais autorisés à se rendre au siège des sociétés pour exiger les livres, registres et autres documents nécessaires pour établir l'impôt : « C'est la violation la plus absolue du secret des affaires », conclut de Moreau¹⁴³. Charles Woeste rallie l'ensemble de son camp en déclarant à son tour que l'impôt sur les valeurs mobilières est l'impôt « le plus vexatoire » et qu'il est faux de dire que la fortune mobilière n'est jusqu'alors pas taxée, puisqu'elle participerait à payer la contribution personnelle et le droit de patente. Sous couvert de protéger « le petit commerçant, le petit rentier, les petites bourses », Woeste rejette l'entière du projet : « c'est, j'ose le dire, celui que l'opinion publique ne pardonnera jamais au gouvernement d'avoir porté. »¹⁴⁴ Le camp clérical se présente ainsi comme le défenseur des intérêts des électeurs censitaires.

Le catholique modéré Auguste Beernaert a quant à lui des mots bien étranges. Cela ne lui paraît pas équitable de ne toucher que les bénéficiaires des sociétés ; il n'hésite donc pas « à préférer un impôt portant sur le revenu mobilier sous ses formes diverses, et qui serait d'autant plus modique, par conséquent, d'autant plus léger qu'il serait plus général. »¹⁴⁵ L'ancien ministre des Travaux publics se prononce-t-il pour un impôt sur l'entière des revenus ? « Aujourd'hui, M. Beernaert se déclare partisan de l'impôt général sur le revenu ! » s'exclame le ministre des Finances avec un air à la fois de surprise et de défi. « Eh bien, j'attends l'honorable membre à l'œuvre ! (...) Je n'entends pas, du reste, m'en déclarer l'adversaire quoique j'en ai signalé quelques inconvénients. Mais j'estime que si cet impôt doit trouver des défenseurs dans cette Chambre, ce n'est pas sur les bancs de la droite qu'il les rencontrera. »¹⁴⁶ Il est difficile de savoir ce que pense précisément Beernaert à ce moment précis : est-il sérieusement prêt à s'engager sur la voie de l'impôt sur le revenu global ? Lorsqu'il devient lui-même ministre des Finances, Beernaert, profondément pragmatique, ne se tourne en tout cas jamais vers une telle solution pour équilibrer les finances publiques, mais systématiquement vers le choix des économies.

L'article consacrant la taxe sur les valeurs mobilières est rejetée par 73 non contre 63 oui¹⁴⁷, aussi quand bien même l'ensemble du projet de loi est voté par 68 oui contre 63 non, la mesure fiscale est vidée de sa substance et ne consacre plus qu'une légère augmentation du droit de patente existant¹⁴⁸. L'unique réconfort de Graux concerne le vote définitif des modifications apportées à la contribution personnelle, qui suit directement le vote du cinquième projet. Les centimes

¹⁴³ Projet de loi établissant un impôt sur les valeurs mobilières, *Ann. Parl.*, Ch., 1882-1883, séance du 2 août 1883, pp. 1705-1706.

¹⁴⁴ *Ibid.*, pp. 1708-1710.

¹⁴⁵ *Ibid.*, séance du 3 août 1883, p. 1725.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 1728.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 1744.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 1750.

additionnels ajoutés à la contribution personnelle à raison de la valeur locative sont votés par 66 voix favorables contre 63 voix défavorables, et l'ensemble du projet de loi passe *in extremis* avec 65 voix contre 64¹⁴⁹. C'est une véritable victoire à la Pyrrhus dont les effets vont se retourner contre les libéraux. Si la statistique accuse une augmentation de 3672 électeurs issus de la moyenne bourgeoisie entre 1883 et 1885¹⁵⁰, ces derniers vont principalement voter en faveur des catholiques qui se sont posés en défenseurs des intérêts matériels des classes bourgeoises face aux impôts des libéraux¹⁵¹.

Le tableau ci-dessous permet de suivre l'évolution des recettes fiscales avant et après l'adoption des projets de Graux. A cause de la crise d'une part, qui entraîne une baisse du revenu national entre 1880 et 1885¹⁵², et à cause des nouveaux impôts d'autre part, la pression fiscale augmente sensiblement en quelques années, passant de 4,5% du PNB en 1880 à 6,19% en 1885¹⁵³. En effet, comme l'indique le tableau, les réformes libérales font augmenter les impôts d'un peu plus de 20 millions en quelques années. On note essentiellement les augmentations brusques de la contribution personnelle en 1885 (suite à l'ajout des centimes additionnels sur la base de la valeur locative), des droits de douane et des accises (où l'on assiste, en 1881, à l'ajout de la taxe sur les tabacs dont le produit est multiplié par six entre 1881 et 1885 !). L'importance des douanes et des accises démontre que l'âge d'or du libéralisme économique en Belgique au XIX^e siècle n'est pas synonyme de libre-échange absolu. L'application de ces taxes protectionnistes pour défendre les intérêts des producteurs belges possède même un intérêt financier majeur pour l'État, car il s'agit des recettes fiscales les plus élevées dont il bénéficie.

¹⁴⁹ *Loc.cit.*

¹⁵⁰ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1884, p. 1020 ; *Ibid.*, 1886, p. 972.

¹⁵¹ Rolf FALTER, « De Kamerverkiezingen van 10 Juni 1884 », dans Jacques LORY, Emiel LAMBERTS, *1884 : un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, p. 41.

¹⁵² En 1880, le revenu national s'élevait environ à 3,4 milliards de FB. En 1885, il n'était plus que de 2,6 milliards, pour une population restant aux alentours de 5 millions d'habitants. Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940) : the reconstruction of a database*, Louvain, Leuven University Press, 2000, p. 222.

¹⁵³ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën en het ontstaan van een sociale welvaartsstaat 1830-1940 : drie benaderingen*, Louvain, KUL, 1995, p. 83.

Tableau 2 : évolution des recettes fiscales 1878, 1881, 1885

	1878	1881	1885
Total des impôts	144.497.072	157.959.451	164.805.000
Contributions directes	43.331.892 (30%)	45,358,085 (28,7%)	49.539.400 30%)
Contribution foncière	21.934.284	22.745.670	23.429.400
Contribution personnelle	15.259.577	15.924.431	18.723.000
Droit de patente	5.796.700	6.319.014	7.058.000
Redevance sur les mines	341.331	368.970	329.000
Douanes et accises	48.236.773 (33,4%)	56.715.778 (35,9%)	62.695.600 (38%)
Douanes	17.965.699	22.639.161	26.583.300
Accises : total	29.929.220	33.602.775	35.750.300
1. Vins étrangers	2.745.671	2.782.281	2.928.900
2. Eaux-de-vie	14.877.026	17.184.701	20.400.900
3. Bières	9.382.791	9.310.273	9.124.700
4. Vinaigres	13.740	8133	7800
5. Sucres	2.909.992	4.093.207	2.088.000
6. Tabacs indigènes	/	207.717	1.200.000
Divers			
Enregistrement, etc.	52.928.407 (36,6%)	55.885.588 (35,4%)	52.570.000 (32%)
Enregistrement	22.428.373	22.976.936	21.500.000
Droits de succession	20.184.681	21.804.379	19.010.000
Timbre	5.038.238	5.875.186	6.000.000
Hypothèque	4.000.933	3.829.671	3.500.000
Greffe	400.000	430.000	400.000
Divers			

Source : Budgets des Voies et Moyens de 1878, 1881 et 1885 (*Doc.*, Ch.).

Les projets de Graux, adoptés ou non, augmentent considérablement l'impopularité du cabinet Frère-Orban auprès de la bourgeoisie censitaire, qui ne représente toujours que 2,19% de la population belge en 1884¹⁵⁴. La presse libérale est assez sobre¹⁵⁵, mais la presse catholique se montre impitoyable à l'égard de ce qu'elles surnomme les « Graux impôts ». *Le Bien Public* dénonce la politique libérale et les « gaspillages scolaires » qui troublent l'équilibre des finances¹⁵⁶, rappelant que « l'immense majorité du pays » est opposée aux projets fiscaux¹⁵⁷. *Le Courrier de l'Escaut* s'énerve que le gouvernement eusse besoin d'argent « pour payer ses écoles vides »¹⁵⁸ et prédit que le vote des impôts se conclura sur la dissolution des Chambres¹⁵⁹.

« Les aggravations d'impôts qui subsistèrent mirent le comble au mécontentement public », écrit Woeste dans ses mémoires, « les débats avaient été des plus passionnés ; ils avaient surexcité l'opinion, et nombre d'électeurs se donnèrent rendez-vous aux élections de 1884 pour exprimer

¹⁵⁴ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1884, p. 1020.

¹⁵⁵ *L'Étoile Belge* se contenta de contester le montant nécessaire pour combler le déficit public (31 mai 1883), tandis que *L'Indépendance Belge* ne fit absolument pas allusion à la guerre scolaire (31 mai 1883 ; 2 août 1883).

¹⁵⁶ *Le Bien Public*, 30 mai 1883.

¹⁵⁷ *Le Bien Public*, 1^{er} août 1883.

¹⁵⁸ *Le Courrier de l'Escaut*, 30 mai 1883.

¹⁵⁹ *Le Courrier de l'Escaut*, 31 mai 1883.

leurs sentiments.»¹⁶⁰ Quant aux catholiques, les ultramontains et la droite parlementaire ont resserré les rangs avec une grande efficacité, dissimulant leurs oppositions, motivés par la colère à l'égard de la politique scolaire libérale, du déficit budgétaire et des nouveaux impôts¹⁶¹. Il s'agit d'abolir la loi de 1879 « qui gaspille pour des écoles », écrit-on dans la *Revue Générale*¹⁶². Alors qu'ultramontains et catholiques libéraux ont resserré leurs rangs face aux lois scolaires et fiscales, la question du recours à l'impôt a profondément divisé le camp libéral à l'approche des élections. Les radicaux reprochent les hésitations du gouvernement à appliquer les principes du libéralisme, tandis que les doctrinaires blâment les « exagérations des radicaux »¹⁶³. Le déclin du parti de Frère-Orban est inévitable. D'autre part, les manipulations fiscales à visée électorale se sont retournées contre les libéraux. Certes, les réformes de 1878 et de 1879 ont réduit l'électorat catholique. Cependant, après 1880, on constate une augmentation constante du nombre d'électeurs jusqu'en 1884, ce qui suggère un effort des deux partis pour « créer » de nouveaux électeurs. Cet effort est couronné de succès du côté catholique¹⁶⁴.

Les électeurs se détournent du gouvernement libéral et contribuent à une victoire électorale éclatante des catholiques en 1884¹⁶⁵. Ces derniers ne quitteront plus le pouvoir pendant les trente années suivantes, disposant de la majorité des sièges dans les deux Chambres – et ce malgré le remplacement du scrutin majoritaire par la représentation proportionnelle en 1899¹⁶⁶. Le coût de la guerre scolaire pour les libéraux est terrible. Il est avant tout politique, car les augmentations de dépenses ne sont pas uniquement causées par le recrutement d'enseignants et la construction d'écoles ; les charges de la dette publique se sont considérablement accrues à cause de la crise, le budget des travaux publics couvre avant tout les grands travaux entamés durant les années 1870 et il ne faut pas non plus oublier le budget de la Guerre qui pèse lourdement sur les finances publiques. Mais les catholiques n'ont cessé de marteler, durant les élections, que les « Gaux impôts » n'existent que pour soutenir la nouvelle législation scolaire¹⁶⁷. Une prédominance libérale de plus de quarante années prend définitivement fin.

La guerre scolaire fait de Gaux le dernier des ministres réformateurs dans le domaine des impôts au XIX^e siècle. Les majorités cléricales qui suivent, sans interruption, le dernier cabinet libéral, comprennent la règle électorale essentielle de ne jamais toucher aux impôts, en particulier aux contributions directes héritées de la Révolution qui pèsent surtout sur la bourgeoisie censitaire. Celle-ci ne s'élève qu'à 2,14% de la population en 1882. Il n'est pas d'autre pays qui ait moins d'électeurs généraux que la Belgique. La Grande-Bretagne a cinq fois plus d'électeurs (11,5%), l'Allemagne dix fois plus (20,2%), la France treize fois plus (26,3%), l'Italie neuf fois plus (18%), la Suisse douze fois plus (24,2%), les Pays-Bas presque deux fois plus (3,63%), L'Autriche-Hongrie trois fois plus (5,9%)¹⁶⁸. Alors que la totalité des pays industrialisés adoptent des systèmes fiscaux

¹⁶⁰ Charles WOESTE, *Mémoires*, *op.cit.*, vol. 1, p. 210.

¹⁶¹ Jean-Luc SOETE, « Les catholiques et la question du programme (1878-1884) », dans Jacques LORY, Emiel LAMBERTS, *1884 : un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, p. 50.

¹⁶² O. DELMER, « La question du programme », *Revue Générale*, mars 1884, p. 407.

¹⁶³ Eugène GOBLET D'ALVIELLA, « De la réorganisation du parti libéral à Bruxelles », *Revue de Belgique*, juin 1884, p. 205.

¹⁶⁴ Rolf FALTER, « De Kamerverkiezingen van 10 Juni 1884 », *op.cit.*, p. 43.

¹⁶⁵ Els WITTE, Alain MEYNEN, Dirk LUYTEN, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2016, p. 108.

¹⁶⁶ Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 163.

¹⁶⁷ Jean-Philippe SCHREIBER, « Guerre scolaire ou guerre de religion ? (...) », *op.cit.*, p. 117.

¹⁶⁸ Edmond PICARD, *Histoire du suffrage censitaire*, *op.cit.*, p. 232.

modernes basés sur de nouvelles méthodes au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, la Belgique ne le fait jamais, bloquée par son système électoral.

III. Le spectre de l'impôt sur le revenu hante la Belgique (1884-1913)

1) Le crépuscule de l'État bourgeois censitaire

Tandis que les catholiques s'installent seuls au pouvoir après les élections de 1884, deux évènements d'importance se produisent à la même période. En 1885, naît le premier mouvement ouvrier organisé : le Parti Ouvrier Belge (POB)¹. A partir de cette date fondatrice, la croissance du mouvement ouvrier socialiste est extrêmement rapide, au point qu'aucun des dirigeants politiques de l'époque ne peut désormais se permettre de passer sous silence la question sociale². Au congrès fondateur de Quaregnon, la mise en place d'un impôt progressif sur tous les revenus est mis au premier plan à côté du suffrage universel et des conditions de travail³. Ensuite, la deuxième révolution industrielle des années 1880 contribue à cristalliser ce clivage social montant. La crise économique et monétaire que traverse l'Europe depuis la fin des années 1870 s'aggrave en Belgique entre 1884 et 1886, ce qui donne lieu, en 1886, à de grandes manifestations et à des grèves rassemblant des centaines de milliers de personnes dans les bassins industriels, durement réprimés⁴. Les grèves inquiètent la bourgeoisie censitaire qui ne peut s'empêcher de les rattacher à une suite de révolutions politiques dans lesquelles la masse populaire a été perçue comme une menace pour l'ordre établi. À l'époque, il n'est pas rare d'évoquer encore les massacres de la Commune de Paris de 1870⁵.

Le nouveau chef de gouvernement et ministre des Finances n'est autre qu'Auguste Beernaert, l'ancien ministre des Travaux publics de Jules Malou. Avocat catholique formé en droit fiscal, il a organisé la campagne électorale de 1884 en promettant des baisses d'impôts⁶ car il a bien compris le mécontentement public qui s'est emparé des électeurs suite aux lois fiscales de son adversaire Charles Graux⁷. Il accuse les libéraux d'avoir été trop généreux avec l'argent public, en particulier avec l'éducation⁸. Celui qui restera au 12 rue de la Loi pendant près de dix années profite néanmoins grandement des « Graux impôts », qui permettent aux recettes fiscales de croître malgré la crise, passant à 166 millions en 1887⁹, à 168 millions en 1889¹⁰ et à 169 millions en 1894¹¹ bien que Beernaert bénéficie surtout de l'augmentation des revenus en provenance des chemins de fer, alors en pleine expansion. Fin gestionnaire des deniers publics, il refuse systématiquement les demandes

¹ Paul MAGNETTE, « Les conquêtes et les abandons : qu'est-ce que le réformisme ? », *op.cit.*, pp. 30-31.

² Marcel LIEBMAN, *Les Socialistes belges, 1885-1914. La révolte et l'organisation*, Vie Ouvrière, 1979, p. 46.

³ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 41.

⁴ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987, p. 113.

⁵ Emmanuel GERARD, Paul WYNANTS, *Histoire du mouvement ouvrier chrétien en Belgique*, Louvain, 1994, p. 62.

⁶ Aloïs VAN DE VOORDE, *De penningmeesters van de Wetstraat. De ministers van Financiën sinds 1831*, Lannoo, Tielt, 1993, p. 112.

⁷ Charles WOESTE, *Mémoires*, *op.cit.*, vol. 1, p. 211.

⁸ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 801.

⁹ L'ensemble des recettes ordinaires s'élevait à 319,5 millions de FB. Budget des Voies et Moyens pour 1887, *Doc.*, Ch., 1885-1886, n° 104/I.

¹⁰ Les recettes ordinaires s'élevaient à environ 322 millions de FB. Budget des Voies et Moyens pour 1889, *Doc.*, Ch., 1887-1888, n° 100/I.

¹¹ Les recettes ordinaires s'élevaient alors à 345 millions de FB, grâce à l'augmentation rapide des péages et des revenus provenant des chemins de fer. Budget des Voies et Moyens pour 1894, *Doc.*, Ch., 1892-1893, n° 117/I.

d'augmentation de budgets de ses collègues¹² et, de manière suffisamment remarquable pour être souligné, boucle tous ses exercices budgétaires en boni, tandis que la prospérité économique de la nation belge s'accroît à nouveau de manière rapide une fois la crise passée¹³.

Le système fiscal se caractérise par un calme presque absolu durant le passage de Beernaert au 12 rue de la Loi. En 1887, sous la direction du secrétaire général Lambert van der Rest, l'administration finalise la codification de la législation des droits de douane et des accises sur les sucres¹⁴ ainsi que la codification de la législation des droits de douane et accises sur les eaux-de-vie¹⁵ afin de simplifier et d'uniformiser ces lois fiscales qui ont connu de nombreux ajouts depuis le début du siècle. En 1888, Beernaert s'attaque à la taxe sur le tabac, créée par les libéraux en 1879 et fortement décriée par le camp catholique, arguant que de nombreuses pétitions ont été adressées au gouvernement pour la supprimer ou en tout cas la diminuer, ainsi que pour augmenter les droits de douane sur les tabacs importés de l'étranger. Le ministre des Finances soumet dès lors un projet de loi visant à baisser le taux de l'accise sur les tabacs ; fin stratège, il accompagne la mesure d'une réduction du nombre de plants exemptés afin de maintenir le produit final de l'accise¹⁶. Largement majoritaires à la Chambre, les catholiques emportent facilement le vote par 59 oui contre 24 non¹⁷.

Beernaert décide également de créer une taxe sur les nouveaux débits de boissons, afin d'en restreindre le nombre et de « combattre les progrès de l'alcoolisme ». De 100.763 débits en 1870, leur nombre est passé à 150.000 environ en 1889, soit un cabaret par 40 habitants, ce qui émouvrait l'opinion publique. Le produit de l'impôt ainsi que celui des droits d'entrée sur les viandes et le bétail, permettrait de financer à hauteur d'environ 6 millions le nouveau fonds communal qui apportera une aide financière aux communes en difficulté. Le Ministre dépose son projet le 17 juillet 1889 à la Chambre¹⁸. Les débats sont animés. Le radical Paul Janson déclare que le projet consacre un impôt de consommation auquel il ne peut que s'opposer, rappelant que la Droite s'y était également opposée durant le dernier ministère libéral aux impôts sur l'alcool et le tabac. Mais le projet est unanimement adopté, la majorité des libéraux étant favorables à cette mesure d'ordre morale : 74 oui contre quatre abstentions seulement¹⁹.

Si Beernaert accorde une importance primordiale à l'équilibre du budget, les événements de 1886 l'ont forcé à ouvrir la voie à la législation sociale qu'il sait devoir entraîner à l'avenir de grandes dépenses à combler dans le budget de l'État²⁰. Une commission du Travail est alors constituée et chargée de présenter des solutions pour améliorer les conditions de la classe ouvrière²¹. Les catholiques progressistes sont désormais convaincus qu'il n'est plus possible de poursuivre la

¹² Les seuls budgets augmentés de manière conséquente furent ceux des charges de la dette (100 millions en 1884 à 106 millions en 1894) et des chemins de fer (90 millions en 1884 à 102 millions en 1894), tandis que les autres budgets restèrent plus ou moins stables durant la même période 1884-1894. Budget des exercices 1884, 1885 et 1886, *Doc.*, Ch., 1885-1886, n° 84, p. 3 ; Budget de 1894, *Doc.*, Ch., 1893-1894, n° 117, p. 2.

¹³ Aloïs VAN DE VOORDE, *De penningmeesters, op.cit.*, p. 125.

¹⁴ Codification de la législation des droits sur les sucres, exposé des motifs du 26 janvier 1887, *Doc.*, Ch., 1886-1887, n° 81.

¹⁵ Projet de loi sur les eaux-de-vie (codification), exposé des motifs du 29 mars 1887, *Doc.*, Ch., 1886-1887, n° 122.

¹⁶ Modifications à quelques dispositions de la législation sur les tabacs, exposé des motifs du 23 mars 1888, *Doc.*, Ch., 1887-1888, n° 125, p. 1.

¹⁷ Modifications à quelques dispositions de la législation sur les tabacs, *Ann. Parl.*, Ch., 1887-1888, séance du 9 mai 1888, p. 1240.

¹⁸ Création d'un fonds spécial au profit des communes et établissement d'une taxe sur les nouveaux débits de boissons alcooliques, exposé des motifs du 17 juillet 1889, *Doc.*, Ch., 1888-1889, n° 254, p. 1.

¹⁹ Création d'un fonds spécial au profit des communes et établissement d'une taxe sur les nouveaux débits de boissons alcooliques, *Ann. Parl.*, Ch., 1888-1889, séance du 10 août 1889, pp. 1922, 1929.

²⁰ Louis DE LICHTERVELDE, « Quelques Ministres des Finances » dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, p. 83.

²¹ Armand JULIN, « Hector Denis », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 29, 1956, col. 544.

politique de non-intervention sociale du gouvernement, ni la charité paternaliste insuffisante organisée sur base religieuse. Partant des thèses de l'abbé Antoine Pottier qui servent à réconcilier capital et travail sur base corporatiste et dans un esprit de charité chrétienne, un mouvement ouvrier chrétien est mis sur pied afin de freiner l'évolution socialiste et rechristianiser la classe ouvrière²². En 1891, le pape Léon XIII et l'Église catholique consacrent une encyclique, *Rerum Novarum*, à la condition des travailleurs. L'encyclique justifie le développement de la démocratie, aussi bien sur le plan économique que strictement politique, tout en condamnant le socialisme²³. La démocratie chrétienne est née.

L'État belge, placé sous le contrôle absolu de la haute bourgeoisie, arrive à un tournant de son histoire. Beernaert lui-même réfléchit en octobre 1890 à une réforme de la contribution personnelle pour créer de nouveaux électeurs afin d'éviter la réforme de la Constitution qu'il sent venir. Il avait déjà mentionné en mai 1889 qu'un projet de loi générale sur la contribution personnelle était « pour ainsi dire élaborée » par son administration²⁴. Mais Charles Woeste l'en dissuade : « vous auriez contre vous la bourgeoisie sans satisfaire les ouvriers »²⁵, ce qui fait dire à Beernaert en décembre 1893 que même si le travail de codification de la contribution personnelle est terminé, il ne le soumettra pas à la législature suite aux modifications des lois électorales qui nécessiteraient une « révision plus complète de nos lois fiscales »²⁶. A défaut de modifier la contribution personnelle, Beernaert se contente, en 1891, de réviser la législation du droit de patente, sur l'initiative du député catholique Paul de Smet de Naeyer, afin d'en étendre l'application aux sociétés coopératives et aux propriétaires de grands magasins²⁷. Cette loi du 6 juillet 1891 permet de rencontrer très imparfaitement les critiques des petits patrons qui s'estiment « surimposés » par rapport à leurs grands concurrents²⁸.

Poussés au compromis suite à la grande manifestation du POB en 1891 et de la grève générale en 1893 à l'issue tragique, pour revendiquer l'instauration du suffrage universel, le gouvernement Beernaert procède donc en 1893 à une révision de la Constitution et instaure le vote plural masculin. Le système électoral censitaire est supprimé et chaque homme de plus de 25 ans a désormais le droit de voter ; le rôle central de la contribution personnelle semble appartenir au passé. Il y a désormais 1,37 millions d'électeurs environ, soit 21,89% de la population belge²⁹. En comparaison des 2,22% de l'année précédente, c'est une sérieuse augmentation³⁰. Mais le vote plural favorise manifestement les forces conservatrices, en partie à travers le jeu de la contribution personnelle (sa base locative). En effet, les chefs de famille qui occupent un logement pour lequel ils paient un minimum d'impôt, les propriétaires d'un bien immobilier d'une valeur de 2000 FB et les porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur reçoivent une ou deux voix supplémentaires³¹. Les

²² Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 113.

²³ Emmanuel GERARD, Paul WYNANTS, *Histoire du mouvement ouvrier chrétien, op.cit.*, p. 78.

²⁴ Proposition de loi sur la contribution personnelle, *Ann. Parl., Ch.*, 1888-1889, séance du 14 mai 1899, p. 1122.

²⁵ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 1, p. 426.

²⁶ Projet de loi portant formation des listes des électeurs pour les Chambres législatives, *Ann. Parl., Ch.*, 1893-1894, séance du 23 décembre 1893, p. 316.

²⁷ Proposition de loi modifiant quelques dispositions de la loi sur le droit de patente, développements du 25 novembre 1890, *Doc.*, *Ch.*, 1890-1891, n° 17, p. 1.

²⁸ Serge JAUMAIN, Lucia GAIARDO, « "Aide-toi et le gouvernement t'aidera" : les réponses de l'État à la crise de la petite bourgeoisie (1880-1914) », *RBHC*, 1988, p. 438.

²⁹ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1895, p. 958.

³⁰ *Ibid.*, 1894, p. 937.

³¹ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 118.

premières élections législatives après la révision, celles du 14 octobre 1894, creusent l'écart entre la majorité catholique et une opposition désormais divisée entre socialistes – qui entrent ainsi pour la première fois au parlement – et libéraux, ces derniers devenant le troisième parti et voyant leur score électoral s'effondrer³². L'élection des premiers parlementaires socialistes va ramener au premier plan de l'arène politique un vieux spectre fiscal, tandis que de nombreux autres pays industrialisés adoptent la formule de l'impôt progressif sur le revenu global dans les années 1890 et 1900.

2) Le positivisme fiscal du professeur Denis

L'apparition du Parti ouvrier à la Chambre en 1894 rompt la bipolarisation de la vie politique qui a suivi, à partir de 1840, la période d'unionisme propre aux années 1830³³. L'économie est alors en pleine révolution : l'utilisation industrielle de l'électricité prend une importance croissante tandis que l'invention du moteur à explosion puis du moteur Diesel en 1893 ouvrent la voie à l'utilisation de l'essence et par conséquent à l'expansion de deux nouvelles industries, celle du pétrole et celle de l'automobile. Les méthodes de fabrication industrielles font un nouveau bond en avant et permettent d'accroître rapidement la production industrielle et agricole ainsi que le chemin de fer en Europe et aux États-Unis, provoquant une internationalisation croissante des marchés. Cette période se caractérise par l'apogée du libéralisme économique, l'expansion de sociétés belges à l'étranger et une très vive activité financière qui attire les capitaux en Belgique³⁴.

Face à la création de l'Office du Travail en 1894 et à la multiplication des interventions de l'État en matière sociale et ouvrière avec l'arrivée des socialistes, les milieux patronaux belges forment, le 13 février 1895, le Comité Central du Travail Industriel (CCTI) – pour devenir en 1913 le Comité Central Industriel (CCI)³⁵. Nouveau chef du gouvernement et ministre des Finances suivant les élections de 1894, le comte Paul de Smet de Naeyer, issu d'une puissante famille de la bourgeoisie industrielle gantoise, bien que lui-même n'est ni avocat ni homme d'affaires, s'établit comme défenseur des intérêts patronaux et du pouvoir catholique dominant en place³⁶. Formé dans l'ambiance de l'économie libérale manchestérienne, il s'oppose systématiquement aux réclamations socialistes dans le domaine fiscal et financier, coupant court aux propositions d'impôt progressif sur le revenu global ou à l'idée de nationaliser la Banque nationale. Son nom est intimement lié à l'apogée de l'ère léopoldienne qui voit une Belgique prospère avec une expansion du commerce international et de l'industrie, permettant d'importantes plus-values budgétaires qui permettent la réalisation de grands travaux publics³⁷.

Derrière de Smet de Naeyer, deux hauts fonctionnaires conservateurs dirigent l'administration des Finances et se font les garants du maintien du système fiscal désormais centenaire de la Belgique. Le premier s'appelle Hubert van Neuss, un vieil homme qui a commencé sa carrière en 1857 à la direction des Contributions directes et qui a grimpé la hiérarchie jusqu'à remplacer Lambert van

³² Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique*, *op.cit.*, p. 172.

³³ *Ibid.*, p. 188.

³⁴ Serge JAUMAIN, *Industrialisation et sociétés, 1830-1970 : la Belgique*, Paris, 1998, pp. 24-55.

³⁵ René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, Bruxelles, Racine, 1995, p. 20.

³⁶ Louis DE LICHTERVELDE, « Quelques Ministres des Finances », *op.cit.*, p. 85.

³⁷ Pierre KAUCH, *La Banque nationale de Belgique (1850-1918)*, Bruxelles, Sobeli, 1950, p. 226.

der Rest comme secrétaire général en 1890³⁸. Le second se nomme Nicolas Buisseret, un homme proche du camp catholique qui approche alors de la quarantaine et qui a évolué au sein de l'administration à Mons, Liège et Arlon entre 1874 et 1886, avant d'être attaché à l'administration centrale où il gravit les échelons pour devenir sous-directeur en 1891. En 1894, le comte de Smet de Naeyer choisit Buisseret pour être son chef de cabinet au ministère des Finances, un poste clé entre le Ministre et le secrétariat général de l'administration que Buisseret occupera pendant les vingt-cinq prochaines années³⁹.

Le meilleur ennemi de la politique du comte de Smet de Naeyer est Hector Denis, entré à la Chambre en 1894 comme député socialiste de Liège, et auteur de toutes les propositions socialistes en matière de fiscalité⁴⁰. Docteur en droit de l'ULB, docteur en sciences, sociologue, statisticien et professeur d'économie politique, il poursuit à la fois une carrière académique prestigieuse et une carrière parlementaire à partir de 1894⁴¹. Avec Guillaume De Greef et Eugène Hins, avocats de la sociologie positiviste, il compte parmi l'élite intellectuelle du mouvement libéral libre penseur et socialiste qui influence considérablement la législation sociale adoptée à l'époque⁴². Proche de l'industriel philanthrope Ernest Solvay⁴³ et du sociologue Émile Waxweiler⁴⁴, sans pour autant partager leur vision productiviste trop capitaliste, Hector Denis croit à la perfectibilité indéfinie de l'esprit humain, pensant que la science guidera les hommes vers un avenir toujours meilleur, vers une société à base de justice et d'égalité⁴⁵. Ses conceptions philosophiques sont inspirées surtout par les idées de Condorcet sur les progrès illimités de l'humanité et sur la progressivité de l'impôt⁴⁶, d'Auguste Comte sur sa tendance d'allier la science à la philosophie sociale, d'Adolphe Quetelet sur la méthodologie statistique et de Joseph Proudhon sur le combat contre l'individualisme et l'étatisme – bien qu'à l'inverse de Comte et de Proudhon, il milite pour le suffrage universel aussi bien masculin que féminin⁴⁷. A contre-courant de l'évolution du socialisme à la fin du XIX^e siècle, Denis est toujours resté partisan d'un socialisme à base mutualiste et coopérative ; il demeure toujours « l'homme de 1848 », partisan d'un socialisme idéaliste et volontariste, quelque peu romantique même, là où les autres socialistes tels qu'Émile Vandervelde, à la suite des événements de 1886, se rattachent au marxisme et à la vision de la lutte des classes⁴⁸.

³⁸ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1517, « Hubert Van Neuss : état des services », s.d.

³⁹ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 536, « Nicolas Buisseret : état des services », s.d.

⁴⁰ Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, op.cit., p. 162.

⁴¹ Armand JULIN, « Hector Denis », op.cit., col. 544.

⁴² Gita DENECKERE, *Nouvelle histoire de la Belgique 1878-1905. Les turbulences de la Belle Époque*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 25.

⁴³ Ernest Solvay ne manque pas d'idées en matière de fiscalité. Conscient des problèmes de son temps, il soutient l'idée que le productivisme doit se trouver à la base de l'égalité et de la justice sociale : il n'a rien d'un révolutionnaire, mais il tient à ménager les classes possédantes en les poussant à faire des sacrifices. Solvay s'intéresse à un système d'imposition plus juste, qui passe selon lui par une plus grande taxation des fortunes (à travers les droits de succession) afin que la fortune de chacun soit due exclusivement à sa productivité et non à son héritage. Anne-Marie WIRTZ-CORDIER, « Ernest Solvay », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 3, 1994, pp. 307-311.

⁴⁴ Sociologue, ingénieur, libéral radical, Waxweiler a toujours été attiré par les questions sociales et ouvrières. Il se consacre à faire connaître ses idées en matière de sociologie, héritées de la philosophie positiviste de Comte, qu'il fait évoluer vers une sociologie plus « fonctionnelle ». L'application des sciences biologiques aux phénomènes de la vie sociale prend ainsi une grande place dans la sociologie de Waxweiler, dont les recherches quantitatives sur les salaires vont servir aux évaluations fiscales de Hector Denis. Ernest MAHAIM, « Émile Waxweiler », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 27, 1938, col. 136-140.

⁴⁵ Hector DENIS, *La dépression économique et sociale et l'histoire des prix*, Bruxelles, Huysmans, 1895, p. 45.

⁴⁶ Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, op.cit., p. 17.

⁴⁷ Armand JULIN, « Hector Denis », op.cit., col. 547.

⁴⁸ Émile VANDERVELDE, « notice sur Hector Denis », *Annuaire*, ARB, Bruxelles, 1938, p. 10.

Surnommé « le professeur » par son ami Vandervelde et profondément respecté par l'ensemble des parlementaires, y compris les conservateurs⁴⁹, Denis dépose maintes propositions de loi sur le suffrage universel masculin et féminin, sur l'amélioration des conditions de vie des ouvriers, et sur la fiscalité. Son expertise scientifique en matière d'impôts et de progressivité traverse les frontières et se retrouve notamment dans les revues et les traités d'économie politique français⁵⁰. En avance sur son temps, ses idées n'ont cependant aucune chance d'être admises par les majorités conservatrices au pouvoir⁵¹. Les dirigeants catholiques et les libéraux doctrinaires rejettent catégoriquement la formule de l'impôt progressif sur le revenu global, tandis que les libéraux radicaux sont divisés : le camp des économistes radicaux tels que Paul Leroy-Beaulieu s'y montre défavorable⁵² et le camp des avocats radicaux conclut qu'un impôt sur le revenu global ne peut fonctionner qu'à titre accessoire et complémentaire du système actuel. Un impôt unique et général sur les revenus serait une utopie⁵³.

Le premier exposé de Denis en matière fiscale a lieu le 14 décembre 1894, à l'occasion de la discussion du budget général. Ses exposés sont systématiquement préparés avec soin, montrant une documentation profondément fouillée, appuyée de diagrammes qu'il expose à ses collègues dans le but d'entraîner leur conviction, bien qu'il n'est pas un grand orateur⁵⁴. Il décrit longuement comment le système fiscal est le résultat d'un développement historique, dont on ne peut rompre brutalement la continuité :

« Cependant, s'il ne faut pas rompre avec la continuité de l'histoire, il est légitime de donner à l'évolution du système toute la vitesse compatible avec le progrès normal de la civilisation ; car le système des impôts, non seulement subit la pression inévitable du passé, accomplit son développement non seulement dans un milieu économique et politique donné, mais il l'accomplit encore dans un milieu moral, c'est-à-dire sous la pression de l'idéal de justice que nous portons en nous. Il ne faut pas de profondes études de notre développement financier pour se convaincre que le système des impôts, en Belgique, a été entravé dans sa marche progressive par l'action des intérêts politiques et économiques des classes dirigeantes. »⁵⁵

Denis présente le débat de l'impôt progressif sur le revenu global non plus sous l'angle des passions politiques, mais sous le signe de l'objectivité scientifique : il s'agit d'une évolution inévitable de la civilisation. Ses études de sciences exercent une influence profonde sur sa mentalité et sur sa tendance darwiniste à assimiler le développement des sociétés humaines aux phénomènes de la vie et de l'évolution naturelle⁵⁶. L'économiste américain de l'Université de Columbia, Edwin Seligman, de renommée mondiale au début des années 1900, se montre également un défenseur de longue date de la progressivité de l'impôt, dont la connaissance des finances publiques lui permettent de présenter, comme Hector Denis, le sujet de la progressivité comme une évolution scientifique inéluctable, à la fois rationnelle, plus juste et plus efficace⁵⁷. Pour les partisans français de la progressivité, la référence aux travaux de Seligman et de Denis offre ainsi l'avantage d'arracher

⁴⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁵⁰ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 168.

⁵¹ Armand JULIN, « Hector Denis », *op.cit.*, col. 546.

⁵² ULB, *Frère-Orban*, farde 389, « Journal des débats », 2 novembre 1878.

⁵³ *Ibid.*, farde 389, « Conférence du Jeune Barreau de Liège sur l'impôt sur le revenu », 1886.

⁵⁴ Armand JULIN, « Hector Denis », *op.cit.*, col. 545.

⁵⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1895, *Ann. Parl.*, 1894-1895, séance du 14 décembre 1894, p. 201.

⁵⁶ Armand JULIN, « Hector Denis », *op.cit.*, col. 542.

⁵⁷ Edwin SELIGMAN, *L'impôt progressif en théorie et en pratique*, Paris, Giard & Brière, 1909.

la défense de la progressivité au souvenir, encore vif et très sensible politiquement en France, du programme de nivellement des fortunes que les Jacobins promouvaient en 1793⁵⁸. A l'inverse, les économistes libéraux tels que Paul Leroy-Beaulieu rejettent catégoriquement l'impôt progressif et demeurent les défenseurs de la stricte proportionnalité de l'impôt avec les ressources des contribuables. L'argument de l'égalité de sacrifice serait doublement faux : « l'État n'a nullement mission de rechercher quels sont les degrés de privation morale ou de sacrifice (...) que l'impôt demanderait à chaque contribuable (...). En second lieu, (...) l'impôt progressif constitue une véritable spoliation. »⁵⁹

Hector Denis continue son exposé en notant comment certaines réformes ont été tentées au cours du XIX^e siècle sur la contribution personnelle et sur le droit de patente, mais en laissant largement immunisé les revenus des capitaux mobiliers : « nous sommes en présence d'un système qui, au point de vue de la justice dans la répartition, a subi un véritable arrêt de développement, et il est légitime que des efforts nouveaux le portent à la hauteur des civilisations les plus progressives. »⁶⁰ Il est vrai que les revenus des capitaux mobiliers sont restés longtemps exonérés de toute taxation, y compris à l'étranger. Les systèmes d'impôts directs des nations occidentales ont été construits à une époque où la propriété du sol et des immeubles forme, avec les profits commerciaux, la somme presque unique des revenus. Ce n'est plus le cas dans la seconde moitié du XIX^e siècle, tandis que les profits industriels se sont considérablement accrus, et depuis plusieurs années, parfois décennies, de nombreux pays tels que la France, l'Allemagne, l'Angleterre et les Pays-Bas ont déjà introduit des impôts sur les revenus des valeurs mobilières⁶¹. La Belgique est cependant restée neutre face à ce mouvement visant à mieux répartir la charge fiscale entre les revenus du travail, du capital immobilier et mobilier.

Hector Denis se déclare donc partisan d'un impôt général sur le revenu global qui serait substitué à la contribution personnelle, à une large portion des droits de mutation, de transcription et d'hypothèque. Pour opérer la substitution de ces différents éléments, il propose un impôt général sur le revenu global dans lequel la taxation serait différentielle et qui inclurait les avoirs mobiliers : « c'est-à-dire que les revenus fonciers et les revenus des capitaux seraient taxés pour l'intégralité de leur montant. Les revenus mixtes du commerce et de l'industrie, ne seraient taxés, comme en Italie, que pour les six huitièmes, les revenus du travail, le traitement et les pensions seraient taxés pour cinq huitièmes et quatre huitièmes. Telle serait l'application d'une des premières formes de l'impôt progressif. »⁶²

Selon ses calculs, le nouvel impôt progressif sur le revenu global représenterait désormais 44% des recettes fiscales au lieu de 30%. Les effets économiques de cette transformation permettraient d'exonérer le minimum d'existence de la classe ouvrière. La progressivité des taux permettrait d'imposer des sacrifices plus lourds aux plus gros revenus, ce qui est une « tendance, dérivant de l'équité, qui pénètre de plus en plus dans la fiscalité et qui est la glorification de l'humanité »⁶³. En effet, les impôts indirects représentent près de 70% des recettes fiscales en 1895 (40% pour les taxes des Douanes et Accises, 30% pour les taxes de l'Enregistrement), tandis que le montant total

⁵⁸ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt, op.cit.*, p. 169.

⁵⁹ Paul LEROY-BEAULIEU, *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1900, pp. 752-767.

⁶⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 14 décembre 1894, p. 202.

⁶¹ J. DE LA VALLÉE POUSSIN, « Des impôts sur les valeurs mobilières en France », *Revue Générale*, septembre 1895, p. 453.

⁶² *Ann. Parl., op.cit.*, p. 203.

⁶³ *Ibid.*, p. 206.

des impôts (171,4 millions) pèse 47% des recettes de l'État (357,7 millions), un chiffre toujours en diminution (58% en 1883) alors que le chemin de fer prend son essor et les péages avec lui. Le poids de la contribution personnelle ne s'est guère alourdi (seulement 19,3 millions), tandis que les droits de douane (25,8 millions) et les accises (42,3 millions) fournissent le plus gros des recettes⁶⁴.

Le 19 décembre 1894, Le ministre des Finances de Smet de Naeyer répond au discours du professeur Denis. Tout en « reconnaissant que notre système d'impôts est perfectible », il déclare repousser « le principe de l'impôt progressif, parce qu'il y a, même en matière fiscale, des principes qu'il est dangereux de transgresser (...). L'impôt progressif est un moyen facile d'aboutir (...) à la confiscation pure et simple (...) qui a disparu de nos codes. (...) Établissez un impôt progressif sur les successions et sur les revenus : au bout de quinze à vingt ans, vous aurez tari la source de la richesse publique et vous aurez assis l'édifice du collectivisme général, votre grand idéal de justice, sur la misère et la servitude universelles ! Voilà pourquoi je me déclare l'adversaire irréconciliable de la progressivité de l'impôt. »⁶⁵

La majorité catholique, fidèle défenseuse de la petite bourgeoisie⁶⁶, ne voit aucun intérêt à introduire un impôt progressif sur le revenu global, sinon qu'il s'agirait d'un cheval de Troie vers le socialisme marxiste et la dictature du prolétariat. La pression fiscale n'atteint que 5,39% du revenu national⁶⁷, le budget des dépenses représente à peine 9,89% du PNB (le différentiel avec la pression fiscale étant couvert par les péages qui fournissent le plus gros des revenus à l'État)⁶⁸, et la dette publique s'élève à un peu plus de 2,2 milliards⁶⁹ soit 61,2% du PNB de 3,6 milliards⁷⁰. Les budgets sont en équilibre depuis des années. Dans sa croissance industrielle, la Belgique attire de plus en plus les capitaux mobiliers⁷¹. Le gouvernement n'a aucune raison de réformer le système fiscal pour le centrer sur un impôt progressif sur le revenu global qui irait à l'encontre des intérêts des classes bourgeoises, toujours maîtresses du jeu électoral par le truchement du vote plural.

3) La première proposition d'impôt progressif sur le revenu global

Si les catholiques conservateurs sont solidement accrochés au pouvoir, cela n'empêche pas Hector Denis et cinq autres collègues socialistes de déposer, le 8 janvier 1895, une proposition de loi ayant pour objectif de réaliser une répartition plus juste des impôts et de préparer la transformation graduelle du système des impôts indiciaires en un système d'impôt progressif sur le revenu global⁷². Le professeur développe sa proposition devant la Chambre le 15 janvier, proposition qui tend à faire rentrer le système des impôts directs « dans une phase nouvelle de son évolution » à travers un changement de la méthode de l'impôt indiciaire à celle de l'impôt sur le

⁶⁴ Budget des Voies et Moyens pour 1895, *Doc.*, Ch., 1894-1895, n° 3/I.

⁶⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1895, *Ann. Parl.*, 1894-1895, séance du 19 décembre 1894, p. 239.

⁶⁶ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « A forgotten class: the petite bourgeoisie in Belgium, 1850-1914 », dans Geoffrey CROSSICK, Heinz-Gerhard HAUPT (ed.), *Shopkeepers and master artisans in nineteenth-century Europe*, Londres, Methuen, 1984, p. 130.

⁶⁷ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, op.cit., p. 83.

⁶⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1895, *op.cit.*, n° 3/I.

⁶⁹ Situation générale du trésor public au 1^{er} janvier 1895, *Doc.*, Ch., 1894-1895, n° 122.

⁷⁰ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium*, op.cit., p. 222.

⁷¹ En 1895, la Banque nationale note un développement de l'escompte des valeurs belges sur l'étranger qui prend de plus en plus d'ampleur. BNB, *rapport annuel 1895*, Bruxelles, 1896, p. 8.

⁷² Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, *Ann. Parl.*, Ch., 1894-1895, séance du 8 janvier 1895, p. 315.

revenu réel et global. C'est une évolution en train de se généraliser, selon Denis, dans de nombreux pays industrialisés⁷³.

Ailleurs dans le monde, de plus en plus de pays adoptent en effet la formule moderne de l'impôt progressif sur le revenu global, suite à l'expansion des droits civiques au cours du XIX^e siècle et des partis de gauche, de l'évolution des mentalités sur le rôle de l'État dans la société, même si les taux progressifs ne se limitent partout qu'à quelques pourcents : certains cantons suisses depuis 1831 (Zurich)⁷⁴, la Suède en 1862, l'Italie en 1865, le Japon en 1887, la Prusse en 1891, la Nouvelle-Zélande en 1892, les Pays-Bas en 1893, la Grande-Bretagne en 1894⁷⁵. La Russie, qui eut un premier impôt progressif sur le revenu foncier de 1812 à 1819, se lance dans l'adoption d'un impôt complémentaire sur les revenus avec des taux progressifs suite à la révolution de 1905, pour l'adopter finalement en 1916⁷⁶. Denis cite également l'Autriche, la Saxe, les grands-duchés allemands de Saxe-Weimar, de Bade, de Hesse, ainsi que le grand-duché de Luxembourg⁷⁷. De l'autre côté de l'Atlantique, aux États-Unis, un premier essai d'impôt fédéral sur le revenu a été établi temporairement à partir de l'année 1863 par l'administration d'Abraham Lincoln pour faire face aux besoins budgétaires engendrés par la guerre de Sécession, pour être cependant supprimé en 1872 à la demande des riches Américains⁷⁸. D'autres nations vont encore suivre avec la Hongrie en 1897, le Danemark en 1903, la Grande-Bretagne en 1909 en ajoutant une *super tax* progressive au système fiscal anglais déjà modernisé en 1894⁷⁹, les USA en 1913 lorsque le 16^e amendement se voit ratifié⁸⁰. La France augmente la taxe sur les valeurs mobilières en 1894, puis adopte des taux progressifs dans la taxe successorale en 1902 mais n'adopte la formule de l'impôt progressif sur les revenus qu'en 1914, afin de préparer son budget pour la guerre à venir⁸¹.

Le moment est donc venu, selon Denis, d'en préparer l'accomplissement en Belgique. Sa proposition satisfait, aux yeux des socialistes, aux exigences d'une plus équitable répartition des charges, et prépare la future réalisation d'un système d'impôts directs « dans lequel des impôts spéciaux sur les diverses branches du revenu coexisteraient avec un impôt général sur le revenu ». L'impôt proposé frapperait le contribuable dans l'ensemble de ses facultés contributives, y compris ses avoirs mobiliers. Pendant que les impôts spéciaux atteindraient des manifestations partielles du revenu, l'impôt sur le revenu rassemblerait tous ces éléments séparés autour de la personne du contribuable ; l'impôt serait ainsi essentiellement *personnel*, un attribut fiscal qui a tant repoussé la bourgeoisie française en 1789⁸².

⁷³ Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, développements du 15 janvier 1895, *Doc.*, Ch., 1894-1895, n° 57, p. 1.

⁷⁴ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, *op.cit.*, p. 46.

⁷⁵ Wantje FRITSCHY, « A history of the income tax in the Netherland », *RBPH*, T. 75, 1997, p. 1045 ; Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich*, *op.cit.*, p. 77.

⁷⁶ Natalia VICTOROVNA PLATONOVA, « La fiscalité russe pendant la Première Guerre mondiale », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistances*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, pp. 70-73.

⁷⁷ Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, développements, *op.cit.*, p. 2.

⁷⁸ Dennis VENTRY JR., « Equity versus efficiency and the US tax system in historical perspective », in THORNDIKE Joseph, VENTRY Dennis Jr. (éd.), *The ongoing debate: tax justice*, Washington, The Urban Institute Press, 2002, p. 29.

⁷⁹ Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich*, *op.cit.*, p. 77.

⁸⁰ Joseph THORNDIKE, *Their fair share*, *op.cit.*, p. 5.

⁸¹ Mireille TOUZERY, « Les origines de l'impôt sur le revenu en France : de la monarchie aux républicains radicaux (XVIII^e-XIX^e siècles) », *RBPH*, T. 75, 1997, p. 1027.

⁸² Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, développements, *op.cit.*, p. 4.

La proposition de Denis, qui réunit « les avantages de la combinaison de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur les revenus professionnels », consacre trois principes qui dominent les écoles socialistes et réformatrices de l'époque en matière fiscale. Premièrement, l'exonération d'un minimum de revenu est incluse dans la détermination du revenu imposable (le projet adopte le chiffre minimum de 1200 FB, résultat d'une évaluation des dépenses nécessaires d'une famille moyenne de cinq personnes en 1891⁸³). En effet, l'impôt général sur le revenu global, par son caractère personnel, subjectif, réaliserait ce que les vieilles contributions sur les différentes branches du revenu ne réalisent pas : « l'allègement du petit propriétaire du sol, l'exonération du petit rentier ». Deuxièmement, les revenus de sources différentes, « comme la rente foncière, l'intérêt des capitaux, le profit de l'industrie, du commerce ou de l'agriculture, le salaire ou la rémunération du travail », ne pourraient pas être uniformément taxés. On retrouve ici l'un des principes d'Adam Smith qui préconisait une taxation plus élevée de la richesse que du travail, au nom de la justice. Troisièmement, l'impôt général connaîtrait une progressivité limitée sous deux formes : la dégression pour les revenus réels inférieurs à 10.000 FB et la progression proprement dite pour les revenus supérieurs, avec des taux variant entre 0,4 et 5%, sans pouvoir aller au-delà. Le taux maximum de 5% s'appliquerait ainsi pour les revenus supérieurs à 400.000 FB. Hector Denis condamne fermement l'utilisation d'un impôt « rigoureusement proportionnel » qui ferait subir « des sacrifices profondément inégaux à des individus dont les revenus sont inégaux » et toute tendance « à rendre les sacrifices égaux doit se traduire par une progression de l'impôt »⁸⁴. On notera toutefois qu'avec la faiblesse du taux maximum proposé de 5%, on est loin de la confiscation des richesses tant décriée par le camp conservateur, qui est d'ailleurs l'équivalent du taux appliqué à la base locative de la contribution personnelle.

A côté de son rôle d'instrument budgétaire, le principe de la progressivité attribue une deuxième fonction à l'impôt, héritée notamment des travaux au XVIII^e siècle de Condorcet, à savoir la redistribution des revenus, au nom d'une certaine vision de la justice sociale et du principe sacré de l'égalité issus des Lumières et de la Révolution française, qui ont continué à être façonnés au XIX^e siècle pour devenir des arguments scientifiques de la sociologie positiviste en faveur du progrès de la civilisation : « Convaincu de la nécessité d'une solution et de son utilité pour la grande masse du peuple, nous livrons sans hésiter à la pensée et à la conscience de la Chambre, cet essai préparatoire à une œuvre collective qui recevra la double empreinte de la science et de la justice », conclut Denis⁸⁵.

Quant à l'établissement du revenu imposable pour pouvoir collecter l'impôt, il rejette la méthode indiciaire et prône un mélange de deux autres méthodes, comme en Italie : des déclarations directes (obligatoires ou facultatives) des contribuables, ainsi que des commissions spéciales qui contrôleraient la véracité des avoirs déclarés, allant ainsi à l'encontre du secret des affaires⁸⁶. Enfin, l'impôt général sur le revenu global ne se substituerait qu'à une partie du système fiscal car il n'est pas question d'en faire un impôt unique. Les impôts remplacés seraient la contribution personnelle et le droit de patente, les droits d'accise sur les bières et vinaigres, et sur

⁸³ Hector Denis élabore les taux et les montants des impôts en se basant sur les résultats de recherches que son collègue Émile Waxweiler publie dans *Heures de travail et salaires dans l'industrie belge*. André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 41.

⁸⁴ Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, développements, *op.cit.*, pp. 5-8.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 9

⁸⁶ *Ibid.*, p. 9.

le sucre, les droits de douane sur les fromages, et 50% des droits de mutation immobilière, d'hypothèque et de transcription⁸⁷.

Pour compléter sa proposition de réforme, Denis soumet également, le 8 janvier 1895, une deuxième proposition de loi apportant des modifications aux droits de succession, afin « de faire disparaître quelques iniquités du système fiscal tout en augmentant les ressources du Trésor » à travers l'exonération des petits héritages (en dessous de 5000 FB), l'introduction de la progressivité des droits (au-delà de 200.000 FB) et la réintroduction de la déclaration sous serment de ses avoirs, abolie en 1830 et que Frère-Orban avait déjà tenté de réintroduire, sans succès, en 1851, afin de lutter efficacement contre les fraudes immenses de la fortune mobilière⁸⁸.

Au cours de la discussion à la Chambre, le ministre des Finances de Smet de Naeyer se borne à rappeler qu'il a déjà répondu aux propositions du professeur au cours de la discussion du budget général et qu'il n'a pas changé d'avis depuis. Il persiste, pour sa part, « à croire que la solution rationnelle doit être recherchée dans le remaniement de la contribution personnelle, c'est-à-dire dans un impôt proportionnel atteignant le revenu présumé et reposant sur des bases tangibles »⁸⁹.

Si la presse socialiste accueille très favorablement la proposition du « compagnon Hector Denis »⁹⁰, la presse libérale note une profonde déception suite à l'écoute des « longs... » développements du député socialiste⁹¹, tandis que dans *Le Patriote*, on se moque ouvertement des idées socialistes de redistribution des richesses : « Dans un club ultrasocialiste. – Vous parlez toujours de partage et d'égalité de fortunes. Mais je suppose qu'un beau jour nous ayons pratiqué ce partage et que j'économise ma part, que je la fasse même fructifier, alors que vous dilapidez la vôtre ; qu'arrivera-t-il ? – Rien de plus simple, répond un pur. On partagera à nouveau. »⁹² Dans *La Revue Générale*, l'écrivain Maurice Dullaert, proche des milieux catholiques, estime que l'objectif de « l'ouvrier socialiste » est simple : « écraser partout le Capital, exonérer partout le Travail »⁹³.

Au sein du *think tank* louvainiste et catholique de la Société Belge d'Économie Sociale⁹⁴, Prosper Poulet, professeur de droit à Louvain qui connaîtra une brillante carrière politique, estime plus sobrement que la proposition de Denis ne vise pas à supprimer les grandes fortunes mais à mieux répartir les charges fiscales. Il soulève néanmoins des « objections graves » contre la proposition d'impôt général et progressif sur le revenu global, la rejetant à demi-mot. Il se demande si « le tempérament national » acceptera l'innovation de la déclaration annuelle des revenus, ajoute également que le principe de la progressivité reste vivement combattu et donne prise à l'arbitraire, et conclut que la charge fiscale sera plus fortement accrue sur les riches contribuables que dans les pays voisins si l'État veut faire donner au nouvel impôt ce que donnent la contribution personnelle et les accises sur les biens consommés par la classe ouvrière⁹⁵.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁸ Proposition de loi apportant des modifications au mode de perception et au tarif des droits de succession et de mutation, développements du 8 janvier 1895, *Doc.*, Ch., 1894-1895, n° 50, p. 1.

⁸⁹ Proposition de loi relative à l'établissement d'un impôt sur le revenu, prise en considération, *Ann. Parl.*, Ch., 1894-1895, séance du 15 janvier 1895, p. 392.

⁹⁰ *Le Peuple*, 16 janvier 1895, pp. 1-2.

⁹¹ *L'Indépendance belge*, 16 janvier 1895, p. 1.

⁹² *Le Patriote*, 16 janvier 1895, p. 1.

⁹³ Maurice DULLAERT, « Comment on devient socialiste », *Revue Générale*, avril 1895, p. 585.

⁹⁴ Malgré l'importance de l'institut au sein du pilier catholique, aucune étude historique ne lui est consacrée ; tout au plus est-il mentionné dans l'introduction de Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Laboratoires et réseaux de diffusion des idées en Belgique (XIX^e-XX^e siècles)*, Bruxelles, ULB, 1994, p. 7.

⁹⁵ Société Belge d'Économie Sociale, « L'impôt sur le revenu par M. Poulet », *Revue Générale*, décembre 1895, pp. 956-958.

Si la majorité gouvernementale rejette l'introduction d'un impôt progressif sur le revenu global, Hector Denis et les socialistes ne sont cependant pas les seuls à plaider pour une réforme démocratique de la fiscalité. Du côté de la démocratie chrétienne naissante, après l'encyclique *Rerum Novarum* de 1891, une pléiade d'hommes jeunes et instruits se présentent pour constituer le parti nouveau qui devra faire évoluer l'ancien parti conservateur catholique, y compris au niveau des théories fiscales. Charles Woeste, infatigable tête de file des conservateurs, décrit des « esprits échauffés et turbulents » qui réclament notamment l'impôt progressif et de gros impôts sur les successions⁹⁶. Parmi ceux-ci, l'abbé Adolf Daens, à la tête du mouvement apparu à Alost en avril-mai 1893 qui prend son nom, inscrit dans son « programme en XVI points », paru dans *Het Land van Aalst* du 19 août de 1894, son désir de diminuer l'impôt foncier et d'établir un impôt progressif sur le revenu global⁹⁷. Une fois élu à la Chambre en 1894 aux côtés de Denis, l'abbé Daens entreprend à son tour la lutte pour l'impôt progressif, au nom de la défense de l'intérêt du peuple, mais sans défendre l'idée marxiste de la guerre des classes. C'est au cours de la séance du 16 janvier 1895, un jour après la présentation du professeur, que Daens s'exclame, en français⁹⁸, soulevant l'approbation des socialistes à plusieurs reprises :

« Entre les socialistes et nous, il y a un abîme : nous ne nous entendons pas sur les assises de la société, dont, à nos yeux, les assises nécessaires sont la religion et la propriété ; mais nous voulons, comme les socialistes, des réformes promptes et radicales, des réformes énergiques, et en les réclamant je ne suis que l'écho de Sa Sainteté Léon XIII, qui a dit que les misères imméritées des ouvriers appelaient un remède efficace et immédiat. (...) L'impôt progressif sur le revenu donnerait des ressources suffisantes, mais vous n'en voulez pas ! Pourquoi ne pas diminuer le budget de la guerre ? »⁹⁹

Charles Woeste, qui hait Daens et l'accuse d'avoir organisé une campagne d'outrages et de mensonges à son encontre à Alost en vue des élections de 1894¹⁰⁰, répond qu'il ne s'étonne pas des applaudissements des socialistes, « car ce prêtre a eu bien soin, pendant toute la campagne électorale, de ménager les socialistes »¹⁰¹. Mais les attaques de Woeste n'arrêtent pas l'abbé, qui répond religieusement à la séance du lendemain que lorsque le Saint-Père a publié son « encyclique immortelle *Rerum Novarum* », il a été applaudi non seulement par les chrétiens, mais encore par les juifs, par les libres penseurs, par les musulmans et par les socialistes¹⁰². L'abbé Daens se lance alors dans un nouveau discours passionné, qui synthétise parfaitement les idées naissantes de la démocratie chrétienne à l'égard de l'individu et du rôle de l'État (chrétien), défendant la religion indispensable à toute société civilisée ainsi que la propriété, dénonçant les théories collectivistes irréalisables des socialistes qui ne considèrent que « l'homme abstrait » et non « l'homme tel qu'il est, avec ses défauts, ses imperfections, ses passions et son égoïsme », mais reconnaissant la

⁹⁶ Jean SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 211.

⁹⁷ *Le Peuple*, 9 janvier 1895, p. 1.

⁹⁸ Bien que la défense de la langue flamande fait partie de son programme politique, Daens fait une « exception à la règle » et s'exprime en français ce jour-là, expliquant que c'est pour se faire comprendre de Charles Woeste, qu'il a affronté aux élections dans l'arrondissement d'Alost, ce qui décroche l'hilarité de l'assemblée. Budget du ministère de la Justice pour 1895, *Ann. Parl.*, Ch., 1894-1895, séance du 16 janvier 1895, p. 417.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 419.

¹⁰⁰ Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1894-1914)*, Bruxelles, Dewit, vol. 2, 1933, p. 17.

¹⁰¹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 16 janvier 1895, p. 420.

¹⁰² *Ibid.*, séance du 17 janvier 1895, p. 426.

nécessité d'aider les ouvriers avec des « réformes radicales et promptes, propres à sauver la société », dont la mise en place d'un impôt progressif sur le revenu pour arriver enfin « à la paix sociale »¹⁰³.

Si socialistes et démocrates-chrétiens se positionnent en faveur d'une modernisation de la fiscalité comme à l'étranger, leur absence de convergence rend sa réalisation totalement illusoire. Quant à de Smet de Naeyer, quelle raison aurait-il de modifier des impôts dont les recettes ne cessent d'augmenter depuis les réformes de Graux ? Le budget 1895 présente même un léger boni : 357 millions de recettes contre 356 millions de dépenses¹⁰⁴. Le ministre des Finances est particulièrement aidé par la progression rapide du rendement des chemins de fer qui ne cessent d'être construits, pour le plus grand malheur des désirs réformistes des socialistes et des démocrates-chrétiens : de 139 millions en 1894, la recette du chemin de fer grimpe à 144 millions en 1895¹⁰⁵. Les réalités budgétaires et politiques semblent éloigner le spectre de l'impôt progressif pour un petit moment.

Deux ans plus tard, en décembre 1897, le ministre des Finances prend toutefois l'engagement de réformer la contribution personnelle, déclarant à la Chambre que le gouvernement souhaiterait procéder à « une réforme complète de la contribution personnelle qui est, dans son essence, un impôt général sur le revenu présumé et qui doit le devenir plus effectivement » en taxant les revenus de valeurs mobilières, mais il rejette catégoriquement l'impôt progressif sur le revenu et l'impôt progressif sur les successions, « machines de guerre inventées par le socialisme en vue d'aboutir à la confiscation de la propriété »¹⁰⁶. Deux ans plus tard, en décembre 1899, de Smet de Naeyer continue de se déclarer partisan d'un impôt qui atteindrait les revenus de la fortune mobilière et ajoute qu'il déposera un projet de loi « si [sa] carrière ministérielle [le lui] permet »¹⁰⁷. Il ne le fera toutefois jamais. Son parti n'ose pas affronter les dangers électoraux d'une réorganisation de l'impôt direct. Léon Dupriez, professeur à Louvain, écrit à propos de Paul de Smet de Naeyer qu'il n'a pas abordé la réforme fiscale des impôts directs car « il a senti la force d'inertie que peuvent opposer les assemblées parlementaires »¹⁰⁸.

4) La seconde proposition socialiste d'impôt progressif

Quelques années plus tard, en 1899, le second gouvernement de Smet de Naeyer fait voter le passage du scrutin majoritaire à la représentation proportionnelle afin de contrer les risques accrus de coalition anticléricale entre libéraux et socialistes, tout en servant de compromis entre les démocrates-chrétiens et les catholiques conservateurs au pouvoir¹⁰⁹. Le nombre d'électeurs ne varie guère, s'élevant à 21,27% de la population belge en 1900¹¹⁰. Les catholiques conservent leur position de force, les voix des libéraux et des socialistes se séparent et ces derniers sont ensuite beaucoup plus isolés au parlement et dans les campagnes électorales¹¹¹.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 426-427.

¹⁰⁴ Budget des Voies et Moyens pour 1895, *Doc.*, Ch., 1894-1895, n° 3/I.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 17.

¹⁰⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1898, *Ann. Parl.*, Ch., 1897-1898, séance du 16 décembre 1897, pp. 279, 299.

¹⁰⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1900, *Ann. Parl.*, Ch., 1899-1900, séance du 22 décembre 1899, p. 213.

¹⁰⁸ Léon DUPRIEZ, « Le comte de Smet de Naeyer », *Revue Générale*, décembre 1913, p. 805.

¹⁰⁹ Patrick EMMENEGGER, André WALTER, « When dominant parties adopt PR : the mysterious case of Belgium », *European Political Science Review* (à paraître).

¹¹⁰ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1900, p. 933.

¹¹¹ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 120.

En 1900, une sévère crise économique, qui traverse la Russie et l'Allemagne, se fait ressentir en Belgique. La Bourse y est en effet vulnérable vu le puissant essor des investissements belges à l'étranger¹¹². Ces embarras aiguissent l'opposition socialiste, menée par Hector Denis sur les questions économiques¹¹³, mais elle est désormais trop isolée pour espérer mener à bien les réformes du suffrage et de la fiscalité qu'elle réclame depuis 1894. C'est pourquoi les nouvelles tentatives de propositions fiscales du professeur Denis sont également des échecs, alors même que la société belge s'avère plus inégalitaire que jamais. Dans les années 1900-1910, la part du décile supérieur dans la répartition des richesses, partout en Europe occidentale, est extrêmement élevée : elle dépasse 90% du patrimoine total. Autrement dit, les 10% les plus riches détiennent la quasi-totalité des fortunes : il n'existe pas vraiment de « classe moyenne », dans le sens où les 40% du milieu sont presque aussi pauvres que les 50% du bas¹¹⁴.

Les appels à réformer la fiscalité refont pourtant surface. Le 7 décembre 1900, le député Georges Helleputte, figure importante de la droite catholique et proche de l'aile démocrate-chrétienne¹¹⁵, rapporteur du budget des Voies et Moyens, déclare que « la réforme des impôts sera l'œuvre du XX^e siècle » et qu'il faut « établir l'impôt sur des bases plus justes », sous-entendant la réalisation d'un impôt sur le revenu global¹¹⁶. A défaut de se mettre d'accord avec les démocrates-chrétiens, Hector Denis, alors membre de la section centrale de la commission des Finances, rédige une note de minorité dans laquelle il défend, une fois de plus, l'impôt général sur le revenu global, l'exonération du minimum, la taxation différentielle et une progression rationnelle du taux de l'impôt, tout en annonçant de nouvelles propositions de loi¹¹⁷.

Denis a déjà soumis, le 16 janvier 1900, la même proposition de loi concernant les droits de succession qu'il a tenté de faire adopter en 1895¹¹⁸. Près de deux ans plus tard, le 6 décembre 1901, c'est le tour de sa proposition d'impôt général et progressif d'être à nouveau déposée à la Chambre. En dehors de quelques réformes partielles telles que celles de Graux en 1883, Denis s'agace « qu'aucune grande tentative dans la direction que prend la législation fiscale en Europe, n'a été faite dans notre pays » ; au lieu d'aggraver les impôts directs, le système fiscal tend même au contraire à l'aggravation des impôts indirects, en particulier des impôts de consommation¹¹⁹. En effet, en 1900, les contributions directes ne représentent plus que 26,5% des impôts (30% en 1895 et Denis visait 44% avec sa première proposition !), tandis que pour les impôts indirects (les 73,5% restant), la part des droits de douane et surtout des accises augmente considérablement (47,5% en 1900 au lieu de 40% en 1895, tandis que les droits d'enregistrement et de succession représentent désormais 26% au lieu de 30% en 1895)¹²⁰.

¹¹² Pierre KAUCH, *La Banque nationale, op.cit.*, p. 228.

¹¹³ *Ibid.*, p. 229.

¹¹⁴ Camille LANDAIS, Thomas PIKETTY, Emmanuel SAEZ, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2011, p. 26.

¹¹⁵ Roger ERNOTTE, « Georgius Helleputte », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 35, 1969, col. 377.

¹¹⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1901, rapport, *Doc.*, Ch., 1900-1901, n° 27, p. 32.

¹¹⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1901, note de minorité, *Doc.*, Ch., 1900-1901, n° 27, pp. 56-72.

¹¹⁸ Proposition de loi modifiant la loi du 17 décembre 1851 sur les successions, développements du 16 janvier 1900, *Doc.*, Ch., 1899-1900, n° 35.

¹¹⁹ Proposition de loi relative à un impôt général sur le revenu, développements du 6 décembre 1901, *Doc.*, Ch., 1901-1902, n° 23, p. 1.

¹²⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1900, *Doc.*, Ch., 1899-1900, n° 6.

La part des impôts dans le total des recettes reste stable (47%) et la pression fiscale diminue (4,62% du PNB en 1900, contre 5,39% en 1895)¹²¹, mais l'argument de l'injustice des impôts indirects a beaucoup plus de poids au XIX^e siècle car il n'y a encore aucun budget social d'envergure financé par l'État qui puisse contrebalancer l'importance de telles taxes. L'argument de l'injustice des impôts indirects perd de sa force au cours du XX^e siècle lorsque les dépenses sociales et d'enseignement prennent leur essor avec l'État-Providence, financées en grande partie par l'impôt, ce qui permet de justifier davantage l'existence de la fiscalité indirecte, y compris au sein de la gauche politique. On en est encore loin au début du XX^e siècle et Denis, dont le sentiment de l'équité serait développé au point qu'il souffrirait presque physiquement lui-même à la vue d'une injustice collective ou individuelle¹²², dénonce un accroissement de « l'improportionnalité du fardeau de l'impôt » car les impôts de consommation sont ceux qui par leur nature tendent le moins à se proportionner aux revenus qu'ils atteignent définitivement : « les droits sur le plus odieux des poisons, l'alcool lui-même, avec leur apparente moralité, ne parvenant pas à atteindre profondément et définitivement la consommation, retentissent durement sur le budget de la famille ouvrière. »¹²³

Denis s'en prend également à la vieille contribution personnelle créée par l'Assemblée constituante française de 1791 et qui porte « l'empreinte de tous les régimes politiques qu'elle a traversés ». La contribution personnelle, dernière expression des conditions censitaires du régime parlementaire bourgeois de 1830 à 1893, est désormais liée aux conditions du vote plural. L'une des bases indiciaires de l'impôt concerne les portes et fenêtres des habitations, un héritage de la période hollandaise. Comme tant d'autres théoriciens de l'impôt, Denis condamne cette « taxe inhumaine frappant l'air et la lumière »¹²⁴. Afin de modifier la contribution personnelle et de réduire l'importance des impôts de consommation, le député socialiste, toujours fidèle à la philosophie positiviste de Comte, aux idées fiscales de Condorcet et citant par deux fois « l'immortel Adam Smith », ne voit pas d'autre solution qu'un impôt général et progressif sur le revenu global et réel, comme à l'étranger : « si la marche des sociétés modernes, dans leur régime fiscal, est vers une moindre inégalité des conditions, on ne trouvera assurément pas illégitime que l'école socialiste, dont la fin suprême est l'égalité, rappelle ici dans le plus modeste langage, à la direction normale de l'histoire. »¹²⁵

Isolés à la Chambre, les socialistes ne reçoivent aucun accueil favorable à la proposition de Denis, tandis que Vandervelde souligne un an plus tard, le 11 décembre 1902, lors de la discussion du budget des Voies et Moyens, que la droite a rejeté la proposition d'un impôt sur le revenu¹²⁶. Les 10 et 11 décembre 1902, Denis a alors tenté de défendre à nouveau sa proposition au cours de la discussion du Budget, soulignant qu'il tient « le langage de l'histoire », le langage « que parlent tous ceux qui ont étudié l'évolution même de tous les systèmes fiscaux vraiment progressifs en Europe »¹²⁷.

¹²¹ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 83.

¹²² Armand JULIN, « Hector Denis », *op.cit.*, col. 550.

¹²³ Proposition de loi relative à un impôt général sur le revenu, *Doc., op.cit.*, 1901-1902, n° 23, p. 1.

¹²⁴ *Ibid.*, pp. 19-20.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 23.

¹²⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1903, *Ann. Parl.*, Ch., 1902-1903, séance du 11 décembre 1902, p. 209.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 202.

Mais Woeste et de Smet de Naeyer se moquent ouvertement des explications de l'érudit socialiste, prétendant que son discours ne tend qu'à « frapper les citoyens de gros impôts », Woeste allant même jusqu'à interrompre l'érudit socialiste, à propos de la science financière que ce dernier évoque pour légitimer ses idées : « qu'est-ce que c'est que cette vieille femme-là ! (...) Nous devons être des hommes pratiques et non pas des théoriciens ! »¹²⁸ Le dirigeant conservateur rejette catégoriquement tout impôt progressif sur le revenu global, écrivant par exemple dans *La Revue Générale*, en 1897, que cela n'aurait pour résultat que « d'appauvrir les individus et de ne leur laisser que les ressources strictement nécessaires à l'existence »¹²⁹ et s'attaquant durement, dans un article de 1900, aux « naïfs, même parmi les démocrates-chrétiens, qui font des risettes à l'impôt progressif »¹³⁰.

Les conservateurs ont le gouvernement bien en main, même si, sous l'impulsion de la démocratie chrétienne, un certain dynamisme se fait jour dans le secteur social à partir de 1900. La première loi sur les pensions de vieillesse est votée cette année-là, la loi sur les accidents de travail de 1903 renverse la charge de la preuve en faveur de l'ouvrier, le repos dominical obligatoire suit en 1905, et en 1909, la durée maximale du travail quotidien dans la mine se voit ramenée à neuf heures¹³¹. Il s'agit surtout pour la bourgeoisie catholique conservatrice de maintenir son emprise sur le pouvoir d'État en faisant des concessions aux démocrates-chrétiens qui veulent concurrencer les socialistes. Les frais relativement peu élevés de ces mesures sociales peuvent être encore facilement supportés par le système fiscal en vigueur et ne modifient pas le caractère capitaliste de la société, les flux de capitaux mobiliers étant épargnés par la fiscalité¹³². Il ne peut être question de toucher au régime fiscal et aucune réforme démocratique des impôts ne peut aboutir, malgré tous les efforts de Denis¹³³. Car mis ensemble, les projets socialistes de réforme fiscale et de suffrage universel au vote simple font peur aux conservateurs comme en France, où ces derniers sont terrifiés à l'idée que la majorité des « petits » contribuables pourrait utiliser son pouvoir électoral pour taxer la minorité des plus riches¹³⁴.

Les années 1890 auraient pu être celles d'une réforme démocratique de la fiscalité, comme ailleurs en Europe. Plusieurs causes permettent d'expliquer pourquoi elle n'a pas eu lieu. La contribution personnelle demeure centrale pour le suffrage plural, qui offre le pouvoir politique sur un plateau à la droite conservatrice et bourgeoise. Cette dernière rejette catégoriquement les revendications d'un impôt progressif et du suffrage universel au vote simple de la gauche qui fait craindre le pire pour les classes possédantes. Dans leur imaginaire, la destruction des richesses et la dictature des classes populaires vont main dans la main.

Alors que tous les pays modernisent leurs systèmes fiscaux avec de nouveaux moyens de contrôle, la Belgique continue d'ignorer la taxation des revenus de capitaux mobiliers, faisant dire à l'abbé Daens, le 16 décembre 1903, qu'en Belgique « on peut posséder des millions, vendre et acheter tous les jours à la Bourse pour des milliers de francs, entasser des fortunes colossales sans

¹²⁸ *Ibid.*, p. 202.

¹²⁹ Charles WOESTE, « Les catholiques belges et les intérêts ouvriers », *Revue Générale*, avril 1897, p. 501.

¹³⁰ ID., « Les programmes des partis belges », *Revue Générale*, octobre 1900, p. 482.

¹³¹ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 124.

¹³² Guy VANTHEMSCHE, « Les mots et les actes : 100 ans de pratique réformatrice en Belgique », dans Pascal DELWIT, Hugues LE PAIGE (dir.), *Les socialistes et le pouvoir : gouverner pour réformer ?*, Bruxelles, Labor, 1998, p. 69.

¹³³ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 127.

¹³⁴ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt, op.cit.*, p. 139.

payer un centime de contributions »¹³⁵. Ces revenus mobiliers sont évalués à 8 milliards de FB en 1899 dont 34% proviennent d'actions, et à 8,8 milliards en 1900 dont 48% proviennent d'actions, indiquant un déplacement important du capital belge vers les placements de commandite, plus risqués, au détriment des placements de rentiers (rentes d'État et obligations)¹³⁶. Un impôt sur les valeurs mobilières, au même taux de 4% qui s'applique en France, rapporterait donc hypothétiquement jusqu'à 350 millions de FB en 1900 alors que les recettes fiscales s'élèvent, pour la même année, à 211,5 millions¹³⁷.

De plus, la croissance de l'économie belge dope les résultats budgétaires d'année en année. Les charges de la dette publique restent stables ; de 1890 à 1897, elles passent de 100 millions à 105 millions, puis augmentent tout de même à 127 millions en 1900 suite au rachat de certaines concessions de chemins de fer¹³⁸ mais le total des recettes passe quant à lui de 332 millions en 1890 à 435 millions en 1900¹³⁹. Le poids de la dette demeure donc à 30% du budget toute la décennie. Ces résultats confirment que les impôts existants sont largement suffisants pour pallier tout risque de déficit. Enfin, l'absence d'union des gauches socialistes, chrétiennes et libérales radicales finit d'enterrer le rêve d'un impôt progressif sur le revenu global qui permettrait une large redistribution du revenu.

5) « La nécessité d'une justice réparatrice dans notre système d'impôt »

Les premières années du XX^e siècle ont vu disparaître tout appel à la réforme du système fiscal. Une crise économique se produit aux États-Unis en 1903, sans soubresauts sérieux en Belgique¹⁴⁰. Le revenu national connaît une légère diminution¹⁴¹, sans incidence sur la pression fiscale qui diminue même très faiblement au cours de cette première moitié des années 1900, passant de 4,62% en 1900 à 4,56% en 1903¹⁴². Pour pallier les risques de perturbation budgétaire, de Smet de Naeyer se contente d'augmenter les accises, notamment sur l'alcool. La part des douanes et accises dans les recettes fiscales ne cessent d'augmenter, passant de 47,5% en 1900 à 49% en 1903¹⁴³. La reprise est certaine de 1903 à 1905, tandis que le revenu national grimpe à 5,4 milliards de FB¹⁴⁴. Le secrétaire général de la Ligue Maritime Belge et juriste en droit commercial Constant Smeesters note, en 1903, que le commerce de la Belgique s'est accru de 52% au cours des quinze dernières années, tandis que le commerce général du monde n'a augmenté que de 8%, et que le royaume a facilement supporté la crise industrielle et commerciale qui vient de traverser l'Europe¹⁴⁵.

¹³⁵ AE, *Michel Leve*, farde 76, « Impôt sur les valeurs mobilières », s.d.

¹³⁶ *Moniteur des intérêts matériels*, 14 janvier 1900. L'auteur, Georges de Laveleye, avoue d'ailleurs sa difficulté à calculer la fortune mobilière belge en comparaison des pays étrangers où l'existence d'un impôt sur les valeurs mobilières permet de faciliter ce travail. *Loc.cit.*

¹³⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1900, *Doc.*, Ch., 1899-1900, n° 7.

¹³⁸ Budget de la dette publique pour 1890, *Doc.*, Ch., 1889-1890, n° 4/II ; Budget de la dette publique pour 1897, *Doc.*, Ch., 1896-1897, n° 122/II ; Budget de la dette publique pour 1900, *Doc.*, Ch., 1899-1900, n° 6/II.

¹³⁹ Budget des Voies et Moyens pour 1890, *Doc.*, Ch., 1889-1890, n° 4/I ; Budget des Voies et Moyens pour 1900, *op.cit.*

¹⁴⁰ Pierre KAUCH, *La Banque nationale*, *op.cit.*, p. 236.

¹⁴¹ Il passe de 5,06 milliards de FB en 1900 à 4,999 milliards en 1903. Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940)*, *op.cit.*, p. 222.

¹⁴² Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 83.

¹⁴³ Budget des Voies et Moyens pour 1903, *Doc.*, Ch., 1902-1903, n° 4/I.

¹⁴⁴ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940)*, *op.cit.*, p. 222.

¹⁴⁵ Constant SMEESTERS, « Notre avenir économique », *Revue Générale*, janvier 1903, pp. 97-98.

Avec ses 6,6 millions d'habitants, la Belgique arrive au premier rang comme valeur du commerce spécial par millier d'habitants, représentant 574.000 FB par millier d'habitants, tandis que celui de l'Angleterre n'est que de 480.000 FB et que l'on tombe tout de suite après à 211.000 FB pour l'Allemagne et 207.000 FB pour la France. La puissance financière de la Belgique s'accroît ainsi proportionnellement plus vite que celle de l'Angleterre¹⁴⁶. La Belgique vit pleinement la Belle Époque bourgeoise : une économie croissante, l'émergence des premières multinationales, un essor des investissements de capitaux à l'étranger dont le niveau ne sera plus atteint avant les années 1990¹⁴⁷, des budgets à l'équilibre et une fiscalité directe très faible, aux méthodes de contrôle désormais archaïques. Les accises sur les divers alcools et les douanes forment la première ressource fiscale de l'État en 1905 (50,5% des impôts). Les accises à elles seules rapportent plus de 79,9 millions de FB ; à titre de comparaison, la contribution personnelle rapporte 22,9 millions¹⁴⁸.

Endeuillé par le décès de son épouse « à l'heure où déjà les ombres du soir [s'allongent] sur sa route », Hector Denis trouve la force de travailler à une dernière proposition de loi qu'il dépose, le 26 février 1913, passant le reste de son temps à alterner ses visites entre le cimetière d'Ixelles et une ferme à Waterloo où le couple Denis avait l'habitude de passer les jours d'été¹⁴⁹.

Il s'agit d'une troisième proposition visant à modifier la taxe successorale, faisant suite à celles de 1895 et 1900, pour établir le droit en ligne directe sur l'ensemble du patrimoine hérité avec des taux progressifs, tout en fortifiant les mesures de contrôle à l'égard de la fortune mobilière, largement fraudée car facilement dissimulée. Denis y insiste fortement sur la « nécessité d'une justice réparatrice dans notre système d'impôts »¹⁵⁰.

Il y présente aussi, sur vingt-huit ans d'intervalle entre 1885 et 1913, une comparaison de la répartition fiscale pour souligner l'injustice croissante du système fiscal actuel. En 1885, un habitant payait en moyenne 8,32 FB en contributions directes, 3,4 FB en taxe successorale, 5,43 FB sur les actes (enregistrement, greffe, etc.) et 10,85 FB en douane et accises. En 1913, le Belge paie en moyenne 9,81 FB en contributions directes, 3,66 FB en taxe successorale, 7,63 FB sur les actes et 20,43 FB en douane et accises. C'est donc le double en taxes indirectes, pesant lourdement sur les faibles revenus¹⁵¹. En outre, considérant sur base du *Moniteur des intérêts matériels* que la fortune mobilière a doublé en Belgique en quinze ans (de 6,12 milliards en 1896 à 13,37 milliards en 1911) tandis que la taxe successorale n'augmente que de quelques centimes par habitant sur la même période (de 3,16 FB en 1896 à 3,48 FB en 1911), Denis démontre ainsi qu'il est « aisé de surprendre l'injustice flagrante qui pèse sur toute la répartition du droit de succession » face à la fraude évidente des valeurs mobilières¹⁵². Il souhaite dès lors réintroduire le serment dans la déclaration, sur base du projet de Frère-Orban de 1851, ainsi que subordonner la transmission des valeurs mobilières

¹⁴⁶ *Moniteur des intérêts matériels*, 1900, *op.cit.*, p. 1113.

¹⁴⁷ Geoffrey JONES, *The evolution of international business. An introduction*, London, Routledge, 1996, p. 30.

¹⁴⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1905, *Doc.*, Ch., 1904-1905, n° 4/I.

¹⁴⁹ Émile VANDERVELDE, « notice sur Hector Denis », *op.cit.*, p. 12.

¹⁵⁰ Proposition de loi modifiant les lois du 27 décembre 1817, du 17 décembre 1851 sur les successions, développements du 26 février 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 160, p. 1.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 7-8.

placées à l'étranger (évaluées à 2,7 milliards en 1913) à l'envoi en possession¹⁵³ afin de conjurer les effets défavorables pour le fisc de l'exode des capitaux belges¹⁵⁴.

Sa proposition n'est ni adoptée ni même discutée. Les débats sur la taxe successorale refont toutefois surface à partir de juin 1913, lorsque le gouvernement catholique dépose plusieurs projets d'impôts nouveaux. Hector Denis est alors décédé quelques semaines auparavant, le 10 mai 1913. Lors de l'hommage traditionnel à la Chambre consacré au député défunt, trois jours plus tard, l'ensemble des partis, à travers les témoignages des catholiques Henry Carton de Wiart et Nicolas Goblet, du libéral Ferdinand Fléchet, et des socialistes Émile Vandervelde et Léon Trochet, soulignent à l'unisson le profond respect qu'ils ont pour le « philosophe érudit » qui a été « passionné de justice et d'équité » et qui est mort « debout, partageant la dernière journée de sa vie entre un discours sur une de ces questions d'économie politique et financière qu'il affectionnait, et une séance du comité d'habitations ouvrières d'Ixelles qu'il présidait avec un zèle incomparable. »¹⁵⁵

Avec la disparition de son plus grand défenseur, le spectre de l'impôt progressif sur le revenu global semble avoir perdu la bataille. Denis n'est toutefois pas le seul en Belgique à critiquer la contribution personnelle. L'un de ses étudiants s'est déjà fait un nom quelques années auparavant, en 1908, avec la publication d'une étude critique à l'égard du système fiscal actuel.

6) L'étude de la contribution personnelle par le Secrétaire princier (1908)

En 1900, alors que le jeune prince Albert se marie avec la duchesse Elisabeth de Bavière, le secrétaire du Prince, M. Godefroid, décide de recruter du personnel supplémentaire et porte son choix sur le ministère des Finances et, pour des raisons inconnues, sur le jeune Jules Ingenbleek¹⁵⁶, afin d'effectuer au quotidien les tâches de comptabilité au sein du secrétariat princier. Sa rencontre avec le Prince fait l'objet d'une anecdote racontée par Ingenbleek lui-même ; un grand jeune homme vint plusieurs fois à son bureau, rue de la Régence, lui demander des renseignements et des explications en l'appelant par son prénom, et ils restaient parfois travailler ensemble jusque tard le soir. Lorsqu'un veilleur passa devant la porte et salua le jeune homme d'un « Monseigneur », Ingenbleek comprit alors qu'il était en compagnie du prince Albert. Les deux hommes n'ont d'ailleurs qu'un an d'écart et deviennent des amis proches. En effet, le Prince va permettre au jeune secrétaire d'entamer des études universitaires qui l'éloigneront de son travail au secrétariat pour un certain temps, tandis qu'Ingenbleek explique avoir voulu un diplôme universitaire pour servir plus efficacement celui qui deviendra l'héritier de la couronne en 1905¹⁵⁷.

¹⁵³ Procédure par laquelle un juge est appelé, sur requête, à autoriser certaines personnes désignées par la loi d'entrer en possession des biens dépendants d'une succession.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 9-11.

¹⁵⁵ Communication du bureau, *Ann. Parl.*, Ch., 1912-1913, séance du 13 mai 1913, pp. 1159-1161.

¹⁵⁶ Jules Ingenbleek, né à Brée en 1876 dans le Limbourg, quitte l'école dès la deuxième année de secondaire pour trouver un emploi, sur décision du paternel en difficulté financière. En 1894, à dix-huit ans, il est accepté en tant que clerc temporaire à l'administration des Contributions directes, des Douanes et Accises à Hasselt, témoignant d'un grand intellect et de bonnes connaissances générales malgré une absence de diplôme (l'admission aux emplois du ministère des Finances ne requière pas de diplôme mais comprend un examen de concours annuel. AE, *Michel Levie*, farde 68, « Collation des emplois de début dans les administrations ressortissant au ministère des Finances », 11 octobre 1911.) et y travaille sous la direction d'un chef de bureau, Maloens, de tendance libérale. Il est muté par la suite à Anvers et Louvain, avant d'être nommé auprès de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines à Bruxelles. Il se révèle être un fonctionnaire compétent et actif, avec le sens de l'initiative, promis à une longue carrière administrative. Mais le hasard en décide autrement. Émile VANDEWOUDE, « Jules Ingenbleek, secretaris van de koning (1900-1918) », *RBPH*, fasc. 2, 1977, pp. 484-485.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 486-487.

En 1901, alors âgé de vingt-cinq ans et bien qu'il n'a jamais terminé ses humanités, Ingenbleek réussit un examen d'entrée à l'ULB pour suivre un cursus à l'École des Sciences politiques et sociales, fraîchement réorganisée grâce à une intervention généreuse d'Ernest Solvay. L'un de ses camarades étudiants n'est autre que Camille Gutt, plus jeune de quelques années, qui deviendra ministre des Finances à plusieurs reprises entre 1934 et 1945. Durant ses années d'étude, Ingenbleek est influencé par les enseignements en sociologie, en statistique, en économie politique et en sciences des finances de Hector Denis et d'Émile Waxweiler¹⁵⁸. Représentant davantage qu'un simple professeur, Waxweiler devient même un ami proche du jeune secrétaire princier, qui partage ses idées, et devient à travers et avec ce dernier un conseiller apprécié du prince Albert¹⁵⁹.

C'est donc influencé par la sociologie positiviste et fonctionnelle des « maîtres » Denis et Waxweiler que Jules Ingenbleek obtient en 1908 la plus grande distinction pour son étude en sciences politiques et administratives, qui se voit couronnée par l'Académie Royale de Belgique et qui est publiée à l'Institut de Sociologie de Solvay sous le titre d'*Impôts directs et indirects sur le revenu : La contribution personnelle en Belgique*, lui conférant un statut d'expert de la fiscalité, un sujet auquel se raccrochent ses premières années au ministère des Finances¹⁶⁰. L'œuvre est saluée par *Le Soir* pour « sa documentation abondante »¹⁶¹ ; *La Meuse* souligne son « importance économique considérable »¹⁶² ; le *Journal de Bruxelles* la couvre d'éloges¹⁶³ et *L'Indépendance belge* insiste sur « son actualité très avisée » pour le problème de l'impôt qui se pose en de nombreux pays, dont la Belgique¹⁶⁴.

Dans son étude, Ingenbleek aborde les causes de l'indifférence de la Belgique au mouvement des opinions et des faits qui passionnent à l'étranger les économistes et les hommes d'État concernant les modifications profondes des principes et de la technique de l'impôt progressif sur le revenu global. La question intrigue donc déjà les contemporains : pourquoi la Belgique ne suit-elle pas le mouvement des autres pays industrialisés ? Ingenbleek dénonce « les injustices d'un système vicieux de taxation » en parlant de la contribution personnelle qui ne serait pas équitable à ses yeux, parce qu'elle n'aurait « aucun rapport avec les ressources du contribuable » et que sa base indiciaire locative tomberait plus lourdement sur les petits loyers que sur les loyers élevés¹⁶⁵. Assise sur des objets nettement définis tels que les portes et fenêtres, la contribution personnelle s'attache en théorie « à des faits économiques, constants et faciles à apprécier » ; et voilà qu'au contact de ces mêmes faits, apparaîtraient « des abus et des injustices que la pire des taxations arbitraires ne pourrait surpasser ! »¹⁶⁶ Selon Ingenbleek, une réforme fiscale aurait été possible entre 1894 et 1899,

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 488.

¹⁵⁹ *Loc.cit.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 487.

¹⁶¹ *Le Soir*, 23 novembre 1908.

¹⁶² *La Meuse*, 19 novembre 1908.

¹⁶³ *Journal de Bruxelles*, 8 décembre 1908.

¹⁶⁴ *L'Indépendance belge*, 9 novembre 1908.

¹⁶⁵ Jules INGENBLEEK, *Impôts directs et indirects sur le revenu : la contribution personnelle en Belgique, l'Einkommensteuer en Prusse et l'Income-tax en Angleterre*, Bruxelles, Misch & Thron, 1908, p. 54.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 62. Ingenbleek rappelle ainsi qu'au cours des années 1870, les politiques s'étaient mis à exploiter le privilège qu'engendrait la contribution personnelle au point de vue du droit électoral : on s'en rappelle, des électeurs étaient créés frauduleusement en forçant le montant de l'impôt du chef de la valeur locative, ce qui avait d'ailleurs poussé Charles Graux vers la voie de la réforme en 1879. Certaines personnes augmentaient alors à plaisir la somme imposable pour pouvoir atteindre le cens et devenir ce qu'on appelait ironiquement un « électeur volontaire ». Jules Ingenbleek écrit par exemple que des paysans pauvres d'un village proche de Gand s'étaient faits imposer, en 1878, pour des mobiliers variant de 500 à 1270 FB, alors que le château d'un sénateur et la maison de campagne d'un avocat, situés au même lieu, avaient été déclarés contenir l'un, un mobilier de 300 FB, l'autre un mobilier de 450 FB. *Ibid.*, p. 121.

lorsque les catholiques avaient une confortable majorité pour s'attaquer à la question fiscale. L'année 1900, après le passage au vote proportionnel, a ramené les soucis de la lutte des partis comme avant 1894, où il serait devenu nécessaire, pour la majorité, d'éviter les sujets de froissement et d'impopularité. L'ère de la réforme semblerait donc passée¹⁶⁷.

Analysant « l'esprit et les tendances » de l'impôt sur le revenu en Grande-Bretagne et en Prusse, Ingenbleek ne pense pas qu'un impôt progressif sur le revenu global, accompagné d'une déclaration obligatoire selon le modèle prussien de l'*Einkommensteuer*, serait applicable en Belgique, contrairement à ce que défendait Hector Denis. Il préfère le système anglais de l'*income tax* et des *schedules* permettant une taxation différenciée selon le type de revenu, plus proche selon lui des contributions belges qui visent chacune des revenus différents¹⁶⁸. Le droit anglais classe alors les divers revenus soumis à l'*income tax* en cédules depuis 1842, ce qui permet de réaliser l'application de règles de perception et de taux différents aux revenus des diverses catégories¹⁶⁹.

Mais il ne défend guère l'importation des techniques fiscales étrangères. La contribution personnelle doit être conservée ; ce sont ses bases indiciaires qui doivent être améliorées afin que les indices de richesse reposent sur le revenu réel véritable. Il n'est donc pas question d'impôt progressif ou de déclaration obligatoire, car il faut tenir compte de la « psychologie du peuple » : les mœurs belges ne seraient pas adaptées pour la déclaration de revenus selon Ingenbleek¹⁷⁰. Dans la *Revue économique internationale*, il écrit d'ailleurs que « ni le gouvernement, ni les Chambres, ni l'opinion ne songent actuellement à rompre avec un régime fiscal qui a donné, depuis un siècle, des preuves certaines de valeur et qui offre tant de précieuses garanties au point de vue politique et social. »¹⁷¹

La réforme de la contribution personnelle s'avère nécessaire, à ses yeux, non seulement d'un point de vue de l'équité, mais aussi parce que le système des vieilles contributions directes pourrait finir par menacer la stabilité du budget général à cause de son rendement inefficace : « ce sont surtout les contributions directes et les impôts atteignant la richesse acquise qui assurent la solidité du budget. Ces ressources devraient donc faire l'objet de toute l'attention du législateur ; or, elles sont précisément abandonnées à l'empirisme d'une technique fiscale surannée ! »¹⁷² La Première Guerre mondiale lui donnera raison. Devenu secrétaire privé du roi Albert en janvier 1910, secrétaire du Roi et de la Reine en décembre 1912 et conseiller royal des finances publiques¹⁷³, Ingenbleek n'est pas suivi par les décideurs politiques dans son appel à la réforme, mais il sera appelé à jouer un rôle important dans la confection d'un nouveau système fiscal après la guerre.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 174.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp. 177-348.

¹⁶⁹ Paul WAUWERMANS, *L'impôt sur les revenus : loi du 29 octobre 1919 établissant des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global*, Bruxelles, Bruylant, 1920, p. 6.

¹⁷⁰ Jules INGENBLEEK, *Impôts directs et indirects sur le revenu*, *op.cit.*, p. 447.

¹⁷¹ ID., « La Belgique et la France devant l'impôt sur le revenu », *Revue économique internationale*, 1908, n° 5-II, p. 620.

¹⁷² ID., *Impôts directs et indirects sur le revenu*, *op.cit.*, p. 463.

¹⁷³ Émile VANDEWOUDE, « Jules Ingenbleek, secretaris van de koning (1900-1918) », *op.cit.*, pp. 9-15.

IV. Le paradis fiscal belge menacé (1911-1914)

1) La protection des avoir mobiliers en Belgique

Le système de contributions directes de la Belgique a très peu évolué depuis son introduction au cours des années 1790. Au contraire des autres nations, la taxation des revenus de capitaux mobiliers est presque inexistante au début du XX^e siècle. La dernière augmentation conséquente de la charge fiscale, à savoir les « Graux impôts » de 1883, a vu échouer la tentative libérale de remplacer la patente sur les bénéfices des sociétés anonymes par un impôt assis plus largement sur les revenus de valeurs mobilières. Dès lors, seuls le droit de patente de 1,6% sur les bénéfices des sociétés anonymes belges, réformé par Frère-Orban en 1848, la base locative de la contribution personnelle à 4%, servant d'indice de richesse au revenu locatif présumé depuis 1822, et la taxe successorale depuis 1817 permettent d'atteindre, théoriquement, une partie des revenus mobiliers. En pratique toutefois, le secret bancaire et l'absence de moyens de contrôles fiscaux par l'administration rendent les fraudes faciles, comme cela a été constaté précédemment pour la taxe successorale. En outre, les revenus mobiliers des étrangers installés en Belgique ne sont pas concernés. Cette particularité belge d'avant-guerre a transformé le pays en paradis fiscal, notamment pour les fortunes françaises, au fur et à mesure que les autres nations européennes modernisent leurs systèmes fiscaux respectifs, y compris en ciblant les revenus de valeurs mobilières¹.

Alors que l'Allemagne taxe les transactions financières depuis 1885, causant des fuites de capitaux et une vive agitation dans les milieux financiers nationaux², côté français, l'évolution du système fiscal encourage également les fuites de fortunes à l'étranger. En 1896, l'ingénieur belge Émile Harmant constate le calme fiscal en Belgique tandis que les revenus des actions de sociétés ne feraient que baisser en France, où « les impôts, loin de diminuer, ne font qu'augmenter », suite au relèvement de l'impôt français à 4% sur les coupons : « ce que constate le Français détenteur de rente française, c'est une diminution constante de ce que lui paie l'État pour le produit de son capital et une aggravation également constante de ce que lui, Français, paie à l'État, du chef des impôts. »³ Outre cet impôt sur le revenu mobilier de 4%, le régime fiscal français comprend également un droit de timbre sur les titres d'actions et d'obligations de 1,2% ainsi qu'un droit de 0,75% sur les transmissions de titres⁴. De plus, en 1901, la France adopte les droits de succession en ligne directe, incluant la progressivité des taux. Le taux marginal supérieur de 2,5% reste très faible, mais l'opposition à la progressivité de l'impôt et le sentiment d'une pression fiscale largement

¹ C'est le cas en France mais aussi en Allemagne, où le règlement des problèmes budgétaires avant la Première Guerre mondiale a conduit systématiquement à une augmentation de l'imposition des activités bancaires, commerciales et boursières. Morten REITMAYER, « La politique fiscale de l'Empire allemand », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistances*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2018, p. 88. Voir également Peter-Christian WITT, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur innenpolitik des Wilhelminischen Deutschland*, Lübeck, Matthiesen, 1970.

² *Moniteur des intérêts matériels*, 1893, vol. 2, pp. 1713-1714.

³ Émile HARMANT, « De la diminution des revenus », *Revue Générale*, juin 1896, p. 800.

⁴ AE, *Michel Lévy*, farde 76, « impôt sur les valeurs mobilières françaises », s.d.

excessive sont tels que l'ampleur de la fraude fiscale sur les successions augmente de façon sensible sitôt après le vote de la loi de 1901⁵.

Puis, entre 1907 – date à laquelle Joseph Caillaux dépose un premier projet de loi, adopté à la Chambre mais rejeté au Sénat – et 1914, la France est secouée par les débats acharnés sur l'adoption d'un impôt progressif sur le revenu global⁶. On assiste alors à un exode des capitaux vers l'étranger, qui prennent la destination principalement de la Suisse et de la Belgique. Les avoirs expatriés bénéficient d'une confidentialité absolue dans le royaume et l'administration fiscale n'a aucun droit de surveillance sur les comptes et sur les dépôts en banques⁷. Entre 1903 et 1911, l'encaisse métallique de la Banque nationale fait plus que doubler, confirmant l'afflux massif de capitaux⁸. La fortune mobilière placée dans les banques belges est passée de 7 milliards en 1898 à 11,7 milliards en 1907 et grimpe jusqu'à 14 milliards en 1913⁹.

Caillaux espère toutefois signer une convention portant des mesures contre l'évasion fiscale avec la Belgique. Il déclare ainsi en juillet 1907, à la tribune du Parlement français, que « les particuliers qui pensaient s'en aller d'un cœur léger transporter leurs valeurs en Suisse ou en Belgique doivent s'attendre à avoir bientôt une petite surprise. »¹⁰ Il s'appuierait, pour y parvenir, sur une convention purement administrative signée entre la Belgique et la France le 12 août 1843, rapporte notamment le *Vingtième Siècle* qui souligne, dans l'édition du 22 juillet, qu'aux termes de cette convention, il doit y avoir « entre les receveurs de l'enregistrement des deux pays... échange de tous les documents et renseignements pouvant aider à la perception complète et régulière des droits établis par les lois qui régissent les deux pays. »¹¹ Le quotidien conservateur prévient cependant, le 24 juillet, que Caillaux risque d'être déçu de ne pouvoir arrêter l'exode des capitaux français, car la convention « n'est pas exutoire en Belgique et n'y fut jamais exécutée », le roi Léopold I^{er} ne l'ayant jamais signée¹². Deux jours plus tard, le 26 juillet, le *Vingtième Siècle* rétropédale en rapportant les propos du député français Jules Roche, un opposant à Caillaux, qui affirme que la convention est bien en application, que les administrations française et belge s'échangent depuis des années des informations sur les déclarations à la taxe successorale dans les deux pays, et qu'il en sera toujours de même à l'avenir sauf si le gouvernement belge répudie « ce traité bâtarde » qui n'a en effet jamais reçu les « rites saints de la diplomatie »¹³.

Le 22 juillet déjà, l'*Indépendance* prévient ses lecteurs français que le placement de capitaux en Belgique pourrait être exposé « à toutes les mainmises brutales auxquelles leurs possesseurs ont voulu se soustraire » à cause d'un traité ancien, « oublié et inconnu » qui permettrait toutefois à Caillaux d'atteindre les capitaux français placés en Belgique, d'après l'élu Jules Roche¹⁴. On peut lire dans le *Patriote* du 24 juillet, que des pourparlers ont déjà été engagés entre la France et la Suisse afin d'obtenir des autorités helvétiques des relevés renseignant le fisc français sur les dépôts de capitaux faits en Suisse par des français. Le quotidien catholique interroge le directeur d'un

⁵ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, op.cit., p. 245.

⁶ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, op.cit., pp. 148, 217.

⁷ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, op.cit., p. 51.

⁸ De 117.117.388 FB en 1903, l'encaisse passe à 246.707.113 FB en 1911. BNB, *rapport annuel 1911*, 26 février 1912.

⁹ *Moniteur des intérêts matériels*, 15 janvier 1899 ; *ibid.*, 20 janvier 1907 ; *ibid.*, 26-28 décembre 1913.

¹⁰ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, rapport du 13 août 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 320, p. 43.

¹¹ *Le Vingtième Siècle*, 22 juillet 1907.

¹² *Ibid.*, 24 juillet 1907.

¹³ *Ibid.*, 26 juillet 1907.

¹⁴ *L'Indépendance belge*, 22 juillet 1907.

établissement financier à clientèle française, installé en Belgique, sur la possibilité d'un tel accord entre le royaume et la France. Ce directeur affirme que le fisc français ne dispose d'aucun moyen de contrôle sur les fortunes françaises en Belgique, réputée pour ignorer les fortunes mobilières de ses propres sujets et des étrangers. Il n'y aurait de danger que si le gouvernement belge consent à conclure une entente avec le gouvernement de la République pour faciliter à l'État français la perception de l'impôt sur les capitaux émigrés, qui pourraient s'élever à 800 millions rien que pour la Suisse en 1906 (le directeur interviewé évalue que l'émigration des capitaux français en Belgique est intense mais inférieure à ce montant)¹⁵. En 1913, il y a plus de 2 milliards de capitaux étrangers qui dorment dans des coffres-forts belges¹⁶.

Les déclarations du dirigeant français Joseph Caillaux et leur écho dans la presse belge suscitent une grande émotion parmi la clientèle française des établissements de crédit installés en Belgique, rapporte le député catholique belge Remy Le Paige devant la Chambre, le 26 juillet. Interrompant les discussions à propos du budget du ministère des Finances, Le Paige interroge alors Julien Liebaert, le ministre des Finances, sur la révélation de la convention de 1843 par Joseph Caillaux. « Je précise et je prie M. le Ministre de vouloir me dire si, aujourd'hui, à la demande d'un agent du fisc français, des fonctionnaires belges peuvent faire des recherches aux fins de constater l'existence de dépôts d'argents faits par un Français en Belgique. »¹⁷

Sans attendre la réponse du ministre des Finances, Charles Woeste déclare fermement que « les étrangers ont droit à la même protection que celle dont jouissent les Belges, et par voie de conséquence, on ne peut pas prendre contre eux des mesures fiscales qui ne seraient pas applicables aux Belges. Au point de vue fiscal comme à tout autre point de vue, les étrangers doivent demeurer comme les Belges à l'abri de toute vexation. »¹⁸

Ministre des Finances depuis le mois de mai 1907 seulement, au sein du gouvernement clérical dirigé par Jules de Trooz, Julien Liebaert est un conservateur forcené comme Woeste. Lorsqu'il prend la parole pour répondre à Le Paige, il commence par confirmer l'existence de la convention de 1843. Mais dans les faits, ajoute-t-il, les banquiers, les agents de change et les établissements financiers qui reçoivent en dépôt ou en compte-courant des sommes d'argent, titres ou valeurs de portefeuille ne sont pas tenus d'en faire la déclaration à l'administration, ni en cas de décès, ni en aucun autre cas. En outre, l'administration ne possède pas le droit d'investigation dans leurs livres, soit aux fins de recouvrer la taxe successorale, soit en vue de constater la fortune des titulaires de ces comptes. « Tels sont les principes quand il s'agit d'un habitant du pays et de l'impôt dû au Trésor belge ; il en est naturellement de même quand il s'agit d'un étranger et de l'impôt dû à un État étranger. »¹⁹ Rejoignant donc les propos du chef du Parti catholique, Liebaert conclut que « le gouvernement belge ne saurait être engagé, ou s'engager par une convention avec un autre gouvernement, à procurer à celui-ci des renseignements ou des éléments de preuve qu'il n'est pas en situation de se procurer pour lui-même »²⁰.

¹⁵ *Le Patriote*, 25 juillet 1907.

¹⁶ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...), op.cit.*, p. 542.

¹⁷ Budget du ministère des Finances pour 1907, *Ann. Parl.*, Ch., 1906-1907, séance du 26 juillet 1907, p. 1766.

¹⁸ Il rappelle au passage que l'article 128 de la Constitution porte que « tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. » *Ibid.*, p. 1767.

¹⁹ *Ibid.*, p. 1768.

²⁰ *Loc.cit.*

L'initiative de Caillaux, qui semble avoir surpris les autorités belges, est tuée dans l'œuf. Deux jours plus tard, le 28 juillet, le *Vingtième Siècle* prend plaisir à rapporter les propos de Jules Roche, lui-même enchanté de l'échec « des espérances de M. Caillaux » à disposer sur le territoire belge d'« instruments de torture » que la Suisse a également refusé. « M. Caillaux connaît le moyen de faire fuir de France par trains express, par automobiles, par ballons, tous les capitaux effrayés », à présent avisés « d'un asile commode et sûr » grâce aux paroles du ministre des Finances devant la Chambre belge²¹.

Trois ans plus tard, en 1910, Liebaert se félicite de l'équilibre de ses budgets et qu'aucune loi fiscale n'a dû être votée, au contraire des autres pays d'Europe, dont « les nouvelles lois d'impôt qui y seront appliquées ne feront que mettre davantage en lumière la modération de nos charges fiscales », souligne-t-il avec contentement²². Il recommande uniquement à ses collègues de réduire leurs dépenses afin de maintenir les boni budgétaires²³. La Belgique persiste ainsi dans le maintien de son système fiscal séculaire, alors que les autres nations européennes renforcent les unes après les autres leurs systèmes fiscaux pour se préparer au risque d'une guerre, en adoptant notamment des impôts sur les revenus mobiliers, le gouvernement catholique ne voit aucune raison de menacer le paradis fiscal belge par de nouvelles charges d'imposition.

2) Le coût de la réorganisation militaire

Sur le plan géopolitique, les tensions entre grandes puissances européennes ne cessent de s'accroître, faisant passer la question militaire au premier rang des préoccupations de la Belgique. Le début de l'agitation à ce sujet se situe officiellement en novembre 1908 à la Chambre, lorsqu'il apparaît avec clarté que l'effort militaire de la Belgique est insuffisant, que l'armée est sous-financée et peu modernisée depuis 1870 en comparaison de ses voisins français et allemands, alors même que la crise bosniaque vient rappeler qu'un embrasement général est possible²⁴. Un courant au sein des milieux dirigeants et de la direction militaire, soutenu par le roi Léopold II, commence à défendre plus vigoureusement la mise sur pied d'une armée puissante, la conclusion d'alliances militaires pour garantir la sécurité du pays, et la recherche de frontières stratégiques telles que le Rhin et l'Escaut. L'accroissement des dépenses militaires, la construction de nouvelles fortifications et le remplacement du système de conscription restreinte par le service militaire personnel occupent dès lors une place centrale dans l'ensemble des revendications militaires, que le Souverain incite vivement le gouvernement à satisfaire, malgré l'opposition des libéraux radicaux et des socialistes, ces derniers étant résolument opposés à toute forme de militarisme depuis les bains de sang auquel l'armée s'est livrée lors des grèves de 1886 et 1893²⁵.

Une partie des catholiques s'oppose également à tout projet de réforme militaire depuis 1870, Woeste en tête, affirmant que la Belgique a échappé à la guerre franco-allemande bien plus en raison de la volonté des puissances de respecter les traités internationaux que grâce à la volonté de

²¹ *Le Vingtième Siècle*, 28 juillet 1907.

²² Budget des recettes et des dépenses pour 1910, *Doc.*, Ch., 1909-1910, n° 4, p. 7.

²³ AGR, *Charles de Broqueville*, Microfilm (MF) n° 143, « Lettre de Liebaert à de Broqueville, ministre des Chemins de fer », novembre 1910.

²⁴ Michel DUMOULIN, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1905-1950)*, vol. 2, Complexe, 2006, pp. 63-64.

²⁵ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 143.

son armée²⁶. D'après Woeste, le corps électoral se préoccupe davantage d'échapper aux impôts élevés que s'imposer les conséquences fiscales d'une politique militaire onéreuse²⁷.

La peur du malaise économique créé par les tensions diplomatiques est omniprésente. Le gouvernement appréhende une crise prolongée avec un effet désastreux sur le budget général, même si la production et le commerce ne sont pas durement impactés²⁸. Le courant belligérant au sein des élites militaires et politiques réalise une percée importante en décembre 1909 avec le remplacement du tirage au sort par le service militaire personnel à raison d'un fils par famille, bien que l'opinion politique reste très divisée. Charles Woeste parle d'un « large fossé » au sein de la droite à propos du projet de loi militaire de 1909 ; lui-même y est opposé²⁹. Surtout, la mort du roi Léopold II trois jours après la signature de la loi militaire du 14 décembre 1909 signifie la perte d'un allié de poids pour soutenir les revendications du courant belligérant.

Mais les événements s'accroissent à partir de 1911. La crise d'Agadir entre la France et l'Allemagne persuade les dirigeants catholiques belges qu'une guerre pourrait bientôt éclater. Officiellement, le pays reste neutre, mais on craint une invasion de l'Allemagne ou de la France³⁰. L'encaisse métallique de la Banque nationale diminue de 8,6 millions de FB entre le 6 juillet et le 30 novembre ; les Belges thésaurisent leurs avoirs³¹. Entretemps, le gouvernement dirigé par François Schollaert tombe le 7 juin 1911. Schollaert s'est obstiné sur son projet de loi scolaire, attisant la colère des anticléricaux. Le bloc conservateur, Woeste en tête, s'inquiète de l'alliance grandissante entre socialistes et libéraux. Le jeune roi Albert, désireux de montrer aux libéraux qu'il est sensible à leurs positions, finit par retirer sa confiance au gouvernement. Le comte Charles de Broqueville remplace alors Schollaert à la tête du cabinet, afin d'assurer la transition jusqu'aux élections de 1912³². Aux Finances, le conservateur Julien Liebaert se voit remplacer par le démocrate-chrétien Michel Levie, un ancien avocat de Charleroi dévoué aux causes sociales et patron d'une industrie de cimenterie à Haine-Saint-Pierre, ami proche de l'abbé Pottier³³.

La session de 1911-1912 s'annonce très difficile pour la majorité cléricale, écrit Woeste dans ses mémoires. Le Parti catholique est ébranlé par la tentative de loi scolaire et les menaces de guerre qui ont retenti à l'étranger ont nécessité des mesures « fortement discutées ». L'opposition se croit sûre de vaincre³⁴. En effet, à l'approche des élections de 1912, tout le monde pense que les socialistes, alliés aux libéraux, sont à l'aube d'une grande victoire électorale qui renversera la majorité catholique. La campagne électorale est connue comme l'une des plus virulentes dans l'histoire de la Belgique. La fiscalité est l'un des thèmes majeurs des élections, aux côtés du suffrage universel, de la loi militaire ou encore de la loi scolaire abandonnée. Côté catholique, on vante la gestion financière et fiscale depuis 1884. Aucun impôt n'a été créé depuis. La gestion libérale de 1878 à 1884, au contraire, a été une « œuvre de ruine » avec les « Graux impôts ». On accuse l'opposition de vouloir mener une nouvelle guerre scolaire contre les libertés religieuses et

²⁶ Robert DEVLEESHOUWER, *Les Belges et le danger de guerre (1910-1914)*, Louvain, Nauwelaerts, 1958, pp. 60-61.

²⁷ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 1, p. 349.

²⁸ Budget des recettes et des dépenses pour 1909, *Doc.*, Ch., 1908-1909, n° 4.

²⁹ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 2, p. 358.

³⁰ Robert DEVLEESHOUWER, *Les Belges et le danger de guerre (...), op.cit.*, p. 143.

³¹ BNB, *rapport annuel 1911*, Bruxelles, 1912, annexe D.

³² Michel DUMOULIN, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », *op.cit.*, pp. 68-69.

³³ Louis DE LICHTERVELDE, « Quelques Ministres des Finances », *op.cit.*, p. 87.

³⁴ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 2, p. 396.

d'alourdir le pays d'impositions nouvelles, en particulier les socialistes dont le programme est « la guerre à tous ceux qui possèdent »³⁵.

Le ministre des Finances Michel Levie promet, lors d'une conférence à la Fédération catholique de Charleroi, qu'il se gardera bien de créer de nouveaux impôts, quoi qu'en disent ses adversaires libéraux et socialistes³⁶. La propagande catholique ne cesse d'affirmer que le pays possède actuellement une brillante situation économique et fiscale qui attire la fortune privée de l'étranger, tandis qu'avec le « cartel libéro-socialiste », ce serait discorde et ruine, notamment avec l'impôt progressif sur le revenu global³⁷. Le « péril rouge » est ressenti avec acuité par la bourgeoisie possédante au pouvoir, imprégnée par le sentiment de peur à l'égard des socialistes et des anarchistes³⁸. Du côté de l'opposition libérale et socialiste, on accuse les catholiques au contraire de piller les finances publiques pour le bénéfice des couvents religieux³⁹ et de ruiner l'enseignement en donnant des millions aux écoles catholiques⁴⁰. On dénonce le « spectre rouge » agité par le camp clérical et on vante au contraire la prospérité des villes dirigées par des libéraux⁴¹. L'argent des contribuables servirait par « une foule de voies détournées » à alimenter les caisses des congrégations religieuses, la défense nationale serait compromise et le système électoral permettrait les fraudes et les abus. Les préoccupations du gouvernement catholique n'iraient qu'à l'Église, dont ils voudraient « la domination tyrannique »⁴².

A la surprise générale, les catholiques sortent victorieux du scrutin avec une légère majorité absolue de 50,24%. Les socialistes sont déçus. Sans le vote plural, la victoire aurait été probablement leur⁴³. On accuse ouvertement le comte de Broqueville d'avoir accordé, les jours qui précèdent les élections, de nombreuses nominations de fonctionnaires au sein des Chemins de fer dont il occupe le portefeuille⁴⁴. Les cléricaux n'auraient gagné que grâce à la corruption et à la fraude⁴⁵. Ces derniers n'ont cure des critiques amères de l'opposition et Woeste félicite de Broqueville pour sa victoire remarquable⁴⁶. Refusant d'accorder une réduction du nombre d'heures journalières prestées par les fonctionnaires et de transformer en congé le samedi après-midi durant l'été⁴⁷, de Broqueville se soucie néanmoins de poursuivre un réel programme social avec un projet de loi sur les pensions ouvrières et les habitations à bon marché – il a déjà fait adopter l'assurance vieillesse obligatoire pour les mineurs en 1911 – ainsi qu'une nouvelle loi militaire. Dès juin 1912, après les élections, Levie informe de Broqueville que malgré les promesses électorales, de nouveaux

³⁵ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 21, « Politique financière et économique du gouvernement catholique », 1912.

³⁶ AE, *Michel Levie*, farde 94, « Le Pays Wallon », 27 février 1912.

³⁷ *Ibid.*, « Le bilan catholique 1884-1912 », 1912.

³⁸ Luc KEUNINGS, « Ordre public et peur du rouge au XIX^e siècle. La police, les socialistes et les anarchistes à Bruxelles (1886-1914) », *RBHC*, 1994-1995, p. 329.

³⁹ *Le Peuple*, 31 mai 1912.

⁴⁰ *La Meuse*, 1^{er} mai 1912.

⁴¹ *Gazette de Charleroi*, 31 mai 1912.

⁴² *La Meuse*, 28 mai 1912.

⁴³ Michel DUMOULIN, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », *op.cit.*, p. 72.

⁴⁴ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 26, « Le bilan de M. de Broqueville » dans le *Moniteur des employés*, 13 juin 1912.

⁴⁵ *Ibid.*, « Une ignoble victoire » dans *Le Peuple*, 9 juin 1912 ; *ibid.*, « Un miracle électoral » dans *L'Étoile Belge*, 14 juin 1912 ; *ibid.*, « La guerre sainte, fraudes et corruptions » dans *La Flandre Libérale*, 19 juin 1912.

⁴⁶ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 226, « lettre de Woeste à de Broqueville », 3 juin 1912.

⁴⁷ « Bien loin de souscrire à de pareilles complaisances, on devrait songer à exiger davantage des administrations », écrit-il à son ministre des Finances à propos d'une adaptation du service d'été. AE, *Michel Levie*, farde 68, « lettre personnelle de Broqueville à Levie », 22 juin 1912.

impôts risquent d'être nécessaires pour financer les nouvelles dépenses et qu'une commission spéciale de fonctionnaires va étudier la question⁴⁸.

Personne ne nie qu'une sorte de psychose de guerre subsiste en Europe. Les dirigeants belges prennent conscience que l'Allemagne n'a plus d'intérêt à ménager la Belgique en l'épargnant si un conflit éclate⁴⁹. En novembre 1912, la question militaire penche définitivement en faveur du courant belligérant. Anglais et Français, inquiets, pressent le gouvernement belge de développer l'état militaire du pays. Le roi Albert, également préoccupé face aux circonstances extérieures, le fait savoir dans une lettre favorable à une amélioration de la défense nationale au comte de Broqueville. Ce dernier est désormais résolu à prendre des mesures⁵⁰.

Face à l'annonce d'une nouvelle loi militaire, l'opposition ne se montre pas très mordante. Les libéraux craignent le péril d'une guerre. Les socialistes, antimilitaristes par principe, laissent toutefois l'impression que leurs objections seraient bien moindres si la majorité accepte la révision constitutionnelle pour le suffrage universel au vote simple, déclarant qu'en cas de guerre, ils participeraient à la défense du pays⁵¹. Lors des débats budgétaires en décembre 1912, Hector Denis en profite pour rappeler la nécessité d'un impôt progressif sur le revenu global, tout en se révoltant que « pour les charges militaires nouvelles, [le gouvernement aille] encore non seulement réclamer le sang de toute la masse des enfants du peuple, mais puiser en outre par l'impôt aux sources de l'énergie du travail (...) »⁵² Le frère démocrate-chrétien de l'abbé Daens, Pieter Daens, déclare quelques jours plus tard à propos de l'impôt progressif : « *Ik heb met veel aandacht de redevoering van onze waarden vriend M. Denis aanhoord, maar met spijt toch heb ik uit zijnen mond, uit den mond van een socialist, de taal gehoord die door de katholieken zou moeten gevoerd worden. (...) Men zou dus moeten ons belastingstelsel veranderen.* »⁵³ Les démocrates-chrétiens comprennent qu'il est dangereux de laisser le Parti ouvrier dominer seul la question de l'impôt progressif et la perspective d'une convergence des gauches chrétienne et socialiste sur la question fiscale n'a jamais été aussi proche de se réaliser.

Le service militaire personnel et universel entre finalement en vigueur en juin 1913, après quatre mois de débats parlementaires : le projet de loi est voté par 103 oui (88 catholiques et 15 libéraux) contre 62 non (2 catholiques, 33 socialistes, 2 daensistes et 25 libéraux) et 4 abstentions⁵⁴. La course aux armements s'accélère et le nationalisme prononcé des milieux de droite s'amplifie en Belgique comme partout en Europe⁵⁵.

Mais un obstacle de taille demeure pour l'application de la nouvelle loi militaire : son coût élevé. Elle comporte en effet une extension des effectifs de paix (18.000 hommes) et de guerre (160.000 hommes), à laquelle s'ajoute un ensemble de mesures de réorganisation de l'armée. Depuis le début, c'est pour Levie un objet constant de préoccupation et d'inquiétude⁵⁶. En effet, les charges annuelles supplémentaires sont estimées à 47 millions de FB la première année, pour atteindre la

⁴⁸ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 140, « Lettre de M. Levie », 24 juin 1912.

⁴⁹ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville, ministre d'État, et les luttes pour le pouvoir (1910-1940)*, Nauwelaerts, T. 1, 1990, pp. 64, 90, 123.

⁵⁰ Charles WOESTE, *Mémoires*, *op.cit.*, vol. 2, pp. 407-309.

⁵¹ Robert DEVLEESHOUWER, *Les Belges et le danger de guerre (...)*, *op.cit.*, p. 196.

⁵² Budget des Voies et Moyens pour 1913, *Ann. Parl.*, Ch., 1912-1913, séance du 13 décembre 1912, p. 218.

⁵³ J'ai écouté avec beaucoup d'attention le discours de notre ami de valeur M. Denis, mais c'est avec regret que j'ai entendu de sa bouche, de la bouche d'un socialiste, le langage qui aurait dû être prononcé par les catholiques. (...) Nous devons donc modifier notre système fiscal. *Ibid.*, séance du 20 décembre 1912, p. 292.

⁵⁴ Robert DEVLEESHOUWER, *Les Belges et le danger de guerre (...)*, *op.cit.*, pp. 177, 201.

⁵⁵ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique*, *op.cit.*, p. 143.

⁵⁶ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, *op.cit.*, pp. 133-135.

somme totale de 284 millions en 1918 selon les prévisions de l'administration des Finances⁵⁷, désormais dirigée par le seul Nicolas Buisseret, devenu secrétaire général en 1911⁵⁸ et toujours chef de cabinet du ministre des Finances⁵⁹.

3) Les impôts controversés de Levie

Levie est inquiet des dépenses pour une bonne raison : des impôts doivent être levés. Il le confirme dans une lettre adressée au conseil de cabinet en février 1913⁶⁰. Or, il n'y a plus eu de projets fiscaux d'ampleur depuis 1883, lorsque les « Graux impôts » avaient coûté les élections aux libéraux. Mais il faut trouver une solution à l'accroissement des dépenses militaires. Début mars, Levie estime qu'il est encore prématuré d'annoncer les impôts nouveaux tant que les charges militaires n'ont pas été précisées⁶¹. Le 22 mars, il reçoit une lettre du géomètre du cadastre le conseillant d'actualiser le cadastre des propriétés foncières, ce qui serait « hautement profitable aux intérêts du Trésor » suite aux nouvelles dépenses de l'État⁶². Levie n'y donne toutefois aucune suite, ce qui démontre que l'administration est encore en pleine réflexion sur les diverses manières d'augmenter la charge fiscale.

Du côté des Affaires étrangères, le baron et diplomate Gustave Guillaume reçoit la mission de négocier un emprunt auprès du gouvernement français pour couvrir une partie des dépenses extraordinaires à venir. Le 19 mai, il informe le ministre Julien Davignon que sa démarche est un succès, mais que le ministre des Finances Charles Dumont souhaite que la Belgique modifie sa législation quant à la communication sur les successions et quant aux taxes sur les valeurs mobilières et les opérations de bourse. D'après le baron Guillaume, il ne s'agit pas d'un « marchandage » mais Dumont, cherchant à arrêter les évasions de capitaux français vers le royaume, espère que le gouvernement belge lui accordera la satisfaction qu'il demande. Si le diplomate belge s'est montré dubitatif sur ces mesures « en opposition avec l'ensemble de [la] législation et de l'esprit national », le ministre français lui a confié qu'il se fait fort de convaincre Levie en l'invitant à Paris⁶³.

Le lendemain, le baron écrit à Davignon que le ministre français « appartient à la nuance la plus rouge du cabinet actuel »⁶⁴ et, dans une seconde lettre, qu'il souhaite frapper d'un impôt toutes les valeurs étrangères circulant en France. Le projet ne serait qu'au stade de l'étude, précise le baron, mais il aurait pour conséquence que les capitalistes français auraient « plus que jamais avantage à acheter des fonds étrangers, pourvu qu'ils les laissent en dehors des frontières de leur pays », d'où l'intérêt de Dumont à pousser son voisin belge à adopter des impôts équivalents⁶⁵. Le samedi 21 mai, Levie est reçu en grandes pompes par son collègue français⁶⁶ et repart ensuite pour Bruxelles,

⁵⁷ Création de ressources financières en vue des nouvelles dépenses militaires, exposé général du 11 juin 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 290, p. 2.

⁵⁸ Le Secrétaire général précédent, Hubert van Neuss, était décédé en 1904 mais il faut attendre presque sept ans avant que Buisseret ne soit nommé à sa place. Ce dernier en occupe très probablement les fonctions dès 1904, car il est alors commun tout au long du XIX^e siècle que le chef de cabinet du Ministre soit également le plus haut fonctionnaire de l'administration des Finances.

⁵⁹ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 536, « Nicolas Buisseret : état des services », *op.cit.*

⁶⁰ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 140, « Lettre de M. Levie », 11 février 1913.

⁶¹ *Ibid.*, « Lettre de Levie à de Broqueville », 4 mars 1913.

⁶² AE, *Michel Levie*, farde 67, « Avantages pour l'État de faire procéder à la péréquation cadastrale », 22 mars 1913.

⁶³ *Ibid.*, farde 71, « Lettre du baron Guillaume à Julien Davignon », 19 mai 1913.

⁶⁴ *Ibid.*, « Lettre du baron Guillaume à Julien Davignon », 20 mai 1913.

⁶⁵ *Ibid.*, « Deuxième lettre du baron Guillaume à Julien Davignon », 20 mai 1913.

⁶⁶ *Ibid.*, « Télégramme chiffré n° 36 », 20 mai 1913.

très satisfait du voyage et promettant à Dumont le même accueil en Belgique le jour où il viendrait à son tour⁶⁷. Si le contenu de leurs discussions n'est pas connu, la suite des événements permet de deviner que Levie s'est laissé convaincre par son homologue français.

Fin mai, le programme détaillé des dépenses militaires est connu ; le feu vert est donné pour présenter les impôts du gouvernement⁶⁸, élaborés sous le contrôle du directeur général des Contributions directes, François Renauld, fraîchement nommé depuis 1912⁶⁹. Convaincu que le Parlement sera « pénétré de la notion des conséquences nécessaires de cette réforme patriotique », Levie propose une augmentation des impôts par le moyen de cinq projets de loi⁷⁰. Le produit probable des cinq lois fiscales proposées (29.750.000 à 40.000.000 FB) est inférieur aux 47 millions annuels des nouvelles dépenses. Levie se justifie de ne pas aller plus loin car il escompte, du côté des recettes nouvelles, la « progression spontanée » qui s'affirmerait « d'une manière continue » dans l'ensemble des Voies et Moyens⁷¹.

Georges Bigwood, professeur à l'ULB et avocat à la Cour d'appel, écrit dans la *Revue de Belgique* que les projets fiscaux constitueront la modification « la plus radicale » qui soit apportée au système fiscal belge. Il tempère toutefois son propos en estimant que la réforme manque d'ampleur en ne consacrant pas une refonte complète des impôts⁷².

Tous les projets sont déposés le 11 juin à la Chambre. Le premier consacre le relèvement des accises sur les alcools, afin de ramener 3 à 5 millions de FB⁷³. Vient ensuite une taxe au profit de l'État sur les automobiles et autres véhicules à moteur mécanique pour un rendement de 2 à 2,5 millions de FB. Les automobiles, manifestation évidente de richesse et de luxe à « la Belle Époque », échappent encore aux bases indiciaires de la contribution personnelle. Elles connaissent cependant un essor fulgurant au cours des dernières années (de 2000 voitures automobiles en 1904 à 5000 en 1909, indépendamment de 4000 motocyclettes, et à plus de 12.000 automobiles et 7000 motocyclettes en 1913) et puisqu'elles remplacent les chevaux de luxe, le rendement de la contribution personnelle s'en retrouve diminué, ce que l'administration veut combler par la nouvelle taxe⁷⁴. En troisième lieu, Levie vise à créer une taxe de 1 FB sur chaque séance de cinéma, dont le secteur est en expansion, pour rapporter 250.000 à 500.000 FB⁷⁵. L'idée lui a été soufflée par les deux plus puissants financiers belges : le nouveau gouverneur de la Société Générale Jean Jadot et le baron Édouard Empain⁷⁶. La section centrale de la commission des Finances de la Chambre modifie toutefois le montant de la taxe pour lui donner une échelle progressive : de 1 à 6% sur les recettes par quinzaine de jours⁷⁷.

⁶⁷ *Ibid.*, « Lettre de Levie à Dumont », 21 mai 1913.

⁶⁸ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 140, « Lettre de Levie à de Broqueville », 31 mai 1913.

⁶⁹ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1247, « François Renauld : carrière », s.d.

⁷⁰ Création de ressources financières en vue des nouvelles dépenses militaires, *Doc., op.cit.*, 1912-1913, n° 290, p. 5.

⁷¹ *Ibid.*, p. 5.

⁷² Georges BIGWOOD, « Les nouveaux impôts », *Revue de Belgique*, 1913, p. 676.

⁷³ Projet de loi relevant les droits sur les alcools, exposé des motifs du 11 juin 1913, *Doc., Ch.*, 1912-1913, n° 295, pp. 1-2.

⁷⁴ Projet de loi établissant une taxe sur les automobiles et autres véhicules à moteur, exposé des motifs du 11 juin 1913, *Doc., Ch.*, 1912-1913, n° 292, p. 1.

⁷⁵ Projet de loi établissant une taxe sur les spectacles cinématographiques, exposé des motifs du 11 juin 1913, *Doc., Ch.*, 1912-1913, n° 293, pp. 1-2.

⁷⁶ AE, *Michel Levie*, farde 76, « Taxe sur les billets cinémas », s.d.

⁷⁷ Projet de loi établissant une taxe sur les spectacles cinématographiques, rapport du 30 juillet 1913, *Doc., Ch.*, 1912-1913, n° 343, p. 2.

Le quatrième projet consacre des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement et de succession, afin d'obtenir 12 à 16 millions de FB. S'y retrouvent quatre mesures sujettes à controverse, certainement élaborées suite aux discussions de Levie avec Dumont : l'attribution au fisc de moyens d'action pour empêcher la fraude fiscale largement répandue dans l'enregistrement des baux sous seing privé de biens immeubles, jusqu'alors rarement enregistrés alors qu'un droit de 0,2% est supposé s'appliquer ; la création d'un droit proportionnel d'enregistrement de 0,2% sur toute opération faite en bourse (achat et vente d'actions, d'obligations, de rentes, de Bons du Trésor), obligeant au passage les agents d'opérations boursières à communiquer leurs registres à l'administration ; la création d'un droit de timbre de 2% sur les titres étrangers d'actions ou d'obligations, certes inférieur aux tarifs français, allemands et italiens ; un ensemble de mesures visant à mieux contrôler la déclaration des valeurs mobilières à la taxe successorale, qui continuent d'échapper largement à l'impôt, par exemple via l'affirmation solennelle de la sincérité de la déclaration, le doublement des amendes encourues pour fausse déclaration, l'inventaire des titres mobiliers à fournir au fisc, ou encore la déclaration des dons réalisés trois années avant le décès⁷⁸.

Pour dernier projet, également controversé, Levie souhaite transformer la patente sur les bénéfiques (dividendes d'actions et intérêts d'obligations) des sociétés anonymes belges, modifiée pour la dernière fois en 1849 par Frère-Orban, en une taxe distincte sur les bénéfiques des sociétés belges et étrangères ainsi que sur les revenus mobiliers de certaines professions industrielles et financières (7 à 9 millions de FB)⁷⁹.

Ce dernier projet marquerait le début d'une taxation plus significative des dividendes d'actions et des intérêts d'obligations en visant les sociétés belges et étrangères, dont les bénéfiques annuels atteindraient plus de 510 millions de FB. Tout au long du XIX^e siècle, la patente sur les sociétés, difficile à réformer – seul Frère-Orban s'y était risqué – a donné lieu à de très fréquentes interventions des Cours de justice. Sous la direction du secrétaire général Buisseret, une réforme de la patente est cependant à l'étude depuis quelques années au département des Finances⁸⁰. Elle est effectuée par Charles Clavier, un sous-directeur érudit des Contributions directes, aux idées progressistes, qui passe sa carrière à réfléchir sur les moyens théoriques et techniques pour améliorer le système fiscal et le rendre plus juste⁸¹ et qui travaille à réformer la patente dès août 1909⁸².

Déjà en 1902, le président de la Banque de Bruxelles Georges de Laveleye écrit, dans le *Moniteur des intérêts matériels* dont il est le directeur⁸³, que le fisc cherche à « [aiguïser] ses crocs » à travers un élargissement de la patente sur les bénéfiques des sociétés anonymes⁸⁴. Levie saisit

⁷⁸ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement, d'hypothèque, de timbre et de succession, exposé des motifs du 11 juin 1913, 1912-1913, n° 294, pp. 1-20.

⁷⁹ Projet de loi établissant une taxe sur les bénéfiques réalisés dans les sociétés par actions et dans certaines professions financières et industrielles, exposé des motifs du 11 juin 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 291, pp. 1-4.

⁸⁰ *Ibid.*, rapport du 1^{er} août 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 350, pp. 1-4.

⁸¹ En novembre 1912, dans une autre note adressée au ministre des Finances, il explique que son premier objectif, en arrivant au service des Contributions directes en 1903, visait à faire « plus de justice dans l'impôt », notamment en renforçant, par voie de circulaire (quatre entre 1903 et 1906), les mesures permettant aux contrôleurs de s'assurer de l'exactitude des déclarations de la valeur locative des immeubles pour la contribution personnelle. Ainsi, depuis 1906, plus de 150.000 impositions sont vérifiées chaque année, donnant parfois lieu à rectification et permettant aux recettes fiscales d'enregistrer 30.000 à 40.000 FB supplémentaires par an. AE, *Michel Levie*, farde 67, « note de Charles Clavier sur la contribution personnelle », 12 novembre 1912.

⁸² AE, *Michel Levie*, farde 67, « Note de Charles Clavier sur la patente », 13 août 1909.

⁸³ Institut royal colonial belge, « Georges de Laveleye », *Biographie Coloniale Belge*, T. IV, 1955, col. 497-499.

⁸⁴ *Moniteur des intérêts matériels*, 22 juin 1902.

l'occasion des projets militaires pour la réaliser, au nom du « devoir patriotique d'assurer la défense nationale ». Il s'agit ainsi d'une codification en vingt articles des nombreuses dispositions prises sur une période séculaire de 1810 à 1913, afin de fixer la patente des sociétés au taux de 4% sur les bénéfiques, soit le même taux qu'en France⁸⁵.

Le tableau suivant indique qu'il y a près de 5000 sociétés en Belgique – dont 2000 non imposables, 2700 belges – dont 42% ont été créées entre 1904 et 1914⁸⁶ – et 300 étrangères. Sur base des éléments imposables, le tableau permet de voir l'augmentation des recettes attendues de la taxe sur les bénéfiques : 9 millions de plus que le régime actuel de la patente. On reste cependant très loin d'une ponction importante sur les milliards de capitaux mobiliers reposant dans les banques belges. Levie lui-même estime qu'une telle taxe aussi faible sera loin de causer la mort de l'industrie et de chasser les capitaux étrangers⁸⁷.

Tableau 3 : Taxe sur les bénéfiques des sociétés

Assujettis		Nature des éléments imposables	Rendement probable		
désignation	Nombre approximatif		Montant des éléments imposables (FB)	Régime actuel du droit de patente (FB)	Régime futur de la taxe sur les bénéfiques (FB)
Sociétés belges par action	2700 ⁽⁸⁸⁾	1° Dividendes	240.000.000	4.800.000	8.000.000
		2° Réserve légale	24.000.000	480.000	800.000
		3° Réserves spéciales	30.000.000	600.000	600.000
		4° Autres éléments	60.000.000	1.200.000	1.200.000
		5° Remboursement actions et obligations	36.000.000	Exempté	1.440.000
		6° Intérêts	85.000.000	Exempté	3.400.000
		7° Bénéfices des mines	5.000.000	Exempté	200.000
Sociétés étrangères en Belgique	300	Bénéfices	30.000.000	720.000	1.200.000
Administrateurs de sociétés par action	15.000	Traitements divers	45.000.000	1.080.000	1.800.000
Exploitants de mines	70	Produits de l'exploitation	25.000.000	780.000	1.000.000
Assureurs	150	Bénéfices	1.000.000	24.000	40.000
Banquiers	200	Bénéfices présumés	10.000.000	100.000	400.000
Agents comptoirs d'escompte	35	Bénéfices présumés	2.000.000	20.000	80.000
Commissaires en fonds publics	1500	Bénéfices présumés	10.000.000	100.000	400.000
		Total		9.904.000	18.760.000
		Augmentation présumée			9.000.000

Source : Création de ressources financières en vue des nouvelles dépenses militaires, *Doc., op.cit.*, 1912-1913, n° 290, pp. 6-7.

⁸⁵ Rapport du 1^{er} août 1913, *op.cit.*, p. 38.

⁸⁶ Michel DUMOULIN, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », *op.cit.*, p. 19.

⁸⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 8 août 1913, p. 2170.

⁸⁸ Plus de 2000 sociétés ne sont pas recensées à défaut de bénéfiques accusés par leurs bilans.

Les cinq projets de loi divisent la presse quotidienne. Du côté socialiste, *Le Peuple* dénonce avec colère l'augmentation des impôts « pour des œuvres de mort » par les forces cléricales, celles-là même qui osent « parler aux pauvres au nom du Christ » qui disait pourtant : « aimez-vous les uns les autres » et « tu ne tueras pas »⁸⁹. Les cléricaux auraient menti, ayant assuré avant les élections de 1912 que la situation financière était excellente⁹⁰.

Du côté libéral, *L'Indépendance Belge* se montre circonspect, pointant certaines incohérences dans les projets, sans contredire le principe de nécessité financière⁹¹, tout comme *Le Soir*, habitué à une certaine neutralité⁹². Mais la *Gazette de Charleroi* se déchaîne contre la « note salée » du gouvernement clérical : jamais un ministre n'a demandé autant de nouvelles recettes fiscales depuis 1830⁹³ ! On n'a cessé de mentir au pays sur la situation financière, écrit-on dans *L'Étoile Belge*⁹⁴.

Les grands quotidiens catholiques se montrent assez cléments envers les projets fiscaux⁹⁵ et le très conservateur *Vingtième Siècle* critique plutôt la presse de gauche anticatholique qui travaille à ameuter l'opinion publique contre les projets sans aucune mesure, avec l'objectif de faire tomber le gouvernement catholique sur les nouveaux impôts tout comme le gouvernement libéral était tombé en 1883⁹⁶.

Mais la pilule fiscale ne passe pas auprès des dirigeants des grandes banques et des industriels. L'impôt sur les dividendes et les intérêts des sociétés de capitaux ainsi que les droits d'enregistrement, de timbre et de succession sur les valeurs mobilières, feront perdre aux banques belges la gérance des capitaux français, entraveront l'expansion économique et seront finalement inopérants lorsque les sociétés belges émigreront avec leurs capitaux⁹⁷. Banquiers et industriels font dès lors une démarche collective auprès du gouvernement. Levie songe à démissionner. Ses collègues unanimes le retiennent⁹⁸. Le projet d'impôt sur les bénéfices est modifié avec l'aide d'une commission nommée par des banquiers privés et des agents de change, pour en réduire de moitié le taux sur les intérêts d'obligations⁹⁹.

Cependant, le camp conservateur mené par Woeste est sévèrement remonté contre les mesures proposées¹⁰⁰. Au sein de la section centrale de la commission des Finances, le trio conservateur Charles Woeste, Julien Liebaert, et Paul Wauwermans, un docteur en droit et élu catholique bruxellois, combattent vivement le principe de la taxe sur les bénéfices, toutefois adopté¹⁰¹.

Ils entreprennent cependant de détricoter le projet de loi touchant aux droits d'enregistrement, de timbre et de succession, dont Wauwermans est le rapporteur. Ils parviennent ainsi, par quatre voix contre trois, à repousser les articles de loi offrant des mesures d'investigation accrue pour le

⁸⁹ *Le Peuple*, 12 juin 1913.

⁹⁰ *Ibid.*, 10 juillet 1913.

⁹¹ *L'Indépendance Belge*, 14 juin 1913.

⁹² *Le Soir*, 13 juin 1913.

⁹³ *Gazette de Charleroi*, 13 juin 1913.

⁹⁴ *L'Étoile Belge*, 13 juin 1913.

⁹⁵ *Le Patriote*, 13 juin 1913 ; *Le Vingtième Siècle*, 12 juin 1913.

⁹⁶ *Le Vingtième Siècle*, 14 juin 1913.

⁹⁷ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 140, « A propos d'un projet de taxe sur les valeurs mobilières » par Constant Smeesters, secrétaire général de la Ligue Maritime Belge, s.d.

⁹⁸ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville, op.cit.*, p. 136.

⁹⁹ AGR, *Frans Schollaert et Georges Helleputte*, n° 254, « modifications à introduire aux projets de loi », 21 juin 1913.

¹⁰⁰ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 2, p. 426.

¹⁰¹ Projet de loi établissant une taxe sur les bénéfices (...), rapport, *op.cit.*, p. 14.

fisc pour surveiller l'enregistrement des baux sous seing privé de biens immeubles. Estimant également que le taux de 0,2‰ est trop élevé pour la taxe sur les opérations boursières (même si elle est de 0,24‰ en Angleterre, de 0,3‰ en Allemagne, de 0,75‰ en France), les conservateurs obtiennent sa réduction à 0,15‰ (plus proche des tarifs les plus compétitifs de certains cantons suisses). En outre, désireux de protéger « le secret des opérations boursières » et d'empêcher « l'immixtion du fisc dans les affaires privées », le trio conservateur à la manœuvre de la section centrale ne veut plus forcer les banquiers à communiquer leurs registres à l'administration. La taxe sera perçue par l'apposition d'un simple timbre sur le bordereau à remettre au client, bordereau qui ne devra pas préciser le détail des opérations. Quant au droit de timbre sur les titres étrangers, Woeste, Liebaert et Wauwermans le considèrent menaçant pour les capitaux étrangers « dormant » dans les banques belges, évalués à plus de 2 milliards : « Il n'est pas douteux qu'un très grand nombre de ces déposants étrangers retireront leurs fonds de Belgique plutôt que de les faire timbrer. » Aussi suppriment-ils le droit de timbre exigé pour les titres étrangers, excepté pour leur négociation sur le territoire, avec un taux plus compétitif de 1% au lieu de 2% (car il est de 2% en France, de 1,5% en Angleterre, de 3% sur les actions et de 2% sur les obligations en Allemagne, de 1% aux Pays-Bas et inexistant en Suisse)¹⁰².

Enfin, la section centrale repousse à l'unanimité les mesures de contrôle des valeurs mobilières à la déclaration de la taxe successorale, qui « ont suscité les plus vives critiques » car elles organiseraient « un système de vexations ne pouvant servir les intérêts du fisc mais devant nuire considérablement aux intérêts économiques du pays. » Aux yeux des conservateurs, le risque est grand que les capitaux fuient le territoire national, s'ils se sentent menacés, comme ce fut le cas en France, où les dépôts dans les banques françaises ont fléchi lors des débats sur la taxe successorale au tournant du siècle, tandis que ceux de la Belgique et de la Suisse ont progressé dans des proportions suggestives : « On peut avoir la conviction que c'est un nombre respectable de milliards en valeurs mobilières qui ont émigré là où ils se croyaient en sécurité. »¹⁰³

Le cabinet ne va donc pas devoir seulement affronter l'opposition socialiste et libérale sur les cinq projets de loi, mais aussi celle, plus dangereuse pour la stabilité gouvernementale, de la droite catholique.

4) « A bas les impôts ! »

De Broqueville et Levie se lancent dans la bataille parlementaire le 6 août 1913. La presse est toujours divisée. *Le Vingtième Siècle* défend des impôts indispensables à la défense nationale¹⁰⁴, tandis que la *Gazette de Charleroi* parle d'une oraison funèbre pour désigner la politique financière de l'arrogant Broqueville¹⁰⁵ et que *Le Peuple* se gausse de l'embarras du ministre des Finances¹⁰⁶.

« Vous le savez, messieurs », déclare de Broqueville avec un peu d'humour devant les élus de la nation, « le ministre de la Guerre est l'auteur responsable des dépenses que le ministre des

¹⁰² Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement (...), rapport du 30 juillet 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° , pp. 1-79.

¹⁰³ *Loc.cit.*

¹⁰⁴ *Le Vingtième Siècle*, 8 août 1913.

¹⁰⁵ *Gazette de Charleroi*, 8 août 1913.

¹⁰⁶ *Le Peuple*, 8 août 1913.

Finances s'efforce de couvrir au moyen des ressources nouvelles. »¹⁰⁷ Si le ministre de la Guerre se veut ainsi léger, c'est parce qu'il est accusé de dissimuler les chiffres de la dépense occasionnée par la nouvelle loi de recrutement. De Broqueville veut donc se montrer totalement transparent et honnête à l'entame des débats. C'est le socialiste Émile Vandervelde qui met le doigt sur la raison principale à ses yeux : il s'agirait surtout de convaincre la droite catholique, profondément réticente à toute augmentation de la dépense¹⁰⁸.

De Broqueville énumère consciencieusement les dépenses nouvelles et exceptionnelles qui se rajouteront à l'augmentation de la troupe à 160.000 hommes, sans rien omettre, bien qu'il se fasse chahuter à plusieurs reprises par les socialistes et par les conservateurs cléricaux, qui s'émeuvent à chaque nouveau chiffre cité¹⁰⁹, pour un total de 100 millions à répartir jusqu'en 1917¹¹⁰. A cela s'ajoutent encore des dépenses de 90 millions répartis jusqu'en 1918 suite à l'extension des effectifs militaires, 18 millions pour le camp de Beverloo et pour un nouveau camp, 70 millions pour les casernements et 93,5 millions pour la fortification d'Anvers¹¹¹. « Le pays éclairé jugera avec plus de sincérité, avec plus de justice », dit de Broqueville, « l'attitude prise par le ministre des Finances qui, sans incriminer qui que ce soit, n'a eu qu'une seule pensée : supporter loyalement le fardeau d'aujourd'hui et l'héritage d'hier. »¹¹²

Quant à la possibilité de réduire les autres budgets pour réattribuer l'argent public à la dépense militaire, de Broqueville ne la considère pas réaliste¹¹³. Tous les budgets sont en augmentation depuis des années, en particulier celui de la dette publique, passé de 193 millions en 1911 à 209 millions en 1913, ou encore celui des chemins de fer, passé de 222 millions en 1910 à 236 millions en 1913¹¹⁴. N'ayant pas réussi sur le terrain de la diminution des dépenses, le gouvernement doit envisager la création de nouveaux impôts. De Broqueville rajoute qu'il s'est inspiré de l'action d'une autorité financière de tout premier ordre : Charles Graux, le ministre des Finances du dernier gouvernement libéral. Mais contrairement à ce dernier qui avait surtout fait appel aux impôts de consommation, le cabinet actuel se tourne en priorité, au nom d'un sentiment de justice à l'égard de la classe ouvrière, vers la taxation accrue des capitaux mobiliers, largement exonérés en Belgique¹¹⁵.

S'il est vrai qu'il a été influencé – et peut-être même forcé afin d'obtenir l'emprunt réclamé – par son alter-ego français, Levie n'en demeure pas moins sensible aux injustices sociales, à la misère et à la déchristianisation des milieux ouvriers. Ancien membre du conseil supérieur du Travail, défenseur du suffrage universel, il est un ami intime de l'abbé Pottier. Suite à son entrée au Parlement en 1900, il consacre toute son action politique à la réalisation de ses idéaux, notamment

¹⁰⁷ Création de ressources financières en vue des nouvelles dépenses militaires, *Ann. Parl.*, Ch., 1912-1913, séance du 6 août 1913, p. 2092.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 2092.

¹⁰⁹ 9,6 millions de FB pour les armes des fantassins, 9,6 millions pour les cartouches, 3,4 millions pour l'extension des hôpitaux et ambulances, 1,8 million pour les nouveaux uniformes, 1,6 million pour les nouveaux couchages, 70.000 pour le campement, 8 millions pour la cavalerie, 3 millions pour les escadrons cyclistes et les fourgons automobiles, 48 millions pour l'artillerie, 6,9 millions pour le génie, 9,2 millions pour les vivres.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 2093-2094.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 2095-2096.

¹¹² *Ibid.*, p. 2100.

¹¹³ *Ibid.*, p. 2101.

¹¹⁴ Budget des recettes et des dépenses pour 1911, *Doc.*, Ch., 1910-1911, n° 4 ; Budget des recettes et des dépenses pour 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 4.

¹¹⁵ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 6 août 1913, p. 2103.

au sein de la commission financière de la Chambre¹¹⁶. L'architecte des projets fiscaux s'est donc détourné des taxes de consommation, pourtant le choix le plus aisé, pour s'attaquer au plus difficile en Belgique : la taxation du capital sous sa forme mobilière. De Broqueville, conservateur pragmatique, le soutient dans cette entreprise ; peut-être souhaite-t-il damer le pion aux socialistes, si proches de la victoire l'année précédente. Un bras de fer s'annonce ainsi avec une partie de la droite, défenseuse traditionnelle des intérêts des classes aisées. Les dernières paroles de Broqueville à la tribune en donnent toute la mesure. « M. le ministre des Finances peut être combattu, et quand on est combattu, on peut même être abattu : tout cela se voit. Mais retenez bien ces paroles, et c'est par là que je termine : si d'aventure semblable chose arrive, ce ne sera pas le Ministre qui sera le véritable vaincu, et déjà j'entends la voix d'un peuple épris de justice s'élever formidable pour venger demain celui qui aura préféré succomber plutôt que de trahir et la nation et la patrie. »¹¹⁷

La première salve contre le gouvernement n'est cependant pas tirée par la droite cléricale, mais par le libéral Louis Franck, un homme d'affaires excellent dans les débats financiers, qui estime que les nouveaux impôts ne tiennent pas tant de la nouvelle loi militaire que des folies de la politique financière menée jusqu'à présent par les cléricaux. Avec une gestion saine des deniers publics, le gouvernement aurait pu trouver dans les ressources normales du système fiscal de quoi couvrir ces charges militaires qui s'imposent désormais à la nation. Mais non, le gouvernement se serait borné à dépenser sans compter pour les grands travaux publics à travers tout le pays : « Tout cela, c'est le gouffre aux millions. »¹¹⁸ En clair, Franck reproche aux catholiques ce que ces derniers avaient reproché au libéral Charles Graux. « L'argumentation que j'oppose à M. Levie, je ne l'ai donc pas inventée ; c'est la même que l'honorable M. Woeste, en 1884, opposait au gouvernement libéral. »¹¹⁹

Les catholiques, unis quand il s'agit de se défendre contre les attaques de l'opposition, s'emportent aussitôt et le député conservateur Wauwermans s'exclame : « La différence est capitale : M. Graux avait fort mal dépensé, tandis que, maintenant, on a très bien dépensé. »¹²⁰ Mais Franck n'en reste pas là. Il dénonce farouchement les mesures de Levie qui toucheront aux marchés financiers ainsi qu'aux revenus des valeurs mobilières, mettant en danger le paradis fiscal qu'est devenu la Belgique :

« Dans ces dernières années, nos grandes places commerciales qui, en matière financière, n'avaient, il y a vingt ans, qu'une importance secondaire, ont pris un rôle de premier ordre et de première ligne. Elles le doivent sans doute à l'initiative, à l'énergie de nos capitalistes, de nos négociants et de nos industriels ; mais elles le doivent aussi à deux facteurs particuliers : le concours des capitaux étrangers et la grande liberté fiscale qui a favorisé jusqu'ici dans notre pays l'organisation et le fonctionnement des sociétés anonymes. (...) Avec la Suisse, messieurs, qui, à cet égard, est dans la même situation que nous, la Belgique est devenue comme une oasis au milieu de la fiscalité envahissante et souvent agressive des grands pays voisins. (...) En quoi les nouveaux impôts menacent-ils cette situation ? »¹²¹

Le camp libéral tient à défendre ce paradis fiscal face aux nouveaux impôts annoncés. Au cours des derniers jours de débat, le libéral Edouard Pecher s'alarme du projet d'impôt sur les

¹¹⁶ Léon DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 34, 1967, col. 579-581.

¹¹⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 6 août 1913, p. 2107.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 2110.

¹¹⁹ *Loc.cit.*

¹²⁰ *Loc.cit.*

¹²¹ *Ibid.*, séance du 7 août 1913, p. 2126.

bénéfices des sociétés anonymes qui a suscité « les alarmes les plus vives » du monde des affaires¹²². La taxe serait en effet la démonstration vivante des conséquences que peut entraîner « une fiscalité maladroite et outrancière ». Pecher rappelle que depuis quelques années, des capitaux français passent la frontière de la Belgique avec des banques françaises qui s'établissent à Bruxelles et à Anvers, telles que le Crédit Lyonnais, le Comptoir National d'Escompte, la Société Française Générale. Les banques belges, quant à elles, disposent de milliards de dépôts étrangers, notamment français. Pour Pecher, ce flux de capitaux étrangers est la source de la prospérité belge. Or, en les taxant, on fera partir les grosses bourses et c'est là « une mesure d'hostilité vis-à-vis de nos intérêts nationaux », s'emporte Pecher¹²³.

Conscient des avantages fiscaux qu'offre le pays pour les capitalistes, Louis Franck serait néanmoins prêt à discuter d'un impôt sur le patrimoine consolidé qui dort dans les coffres-forts, sur l'épargne donc ; mais certainement pas sur les opérations financières, sur « l'argent qui travaille ». Cela porterait atteinte à la prospérité économique et chasserait les capitaux étrangers. Ce serait « une hérésie économique » d'après Franck, qui rappelle qu'en 1883, Woeste qualifiait de vexatoire le projet d'impôt sur les valeurs mobilières défendu par Graux. Franck tranche catégoriquement : les libéraux ne voteront pas les nouveaux impôts¹²⁴. « Voter vos impôts », déclare le libéral Paul Hymans quelques jours plus tard, « c'est approuver votre gestion financière, c'est amnistier votre imprévoyance. »¹²⁵

Ils sont rejoints dans leurs critiques par le socialiste Louis Bertrand, l'un des pionniers du POB, qui rappelle qu'en 1883, les députés catholiques avaient refusé de voter les impôts qui devaient servir à payer les folies scolaires du gouvernement libéral. Bertrand annonce que son groupe ne votera pas les impôts actuels parce qu'il s'agit de payer les folies militaires du cabinet de Broqueville¹²⁶. Mais au contraire des libéraux, il serait prêt à voter un impôt sur les fortunes et les gros revenus belges pour faire face aux 284 millions de dépenses nouvelles. Après tout, l'Allemagne et la France sont occupées à s'engager sur la voie de l'impôt progressif sur le revenu global pour faire face à leurs frais militaires colossaux et le grand-duché de Luxembourg s'est également engagé sur la voie de l'impôt progressif. « Si le moment est venu en France de modifier enfin un régime fiscal qui date de plus d'un siècle, pourquoi n'est-il pas venu en Belgique (...) ? »¹²⁷ Les socialistes reprochent à Levie de ne pas saisir l'opportunité de réformer en profondeur le système fiscal, « vestige du régime censitaire » qui contient « des iniquités flagrantes ». Bertrand cite d'ailleurs l'ouvrage de Jules Ingenbleek de 1908 « dont il a été beaucoup question pendant ces dernières années » pour appuyer la nécessité d'un changement démocratique de la fiscalité¹²⁸. Pour le POB, la raison en est très claire : les catholiques ne se soucient que de leur électorat. C'était le cas sous le régime censitaire. C'est le cas sous le vote plural. Seul le suffrage universel au vote simple permettrait de renverser la tendance, conclut Bertrand¹²⁹.

¹²² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 19 août 1913, p. 2323.

¹²³ *Ibid.*, pp. 2325-2326.

¹²⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 7 août 1913, p. 2130.

¹²⁵ *Ibid.*, séance du 14 août 1913, p. 2292.

¹²⁶ *Ibid.*, séance du 7 août 1913, p. 2134.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 2136.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 2137.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 2138.

Prenant la parole à son tour, le socialiste Nicolas Berloz reproche aux catholiques d'avoir laissé courir la dette publique en recourant à l'emprunt pour financer les dépenses extraordinaires, notamment le rachat des concessions de chemins de fer, ce qui compromettrait gravement le crédit du pays car l'émission des Bons du Trésor devient de plus en plus onéreuse. Le déficit des finances publiques découlerait donc avant tout de la mauvaise gestion des cléricaux, plutôt que des dépenses militaires¹³⁰. En effet, en 1912, la dette flottante s'est accrue d'environ 151 millions suite aux opérations d'émission des Bons du Trésor, la faisant grimper à 352,8 millions, ce qui pèse fortement sur la politique d'emprunt, sur le budget extraordinaire et sur le budget ordinaire des charges de la dette¹³¹. Cela signifie-t-il que le budget extraordinaire mettrait les finances publiques en déficit ? Ce serait le cas d'après l'opposition socialiste. Mais en réalité, les bonis des recettes du budget général (130 millions issus des recettes ordinaires et extraordinaires) dépassent de 13 millions environ les dépenses générales (117 millions) sur la période 1895-1911¹³². Malgré l'accroissement du recours à l'emprunt, il n'y a donc pas de déficit chronique, contrairement à la situation en 1883. Une note de l'administration adressée au ministre des Finances, envoyée en décembre 1910 ou en janvier 1911, précisait déjà que les budgets n'ont jamais été déficitaires au cours des dernières années¹³³.

Le gouvernement profite grandement de l'essor du commerce belge et de la concentration des capitaux mobiliers sur le territoire : le commerce spécial est ainsi passé de 2,88 milliards de FB en importations et exportations en 1894 à 8,08 milliards en 1911. Cette activité industrielle et commerciale, tout comme la prospérité croissante de l'agriculture, amènent chaque année de nouvelles plus-values au produit total des impôts et des péages. Ainsi, la progression spontanée des ressources du Trésor permet à la majorité catholique de faire face à la progression des dépenses depuis les quinze dernières années de la Belle Époque¹³⁴. A ce stade, ce sont les seules dépenses militaires qui rendent le recours à l'impôt nécessaire.

Quoi qu'il en soit, il faudrait pour le socialiste Berloz se tourner vers un impôt progressif sur le revenu global comme en Allemagne et en France pour demander aux riches de payer une contribution de défense nationale. Seul l'impôt sur le revenu permettrait de retrouver une politique financière saine qui ne repose pas que sur les plus-values de recettes. Les socialistes s'opposent donc aux nouveaux impôts proposés. Berloz lance enfin une dernière pique à l'adresse du cabinet de Broqueville. En 1883, les cléricaux ont combattu les impôts de Graux en criant « A bas les impôts ». Aux élections de 1912, ils ont déclaré que les libéraux et les socialistes établiraient des impôts s'ils arrivaient au pouvoir. Aujourd'hui, c'est eux qui présentent de nouvelles mesures fiscales. « A notre tour », ironise Berloz, « nous pouvons crier : “A bas les impôts !” »¹³⁵ Émile Vandervelde prend la parole quelques jours plus tard pour confirmer que le POB, en colère contre l'augmentation « effrayante, terrifiante, écrasante » des dépenses militaires, ne votera pas les impôts¹³⁶. Face au refus des libéraux et des socialistes, une seule possibilité s'offre à Levie. Il doit convaincre le bloc conservateur de son parti.

¹³⁰ *Ibid.*, séance du 8 août 1913, p. 2179.

¹³¹ Situation générale du trésor public au 1^{er} janvier 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 179, p. 17 ; Budget des recettes et des dépenses pour 1913, *op.cit.*

¹³² *Ibid.*, p. XIII.

¹³³ AE, *Michel Levie*, farde 66, « Note pour le Ministre », s.d.

¹³⁴ Situation générale du trésor public au 1^{er} janvier 1913, *op.cit.*, pp. XIV-XV.

¹³⁵ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 8 août 1913, p. 2181.

¹³⁶ *Ibid.*, séance du 13 août 1913, p. 2252.

5) L'exposé « magistral, clair, précis, éloquent de M. le ministre des Finances »

Levie prend la parole le 8 août. Il sait qu'il n'a pas droit à l'erreur s'il veut convaincre l'assemblée de voter ses projets fiscaux. Son discours dure plus de trois heures¹³⁷. Bon orateur, il attaque les libéraux qui rejettent en bloc les projets fiscaux sans rien proposer en retour, et argumente contre les socialistes qui appellent à une réforme profonde du régime fiscal comme en France, où plus de 200 propositions d'impôts sur le revenu ont été déposées. Quelle formule sera donc adoptée dans la Troisième République ? Personne n'en sait rien. Faute d'un rendement rapide, « ce n'est pas vers l'impôt sur le revenu qu'il faut se tourner pour avoir de l'argent demain, d'autant plus qu'il serait nécessaire, pour recouvrer un impôt personnel de cette nature, d'établir des rôles qui n'existent pas et que, pour cela, un certain nombre d'années serait absolument nécessaire »¹³⁸.

Or, Levie n'a pas le luxe de pouvoir attendre plusieurs années. Les dépenses militaires de 284 millions sont immédiates. Et pour passer des contributions directes indiciaires à un impôt progressif sur le revenu global et personnel, il faudrait établir un système de déclarations pour la Belgique entière, ce que Levie ne juge pas sérieux du point de vue de la charge administrative représentée. En se limitant à un impôt sur les bénéficiaires des sociétés anonymes, il s'agira de n'établir qu'un nombre limité de constatations et de déclarations au sein des organismes financiers, ce qui soulève déjà un tollé général, constate le Ministre. Sa conclusion est sans appel. L'impôt progressif est inenvisageable en Belgique pour payer les dépenses militaires imminentes alors qu'il n'y a eu aucune préparation de l'opinion publique. Il reconnaît tout de même que la réalisation d'un système cédulaire à l'anglaise serait plus facilement réalisable qu'un impôt unique sur le revenu global à l'allemande¹³⁹.

Levie a d'ailleurs reçu une note détaillée du sous-directeur Charles Clavier, expliquant les similitudes entre les impôts directs belges et l'*income tax* britannique. Clavier y souligne toutefois qu'il « serait téméraire de chercher à résoudre [les questions liées à une réforme globale du système fiscal] sans un accord patriotique des partis »¹⁴⁰. Et puis, l'*income tax* existe depuis 1842 et la mentalité du contribuable anglais ne s'y est habituée qu'après de longues décennies, précise Levie devant les députés. « Tout bien considéré, messieurs, je crois que notre système fiscal est encore le meilleur, sinon en théorie pure, du moins par son adaptation au tempérament national et pour la longue accoutumance. Certes, il a ses défauts, ses lacunes ; mais mieux vaut l'améliorer, le rectifier, le compléter, que de nous lancer dans des innovations radicales. »¹⁴¹

Levie demeure trop pragmatique et peu enclin à entreprendre ce qu'il considère comme une utopie. C'est le sort systématique de tous les ministres des Finances qui se sont succédés jusqu'à présent d'être de profonds empiristes rechignant aux nouveautés trop extrêmes qui effrayeraient la bourgeoisie¹⁴². Ensuite, Levie sait très bien qu'il n'obtiendrait pas le soutien des conservateurs de

¹³⁷ Léon DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *op.cit.*, col. 582.

¹³⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 8 août 1913, pp. 2166-2167.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 2166-2167.

¹⁴⁰ AE, *Michel Levie*, folio 67, « note de Charles Clavier », s.d.

¹⁴¹ *Ann. Parl., op.cit.*, p. 2167.

¹⁴² L'historienne française Mireille Touzery voit dans le rejet de l'impôt progressif sur le revenu global par les milieux bourgeois, au pouvoir en France depuis la Révolution, la crainte de renouer avec des pratiques fiscales d'Ancien Régime (le principe d'un impôt progressif et donc personnalisé en fonction des revenus, fait apparaître le risque de l'arbitraire) et la peur qu'il pourrait servir d'introduit à l'effrayant épouvantail d'une révolution socialiste. Rétablissement des privilèges par le haut à travers l'héritage

son parti ni des libéraux si l'envie lui prenait de se lancer dans la réforme de la contribution personnelle.

Même si Levie rejette l'idée d'une transformation radicale des impôts, il tient à affirmer son attention pour la justice sociale dans l'élaboration de ses projets. Sa proximité des milieux ouvriers l'a toujours amené à rester au contact de la réalité sociale du prolétariat et à s'y montrer compatissant, ayant soutenu le suffrage universel dès les années 1890¹⁴³. Tout d'abord, en dehors de l'augmentation des accises sur l'alcool, il ne touche pas aux taxes de consommation : « J'estime que la charge militaire sera, par elle-même, assez lourde pour les classes les plus modestes et pour la classe moyenne, sans qu'il faille y ajouter une augmentation de charges fiscales », explique-t-il¹⁴⁴. Il vise au nom d'une meilleure répartition de la charge fiscale les revenus de valeurs mobilières par la transformation de la patente. L'imposition des cinémas vise à toucher une activité considérée luxueuse qui fait concurrence au théâtre, plus cher, de sorte qu'un équilibre est rétabli par l'impôt¹⁴⁵. La contribution personnelle est élargie avec la taxation des automobiles, signe manifeste de richesse à l'époque, et par l'enregistrement obligatoire des baux. C'est en effet la meilleure manière de calculer la valeur locative de la contribution personnelle, qui est la base principale de cet impôt sur le revenu présumé – Ingenbleek dénonçait déjà les déviations de la valeur locative dans son ouvrage en 1908. En obtenant le vote de l'enregistrement des baux, l'administration des Finances aurait le moyen de taxer le revenu avec plus d'exactitude¹⁴⁶. La modification de l'impôt successoral en ligne collatérale, qui renforcerait désormais le contrôle des déclarations de valeurs mobilières, vise à demander une juste part aux patrimoines en luttant contre les fraudes des détenteurs de capitaux mobiliers, largement répandues depuis la suppression du serment en 1830¹⁴⁷.

Levie doit aussi défendre ses mesures les plus controversées, celles que la section centrale a réfutées. Les revenus de capitaux mobiliers venus de l'étranger, explique-t-il en réponse au libéral Franck désireux de protéger « l'oasis » de fiscalité belge, ne peuvent conserver leur « immunité fiscale », sinon les titres belges ne parviendront plus à trouver leur place aux bourses de Bruxelles et d'Anvers. Le Ministre accepte toutefois une grande partie des nombreux amendements de la section centrale, telles que la réduction à 1% du droit de timbre pour les titres étrangers, les mesures de contrôle pour l'enregistrement des baux et, surtout, « l'inventaire des coffres-forts » – la liste des titres mobiliers – que le fisc souhaite obtenir pour contrôler les fortunes mobilières déclarées à la taxe successorale : « On s'est vivement ému de cette innovation ; on a dit que les capitaux étrangers allaient se sentir menacés et fuir notre pays. (...) Je n'ai pas voulu insister et me suis incliné devant la décision de la section centrale. » Il reste toutefois attaché à certaines mesures pour réprimer la

monarchique, établissement de privilèges par le bas pour les plus pauvres contre les propriétaires et les entrepreneurs capitalistes à travers le socialisme : l'impôt sur le revenu se trouve dans une position impossible en France jusqu'en 1914. (Mireille TOUZERY, « Les origines de l'impôt sur le revenu en France (...) », *op.cit.*, p. 1027.) Jules Ingenbleek utilise déjà l'argument pour la Belgique, marquée par les siècles de domination étrangère et d'arbitraire fiscal, dans une étude qu'il écrit en 1917 : la Révolution est une réaction tellement profonde et violente contre le système fiscal de l'Ancien Régime que les bourgeois opposent une force de résistance durant tout le XIX^e siècle aux efforts qui sont tentés pour réintroduire le principe de la personnalité en matière d'impôts directs, permettant la mise en place d'un impôt sur le revenu global, mais synonyme d'injustice et d'arbitraire au siècle précédent. (Jules INGENBLEEK, *La Justice dans l'Impôt*, *op.cit.*, pp. 23-24.)

¹⁴³ Léon DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *op.cit.*, col. 580.

¹⁴⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 8 août 1913, p. 2169.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 2170.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 2168.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 2177. Paul Hymans lui reproche toutefois de ne pas créer un impôt successoral en ligne directe qui soit légèrement progressif, comme l'avait souhaité Frère-Orban en 1851, sans y parvenir complètement. *Ibid.*, séance du 14 août 1913, p. 2297.

fraudes du droit de succession sur les valeurs mobilières, en particulier la déclaration sincère des valeurs mobilières, équivalente au serment¹⁴⁸.

« La fortune mobilière est là, sans cesse grandissante. La loi sur les droits de succession veut qu'elle paie sa part, et c'est justice. (...) Moyens vexatoires et inquisitoriaux, s'écrie-t-on ! (...) Quand il s'agit du droit d'accise, à quelles investigations et à quelles tracasseries les industriels ne sont-ils pas assujettis ? (...) Prenons les droits de douane. Vous passez d'un pays à l'autre : visite des bagages, visite corporelle. (...) La propriété foncière et ses mouvements font l'objet d'une surveillance constante et d'une publicité absolue. Le secret de la propriété foncière n'existe pas. (...) Mais quand il s'agit de la fortune mobilière, là tout est sacré ; le fisc ne peut rien connaître ; on proclame que tout moyen d'en constater l'existence est vexatoire, tracassier, inquisitorial ! Eh bien, il ne faut plus que cela soit. (*Très bien ! sur de nombreux bancs*) »¹⁴⁹

Levie récolte en fin de discours les applaudissements soutenus de tous les bancs de la Chambre. Ses paroles ont fait sensation¹⁵⁰. Arthur Verhaegen, un ami de longue date de Levie¹⁵¹, ancien ultramontain et désormais démocrate-chrétien, souligne l'exposé « magistral, clair, précis, éloquent de M. le ministre des Finances » et espère que la gauche libérale et socialiste finira par voter les impôts par patriotisme. S'il comprend leur envie de renverser les catholiques en 1914 aux cris de « A bas les impôts ! » comme en 1884, il estime que le contexte n'est pas le même. Il ne s'agit plus de s'opposer à la loi scolaire, mais de financer une loi militaire qui doit assurer la défense de la nation entière et le vote des impôts est de ce fait un « grand devoir patriotique »¹⁵². La presse catholique souligne la qualité du brillant discours de Levie, applaudi par tous les partis, un « spectacle inattendu » pour le *Bien Public*¹⁵³, un « succès quasi sans précédent » pour le *Patriote*¹⁵⁴. Côté libéral, *L'Étoile Belge* appuie le talent oratoire du ministre des Finances, même si cela ne prouve pas « qu'il a raison » : « M. Levie est démocrate-chrétien, et la démocratie chrétienne a une tendance marquée à tomber dans l'erreur de toutes les démocraties : la haine de l'Argent. »¹⁵⁵

Du côté du POB, Vandervelde se montre amer : entre la justice de Michel Levie et la justice de son ami Hector Denis, décédé à peine trois mois auparavant, il y aurait une différence de taille. « Derrière le ministre des Finances, il y a la droite, et derrière la droite, il y a les privilégiés du vote plural, avec leur égoïsme, avec leur acharnement à défendre les injustices du système actuel. (...) Tandis qu'au contraire, derrière Denis il y avait un peuple affamé de justice, qui voulait réaliser la justice électorale pour réaliser ensuite la justice fiscale. »¹⁵⁶

Le journal *Le Soir* estime que les socialistes n'ont applaudi le discours de Levie que parce qu'ils craignent que s'il tombe, il soit remplacé par un « Bachi-Bouzouk » au service de la droite¹⁵⁷. Et en effet, malgré l'excellence du discours de Levie, la fraction catholique conservatrice entourant Woeste est bien décidée à défendre les amendements de la section centrale. Tandis que le quotidien socialiste du *Peuple* titre « M. Levie contre M. Woeste » dans son édition du 9 août¹⁵⁸, le journal

¹⁴⁸ *Ibid.*, séance du 8 août 1913, pp. 2174-2175.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 2176.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 2179.

¹⁵¹ LÉON DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *op.cit.*, col. 581.

¹⁵² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 8 août 1913, p. 2204.

¹⁵³ *Le Bien Public*, 10 août 1913.

¹⁵⁴ *Le Patriote*, 10 août 1913.

¹⁵⁵ *L'Étoile Belge*, 11 août 1913.

¹⁵⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 13 août 1913, p. 2258.

¹⁵⁷ *Le Soir*, 11 août 1913.

¹⁵⁸ *Le Peuple*, 9 août 1913.

L'Express écrit que « le grand homme de la droite tiendra sa revanche », puisque Levie « sait parfaitement qu'il ne peut compter sur aucun vote de la gauche. (...) Le ministre des Finances va donc mourir en beauté ; il sera étouffé sous les fleurs. »¹⁵⁹

6) Les quatre règles fiscales de Charles Woeste

Parlant au nom de la droite, Woeste souligne que grâce à son discours, le ministre des Finances a pu dessiner un terrain d'entente au sein de la majorité. Certes, Woeste ne voulait pas entendre parler d'impôts nouveaux encore quelques mois auparavant. Après tout, cela fait vingt-neuf ans que les catholiques sont au pouvoir et n'ont jamais introduit de nouvelles taxes, en dehors des augmentations des droits sur les alcools. Mais la situation a changé, explique-t-il. Le contexte international s'est assombri et la réforme militaire s'avère nécessaire. Les nouvelles recettes fiscales doivent être votées, au contraire des « Graux impôts » qui avaient accompagné « les gaspillages scolaires » de 1883. Woeste souhaite cependant formuler quelques modifications à apporter aux projets de Levie, afin d'achever de convaincre les conservateurs : « les membres de la droite (...) se sont efforcés d'arrêter des propositions qui, prises dans leur ensemble, rendent les projets de loi acceptables. Acceptables ! Ce n'est pas à dire que je voterai ces projets avec enthousiasme, je dirai même qu'en les votant je fais une chose qui m'est désagréable. (...) Si donc je suis décidé à les voter, c'est que je suis convaincu que des raisons de premier ordre, des raisons patriotiques nous en font un devoir (...). »¹⁶⁰

Woeste exige donc que les modifications de la section centrale aux projets, qui « abondaient en vexation », soient votées¹⁶¹. Il commence par attaquer les libéraux qui ont voté la loi militaire mais s'opposent aux nouveaux impôts tout en réclamant des économies impossibles, et les socialistes antimilitaristes qui voteront également contre les lois fiscales tout en avançant leur vague projet d'impôt sur les revenus et les patrimoines¹⁶². « Si nos adversaires de l'extrême-gauche arrivent au pouvoir, ce serait le moment ou jamais de voir dans notre système d'impôts une sorte de chambardement général qui ne laisserait en repos aucune catégorie de citoyens. »¹⁶³ Quant à l'impôt progressif sur le revenu global, ce n'est rien de plus qu'une « lampe d'Aladin » d'après Woeste. Du moment qu'un tel impôt existerait, les perspectives « les plus riantes » apparaîtraient. La contribution personnelle, qui s'arrête aux signes qui révèlent la fortune des citoyens, serait déjà un impôt sur le revenu général qui aurait fait ses preuves, selon le chef de la droite, malgré les désavantages qu'elle peut présenter¹⁶⁴.

C'est pourquoi le trio conservateur de la section centrale a proposé des amendements basés sur quatre règles bien précises. La première, c'est qu'il ne faut pas « écorcher » les gens. La deuxième, c'est qu'il faut éviter, en matière d'impôts, « les petites vexations ». La troisième, c'est qu'il ne faut pas mettre les gens ayant « une conscience scrupuleuse » dans une situation d'infériorité vis-à-vis de ceux dont « la conscience est un peu plus large » ; autrement dit, « pas d'inquisition fiscale ! » La quatrième, la plus importante, c'est que dans l'intérêt de la prospérité commerciale et industrielle

¹⁵⁹ *L'Express*, 9 août 1913.

¹⁶⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 12 août 1913, p. 2217.

¹⁶¹ Charles WOESTE, *Mémoires, op.cit.*, vol. 2, p. 426.

¹⁶² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 12 août 1913, p. 2217.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 2220.

¹⁶⁴ *Ibid.*, séance du 13 août 1913, p. 2243.

du pays, il faut empêcher que les capitaux belges n'émigrent et qu'il faut chercher à conserver et à attirer les capitaux étrangers¹⁶⁵.

La Belgique est devenue un paradis fiscal et il est impératif qu'elle le demeure pour son économie : toutes les mesures visant la fortune mobilière doivent être atténuées ou supprimées¹⁶⁶. Woeste se présente ainsi en défenseur des intérêts de la petite bourgeoisie, que le Parti catholique a toujours eu du mal à séduire¹⁶⁷. L'autre figure conservatrice de la section centrale, l'ancien ministre des Finances Julien Liebaert, appelle également le gouvernement à donner des concessions à la droite pour le vote des mesures fiscales : « c'est la loi à laquelle dans tous les pays doivent obéir tous les gouvernements qui demandent de nouveaux impôts. »¹⁶⁸

Les banquiers anversois sont persuadés que la taxation de la fortune mobilière étrangère placée en Belgique « influera d'une manière désastreuse » sur la situation économique du pays, tandis que le commerce des titres étrangers s'établira dorénavant en Suisse : « En effet, les placements sont faits par des personnes qui ont appris à apprécier les avantages de l'absence de mesures fiscales. » Le 18 août, avant le vote des impôts, ils invitent le ministre des Finances à diminuer autant que possible la fiscalité sur les titres étrangers¹⁶⁹.

Le vote des impôts est entrepris du 19 au 22 août. Le projet concernant le redressement des accises sur les alcools, est adopté rapidement par 81 oui contre 52 non¹⁷⁰. Le projet établissant une taxe sur les cinémas, est voté par 84 oui, 61 non et 2 abstentions¹⁷¹. La loi créant une taxe sur les automobiles passe facilement avec 83 oui, contre 57 non et 3 abstentions¹⁷². La taxe suscite cependant la crainte des industries et des commerces d'automobile, qui chargent la Chambre syndicale de l'Automobile et du Cycle de Belgique de s'entretenir avec Levie pour en préciser l'application¹⁷³. Le degré de taxation en fonction de la puissance des moteurs crée l'incertitude et le lobby automobile demande au Ministre de modérer l'application de l'impôt¹⁷⁴ ; Levie finit par s'incliner en janvier 1914¹⁷⁵.

Les complications viennent lors des discussions à propos de la taxe sur les bénéfices des sociétés anonymes. Le libéral Edouard Pecher soumet une motion visant à supprimer la taxe sur les bénéfices des sociétés étrangères¹⁷⁶. Les débats sur les articles de la taxe s'éternisent durant deux jours, faisant dire au président de la Chambre que « les amendements pleuvent »¹⁷⁷. L'opposition et les conservateurs catholiques argumentent sur chaque point de détail. Finalement, la taxe sur les bénéfices des sociétés étrangères est réduite à 1% - elle reste à 4% pour les sociétés belges. Levie lui-même demande la suppression de l'article obligeant toute personne ou société à remettre à l'administration une liste détaillant le nombre de titres possédés, cet article ayant « provoqué une

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 2244.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 2245.

¹⁶⁷ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « A la recherche de la petite bourgeoisie : l'enquête orale de 1902-1914 », *RBHC*, 1983, p. 321.

¹⁶⁸ *Ibid.*, séance du 14 août 1913, p. 2290.

¹⁶⁹ AE, *Michel Levie*, farde 77, « observations des banques anversoises », 18 août 1913.

¹⁷⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 21 août 1913, p. 2422.

¹⁷¹ *Ibid.*, séance du 22 août 1913, p. 2473.

¹⁷² *Ibid.*, p. 2473.

¹⁷³ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 340, « lettre de la Chambre syndicale de l'Automobile et du Cycle de Belgique », 31 décembre 1913.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 27 janvier 1914.

¹⁷⁵ AE, *Michel Levie*, farde 77, « Accord entre le ministre des Finances et la Chambre syndicale de l'Automobile », 10 janvier 1914.

¹⁷⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 19 août 1913, pp. 2325-2326.

¹⁷⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 20 août 1913, p. 2362.

certaine émotion dans le monde de la finance ». A la place, la taxe sera retenue à la source, à travers l'apposition d'un timbre adhésif sur les coupons d'obligations et d'actions au sein des instituts financiers, lorsqu'un détenteur de titres vient retirer ses revenus : l'administration n'aura donc aucun contact avec le contribuable, le secret bancaire est entièrement protégé. Le projet est adopté avec 85 oui contre 67 non et 3 abstentions : toute l'opposition a voté contre¹⁷⁸.

Au cours des discussions sur les articles du projet touchant aux droits d'enregistrement, de timbre et de succession, ce sont les amendements de la section centrale qui sont finalement votés, rencontrant les objections des conservateurs pour protéger le mieux possible les fortunes mobilières placées dans les banques belges. La droite, satisfaite, vote de concert avec les démocrates-chrétiens qui l'emportent par 85 oui contre 63 non et 2 abstentions¹⁷⁹.

L'opposition a donc systématiquement opposé son vote aux cinq projets de loi de Levie. Le ralliement du camp conservateur lui permet toutefois de repartir avec cinq victoires. Le jeune juriste Camille Guttenstein – il abrègera plus tard son nom en Gutt – écrit dans *La Chronique*, le journal de son beau-père, les louanges du ministre des Finances – et peut-être s'en souviendra-t-il lorsqu'il accèdera lui-même au 12 rue de la Loi vingt ans plus tard : « vous êtes un homme extraordinaire. (...) Vous avez demandé de l'argent et vous avez reçu des compliments : cela se produit tous les jours, les débiteurs gênés remplaçant par cette dernière monnaie celle qui leur manque. Mais vous, vous avez empêché les compliments et vous touchez l'argent quand même ! Ça, c'est admirable. »¹⁸⁰

Mais Levie a dû concéder un affaiblissement significatif de ses mesures visant les revenus de capitaux mobiliers. Le secret bancaire reste entièrement protégé des investigations du fisc. Les nouvelles lois fiscales ne conservent presque aucune disposition relative au contrôle des valeurs mobilières¹⁸¹. Le paradis fiscal belge n'est pas sérieusement menacé. Alors qu'un Français paie en moyenne l'équivalent de 140 FB en impôts, le Belge n'en paie que 46, soit à peine le tiers¹⁸². La semaine du vote des impôts, l'encaisse métallique de la Banque nationale diminue de 10 millions de FB, témoignant d'un léger retrait de capitaux. Le niveau remonte cependant dès la première semaine de septembre¹⁸³.

La pression fiscale, de 5,1% du PNB en 1913, aurait grimpé à 5,2% en 1914 avec l'application des impôts nouveaux, sans le déclenchement de la guerre¹⁸⁴. Mais les recettes fiscales de 1914 ont été bien finalement bien moindres qu'attendu : 276,6 millions¹⁸⁵ au lieu des 354 millions estimés avant le début de l'invasion allemande. Les contributions directes ne représentent plus que 24% des recettes fiscales totales¹⁸⁶, celles-ci continuant à représenter moins que les péages dans le total du budget (41% des recettes, un record !) et auraient représenté 43,9% du budget général en 1914,

¹⁷⁸ *Ibid.*, séance du 22 août 1913, p. 2465.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 2471.

¹⁸⁰ AE, *Michel Levie*, farde 79, « La Chronique », 23 août 1913.

¹⁸¹ Stijn VAN DE PERRE, *De lasten van de macht (...)*, *op.cit.*, p. 784.

¹⁸² AE, *Michel Levie*, farde 67, « La charge de l'impôt en Belgique et en France », 1912.

¹⁸³ BNB, *rapport annuel 1913*, Bruxelles, 1914, annexe D.

¹⁸⁴ Piet Clement n'offre pas de valeur pour 1913 sur la pression fiscale (Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 83), j'ai donc calculé la valeur relative de 5,1% en rapportant la somme des recettes fiscales présentées dans le budget définitif de 1913. (Projet de loi contenant le règlement définitif du budget de 1913, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 196) au revenu national de 1913 (Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940)*, *op.cit.*, p. 222). Le calcul de la pression fiscale hypothétique en 1914 a été fait sur base du revenu national de 1913.

¹⁸⁵ Budget définitif de 1914, *Doc.*, Ch., 1927-1928, n° 224.

¹⁸⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 4/I.

sans la guerre¹⁸⁷. Personne ne peut concevoir que ce poids si faible de la fiscalité, sur le revenu national et dans les budgets, sonne le chant du cygne d'une époque.

A la fin du mois d'août 1913, Levie confie au roi Albert son souhait de quitter le ministère, le vote des impôts ayant été accompli¹⁸⁸. Au comte de Broqueville, il écrit début octobre qu'il s'est engagé auprès de sa famille, inquiète « à tort ou à raison » de l'état de sa santé, à quitter la rue de la Loi¹⁸⁹. Il démissionne quelques mois plus tard, le 25 février 1914, après avoir œuvré pour le vote de la loi instituant une Société nationale des habitations et logements à bon marché (dont le vote au Sénat sera retardé par la guerre jusqu'en 1919)¹⁹⁰. « Fût-il jamais ministre plus simple et plus sympathique ! », écrit-on dans *Le Pays Wallon* à l'annonce de sa démission¹⁹¹. Lors d'une conférence donnée devant le Jeune Barreau de Liège en octobre 1913, Levie conclut, la voix tremblante et les yeux embués de larmes : « On a dit que je serai le ministre des impôts. Je ne regrette rien. Dans quelques semaines, je quitterai le ministère pour reprendre à la Chambre ma place modeste. Je le ferai avec la satisfaction intime du devoir accompli, de la responsabilité acceptée et subie, avec la conscience en paix, avec l'estime, j'espère, des honnêtes gens de tous les partis. J'ai servi mon pays et la cause de la justice. »¹⁹²

7) Un déficit budgétaire à l'approche des élections de 1914

À cause de l'augmentation des dépenses militaires, Levie prévient de Broqueville en octobre 1913, soit deux mois après le vote des impôts pour la défense de la nation, que le montant des dépenses mis en regard du montant probable des recettes font prévoir « un résultat désastreux » pour l'exercice en cours¹⁹³. Avant même que la guerre ne débute, la Belgique se précipiterait vers un déficit budgétaire.

Et le budget de la Guerre n'est pas le seul à croître. Les autres budgets augmentent également, en particulier celui des chemins de fer. Dans l'établissement du budget 1914, Levie admet qu'il ne peut confirmer si les nouveaux impôts permettront d'atteindre l'équilibre budgétaire¹⁹⁴. De manière discrète, le comte de Broqueville se renseigne auprès de la Banque d'Angleterre si son taux d'intérêt diminuera une fois la grève sud-africaine terminée, afin d'envisager un emprunt sur le marché britannique¹⁹⁵.

En mars 1914, le remplaçant de Levie aux Finances, le catholique conservateur Aloys Van de Vyvere, fait savoir à de Broqueville que le rendement des impôts en janvier s'avère en-dessous des prévisions attendues et que les résultats de février « sont tout aussi mauvais »¹⁹⁶. Van de Vyvere presse le chef du gouvernement d'ordonner à tous les ministres de réduire systématiquement les dépenses dont la nécessité n'est pas immédiate pour essayer de retrouver l'équilibre¹⁹⁷. Le déficit

¹⁸⁷ En 1913, le budget total affiche 757.654.649 FB de recettes. En 1914, il atteint 807.313.524 FB. Budget des recettes et des dépenses pour 1913, *Doc.*, Ch., 1912-1913, n° 4 ; Budget des recettes et des dépenses pour 1914, *Doc.*, Ch., 1913-1914, n° 4.

¹⁸⁸ AE, *Michel Levie*, farde 98, « Lettre du Palais », 30 août 1913 ; *ibid.*, « lettre de Levie à Helleputte », 3 septembre 1913.

¹⁸⁹ AE, *Michel Levie*, farde 98, « Lettre de Levie à de Broqueville », 9 octobre 1913.

¹⁹⁰ LÉON DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *op.cit.*, col. 582.

¹⁹¹ AE, *Michel Levie*, farde 97, « Le Pays Wallon », 1^{er} mars 1914.

¹⁹² AE, *Michel Levie*, farde 79, « Le Soir », 14 octobre 1913.

¹⁹³ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 140, « Lettre de Levie à de Broqueville », 30 octobre 1913.

¹⁹⁴ Budget des recettes et des dépenses pour 1914, *op.cit.*

¹⁹⁵ AE, *Michel Levie*, farde 71, « lettre au ministre de Broqueville », 15 janvier 1914.

¹⁹⁶ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 209, « Lettre de Van de Vyvere à de Broqueville », 12 mars 1914.

¹⁹⁷ *Ibid.*, « lettre de Van de Vyvere à de Broqueville », s.d.

atteint alors 6,3 millions de FB¹⁹⁸. Face aux embarras d'argent du gouvernement catholique, la presse d'opposition se demande quand est-ce que le contribuable saura « à quelle sauce il doit être accommodé ». Avec Levie aux Finances, « ce fut la mise à la broche, ni plus ni moins » ; Van de Vyvere, lui, « est capable de doubler la ration »¹⁹⁹. Avec « plus de raison que ne le faisaient les cléricaux en 1883, nous crions haut : “A bas les impôts ! A bas les gaspillages !” » continue-t-on de lire dans le *Journal de Liège*²⁰⁰.

De plus, en 1912, le gouvernement catholique a déposé un projet de loi visant l'instauration de l'assurance obligatoire en matière de maladie, d'invalidité et de vieillesse. L'approbation du projet aurait doté la Belgique d'une sorte de sécurité sociale obligatoire dès 1914, trente ans avant la date où celle-ci est effectivement instaurée²⁰¹. Le projet tarde à être discuté. Les socialistes font savoir que les ouvriers n'auront leur pension que lorsqu'ils seront morts, tandis que les impôts du gouvernement ne servent qu'à donner des soldats au roi Albert et à son entourage²⁰². Woeste déclare lui-même pendant les débats sur les impôts de Levie que les prochaines lois sociales vont coûter cher : « On a beaucoup parlé, au cours de ce débat, des assurances sociales et on en parlera encore. On est d'accord pour reconnaître que les assurances sociales doivent être établies. (...) Ce qui est incontestable, c'est qu'il y aura, rien que du chef de la vieillesse, quelques millions à dépenser, et que si vous y ajoutez la maladie et l'invalidité, ces millions grossiront considérablement. »²⁰³ La Chambre approuve finalement le projet, mais le déclenchement de la Grande Guerre empêche sa ratification par le Sénat²⁰⁴.

Face à l'accroissement des dépenses et à la perspective de voter des lois sociales majeures, la majorité au pouvoir se retrouve dans de sérieux ennuis budgétaires. L'approche des élections de juin 1914 n'aide pas à calmer les esprits. Woeste a prédit au cours des débats fiscaux que dans la prochaine lutte électorale de 1914, la gauche se livrerait à de vives attaques contre « le ministère des impôts »²⁰⁵. On peut lui donner raison à la lecture des quotidiens. Dans la presse socialiste, où la « haine du militarisme » est largement affichée à l'approche des élections²⁰⁶ aux côtés du désir d'introduire le suffrage universel dans un système dominé par le « capitalisme clérical »²⁰⁷, on n'hésite pas à dénoncer les mensonges des catholiques qui promettaient de ne pas augmenter les dépenses militaires en 1912, avant de faire exactement l'inverse en 1913²⁰⁸. Quant aux impôts, la majorité aurait menti avant les élections de 1912 en assurant que la situation financière était excellente. Quelques mois après, Levie « avouait la dèche » et frappait des impôts nouveaux. Surtout, il y aurait toujours un déficit de 31 millions au Congo et de 20 millions aux Chemins de fer ; l'application de la loi des assurances sociales aurait été ralentie car il n'y a plus d'argent.

¹⁹⁸ *Ibid.*, « note sur la situation budgétaire », s.d.

¹⁹⁹ *Journal de Liège*, 25 avril 1914.

²⁰⁰ *Ibid.*, 30 avril 1914.

²⁰¹ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale. Les origines du système belge : Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, 1994, pp. 20-23.

²⁰² *Le Peuple*, 24 mai 1914.

²⁰³ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 12 août 1913, p. 2219.

²⁰⁴ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale, op.cit.*, p. 23.

²⁰⁵ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 13 août 1913, p. 2247.

²⁰⁶ *Le Peuple*, 21 mai 1914.

²⁰⁷ *Ibid.*, 22 mai 1914.

²⁰⁸ *Ibid.*, 23 mai 1914.

« Inévitablement, il faudra ajouter une seconde tranche d'impôts aux 50 à 60 millions votés en 1913. Ce sera pour après les élections ! »²⁰⁹ La victoire du POB est proche, assure-t-on²¹⁰.

Même son de cloche du côté libéral. « Demain, [les cléricaux] récolteront ce qu'ils ont semé », lit-on dans la *Gazette de Charleroi*. « Nous sommes entrés dans l'ère des gros impôts. » La prospérité serait menacée par la « politique réactionnaire » de Broqueville et la « résurrection libérale » serait nécessaire au salut du pays²¹¹. A lire le journal, seules les communautés religieuses, surtout en Flandre, échapperaient à l'impôt : voter pour les catholiques, « c'est voter comme tous ces moines de toutes robes »²¹². Les impôts des cléricaux seraient injustes, en particulier celui sur les bénéficiés²¹³. Surtout, les nouveaux impôts ne seraient pas nécessités par les charges de la loi militaire, mais par « les fautes et les folies » de la politique financière du gouvernement, lit-on dans le *Journal de Liège*²¹⁴. *La Meuse* met en garde ses lecteurs contre le gouvernement catholique qui envisagerait déjà d'augmenter l'impôt foncier et la contribution personnelle à peine les impôts de 1913 votés²¹⁵.

La presse catholique quant à elle fait bloc avec la majorité au pouvoir. *Le Courrier de l'Escaut* dénonce le « péril » du cartel libéral-socialiste qui veut une révision de la Constitution et qui s'affirme anticlérical à outrance. Voter pour le Parti catholique, c'est « assurer l'avenir de la Belgique contre les entreprises révolutionnaires ». Quant aux dépenses militaires, elles seraient justifiées. Combattre « les quelques impôts votés par les catholiques pour la défense nationale, est une absurdité et de l'antipatriotisme. »²¹⁶ D'ailleurs, comme le souligne *Le Vingtième Siècle*, c'est le contribuable belge qui paierait le moins d'impôts par rapport à la France et à l'Allemagne, au contraire de ce qu'affirme la presse de l'opposition. Certes, tous les impôts sont « abominables », mais mieux vaut les payer à un gouvernement de droite qu'à un gouvernement « radico-socialiste »²¹⁷. On n'ose cependant pas discuter du déficit actuel et de la probabilité de voir Van de Vyvere recourir à de nouvelles mesures fiscales. Woeste déplore, dans *La Revue Générale*, la nécessité des impôts nouveaux pour le développement des effectifs militaires, mais insiste pour que le camp catholique se ressaisisse : si le pouvoir passe aux mains de l'opposition, « aucun impôt ne serait supprimé ; il est même vraisemblable que des charges plus lourdes pèseraient sur toutes les classes de la nation »²¹⁸.

Les catholiques ont sacrifié aux projets militaires et fiscaux une part de leur popularité, car ils encaissent un recul aux élections de 1914 dans plusieurs fiefs. Mais au contraire des libéraux en 1884, ils conservent la majorité absolue avec une avance de huit voix pour gouverner²¹⁹. Fortement uni, le cartel des gauches libérale et socialiste a semblé très près du pouvoir et de la réalisation du suffrage universel pur et simple. Désormais, la possibilité de réformer le système fiscal s'éloigne à nouveau. Levie a réussi là où Graux avait échoué. La clé du succès tient à l'union étroite entre les démocrates-chrétiens et les conservateurs cléricaux, malgré leurs différends. En 1884, libéraux

²⁰⁹ *Ibid.*, 15 mai 1914.

²¹⁰ *Ibid.*, 23 mai 1914.

²¹¹ *Gazette de Charleroi*, 23 mai 1914.

²¹² *Ibid.*, 22 mai 1914.

²¹³ *La Flandre Libérale*, 9 mai 1914.

²¹⁴ *Journal de Liège*, 12 mai 1914.

²¹⁵ *La Meuse*, 23 mai 1914.

²¹⁶ *Le Courrier de l'Escaut*, 22 mai 1914.

²¹⁷ *Le Vingtième Siècle*, 22 mai 1914.

²¹⁸ Charles WOESTE, « L'année parlementaire belge », *Revue Générale*, octobre 1913, p. 499.

²¹⁹ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville, op.cit.*, p. 149.

radicaux et doctrinaires s'étaient déchirés. Après la guerre, Levie se montrera l'un des plus ardents défenseurs de l'union nationale des trois partis et du rapprochement avec les socialistes et les libéraux²²⁰. Comme le pensait le sous-directeur Clavier, la formule permettra d'enclencher un large processus de réformes, notamment fiscales. En France, les contributions indiciaires héritées de la Révolution française sont supprimées le 15 juillet 1914. L'impôt progressif sur le revenu global est institué – le taux marginal supérieur appliqué aux hauts revenus n'étant cependant que de 2%²²¹.

La victoire de justesse des catholiques n'a guère fait disparaître le déficit. En juin 1914, juste après les élections, Van de Vyvere estime que le déséquilibre budgétaire devient un « problème vital » qui nécessite des solutions urgentes. Or, ni une nouvelle taxe sur les jeux ni la séparation budgétaire des régies ne suffiraient. Il faudrait se concentrer sur des compressions de dépenses, mais comme celles-ci augmentent imperturbablement, le Ministre admet qu'il n'a aucune solution pour la présentation du budget de l'année 1915 à venir²²².

Les conséquences de la politique financière du parti clérical s'aggravaient de plus en plus, peut-on lire dans *L'Étoile Belge*²²³. On croit tellement au risque de nouveaux impôts que *L'Indépendance* va jusqu'à clamer que les catholiques conservent le pouvoir le plus longtemps possible en cachant aux électeurs l'inévitabilité de nouvelles taxes, afin de léguer, aux prochaines élections de 1916, à un gouvernement libéral une situation telle qu'il soit obligé d'en créer²²⁴.

L'histoire, évidemment, va prendre un tout autre tournant. Sans l'occupation allemande, la Belgique aurait-elle pu maintenir encore longtemps son système de contributions directes datant de la Révolution française ? Si de nouvelles charges étaient venues peser sur les budgets de la Belgique avec la loi sur les pensions, alors que le gouvernement se demande comment combler le déficit existant, on peut déduire que de nouveaux impôts auraient été probablement nécessaires dès 1915 ou 1916. De plus, les élections de 1912 et de 1914 ont posé un dilemme à la majorité. Ou bien les choses continuent comme avant et le risque est grand de voir tôt ou tard les événements évoluer hors de leur contexte institutionnel avec des grèves de plus en plus importantes et violentes. Ou bien le gouvernement entre dans la voie d'un « transformisme » en actant les mutations demandées par la vaste majorité de la population²²⁵.

Les décideurs politiques belges auraient-ils donc acté l'introduction d'un impôt progressif sur le revenu global comme tous les pays voisins²²⁶ ? L'énigme reste entière. Dans une publication de 1919, Charles Clavier est persuadé que son pays se dirigeait vers une réforme inévitable : « déjà, en 1913, à la veille de la réorganisation militaire, la réforme de nos impôts, plus que séculaires, apparaissait comme imminente ; ... la guerre l'a rendue inévitable. Ce sera l'ultime rançon du monstre agonisant. »²²⁷

Il est cependant probable que la Belgique aurait continué à suivre le chemin de la Suisse au XX^e siècle. Même si de nouveaux impôts auraient été nécessaires, les fractions conservatrices auraient continué de lutter contre toute mesure de vérification efficace des revenus mobiliers, les

²²⁰ LÉON DE SAINT MOULIN, « Michel Levie », *op.cit.*, col. 582.

²²¹ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, *op.cit.*, pp. 246-254.

²²² AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 209, « lettre de Van de Vyvere à de Broqueville », 26 juin 1914.

²²³ *L'Étoile Belge*, 11 juillet 1914.

²²⁴ *L'Indépendance Belge*, 26 juin 1914.

²²⁵ Michel DUMOULIN, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », *op.cit.*, p. 73.

²²⁶ Nicolas DELALANDE, Alexis SPIRE, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010, p. 38.

²²⁷ Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique*, *op.cit.*, p. 3.

taux marginaux supérieurs seraient restés relativement faibles et les capitaux mobiliers largement épargnés. En fait, c'est exactement ce qui va se produire dans les années 1920 : les dirigeants politiques et les élites financières lutteront féroce­ment pour revenir à la situation d'avant-guerre, lorsque la Belgique était un paradis fiscal. De même, durant l'occupation, le fisc belge parviendra à augmenter les impôts existants tout en s'opposant coûte que coûte à l'introduction par l'ennemi d'un impôt progressif sur le revenu global.

Mais durant l'été 1914, c'est la rupture sur la scène internationale, les éléments moteurs de la crise étant l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Russie²²⁸. Aucune nervosité ne se manifeste en Belgique à la nouvelle de l'assassinat de Sarajevo. La déclaration de guerre adressée par l'Autriche-Hongrie à la Serbie le 28 juillet provoque toutefois une vive panique sur les principaux marchés. Pendant la semaine du 27 juillet au 1^{er} août, plus de cinquante millions en argent sortent de la Banque nationale pour être aussitôt thésaurisés²²⁹. Le 4 août 1914, le Reich allemand envahit la Belgique.

²²⁸ Ian KERSHAW, *L'Europe en enfer 1914-1949*, Paris, Seuil, 2016, pp. 32-34.

²²⁹ Pierre KAUCH, *La Banque nationale, op.cit.*, pp. 272-273.

**2^e partie : Chute et renaissance d'un paradis fiscal
(1914-1930)**

I. La résistance belge aux impôts allemands (1914-1918)

1) L'impôt de guerre

Le 4 août 1914, en application du plan Schlieffen, l'Empire allemand envahit la Belgique pour contourner les armées françaises par le nord, malgré la neutralité belge. Les sentiments patriotiques ne se limitent désormais plus aux groupes militaristes et conservateurs ; les libéraux comme les socialistes se rangent du côté du gouvernement de Broqueville. Le gouvernement homogène catholique s'élargit aux deux autres partis dès les 2 et 4 août en nommant comme ministres d'État les libéraux Eugène Goblet d'Alviella et Paul Hymans, ainsi que le socialiste Émile Vandervelde ; l'élargissement politique deviendra effectif le 18 janvier 1916 avec la nomination comme ministres sans portefeuille des trois hommes. La guerre met ainsi fin à la domination sans partage des catholiques au pouvoir¹.

Les divisions allemandes sont fortement ralenties devant Liège par la résistance de l'armée du Roi-Chevalier, car la Belgique choisit de résister à l'envahisseur plutôt que de le laisser passer. Dans cet esprit de résistance, le gouvernement belge communique à la presse, le 15 août, le « patriotique devoir pour les contribuables belges » de payer les impôts le plus rapidement possible afin de subvenir aux dépenses militaires, convaincu que cet appel au patriotisme des contribuables sera entendu².

Mais la panique s'est emparée des détenteurs de capitaux, infligeant une hémorragie à l'encaisse de la Banque nationale de 66 millions de FB³. Car le 18 août, tous les forts belges sont pris. Seul le nord-ouest de la province de Flandre occidentale échappe à l'ennemi. Enragée par la résistance de l'armée belge, l'armée impériale allemande commet alors, en août et septembre, des massacres et des atrocités sur la population civile en Wallonie, soulevant l'indignation internationale. L'union sacrée est prédominante tant dans les milieux gouvernementaux qu'au sein du comité national de secours et d'alimentation (CNSA) créé le 5 septembre en Belgique occupée à la demande d'Adolphe Max, le bourgmestre libéral de Bruxelles⁴. Ce comité national, lié à la *Commission for Relief in Belgium* des États-Unis, est dirigé par des figures importantes du monde de la finance et de l'industrie : Émile Francqui de la Société Générale, l'industriel et mécène Ernest Solvay et l'américain Dannie Heineman, patron de la holding Sofina. Des catholiques, des libéraux et des socialistes travaillent ensemble au sein du comité à la solution de problèmes de chômage et de ravitaillement⁵. Le comité deviendra rapidement l'organisme le plus important pour la survie du peuple belge, donnant à Francqui une incroyable position de pouvoir et de prestige⁶.

¹ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 145. Voir aussi Sophie DE SCHAEPPDRIJVER, *De Grootte Oorlog. Het koninkrijk België tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Olympus, 2002 (1997), pp. 67-102.

² AGR, *Ministère des Finances. Secrétariat général (MF/SG)*, vol. 2, farde 585, « Avis communiqué à la presse », 15 août 1914.

³ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, BNB, 1975, p. 22.

⁴ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 145.

⁵ Luis Angel BERNARDO Y GARCIA, *Le ventre des Belges. Une histoire alimentaire des temps d'occupation et de sortie de guerre (1914-1921 et 1939-1948)*, Bruxelles, AGR, 2017, pp. 50-51.

⁶ Liane RANIERI, *Émile Francqui ou l'intelligence créatrice (1863-1935)*, Paris, Duculot, 1985, p. 126.

L'armée ayant fait retraite derrière le front de l'Yser, le cabinet de Broqueville est contraint de s'installer dans la banlieue du Havre à partir du 13 octobre. Le ministre des Finances Aloys Van de Vyvere doit compter désormais sur des avances de financement par les Britanniques, les Français et puis les Américains (atteignant un montant gigantesque de l'ordre de 5,2 milliards de FB⁷) pour alimenter le CNSA⁸. Un comité officieux d'hommes politiques restés au pays et dirigé par Michel Levie assure la liaison avec le gouvernement du Havre⁹.

À partir du 26 août, l'Allemagne établit un gouvernement militaire dans la Belgique occupée, dirigée par le maréchal et baron Colmar von der Goltz. Ce dernier impose immédiatement une contribution de guerre à travers des réquisitions de vivres et d'approvisionnements. Le pillage du pays commence. L'administration belge est dans une grande agitation : les fonctionnaires doivent-ils rester en fonction sous l'administration allemande ? Le premier département qui doit résoudre ce problème est le ministère des Finances, dont les Allemands se sont emparés en premier lieu, l'argent étant le nerf de la guerre. Faut-il abandonner à « l'ennemi teuton » la gestion d'un département aussi important et lui permettre de taxer abusivement les contribuables afin de se procurer des ressources illimitées ? Avant l'arrivée des Allemands, Van de Vyvere a indiqué à son administration de demeurer en fonction et Woeste, également favorable au maintien des fonctionnaires, en a débattu les termes avec le secrétaire général des Finances Nicolas Buisseret¹⁰. Mais les fonctionnaires répugnent à prendre une attitude qui leur donnerait l'apparence de « travailler pour les Allemands ». Aussi une réunion du personnel est organisée pour en débattre. Buisseret parvient, non sans être interrompu par des cris hostiles, notamment par Maloens, l'un des directeurs de la douane et ancien chef de service de Jules Ingenbleek, à faire reconnaître aux agents qu'il y a lieu de rester à leurs postes¹¹.

Le secrétaire général des Finances, qui devient de fait le Belge le plus haut placé dans la direction des Finances suite au départ du Ministre au Havre, accepte ainsi de mettre son administration au service de l'occupant et la perception des impôts demeure la fonction des agents belges¹². En effet, le gouverneur général von der Goltz fait publié un avis le 12 novembre 1914 informant « qu'en vertu de l'article 48 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre », le gouvernement général continue à prélever, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'État belge¹³. Il est entendu entre von der Goltz et Buisseret que les impôts à percevoir par les services des Contributions, Douanes et Accises et de l'Enregistrement seront exclusivement employés à payer les pensions des veuves et les pensions ordinaires, les traitements des fonctionnaires, les salaires des ouvriers, les centimes additionnels aux communes, le fonds communal et les travaux d'intérêt économique reconnus de nécessité urgente¹⁴.

⁷ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 94.

⁸ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « Mission en Amérique de Van de Vyvere », février 1916.

⁹ Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique*, *op.cit.*, p. 197.

¹⁰ Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1914-1921)*, Bruxelles, Dewit, vol. 3, 1937, p. 17.

¹¹ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, vol. 1, Bruxelles, Dewit, 1919, p. 76.

¹² André HARDEWYN, « Een 'vergeten' generale repetitie : de Duitse oorlogbelastingen in België tijdens de Eerste Wereldoorlog », *Cahiers d'Histoire du Temps présent (30/60)*, 1996, p. 188.

¹³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 73, « Avis », 12 novembre 1914.

¹⁴ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, *op.cit.*, p. 77.

Lorsque la ligne de combat se stabilise des Vosges à l'Yser, il paraît nécessaire à l'Allemagne d'établir une organisation durable qui remplace les réquisitions. Le 5 décembre 1914, le gouverneur général Moritz von Bissing, qui a remplacé le défunt Colmar von der Goltz depuis le 27 novembre, franchit une étape supérieure dans le pillage du pays. Il impose une contribution de guerre de 35 millions de FB par mois. Plus besoin d'organiser les réquisitions, il suffit de faire payer à la Belgique le coût de l'occupation. Face à la colère des représentants belges des Conseils provinciaux, le chef de l'administration civile allemande Maximilian von Sandt suggère d'abandonner les réquisitions mais augmente l'impôt de guerre à 40 millions mensuels, pendant un an, afin d'atteindre la somme colossale de 480 millions. Les représentants des Conseils provinciaux quittent la réunion par peur d'aggraver davantage la situation¹⁵.

Publié officiellement le 11 décembre, cet impôt de guerre, dont le montant total dépasse de 160 millions l'entièreté des recettes fiscales de 1913¹⁶, fixe les premières mensualités à janvier 1915. Acculés, les représentants des conseils provinciaux conviennent avec le secrétaire général Buisseret qu'outre les emprunts contractés auprès de la Banque nationale et l'émission massive de Bons du Trésor pour couvrir la contribution de guerre¹⁷, les impôts existants doivent être augmentés, sous peine de laisser les finances publiques exsangues en quelques mois¹⁸. Édité en Angleterre, *L'Indépendance Belge* se lamente de la ruine qu'apporte l'envahisseur, sans aucune préoccupation morale, en mettant ainsi les caisses au pillage après avoir assassiné les habitants¹⁹. *Le Bien Public* parle quant à lui de la plus grave affaire financière qui se soit présentée en Belgique jusqu'alors²⁰. Renseignant le gouvernement au Havre sur la situation financière du pays, le baron Léon Capelle, directeur général aux Affaires étrangères, écrit qu'il est question, au début de l'année 1915, d'établir des centimes additionnels progressifs aux contributions directes. Mais l'idée est abandonnée car la situation budgétaire s'avèrerait finalement moins grave que prévue²¹.

Durant tout le conflit, les impôts de guerre seront payés par la Banque nationale, qui émet continuellement de nouveaux billets belges, ayant évacué en toute urgence son encaisse métallique lors de l'invasion. La Société Générale acquiert également le droit d'émettre des billets pour couvrir les impôts de guerre. Le Reich exige le paiement en francs belges, afin d'éviter un gonflement de sa propre monnaie. En effet, depuis le 3 octobre, l'occupant a imposé le cours forcé du mark allemand, au taux de 1,25 FB. C'est une des principales mesures grâce auxquelles il parvient à exploiter le pays et à dominer l'édifice financier. La Belgique est rapidement noyée de marks-papiers au cours forcé émis par la *Reichsbank*, puisque les soldats allemands achètent toutes les denrées sur lesquelles ils arrivent à mettre la main. La méfiance des Belges à l'égard du mark en stimule considérablement la circulation : le public cherche à se défaire de ses marks le plus vite possible et paie donc de préférence avec des billets allemands. Les marks s'accumulent à la Banque nationale et à la Société Générale, mais l'occupant leur refuse en février 1915 de les utiliser pour payer les impôts de guerre, car il ne désire pas gonfler sa propre circulation, s'efforçant par tous les moyens

¹⁵ *Ibid.*, p. 170.

¹⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1913, *op.cit.*

¹⁷ Les bons interprovinciaux émis à 5% pour le paiement de la contribution de guerre fixée par l'occupant atteignent le montant nominal de 1,87 milliard de FB entre 1915 et 1918. Louis DAVIN, « La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, p. 360.

¹⁸ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, *op.cit.*, p. 176.

¹⁹ *L'Indépendance Belge*, 17 décembre 1914, p. 1.

²⁰ *Le Bien Public*, 17 décembre 1914, p. 1.

²¹ AGR, *Charles de Broquenille*, n° 445, « note du baron Capelle », 8 octobre 1915.

de faire payer ses prélèvements sur l'économie belge, en monnaie belge. Il est évident que les marks servent de complément aux contributions de guerre et qu'ils permettent de vider davantage le pays de sa substance ; leur émission ne coûte rien à la *Reichsbank* et permet aux garnisons allemandes de piller légalement le territoire belge²². Au 31 décembre 1914, La Banque nationale accumule déjà 24,48 millions de marks²³. Les autorités allemandes ont même créé une Caisse spéciale qui a pour objet des remboursements à valoir sur le prix des marchandises réquisitionnées pour compte du gouvernement allemand. Bien évidemment, lesdits paiements sont réalisés en marks²⁴.

2) La taxe sur les absents

Le pillage de la Belgique prend les formes les plus diverses. Le 15 janvier 1915, le gouverneur général von Bissing envoie à Buisseret un arrêté frappant d'une taxe les Belges absents de leur pays²⁵. L'idée a d'abord été émise aux conseils communaux de Gand et de Bruxelles qu'il serait équitable de demander, sous forme d'impôt, une contribution extraordinaire aux Belges absents pour motifs de convenance personnelle et qui donc ne prennent pas leur part des charges pesant sur la population²⁶. L'idée sourit à von Bissing, qui se l'approprie pour y donner un caractère spoliateur : « les Belges imposés pour l'année 1914, au profit de l'État, à la contribution foncière, à la contribution personnelle et au droit de patente, qui, après le commencement de la guerre, ont volontairement quitté leur domicile belge et ont séjourné plus d'un mois hors de la Belgique, ont à acquitter une cotisation additionnelle extraordinaire s'élevant à dix fois le principal des impôts précités pour 1914, à moins qu'ils n'aient repris leur domicile avant le 15 février 1915 (...). »²⁷

L'émotion est vive au sein de l'administration des Finances et des milieux judiciaires, chargés de coopérer à l'exécution de cet arrêté qui fait bon marché de la liberté individuelle et des droits des gens, surtout que la moitié du produit de l'impôt ira directement au gouvernement général, en plus de l'impôt de guerre. Mais l'administration allemande est intraitable²⁸. Le 23 février, Buisseret propose quelques adoucissements au projet, notamment que l'impôt ne devrait avoir pour base que la contribution personnelle, et non l'ensemble des trois vieilles contributions directes ; que le produit de la taxe devrait être consacré à l'administration du territoire et non à des dépenses de guerres ; enfin que l'occupation par des soldats allemands des maisons des absents en cas de non-paiement devrait être supprimée. Von Bissing accepte les demandes et un arrêté mettant la taxe sur les absents en application est publié le 1er avril 1915²⁹.

L'administration communale de Bruxelles envoie alors plusieurs lettres de protestation contre cette taxe qui serait « incompatible avec les dispositions des traités internationaux » et « contraire [au] système législatif [belge] qui tend à assurer aux particuliers une complète liberté individuelle »³⁰. Mais von Bissing balaie les critiques : « l'arrêté n'est pas en contradiction expresse avec l'article 48

²² Pierre KAUCH, *La Banque nationale, op.cit.*, pp. 287-298.

²³ BNB, *rapport des années 1914 à 1918*, Bruxelles, 1919.

²⁴ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « syndicat de garantie pour les réquisitionnés non cautionnés par une banque », s.d.

²⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 79, n° 65, « Gesetz – und Verordnungsblatt für die okkupierten Gebiete Belgiens », 15 janvier 1915.

²⁶ *Le Bien Public*, 20 décembre 1914, p. 1.

²⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 79, n° 65, « Impôt additionnel extraordinaire à charge des absents : instruction administrative », 27 février 1915.

²⁸ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915), op.cit.*, p. 229.

²⁹ *Ibid.*, p. 265.

³⁰ *Ibid.*, p. 297.

de la Convention de La Haye relative à la guerre sur terre car cet article prévoit que des impôts autres que les impôts existants peuvent être levés dans le territoire occupé afin de couvrir les frais réguliers d'administration. »³¹

L'administration belge traîne cependant du pied pour mettre la taxe en application. Le 21 avril, Maximilian von Sandt presse Buisseret de travailler « par tous les moyens, à la rentrée régulière des impôts échus » et « de donner des instructions en ce sens aux employés sous [ses] ordres et d'exercer un contrôle sévère et permanent pour que les impôts de l'année courante rentrent ponctuellement »³². Le chef de l'administration allemande n'est pas du tout satisfait du travail de l'administration belge qu'il accuse d'agir avec lenteur dans le recouvrement des impôts, en particulier de la taxe sur les absents. En août, après plusieurs plaintes de von Sandt, tous les rôles de l'impôt sur les absents sont enfin établis : 3010 absents ont à payer 4.201.000 FB³³.

Mais l'affaire prend une autre tournure en décembre 1915, par suite de l'intervention de la Cour d'appel de Bruxelles. Les avocats Touchard et Van Bastelaer plaident à la suite d'une requête adressée à la Cour d'appel par l'élu libéral Louis Franck, contre une décision l'imposant au décuple à titre d'absent. Touchard démontre que la taxe est contraire au droit et que les fonctionnaires belges ne peuvent prêter la main à l'application d'un arrêté illégal, puisqu'ils sont les fonctionnaires du gouvernement belge et non de l'occupant. De plus, il est normal que de nombreux Belges ont considéré comme un devoir de passer la frontière pour rendre des services à la cause de la Belgique et de ses alliés. Les en empêcher en les menaçant d'une lourde imposition revient à affaiblir l'État belge. Or, l'arrêté allemand prescrit qu'il revient aux fonctionnaires belges de prélever l'impôt. C'est inadmissible pour Touchard, puisque les fonctionnaires ne peuvent combattre les intérêts nationaux de leur patrie. De plus, jamais dans l'histoire n'a-t-on vu un belligérant imposer les nationaux d'un État ennemi qui se soustraient à l'occupation ; seule l'Assemblée nationale française de 1789 imposa triplement les nobles qui s'efforçaient de reconquérir leurs privilèges depuis l'étranger, mais il s'agissait d'un État taxant ses propres ressortissants. Enfin, Touchard signale incidemment que depuis la Convention de La Haye, un impôt créé par l'occupant doit être perçu en vertu d'un ordre écrit et sous la responsabilité d'un général en chef, ce que von Bissing n'est pas. La Cour d'appel se déclare incompétente pour trancher³⁴.

Il en résulte que les contribuables frappés de cet impôt n'ont pas d'autre recours que devant les tribunaux de première instance. Et c'est le tribunal de première instance de Bruxelles qui déclare, en janvier 1916, la suspension des mesures d'exécution de la taxe sur les absents, sur les motifs que l'avocat Touchard a présentés³⁵. Après une nouvelle ordonnance identique en mars 1916, le président du tribunal se voit relevé de ses fonctions par ordre de von Bissing, furieux, qui considère que la décision du tribunal présente « le caractère d'une déclaration intentionnellement hostile à l'Allemagne ». La nouvelle de cet incident est reçue avec irritation par de nombreux membres du

³¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 79, n° 65, « réponse à la pétition du 29 janvier 1915 de l'administration communale de Bruxelles », 20 février 1915.

³² AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 73, « Circulaire de Maximilian von Sandt », 21 avril 1915.

³³ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, *op.cit.*, p. 491.

³⁴ *Ibid.*, pp. 491-496.

³⁵ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, vol. 2, Bruxelles, Dewit, 1919, pp. 11-13.

barreau, qui commencent à parler de se mettre en grève et de ne plus reparâitre au Palais de justice avant la fin de la guerre³⁶.

Le 18 mars 1916, face à l'émotion grandissante, la Cour de cassation estime « que l'administration de la justice par les tribunaux que l'occupant a laissés en fonctions, ne peut avoir lieu que conformément à leur loi nationale, combinée avec les règles du droit des gens ». La Cour reconnaît certes que les juges doivent « éviter toute hostilité envers le pouvoir occupant » mais ils doivent également « tenir à la plénitude de leur indépendance ». Le 22 mars, Maximilian von Sandt répond à la Cour que les craintes qui existent dans la magistrature belge à propos de son indépendance sont sans fondement. La Cour de cassation se déclare satisfaite. Mais dans le monde du barreau, la désillusion est grande. Le conseil de l'Ordre des avocats près la Cour d'appel fait savoir que la satisfaction de la Cour de cassation est « une pénible déception » et que leur « patriotisme en est douloureusement affecté »³⁷.

Le 1^{er} mai 1916, la Cour de cassation rend un arrêt définitif en matière d'impôt sur les absents, reprenant la position de la Cour d'appel et se déclarant donc incompétente en la matière. Mais la taxe n'a de toute façon plus été perçue par l'administration belge depuis l'ordonnance rendue par le tribunal de première instance en janvier 1916. Les autorités allemandes n'insistent plus³⁸. L'affaire de la taxe sur les absents offre un précédent aux observateurs attentifs au sein du pays occupé : elle démontre que les Belges peuvent réussir à échapper aux mesures fiscales de l'occupant. Les experts belges de la fiscalité sauront s'en souvenir.

3) La proposition allemande d'un impôt progressif

À la fin de l'année 1915, le dernier versement des 480 millions de l'impôt de guerre n'est pas encore versé que déjà les autorités allemandes imaginent de répéter la fructueuse opération. En octobre 1915, le ministre de la Guerre du Reich propose au gouverneur général von Bissing de porter la contribution de guerre de 40 à 50 millions mensuels car, selon lui, le pays serait assez riche et doit supporter, autant que possible, les frais de l'armée et de l'administration allemandes. Von Bissing lui répond cependant par la négative ; la Belgique était peut-être riche avant la guerre, mais ce n'est plus le cas d'après lui. « Un sixième de la fortune nationale était déjà perdu l'année dernière ; depuis lors, les pertes sont devenues plus considérables et augmentent encore tous les jours. » De plus, si on ajoute les réquisitions et les marchandises confisquées aux 480 millions de la contribution de guerre, la Belgique aurait contribué, en 1914 et 1915, pour au moins deux milliards de FB. Augmenter la contribution de guerre détruirait la vie économique du pays et forcerait l'Allemagne à recourir à la contrainte « par la levée d'un impôt sur le capital », considère von Bissing. Il estime que l'emploi de mesures coercitives serait le début d'une politique de destruction et ferait du tort au Reich³⁹.

La « politique de mansuétude » du gouverneur général l'emporte. Le 22 novembre 1915, Maximilian von Sandt annonce aux représentants de la Banque nationale et de la Société Générale les nouvelles contributions de guerre de 40 millions mensuels, tout en précisant que le Reich ne

³⁶ *Ibid.*, pp. 93-96.

³⁷ *Ibid.*, pp. 126-129.

³⁸ *Ibid.*, pp. 131-135.

³⁹ Joseph DE SMET, *La majoration de la contribution de guerre en décembre 1916*, Louvain, 1926, pp. 12-13.

veut pas « frapper les contribuables outre mesure et sans compromettre en quoi que ce soit, la vie économique [du] pays »⁴⁰. Comme la Banque nationale refuse d'émettre de nouveaux emprunts, le commissaire général allemand pour les banques en Belgique déclare le même jour qu'il procédera aux mesures les plus sévères si elle ne coopère pas. « Soyez assurés que la résistance des banques sera vaine », menace-t-il⁴¹.

Le 4 décembre, l'impôt de guerre de 40 millions est prolongé par von Bissing, sauf que cette fois, la contribution est payable « jusqu'à nouvel ordre », autrement dit indéfiniment. Les Conseils provinciaux, dos au mur, sont d'avis qu'il sera dès lors nécessaire de créer de nouveaux impôts pour subvenir aux demandes allemandes⁴². Von Sandt a calculé de son côté que le déficit du budget annuel belge atteindrait 70 millions, sur un budget proche de 175 millions pour l'année 1915. On est très loin des 318 millions de 1913, car les recettes des impôts indirects – douanes et accises surtout – se sont complètement effondrées. L'assiette fiscale connaît en effet une large réduction à cause de l'arrêt des flux commerciaux, des dévastations de la guerre et de l'augmentation extrême du chômage⁴³.

L'équilibre budgétaire reste important aux yeux des Allemands ; c'est l'assurance que la Belgique continuera de payer les énormes contributions de guerre. Dans cette optique, von Sandt considère que la meilleure solution consiste à taxer les fortunes des classes bourgeoises puisqu'il n'y a de toute façon plus grand chose à prendre aux classes ouvrières. Frappé par la modération des impôts en Belgique (les péages représentent 59% des recettes totales en 1913) et par la vétusté des trois contributions directes, en particulier la contribution personnelle et le droit de patente dont les recettes sont dérisoires, von Sandt transmet à la fin de 1915 à Buisseret un projet de décret établissant, à partir de 1916, un double impôt sur le revenu global et sur la fortune mobilière, selon la méthode prussienne de l'*Einkommensteuer*⁴⁴.

La structure fiscale allemande repose en effet sur un impôt progressif sur le revenu général, l'*Einkommensteuer*, d'abord réformé en Prusse en 1891, introduisant la déclaration obligatoire, la personnalité de l'impôt et la progressivité des taux⁴⁵. Le déficit du budget de 1916 est jugé trop important pour le couvrir uniquement par une augmentation des impôts existants et Maximilian von Sandt estime que « de nouvelles sources de recettes doivent être ouvertes par lesquelles les classes possédantes, principalement, soient amenées à payer des impôts plus élevés d'après leurs facultés contributives personnelles. Ce but sera atteint de la manière la plus adéquate par l'imposition du revenu et de la fortune qui, déjà avant la guerre, a été recommandée à différentes reprises par des hommes politiques belges considérables. »⁴⁶

La référence à des « hommes politiques considérables » ne peut signifier que les dirigeants socialistes, le reste de la classe politique belge étant opposée à l'imposition progressive de la fortune mobilière. Cela n'embarrasse pas le moins du monde von Sandt, qui se veut stratégique : la mesure aura peu de risques de susciter la colère du peuple belge comme la taxe sur les absents puisqu'elle

⁴⁰ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « traduction du discours de von Sandt », 22 novembre 1915.

⁴¹ *Ibid.*, « traduction du discours du commissaire général pour les banques en Belgique », 22 novembre 1915.

⁴² Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, *op.cit.*, pp. 486-488.

⁴³ André HARDEWYN, «Een 'vergeten' generale repetitie (...)», *op.cit.*, p. 191.

⁴⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « Projet de décret établissant un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune », 24 décembre 1915.

⁴⁵ Jules INGENBLEEK, *Impôts directs et indirects sur le revenu*, *op.cit.*, pp. 191-258.

⁴⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « Traduction de la lettre de Maximilian von Sandt au ministère des Finances », 22 décembre 1915.

ne concernera que les plus riches, et les Allemands veulent éviter tout vaste mouvement de rébellion qui nécessiterait des renforts militaires importants pour être maté⁴⁷. La proposition d'impôt sur les capitaux mobiliers vise les fortunes supérieures à 7500 FB et se double d'un impôt sur les revenus du travail supérieurs à 1200 FB par an. La double mesure introduit en outre la progressivité des taux : pour l'impôt sur les revenus du travail, la base sera de 100 FB (mensuels donc) et variera de 0,46 à 5% jusqu'aux revenus mensuels de 5000 FB ; l'impôt sur le capital mobilier variera de 0,04 à 0,27% pour des montants imposables de 7500 à 1.000.000 FB, avec 0,3% additionnels pour chaque tranche de 100.000 FB supplémentaires. Les inspecteurs des Finances recevront en outre des pouvoirs spéciaux pour évaluer les revenus et fortunes, tandis que les contribuables seront tenus de répondre au mieux de leur connaissance, sous peine de voir le double impôt augmenter de moitié⁴⁸.

La proposition allemande intervient dans un contexte où les autres nations modifient également leurs systèmes fiscaux respectifs. La France, qui a fait la première application d'un impôt global sur le revenu en 1914, bascule définitivement dans un nouveau régime fiscal en 1917 en créant des impôts par catégories de revenus – l'équivalent des cédules anglaises⁴⁹. En Grande-Bretagne, Lloyd George a déjà augmenté l'*income tax* en 1914 à la veille de la guerre. En 1915, l'idée d'un impôt sur les petits revenus commence à faire son chemin et la nécessité de maintenir l'armée mobilisée à grande échelle entraîne en effet l'extension de l'*income tax* à davantage de personnes aux petits revenus en 1916 (une nouvelle réforme sera menée en 1920)⁵⁰. Aux Pays-Bas, l'impôt progressif sur le revenu, créé en 1892, devient lui aussi au cours de la guerre un véritable impôt de masse, touchant à l'entièreté de la population⁵¹.

En Belgique, la proposition de von Sandt fait l'effet d'une bombe au sein de l'administration belge et suscite de nombreuses objections de Buisseret, qui s'oblige à réfléchir à ce que son département peut mettre en place pour éviter l'impôt progressif et ses mesures coercitives⁵². Buisseret écrit à von Sandt qu'il reconnaît que la Convention de La Haye de 1907 permet à l'occupant d'introduire de nouveaux impôts, mais il critique vivement la proposition allemande qui serait « en opposition complète avec le régime fiscal existant en Belgique depuis la constitution de sa nationalité ». En outre, les Belges seraient complètement opposés à la possibilité pour les inspecteurs de mener des enquêtes « qui atteindraient le contribuable dans sa personne même, en l'obligeant à révéler ses affaires d'intérêt les plus personnelles, les plus intimes, et en permettant à l'administration d'en pénétrer le secret ». Enfin, Buisseret indique que les recettes de 1915 s'avèreraient plus généreuses que prévues et que les difficultés de 1916 proviendraient du fait que les Allemands bousculent eux-mêmes l'assiette fiscale. C'est en effet avec affliction que Buisseret voit l'autorité allemande « s'occuper notamment de créer une université flamande à Gand et une école normale flamande à Bruxelles »⁵³. La *Flamenpolitik* visant à terme la germanisation de la Belgique coûte cher... Mais le déficit du budget n'atteindrait que 25 millions au lieu des 70 millions

⁴⁷ André HARDEWYN, «Een 'vergeten' generale repetitie (...)», *op.cit.*, p. 191.

⁴⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « Traduction du discours adressé par S. Exe. M. von Sandt aux délégués des députations permanentes », 22 novembre 1915.

⁴⁹ Nicolas DELALANDE, Alexis SPIRE, *Histoire sociale de l'impôt*, *op.cit.*, pp. 38-41.

⁵⁰ Martin DAUNTON, *Just taxes*, *op.cit.*, pp. 36-48.

⁵¹ Wantje FRITSCHY, « A history of the income tax in the Netherland », *op.cit.*, p. 1058.

⁵² AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « note de Buisseret », 7 janvier 1916.

⁵³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « lettre de Buisseret à von Sandt », 1 février 1916.

calculés par von Sandt, et Buisseret veut à tout prix éviter de réaliser une réforme aussi titanesque de la fiscalité qui nécessiterait des mois de préparation minutieusement réglée en temps normal⁵⁴.

Von Sandt répond quelques jours plus tard qu'il n'est pas d'accord avec l'analyse du secrétaire général mais qu'il est prêt à entrer dans un examen de ses propositions et que de nouvelles idées doivent lui être soumises avant le 22 février 1916⁵⁵. Forcé de trouver des solutions endéans les quinze jours, Buisseret envoie plusieurs propositions aggravant sérieusement la charge fiscale. On y retrouve notamment un impôt foncier progressif pour les grands propriétaires dès que le revenu cadastral atteint 2000 FB (en 1909, 32.406 propriétaires fonciers entrent dans cette catégorie, les 24 plus riches d'entre eux ayant un revenu cadastral supérieur à 100.000 FB⁵⁶ ; environ 9600 propriétaires possèdent alors plus de la moitié de la terre belge dans leur patrimoine⁵⁷) ; une augmentation de la taxe sur les bénéfices des sociétés créée en 1913⁵⁸ ; un impôt supplémentaire sur les revenus des dirigeants et les administrateurs de sociétés qui touchent plus de 20.000 FB ; une extension de la taxe cinématographique à tous les spectacles « où vont s'amuser les Allemands et des Belges frivoles ou égoïstes trop vite oublieux des malheurs de leur pays »⁵⁹ (sont désormais assujettis non plus les exploitants mais indirectement les spectateurs) ; une taxe sur les courses de chiens ; un droit de licence pour toutes les ventes au détail de boissons ; une augmentation de tous les droits de douane de 10% ; une augmentation des accises sur le tabac, la bière et les vins préparés ; enfin la création de droits de succession en ligne directe⁶⁰.

En dehors des accises, Buisseret estime qu'il touche principalement la minorité des classes aisées et des entreprises qui tireraient profit de la guerre, sans pour autant s'avancer vers un impôt progressif sur les revenus du travail et du capital⁶¹. Von Sandt émet des doutes sur les hypothèses optimistes des recettes de 1916 que Buisseret lui envoie avec ses nouvelles propositions, mais il considère néanmoins qu'une tentative valable est faite dans la bonne direction et donne « provisoirement » suite « au vœu du ministère des Finances, à s'abstenir d'établir pour 1916 un impôt général sur la fortune et le revenu »⁶².

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des recettes fiscales durant la guerre (à l'exception de 1914). On y constate clairement la chute presque vertigineuse des recettes fiscales entre les résultats pour 1913 (317,7 millions) et les années de guerre. En effet, les dévastations du conflit, les impôts de guerre, la diminution drastique du commerce ont fortement impacté les résultats, en particulier pour les douanes et les accises.

⁵⁴ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, *op.cit.*, p. 152.

⁵⁵ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « lettre de von Sandt à Buisseret », 7 février 1916.

⁵⁶ AE, *Michel Lévê*, farde 67, « état statistique du nombre des propriétaires fonciers par catégorie de revenus cadastraux », 1909.

⁵⁷ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, *op.cit.*, p. 153.

⁵⁸ L'idée serait de toucher la multitude des spéculateurs qui se seraient improvisés commerçants et qui seraient en train de prospérer pendant la guerre. *Ibid.*, p. 153.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 152.

⁶⁰ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 1049, « note de Buisseret », s.d.

⁶¹ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, *op.cit.*, p. 152.

⁶² AGR, MF/SG, vol. 2, farde 1049, « lettre de von Sandt à Buisseret », 2 mars 1916.

Tableau 4 : recettes fiscales de 1915 à 1918

	1915	1916	1917	1918
Total des impôts	182.235.967	204.398.123	227.553.662	159.545.888
Contributions directes	72.339.265	98.732.519	98.032.867	22.963.867
Douanes	17.739.707	22.696.866	24.935.582	18.265.937
Accises	58.635.366	40.710.032	42.199.105	39.335.270
Enregistrement	33.521.629	42.258.706	62.386.108	78.980.814
Total des recettes (avec péages)	207.823.154	242.002.544	272.865.083	232.775.743

Source : Règlement définitif des budgets 1915-1918, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 62, p. 8 et Fernand VRANCKEN, Edmond SEULEN, « Financement et liquidation de la première guerre mondiale », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, p. 32.

Toujours à la recherche de la meilleure manière possible de piller la Belgique occupée, les autorités allemandes instituent une centrale des sucres et imaginent en mai 1916 de faire supporter par le budget belge les frais de ce bureau. Obligé d'obéir à cette décision, Buisseret cherche une solution peu onéreuse : une taxe de dix centimes par sac de cent kilos sortant des raffineries. Von Sandt juge le projet excellent et remplace la taxe de dix centimes par une taxe d'un franc ! Au CNSA, Francqui considère qu'il s'agit là d'un vol organisé. Il calcule que la mesure rapporterait 1,2 million de FB d'octobre 1916 à octobre 1917. Les autorités allemandes promettent qu'une partie du produit de la taxe serait rendue à la Belgique, mais ni Francqui, ni Buisseret ne croient sincèrement en cette promesse⁶³. Dès le mois suivant, en juin 1916, une pénurie de sucre est presque générale chez les négociants : les Belges maudissent les spéculateurs, mais c'est en réalité l'occupant qui s'enrichit sans scrupules. Les autorités allemandes ont saisi les mélasses des grands distillateurs belges désormais obligés de les fournir à la centrale des sucres, qui les revend aux fabricants de levure à 30 FB au lieu de 12 FB ; le bénéfice doit être énorme sur des millions de kilos de sucre. De plus, le sucre qui sort des usines belges à 73 FB le kilo est revendu aux communes pour 93 FB : rien que sur les 30.000 tonnes de sucre produits en 1915, cela fait un bénéfice de 3 millions de FB⁶⁴. L'économie du pays suffoque complètement sous la griffe de l'occupant. Le 13 novembre 1916, les industriels belges écrivent une lettre de protestation à von Bissing pour dénoncer les déportations des ouvriers qui ruinent la production, l'impôt de guerre qui rend la vie économique impossible, le fléau généralisé du chômage et le but que viseraient les dirigeants du Reich, à savoir « l'anéantissement économique de la Belgique »⁶⁵.

Une note écrite en août 1916 et envoyée au gouvernement du Havre en décembre 1916 tente de chiffrer les déprédations allemandes jusqu'alors. L'occupant se vanterait d'avoir enlevé pendant la dernière année près de 5 millions de FB de marchandises de tout genre par jour ; les réquisitions pourraient dépasser 2,5 milliards au total. Les contributions de guerre atteignent deux fois 480 millions, plus les amendes, soit probablement plus d'un milliard. Les dommages de guerre sont évalués à 1,5 milliard. Les emprunts aux Alliés vont bientôt dépasser 3 milliards ; 100 millions par mois en moyenne. La guerre a donc déjà coûté 8 milliards à la Belgique. D'autre part, la circulation

⁶³ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, *op.cit.*, pp. 150-151.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 197-198.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 394-396.

des billets à la Banque nationale est passée de 700 à 800 millions d'avant-guerre à 1,3 milliard ; il faut y ajouter 800 millions de billets de la Société Générale et 1 milliard de marks-papiers allemands, soit au total une circulation de 3,1 milliards. Ce chiffre formidable, qui met en péril le crédit de la Belgique, inquiète au plus haut point les autorités belges au Havre. Le change pourrait tellement baisser que le pays ne pourrait plus rien acheter à l'étranger, ni exporter, lorsque la guerre sera finie⁶⁶.

4) Un impôt allemand sur la fortune mobilière

Suite à l'échec de sa première proposition d'impôt progressif, von Sandt se tourne en mars 1916 vers la possibilité d'un impôt progressif sur les seuls revenus de valeurs mobilières, avec un taux variant de 0,5‰ à 2‰ en exonérant les fortunes inférieures à 20.000 FB⁶⁷. Mais Buisseret s'y montre à nouveau fortement réticent⁶⁸.

En octobre 1916, von Sandt s'impatiente que l'administration belge ne donne pas de suite à sa nouvelle proposition⁶⁹. Le 3 novembre, dans les anciens bureaux du ministère de l'Agriculture et des Travaux publics situés rue de la Loi, a lieu une séance à laquelle sont conviés, du côté belge, le secrétaire général, le directeur général des Douanes et Accises et le directeur général de la Trésorerie. L'autorité civile allemande est représentée par des subalternes de von Sandt ; Pochhammer, Melhorn, un conseiller de la Cour des comptes et Loeblich, auteur de ce nouveau projet d'impôt progressif sur les valeurs mobilières. Les fonctionnaires allemands reviennent à la charge en justifiant que le budget est gravement en déficit. Buisseret le conteste à nouveau. L'exercice 1914 aurait même laissé un excédent de 54 millions de FB pour les trois premiers mois de l'occupation, tandis que les recettes de 1915 auraient à peu près équilibré les dépenses. En 1916, le déficit s'élève à 30 millions, que Buisseret compte combler par des modifications au droit de patente et à la contribution foncière. Il n'y aurait aucune raison d'introduire un nouvel impôt si contraire aux traditions belges. De plus, un impôt sur la fortune ne rapporterait presque rien ; le fisc éprouverait déjà de grandes difficultés à percevoir la taxe sur les bénéfiques de 1913. Buisseret estime en conclusion qu'il vaut mieux attendre de voir si l'exercice 1917 sera en sérieux déficit ou non. Les fonctionnaires allemands finissent par céder ; c'est une nouvelle victoire importante pour Buisseret et ses collègues⁷⁰. Le secrétaire général reçoit en outre l'accord des Allemands pour que la Société Générale reporte les intérêts du premier impôt de guerre qui ne finissent pas d'être remboursés, ce qui ferait un certain poids en moins sur le budget⁷¹.

L'une des conséquences les plus étonnantes de l'émission de Bons du Trésor pour le paiement des contributions de guerre concerne le rendement du droit de patente et de la taxe sur les bénéfiques, qui serait excellent. Les bons ont en effet trouvé acheteurs parmi les grands industriels belges et les « nouveaux riches », qui sont plusieurs milliers rien qu'à Bruxelles. Il y a par exemple ceux qui ont fait de l'alimentation populaire un moyen de spéculation ; il y a aussi ceux qui se sont enrichis dans le commerce des tissus, du cuir ou du tabac. Le 11 décembre 1916, un fonctionnaire des Finances

⁶⁶ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « note sur la situation financière de la Belgique », 1 août 1916.

⁶⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 2513, « lettre de von Sandt à Buisseret », 18 mars 1916.

⁶⁸ André HARDEWYN, "Een 'vergeten' generale repetitie (...)", *op.cit.*, p. 198.

⁶⁹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 97/1, n° 327, « lettre de von Sandt à Buisseret », 21 octobre 1916.

⁷⁰ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, *op.cit.*, pp. 373-374.

⁷¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 93, n° 245, « note pour l'administration civile impériale allemande », 14 décembre 1916.

témoigne aux journalistes et auteurs de *Cinquante mois d'occupation allemande* que les bénéficiaires de guerre doivent être considérables, car l'impôt qui les frappe et qui varie de 1 à 5% pour des bénéficiaires situés entre 10.000 et 50.000 FB fournira 6 millions de FB, tandis que le même impôt sur les cultivateurs procurera 8 millions de FB. Ces mêmes « nouveaux riches » prêtent ensuite des sommes considérables aux communes qui doivent participer au paiement de l'impôt de guerre⁷².

Le 5 octobre 1916, le ministre de la Guerre du Reich demande à von Bissing d'augmenter l'impôt de guerre de 40 à 80 millions mensuels, qui pourront être payés « facilement par de nouveaux impôts ». L'état-major militaire en Allemagne n'a que faire de la survie économique de la Belgique. Von Bissing répond le 25 octobre que ce n'est pas une bonne idée, l'augmentation de la circulation monétaire en Belgique n'étant absolument pas liée à une quelconque croissance économique. Bien au contraire, insiste-t-il, elle est liée à l'émission de billets pour payer l'impôt de guerre et à l'entrée incessante de marks-papiers sur le territoire. Von Bissing conseille de maintenir la contribution à un niveau acceptable – la Belgique a payé 1020 millions de FB en deux ans – et de rapatrier à Berlin les réserves de marks accumulées par la Banque nationale et la Société Générale. Le commissaire général allemand des banques en Belgique estime également, le 6 novembre, qu'une levée forcée d'une contribution de guerre de 80 millions par voie d'impôts est impossible à cause de la somme énorme, « surtout que jusqu'ici on n'y connaît pas les impôts directs sur les revenus ». Il propose la somme de 50 à 60 millions à la place⁷³. En décembre 1916, l'impôt de guerre passe donc à 50 millions par mois. Les Conseils provinciaux rejettent symboliquement la mesure⁷⁴. En conséquence, Buisseret augmente à nouveau les impôts existants : contribution foncière, droit de patente, taxe sur les bénéficiaires⁷⁵.

Reprenant l'idée de von Bissing, l'occupant force la Banque nationale et la Société Générale, en mars 1917, de placer leurs énormes avoirs en marks en compte productif d'intérêt auprès de la *Reichsbank* à Berlin. Mais les marks continuent d'affluer à cause des dépenses de garnison et du paiement au comptant de réquisitions ou d'achats effectués par les centrales destinées à vider le pays. A la fin de l'occupation, les marks détenus effectivement en Belgique auraient atteint un montant estimé à environ trois milliards de FB. À côté de ces avoirs, le public détient au 31 octobre 1918, des monnaies d'argent pour 150 millions, des billets de la Banque nationale pour 1250 millions, des billets de la Société Générale pour 1525 millions, ce dont il faut déduire l'encaisse des banques recensée : 500 millions, soit en tout 5550 millions de billets belges en circulation. De plus, il y a à Berlin des dépôts de marks équivalant à 2125 millions de FB⁷⁶. Toutes ces sommes viendront peser lourdement sur la dette publique belge.

En avril 1917, le baron von Bissing décède. La « politique de mansuétude » est terminée. Les vues du ministère de la Guerre du Reich sont imposées. Le général Ludwig von Falkenhausen succède à la tête du gouvernement général. Ce dernier, impitoyable, fait passer la contribution de guerre à 60 millions le 15 juin 1917⁷⁷. Quelques jours auparavant, von Falkenhausen convoque les Conseils provinciaux le 2 juin pour assurer le règlement de la nouvelle contribution. Dans cet

⁷² Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, op.cit., pp. 464-467.

⁷³ Joseph DE SMET, *La majoration de la contribution de guerre*, op.cit., pp. 14-37.

⁷⁴ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, op.cit., pp. 441-442 ; 451-454.

⁷⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 92, arrêté modifiant la législation en matière d'impôts directs, 17 décembre 1916.

⁷⁶ Pierre KAUCH, *La Banque nationale*, op.cit., pp. 299-303.

⁷⁷ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, vol. 3, Bruxelles, Dewit, 1919, pp. 240-241.

objectif, il fait savoir que désormais les gouverneurs de province peuvent prendre d'autorité les mesures nécessaires en vue du paiement. Un rejet symbolique n'est même plus attendu des Conseils. Forcé d'émettre un nouvel emprunt et complètement démuni face aux déportations et aux réquisitions croissantes, l'un des directeurs de la Banque nationale déclare que « tandis que la Convention de La Haye est invoquée pour nous imposer des contributions de guerre qui vont grandissant, on rend illusoire notre droit de nous appuyer sur la même Convention pour échapper aux réquisitions excessives qui ruinent le pays. »⁷⁸

Poursuivant sur sa lancée de neutralisation des autorités belges, von Falkenhausen fait publier un arrêté, le 12 juin 1917, créant deux ministères des Finances. Pour chacune des deux régions administratives – Flandre et Wallonie – les administrations des Contributions directes, des Douanes et Accises, de l'Enregistrement et des Domaines seraient confiées à un ministre des Finances spécial à partir du 1^{er} juillet 1917. Buisseret ne conserverait le contrôle – provisoirement – que des administrations de la Trésorerie, de la Dette publique, des Caisses des veuves et orphelins⁷⁹. Von Falkenhausen recule cependant devant le gâchis et les difficultés techniques que représente la division du département des Finances, une absurdité politique voulue essentiellement par Berlin. Il nomme finalement le haut fonctionnaire allemand Pochhammer, qui a servi sous les ordres de von Sandt, au titre de *Königlich Geheimer Oberfinanzrat* (Conseiller supérieur secret des Finances) pour les deux régions⁸⁰.

A partir de la fin du mois de juillet et du mois d'août 1917, le budget général, fraîchement publié, est divisé en deux. Plus d'un quart (68 millions sur un peu plus de 270 millions de recettes) va directement dans la poche des Allemands, en plus de l'impôt de guerre (ce qui signifie que 24 millions supplémentaires, marqués dans le budget comme dépenses pour les intérêts et amortissements contractés par les provinces pour le paiement de la contribution de guerre, se rajoutent aux 68 millions accaparés par le Reich). Une telle rafle continue d'accélérer le déficit du budget. Von Falkenhausen y voit l'excuse parfaite pour introduire à nouveau la proposition d'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers car son rendement probable – environ 10 millions – permettra de participer au comblement du déficit⁸¹. Officieusement, la mesure permettra surtout de connaître l'état des fortunes belges, ce que soupçonnent d'ailleurs les hauts fonctionnaires belges⁸².

Von Falkenhausen n'est pas aussi diplomate que von Bissing en son temps ; il n'est pas question de tergiverser avec Buisseret. L'impôt progressif sur le capital mobilier est désormais inéluctable. Il est publié le 2 août 1917 par l'intermédiaire du *Königlich Geheimer Oberfinanzrat* Pochhammer. Jamais le pays n'a connu de tels moyens de contrôle attribués à l'administration des Finances : toute personne ayant sa résidence en Belgique est désormais tenue de faire connaître annuellement, à l'administration de l'Enregistrement et des Domaines, l'état de sa fortune mobilière : les valeurs en espèces et en papier-monnaie, les créances et les obligations, les rentes perpétuelles, les rentes ou pensions viagères, les Bons du Trésor, les fonds d'État, de provinces et de communes, les obligations, les actions, les parts d'intérêt, de jouissance et de fondateur ainsi que tous les effets publics quelconques⁸³. En 1917, la Belgique occupée connaît donc de manière

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 264-266.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 277.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 326.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 374-375.

⁸² *Ibid.*, pp. 477-478.

⁸³ *Ibid.*, p. 377.

exceptionnelle la mise en place d'un cadastre des fortunes : l'administration connaîtra, en théorie, l'entière des revenus de capitaux mobiliers, de manière nominative, de chaque contribuable belge.

L'impôt progressif demeure relativement faible : les fortunes inférieures à 20.000 FB sont épargnées ; pour toute fortune mobilière s'élevant de 20.000 à 35.000 FB, l'impôt annuel est de 15 FB ; pour les fortunes de 35.000 à 50.000 FB, de 27 FB ; pour celles de 50.000 à 75.000 FB, de 39 FB ; etc. L'impôt s'élève à 3500 FB pour une fortune de 1,5 million (soit un taux marginal supérieur d'à peine 2‰) et continue d'être majoré de 250 FB par échelon de 100.000 FB. Des pénalités sont cependant incluses pour les contribuables qui tenteraient d'échapper à l'impôt : de quatre à huit fois la somme due⁸⁴.

Les Allemands s'attendent à un rendement de 10 millions pour le nouvel impôt en 1917 : pour la même année, la contribution foncière rapporte alors 37 millions, la contribution personnelle 24 millions et la patente 19,2 millions⁸⁵. Malgré son montant limité face aux autres contributions directes, l'impôt marque une rupture incroyable dans les traditions fiscales de la Belgique : taux progressifs, taxation et déclaration obligatoire des revenus de valeurs mobilières, cadastre des fortunes, pénalités sévères, jamais le territoire national n'avait connu un tel chambardement ! Les auteurs de *Cinquante mois d'occupation allemande* notent cependant que l'opinion publique n'accueillerait pas mal le nouvel impôt dans son principe. Une grande partie de la population connaît une véritable misère et la mesure fiscale ne concerne que les riches. Mais l'opinion resterait néanmoins très fortement réticente à son application parce qu'il émane de l'opresseur tant détesté. Beaucoup, y compris au sein du ministère des Finances, critiquent d'ailleurs l'administration de l'Enregistrement pour avoir participé à l'élaboration de l'impôt dans sa forme finale. Cette dernière se justifie d'avoir ainsi atténué certaines dispositions qui ne s'harmonisent pas avec les traditions fiscales belges. Mais l'administration des Contributions directes a refusé d'y participer⁸⁶. L'impôt, considéré une violation de la Constitution et de la propriété privée, choque profondément la bourgeoisie du pays et les hauts fonctionnaires de l'administration belge⁸⁷.

D'ailleurs, les contribuables visés par l'arrêté allemand refusent d'aller déclarer leurs avoirs. Un arrêté du 5 septembre 1917 prolonge jusqu'au 31 octobre le délai de remise des déclarations et une circulaire précise davantage les aspects pratiques de la taxe⁸⁸. Mais les professions libérales concernées, les notaires, les avocats et les hommes d'affaires se sont concertés et affirment leur volonté de ne pas faire de déclaration. Les avocats prient le vainqueur de la taxe sur les absents, l'avocat Touchard qui est spécialisé en matière fiscale, d'étudier la question. Ce dernier convient que l'impôt sur la fortune mobilière est illégal et ne peut être valablement perçu par des fonctionnaires belges. Si le but affiché est de combler le déficit, ce qui est louable, l'objectif réel des Allemands consisterait à connaître l'état des fortunes mobilières de tous les citoyens belges. Avec un tel cadastre des fortunes, il serait alors facile pour l'occupant d'établir de nouvelles contributions de guerre bien plus élevées. De plus, après le conflit, les banques allemandes, qui connaîtraient admirablement l'état de fortune des citoyens belges, pourraient lutter contre les organismes

⁸⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 96, n° 315, « Impôt sur la fortune mobilière établi pour la partie occupée de la Belgique », 29 juillet 1917, p. 7.

⁸⁵ AGR, *MF. Anciens fonds*, farde 616/B, « Budgets des territoires occupés », 1914-1918. Voir aussi André Hardewyn, «Een 'vergeten' generale repetitie (...)», *op.cit.*, p. 207.

⁸⁶ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, *op.cit.*, pp. 378-379.

⁸⁷ André HARDEWYN, «Een 'vergeten' generale repetitie (...)», *op.cit.*, p. 205.

⁸⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 92, n° 242, « impôt sur la fortune mobilière : circulaire », 27 septembre 1917.

financiers du pays. Pour Touchard, la manœuvre se doit d'être déjouée et il n'y a qu'un seul moyen : refuser de faire sa déclaration⁸⁹.

Fin stratégie, l'avocat sait également que les conséquences de la non-déclaration ne pourront se faire sentir avant le 15 mars 1918. En effet, les contribuables disposent d'un mois après le premier avertissement. Ils peuvent faire des observations pendant quinze jours supplémentaires. Ils reçoivent alors une notification finale qui laisse deux mois pour s'exécuter, sachant que les délais que prendraient les recherches mettraient un mois supplémentaire. Et après le 15 mars 1918, il s'agira de faire opposition de nullité dans la forme, ce qui paralysera l'administration jusqu'au jugement d'un tribunal, et après lui de la Cour d'appel et éventuellement la Cour de cassation. Une décision définitive ne viendra donc qu'au bout de très longs mois. Touchard conclut ainsi : « l'intérêt majeur du pays impose de refuser de faire une déclaration et les conséquences de cette non-déclaration ne se feront certainement pas sentir avant la paix. L'attitude ainsi adoptée dans l'affaire de la taxe sur les absents a conduit à ce résultat que la perception de la taxe a été abandonnée par l'ennemi. »⁹⁰

Les considérations de l'avocat sont répandues anonymement dans tout le pays. Les déclarations déposées à l'administration de l'Enregistrement au mois d'octobre ne dépassent pas les 1% de ce qui est attendu⁹¹. Les Belges ont massivement fraudé l'impôt allemand. Le premier impôt progressif sur les revenus de valeurs mobilières à être appliqué en Belgique est un échec total.

Une anecdote qui prête à sourire permet de témoigner de cet esprit de résistance⁹² au sein même des plus hauts fonctionnaires de l'administration belge. Le 10 août 1917, Buisseret se voit mis en indisponibilité par ordre du gouvernement général. Alors âgé de 62 ans, le secrétaire général narre lui-même l'histoire. Par deux fois, il a rencontré en tram le chef allemand des Finances Pochhammer et a évité de le saluer. Pochhammer est alors venu de lui-même lui tendre sa main, mais Buisseret n'en démord pas, faisant semblant de ne pas voir la main tendue. Le *Königlich Geheimer Oberfinanzrat* le convoque dans son bureau pour lui demander si son refus est intentionnel et s'il a le dessein de continuer. Buisseret répond « oui » aux deux questions : « je suis avant tout citoyen et fonctionnaire belge. Je vois en vous l'Allemand, c'est-à-dire l'ennemi. Si étant en civil, vous me rencontriez dans la rue, je ne refuserais pas de répondre à votre salut par un coup de chapeau ; mais je ne puis vous donner une poignée de main », lui assène-t-il. Pochhammer réplique qu'il voit là de l'hostilité envers l'autorité allemande, met fin à l'entretien et Buisseret se fait renvoyé⁹³.

En février 1918, tous les hauts fonctionnaires de l'administration centrale des Finances donnent leur démission pour protester contre la scission progressive des administrations fiscales⁹⁴. Seuls les agents du service de l'ordonnancement et du service des pensions, une vingtaine environ,

⁸⁹ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, *op.cit.*, pp. 477-478.

⁹⁰ *Loc.cit.*

⁹¹ *Ibid.*, p. 479.

⁹² D'autres histoires de la résistance de l'administration sont plus dramatiques. Le 13 décembre 1917, à six heures et demi du matin, un contrôleur des contributions, Émile Stevigny, est abattu au peloton d'exécution, après avoir été condamné pour espionnage. *Ibid.*, p. 549. La mort du fonctionnaire secoue l'ensemble de l'administration. L'affaire est même reprise dans le *New York Times* pour mobiliser l'opinion publique. *The New York Times*, 18 février 1918.

⁹³ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, *op.cit.*, pp. 379-380.

⁹⁴ *ID.*, *Cinquante mois d'occupation allemande (1918)*, vol. 4, Bruxelles, Dewit, 1919, pp. 106-107.

consentent à rester en place sur les conseils de plusieurs députés et sénateurs, dans l'intérêt des citoyens belges⁹⁵.

La débâcle allemande survient brusquement. Le 8 novembre 1918, l'occupant enlève encore huit millions de marks des coffres de la Banque nationale en guise d'adieu. En vue de la fin de la guerre, von Falkenhausen constate qu'il deviendra inévitable de payer un jour à la Belgique une indemnité évaluée alors par ses collaborateurs à des montants compris entre 5 et 8,5 milliards⁹⁶. Le régime du Kaiser tombe le 9 novembre et les canons se taisent à la onzième heure du onzième jour du onzième mois. La Belgique va devoir se reconstruire. Dans cet objectif, de nombreuses personnalités belges, au sein du pays ainsi qu'au gouvernement du Havre, ont pris les devants durant la guerre. Dans le domaine de la fiscalité, c'est notamment le cas du secrétaire du Roi, Jules Ingenbleek, auteur d'une nouvelle étude qui s'avérera d'une importance fondamentale. Après les horreurs de la Grande Guerre, le temps de la justice dans l'impôt semble venu.

5) L'Institut Solvay et la Société d'Économie sociale

La restauration des finances publiques préoccupe les dirigeants belges restés au pays dès octobre 1915. Le baron Capelle en témoigne dans sa lettre adressée au gouvernement du Havre. Il sait que la recherche de l'équilibre budgétaire à l'aide de nouveaux impôts sera « une tâche ingrate » pour le parti politique qui en assumera la responsabilité, mais il est essentiel, à ses yeux, d'accomplir ce « devoir patriotique »⁹⁷.

A partir de mars 1917, dans le plus grand des mystères, trois cents personnalités belges tiennent des réunions dans les locaux de l'Institut Solvay. Elles s'y rendent sans se faire remarquer, par les divers chemins silencieux et écartés qui y conduisent, à travers le parc Léopold. Elles s'abstiennent de s'y rassembler toutes le même jour, car il ne faut pas que l'Allemagne apprenne ce qu'elles viennent faire là : travailler à la restauration de la Belgique⁹⁸. L'Institut est désormais dirigé par Maurice Ansiaux et Georges Barnich, suite au décès accidentel d'Émile Waxweiler en 1916. Les deux nouveaux directeurs veillent ainsi à la création de « groupes d'études de la Reconstitution nationale », divisés en une vingtaine de commissions dont font partie des hommes de toutes opinions, catholiques, libéraux et socialistes, appartenant aux milieux universitaires, politiques et administratifs. Leur but consiste à discuter des problèmes juridiques, politiques, sociaux et économiques futurs avec le seul souci de faire œuvre utile au pays afin de soumettre des projets de lois au gouvernement lorsque ce dernier rentrera en Belgique⁹⁹.

Parmi les groupes d'étude, se trouve un groupe des réformes financières où l'on retrouve Maurice Ansiaux, président du groupe ; Georges Barnich, le second directeur de l'Institut ; l'avocat Touchard, vainqueur des taxes allemandes ; le professeur en droit fiscal de l'ULB Georges Bigwood ; Boris Chlepner, collaborateur scientifique à l'Institut de Sociologie et secrétaire-rapporteur du groupe d'étude ; Charles Clavier, l'érudit sous-directeur des Contributions directes ; le notaire Camille Hauchamps ; le député libéral Paul-Émile Janson et les sénateurs libéraux Émile

⁹⁵ *Ibid.*, p. 126.

⁹⁶ Pierre KAUCH, *La Banque nationale, op.cit.*, pp. 302-306.

⁹⁷ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « note du baron Capelle », 8 octobre 1915, *op.cit.*

⁹⁸ Louis GILLE, Alphonse OOMS, Paul DELANDSHEERF, *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, *op.cit.*, pp. 322-323.

⁹⁹ Jean-François CROMBOIS, *L'univers de la sociologie en Belgique de 1900 à 1940*, Bruxelles, ULB, 1994, pp. 117-118.

Delannoy, Prosper Hanrez, Herbert Speyer et Jacques Albert Poelaert ; le sénateur Max Hallet et les députés Louis Bertrand et Joseph Wauters du Parti ouvrier ; le député conservateur Paul Wauwermans ; les banquiers Franz Philippson, dirigeant de la F.M. Philippson et Compagnie, le libéral Maurice Despret de la Banque de Bruxelles et Charles Morisseaux, directeur du Crédit Général Liégeois¹⁰⁰.

Ces hommes de divers horizons, dont plusieurs continueront d'influencer les politiques fiscales au cours des années 1920, élaborent quatre projets : des lois d'impôt sur les bénéficiaires de guerre¹⁰¹ et sur les successions¹⁰² qui sont publiées en 1919¹⁰³, une loi d'impôt sur les revenus (dont on n'a malheureusement pas les traces¹⁰⁴) et une codification du système financier, pour clôturer leurs travaux en mars 1918. Dans son essai d'histoire fiscale, Clavier salue ainsi « les patriotes clairvoyants, groupés à l'Institut de Sociologie ou à la Société d'Économie sociale » qui se sont préoccupés « de donner au vaste problème fiscal des solutions sagement progressives ou tout au moins ont tenté d'indiquer les directives à suivre dans cette voie. »¹⁰⁵

Le second institut cité par Clavier, la Société belge d'Économie sociale, *think tank* d'inspiration chrétienne lié à l'Université de Louvain, réalise également plusieurs projets de loi en vue de la reconstruction du pays, notamment concernant un projet d'impôts cédulaires sur les revenus. Les travaux des six sections constituées par la Société belge d'Économie sociale ne sont cependant pas pris en considération par le gouvernement d'union nationale après la libération du pays¹⁰⁶.

Le 6 décembre 1918, le nouveau Premier ministre et ministre des Finances Léon Delacroix reçoit pourtant bien une trentaine de travaux de la part du président de la Société, Charles Lagasse de Loch, et du secrétaire perpétuel, Charles Terlinden. Le professeur de sciences économiques à Louvain Fernand Baudhuin, qui devient un véritable faiseur d'opinion à partir de l'entre-deux-guerres jusqu'à sa mort en 1977, offre une explication. Delacroix remercie avec effusion les deux hommes et se déclare heureux de posséder des travaux émanant de compétences restées au pays pendant la guerre : ces travaux seront ainsi confrontés avec les projets élaborés au Havre. Cependant, seules les études de l'Institut Solvay sont prises en considération par la suite. Après le départ de Delacroix du 16 rue de la Loi, Camille Gutt, chef de cabinet de Georges Theunis, découvre le dossier intact et couvert de deux doigts de poussière, dans le placard où on l'a placé immédiatement après l'audience accordée au président et au secrétaire perpétuel de la Société belge d'Économie sociale. Ni Delacroix ni ses collaborateurs n'ont jamais ouvert ces études¹⁰⁷. Fernand Baudhuin y voit surtout de la nonchalance plutôt que des idées préconçues, mais sous-entend que le choix des études de l'Institut Solvay est appuyé « par des influences plus agissantes sans doute »¹⁰⁸.

¹⁰⁰ Le reste des membres du groupe d'étude des finances publiques comprend également E. Beco, gouverneur de la province de Brabant ; M. Hermans, avocat à la Cour d'Appel ; L. Maingie, professeur à l'ULB ; A. van Isterbeek, notaire. Boris CHELPNER, *L'impôt successoral*, Bruxelles, Institut de Sociologie (travaux des groupes d'études de la reconstitution nationale), 1919, p. 5.

¹⁰¹ Boris CHELPNER, *L'impôt sur les bénéficiaires de guerre*, Bruxelles, Institut de Sociologie (travaux des groupes d'études de la reconstitution nationale), 1919.

¹⁰² Boris CHELPNER, *L'impôt successoral*, *op.cit.*

¹⁰³ Des quatre projets, ce sont les seuls à être publiés en tant que travaux du groupe d'études de la reconstitution nationale. Jean-François CROMBOIS, *L'univers de la sociologie*, *op.cit.*, pp. 133-134.

¹⁰⁴ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 73.

¹⁰⁵ Clavier salue également le « savant théoricien, Hector Denis, qui fut en Belgique un fervent protagoniste de l'impôt et à Jules Ingenbleek qui consacra récemment, à la critique de notre contribution personnelle et à l'instauration de l'impôt sur le revenu global, deux livres très suggestifs, aussi finement écrits que bien pensés. » Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique*, *op.cit.*, pp. 6-7.

¹⁰⁶ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, Bruxelles, Bruylant, 1946, pp. 79-80.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 88.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 89.

Delacroix, avocat de formation à l'ULB, a en effet siégé dans la section juridique des groupes d'études de l'Institut Solvay en 1917, devenant l'un des proches collaborateurs d'Ernest Solvay et d'Émile Francqui durant l'occupation¹⁰⁹. Pour l'historien André Hardewyn, le rejet des projets par Delacroix s'expliquerait aussi peut-être par les fondements idéologiques conservateurs du *think tank* : un puissant antimarxisme et partisan d'un catholicisme social, qui s'oppose, entre autres, à la vision matérialiste du socialisme et à toute intervention étatique. Il s'agit donc d'une vision catholique très individuelle de la société, vision propre au XIX^e siècle avant la montée de la démocratie chrétienne. L'Institut Solvay se présente à l'inverse comme un *think tank* libéral et bien plus progressiste, désireux de rendre la fiscalité plus démocratique¹¹⁰.

Si les travaux de la Société d'Économie sociale n'ont jamais été retrouvés, ceux-ci vont profondément influencer les réflexions des conservateurs de la droite catholique. Cette opposition entre les deux *think tanks* présage donc celle qui verra s'affronter, à la libération, conservateurs et progressistes sur l'orientation à donner à la fiscalité.

6) La justice dans l'impôt

Exilé au Havre, le gouvernement belge se préoccupe également d'édifier des plans de restauration pour l'après-guerre. Au niveau fiscal, tout repose sur un seul homme : Jules Ingenbleek. Quand les troupes allemandes envahissent le pays en août 1914, Ingenbleek accompagne le roi Albert à Anvers tandis que les autres membres de la maison civile du Roi restent à Bruxelles par ordre du Souverain¹¹¹. Par la suite, et jusqu'en 1918, Ingenbleek réside à la Panne et se rend souvent au gouvernement du Havre où il sert d'observateur au Roi. C'est là que le ministre des Finances, Aloys Van de Vyvere, travaille sans relâche au financement des dépenses publiques et de l'aide alimentaire à la population des territoires occupés, bataillant auprès de Lloyd George pour obtenir des crédits des pays alliés¹¹².

Réputé pour son expertise fiscale depuis son mémoire en 1908¹¹³, Ingenbleek reçoit une lettre du ministre des Finances le 1^{er} octobre 1916, l'invitant à se charger d'étudier « les questions les plus urgentes en vue de la préparation du régime futur [des] impôts »¹¹⁴. Comptabilisant les dépenses auxquelles le gouvernement doit faire face durant la guerre, Van de Vyvere se montre soucieux de rétablir un budget en équilibre « avec la rigueur la plus absolue » lorsque la guerre sera finie¹¹⁵. La réforme fiscale sera inéluctable. Face à l'impossibilité pour le Ministre de puiser à la documentation accumulée par l'administration centrale des Finances tant que la Belgique est occupée, il estime qu'Ingenbleek, « mieux que personne », grâce à ses travaux antérieurs, peut réaliser un tel travail.

¹⁰⁹ Laurence VAN YPERSELE, « Léon Delacroix », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 11, 2012, pp. 88-91.

¹¹⁰ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 73.

¹¹¹ Ingenbleek a fait partie de ceux qui ont conseillé au Roi-Chevalier durant tout le mois de septembre de ne pas se laisser encercler à Anvers, et c'est sans doute son influence qui a permis de faire céder le souverain, comme le pense l'homme politique catholique Louis de Lichtervelde qui écrit que « Monsieur Ingenbleek rendit au Pays le service le plus éclatant et cependant le moins connu ». Louis de LICHTERVELDE, « Jules Ingenbleek », *op.cit.*, pp. 139-143.

¹¹² Valéry JANSSENS, « Aloys Van de Vyvere », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 43, 1983, col. 748.

¹¹³ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 72.

¹¹⁴ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 5.

¹¹⁵ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « le budget pendant la guerre », 1916 ; *Ibid.*, « lettre de Van de Vyvere à de Broqueville », 14 novembre 1916.

« Votre mémoire », lui écrit Van de Vyvere, « couronné par l'Académie Royale de Belgique, est en quelque sorte une introduction du régime futur de nos impôts. »¹¹⁶

Le gouvernement du Havre est aussi influencé par les modifications fiscales entreprises en France durant la guerre et il se doute qu'il rencontrera les mêmes difficultés budgétaires en Belgique à la fin du conflit. Les dirigeants français ont tout d'abord refusé de faire de l'impôt sur le revenu voté en 1914 le « trésor de guerre » qu'il joue par exemple en Grande-Bretagne, pensant que la guerre serait courte, et recourent à des avances de la Banque de France pour couvrir les dépenses militaires. Ce n'est qu'à partir du printemps de 1916 que le gouvernement français se décide à soutenir la voie d'impôts plus lourds, face à l'augmentation rapide de la dette publique. Une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés en temps de guerre est adoptée le 1^{er} juillet 1916 – la Grande-Bretagne l'a déjà votée en décembre 1915. Un impôt exceptionnel de guerre est institué le 30 décembre 1916. Les taxes indirectes existantes sont augmentées et de nouvelles taxes sont rajoutées (en particulier une taxe sur le chiffre d'affaire et une taxe de luxe en décembre 1917). La première application d'un impôt progressif sur le revenu global est réalisée à partir de 1916 et l'adoption des impôts cédulaires aboutit enfin en juillet 1917 pour remplacer les vieilles contributions, faisant de la taxation personnelle, de la déclaration et de la progressivité des piliers du système d'imposition directe de la Troisième République¹¹⁷. Les taux marginaux supérieurs appliqués aux hauts revenus, de 2% en 1914, passent à 10% en 1916, puis 20% en 1918¹¹⁸.

Le modèle anglais du *schedular income tax* a donc influencé les débats fiscaux en France, que Van de Vyvere a certainement suivi avec intérêt. Ingenbleek se rend alors à Paris à la fin de l'année 1916 pour réaliser une nouvelle étude du système fiscal qui lui demande plusieurs mois de rédaction. Il y suit également les évolutions fiscales françaises : « Ce pays, si semblable au nôtre au point de vue fiscal, n'a pas reculé devant les difficultés ; il a réalisé l'impôt sur le revenu réel sans passer par un régime transitoire », écrit-il¹¹⁹. Le 20 août 1917, il remet son travail terminé à Van de Vyvere, réalisant le vœu de ce dernier en s'appliquant « à faire un projet d'impôt sur le revenu global en remplacement de la contribution personnelle, laquelle n'est plus à même de jouer le rôle qui lui incombe dans l'ensemble [du] budget ». Après avoir défini les fonctions et la portée de cet impôt de substitution qui fait l'objet de son étude de 1908, Ingenbleek examine aussi la technique des autres impôts directs (contribution foncière et droit de patente) et les tendances de la politique fiscale, car c'est bien vers une réforme de l'ensemble des vieilles contributions que tend sa nouvelle étude intitulée *La justice dans l'impôt*¹²⁰.

Dès les premières lignes, on comprend l'enjeu du titre choisi, faisant écho à un désir de justice né des horreurs de la Grande Guerre : « C'est pour un idéal de justice que des millions d'hommes sont morts », commence l'étude d'Ingenbleek. « Quand la guerre sera finie et qu'il s'agira de jeter les bases d'une vie nouvelle, les peuples auront soif de justice. Prenant conscience des temps qui s'ouvrent, les gouvernements auront à fonder leur politique sur ce sentiment profond. »¹²¹ Ingenbleek sait que la charge fiscale demandée après la guerre sera énorme et pèsera durement sur les citoyens belges. C'est pourquoi la nécessité de rendre les impôts nouveaux les plus justes

¹¹⁶ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 5.

¹¹⁷ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, pp. 257-260, 269.

¹¹⁸ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, *op.cit.*, p. 255.

¹¹⁹ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 65.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 6.

¹²¹ *Ibid.*, p. 9.

possibles lui apparaît primordial. Désormais, écrit Ingenbleek sur un ton très solennel, les contribuables « obéissant à un patriotisme conscient et résolu, se dépouillant des impressions de temps révolus », devront se faire à l'idée que l'effort fiscal doit nécessairement suivre l'effort militaire et « le sacrifice de ces héros qui s'évadèrent de la Belgique pour rejoindre l'armée et mourir sur l'Yser » : « c'est une dette que nous devons à nos morts »¹²².

La réalité des difficultés financières de la Troisième République française au cours de la guerre d'une part, les échanges entre l'administration Buisseret et le gouvernement du Havre sur la situation catastrophique des finances du pays occupé d'autre part¹²³ permettent à Ingenbleek de prévoir ce que connaîtra la Belgique : « Après l'impôt du sang, viendront les sacrifices en argent, inexorable rançon de la guerre. Ils seront lourds, très lourds, et ce sera partout une tâche redoutable que d'en faire la répartition entre les citoyens. Que faut-il faire pour qu'un impôt soit juste ? »¹²⁴ La fiscalité belge pourrait ainsi basculer dans un nouveau monde, celui qui présagerait les débuts d'un État-Providence né des promesses de justice sociale faites par le gouvernement face aux sacrifices militaires et civils. Outre-Atlantique, le secrétaire du Trésor américain William Gibbs McAdoo, en poste de 1913 à 1918, le formule ainsi : l'ère du capitalisme patriotique a sonné¹²⁵. En 1919, les mots du député catholique Maurice Houtart, futur ministre des Finances, vont dans le même sens : il serait temps de faire appel au « patriotisme fiscal de la nation qui a donné les héros de l'Yser »¹²⁶.

Rendant hommage « à la compétence, à la conscience et à l'esprit de justice avec lesquels [Hector Denis] a défini la portée scientifique et la valeur intrinsèque [du] système de contributions directes »¹²⁷, le secrétaire du Roi veut compenser les inégalités face aux impôts indirects en demandant, aux classes aisées, « un surcroît d'effort fiscal par la voie d'impôts directs sur le revenu et sur le capital » car « la science¹²⁸ s'est ralliée à cette politique »¹²⁹, explique Ingenbleek avant de conclure que « c'est le privilège ou la rançon de la guerre de porter dans son flanc l'impôt sur le revenu »¹³⁰.

L'idée d'un impôt sur le revenu global est son objectif final. Son étude est aussi remarquablement précise sur l'aspect, les méthodes et procédures que devrait prendre cet impôt sur le revenu, encore théorique à ce stade. Comme dans son étude de 1908, il rejette d'avance l'*Einkommensteuer* prussien, trop contraignant avec sa déclaration obligatoire, dont l'introduction

¹²² *Ibid.*, pp. 49-51.

¹²³ AGR, *Charles de Broqueville*, n° 445, « note sur la situation financière de la Belgique », *op.cit.*

¹²⁴ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 9.

¹²⁵ Naomi FELDMAN, Joel SLEMROD, « War and taxation (...) », *op.cit.*, p. 144.

¹²⁶ Projet de loi contenant le Budget général des Recettes et des Dépenses pour 1919, ainsi que diverses dispositions concernant les impôts nouveaux, les délais de prescription fiscale et la garantie pour le recouvrement, rapport du 17 juillet 1919, *Doc.*, Ch., 1919-1920, n° 249, pp. 17-18.

¹²⁷ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, p. 113.

¹²⁸ Sa référence à la science s'inscrit dans une tradition propre au positivisme de Comte dont Denis lui-même était partisan. Mais Ingenbleek se distingue par une approche plus empiriste et proche d'un positivisme logique. Il ne pense pas que l'évolution de l'impôt serait uniquement déterminée par des théories scientifiques, comme en témoigne ce passage : « [Cette science des finances] n'a nullement l'ambition de fixer des règles transcendantes, telles qu'en crée, par exemple, la méthode des sciences mathématiques ou des sciences physiques. (...) Il s'agit de ne pas perdre de vue qu'à côté des causes internes qui sont proprement fiscales, nous avons à considérer les causes externes, telles les influences morales, politiques, économiques, religieuses, philosophiques, qui, en se combinant ou en s'opposant, provoquent un enchevêtrement de réactions dans les sociétés humaines où l'impôt doit vivre. (...) Obligée de demander ses moyens d'investigation et l'origine de ses connaissances à la méthode empirique, la science des finances en est souvent réduite à se mouvoir dans le cadre des probabilités, ce qui fait qu'elle ne peut, d'une façon générale, conclure et construire avec sûreté. » *Ibid.*, pp. 13-14.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 10-11.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 20-21.

brusque en Belgique désorienterait les contribuables et l'administration. Ingenbleek estime que tout ce qui proviendrait de l'Allemagne ne serait désormais plus le bienvenu en Belgique :

« On supporte là-bas des moyens impraticables chez nous, on s'y soumet à des ingérences que notre conception de l'esprit moderne et les sentiments intenses créés en nous par les générations antérieures et qui ont leur valeur parce qu'ils sont le secret de notre race – nous sommes un peuple nerveux, susceptible, rebelle aux entreprises trop marquées de l'autorité – rejetteraient violemment, surtout au sortir de l'odieuse oppression que l'ennemi a fait peser sur notre pays. »¹³¹

Le secrétaire du Roi est également réticent à l'idée d'adopter intégralement la technique du *schedular income tax* britannique. Les résultats surprenants des impôts directs en Grande-Bretagne durant la guerre proviendraient surtout, selon lui, de l'esprit civique de la nation anglaise qui accepte loyalement les sacrifices fiscaux¹³². L'*income tax* existe tout de même depuis 1842. Les Belges seraient très loin de posséder un tel sens du devoir fiscal. L'exemple de la France, qui a réalisé des réformes radicales en très peu de temps avec des résultats peu satisfaisants, l'incite à considérer qu'il ne faut pas précipiter les changements en une seule fois, mais bien par transition – notamment dans l'éducation au devoir fiscal – et qu'il faut construire « une machine fiscale avec des matériaux belges ».

Comme Denis l'avait souligné avant lui, il n'est pas possible ni souhaitable de rompre d'une manière absolue avec les institutions anciennes¹³³. Il ne conseille donc pas une transformation radicale de la combinaison des trois vieilles contributions directes issues de la période révolutionnaire. Un système divisant les contributions en plusieurs branches révèle une combinaison de principes ingénieux qu'il met bien évidemment en parallèle avec le *schedular income tax* en Grande-Bretagne dont il reconnaît tout de même les vertus, permettant de faire face à la diversité des moyens de production de la richesse¹³⁴. Ainsi, les trois impôts divisionnaires que sont la contribution foncière, le droit de patente et la contribution personnelle, obligent déjà tout contribuable ayant un revenu provenant soit d'un capital, soit d'un capital associé au travail, de faire à l'État un très minime sacrifice. Dans la pratique du XIX^e siècle, Ingenbleek dénonce cependant des déviations déplorables, tout en se défendant de vouloir modifier radicalement la structure des trois impôts divisionnaires : « C'est ainsi que l'on peut affirmer que les mailles du système laissent malheureusement échapper, à l'encontre des filets véritables, plutôt les gros que les petits contribuables. Il y a des injustices en quelque sorte séculaires à réparer provenant de ce que le législateur n'a pas suivi pas à pas l'évolution des richesses. Mais, il n'empêche que le cadre soit bien construit (...). »¹³⁵

Ce qu'il manquerait jusqu'alors, ce sont la personnalité de l'impôt (qui permettrait d'éviter que le contribuable n'endosse sa charge de l'impôt à d'autres, notamment à travers le loyer) et l'égalité de sacrifice atteignable à travers la progressivité ou la dégressivité des taux. Ingenbleek défend donc en priorité l'abrogation de la contribution personnelle et son remplacement par un impôt annuel

¹³¹ *Ibid.*, p. 53.

¹³² L'*income tax* est passé d'un rendement de 53 millions en 1913 à presque 240 millions en 1917, tandis que les impôts sur les profits de guerre rapportent 220 millions en 1917 également. *Ibid.*, p. 127.

¹³³ *Ibid.*, pp. 54, 77-78.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 175.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 174-177.

sur le revenu global¹³⁶. Cet impôt global serait toujours basé sur des indices de richesse, comme la valeur locative de l'habitation du contribuable, ainsi que sur tout autre élément qui permettrait au contrôleur fiscal de connaître l'ensemble du revenu, mais les indices tels que les portes et fenêtres ou les cheminées seraient abandonnés. S'y ajouterait une déclaration volontaire des revenus de la part du contribuable, qui resterait donc facultative lorsque ce dernier estimerait par exemple que le contrôleur du fisc a établi un revenu global disproportionné par rapport à la réalité. En outre, Ingenbleek préconise un système dégressif dans le taux de l'impôt pouvant réaliser « dans une certaine mesure, l'égalité de sacrifice »¹³⁷.

Il préfère donc s'orienter vers le choix de la dégressivité des taux plutôt que de la progressivité. Il propose un impôt au taux plein de 7,5% sur toute fraction de revenu imposable excédant la somme de 100.000 FB. Aux revenus qui n'excèdent pas ce chiffre, il serait appliqué un taux dégressif comportant successivement, à mesure que le revenu diminuerait, des réductions proportionnelles établies par tranche (le taux minimum étant de 1,5% pour toute fraction de revenu n'excédant pas 500 FB). De plus, la cotisation serait diminuée de 5% si le contribuable est marié et d'une même somme pour chaque personne qui serait à sa charge, du moment que ses revenus n'excèdent pas 15.000 FB¹³⁸. Un tel modèle fiscal maintient donc une orientation forte pour une famille « traditionnelle » avec deux parents et un seul revenu dans le chef de l'époux¹³⁹.

En vue d'accroître les ressources du Trésor, Ingenbleek s'intéresse enfin à une autre sorte d'imposition directe côtoyant les impôts divisionnaires et global sur les revenus, à savoir un impôt sur le capital improductif. C'est du côté de l'impôt sur les successions qu'il porte son regard. Il n'y aurait pas de meilleur impôt parce qu'il posséderait des qualités essentielles que l'on ne retrouverait chez aucun autre. Il n'importune pas le contribuable d'une façon permanente. Il saisit la matière imposable avec de sérieuses garanties. Il se perçoit au moment le plus favorable lorsque le contribuable aurait de quoi y faire face. Il n'impose aucun sacrifice aux facultés ordinaires de l'intéressé puisque celui-ci reçoit un accroissement de richesse par l'héritage. Il échappe au jeu de la translation en étant vraiment personnel et en entamant définitivement le capital de l'héritier (autrement dit, c'est impossible pour ce dernier d'endosser sa charge fiscale à d'autres). Enfin, en s'inspirant de la pensée d'Adam Smith, il est nécessaire de demander un sacrifice conséquent à la fortune acquise si l'on souhaite que les modifications aux impôts directs sur les revenus soient réellement justes¹⁴⁰. Ingenbleek est même persuadé que dans le meilleur des mondes qui concilierait les bienfaits de la liberté individuelle et de la nation capitaliste dans un esprit de justice sociale, un impôt général sur le capital improductif sous la forme des droits de succession, pourrait remplacer les impôts divisionnaires qui touchent les capitaux productifs de revenus immobiliers et mobiliers.

¹³⁶ Par revenu global, il entend les revenus de tous genres, quelle que soit leur source, qui sont à la disposition du contribuable, tels que produits, rentes, bénéfices et profits provenant de capitaux immobiliers, de valeurs et capitaux mobiliers, d'un commerce, d'une industrie, d'une exploitation, d'une entreprise, d'une profession, d'un office, de toute occupation ou opération lucratives, de même que traitements, salaires, remises, parts de bénéfices, gratifications et autres rémunérations quelconques, pensions et rentes viagères.

¹³⁷ *Ibid.*, pp. 42-43, 91, 99-100, 122.

¹³⁸ Jules INGENBLEEK, *La justice dans l'impôt*, *op.cit.*, pp. 255-262.

¹³⁹ Edward MCCAFFERY, "Where's the sex in fiscal sociology? Taxation and gender in comparative perspective" dans Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 218.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 202-205.

Le système fiscal parfait dans sa vision inclut donc un impôt dégressif sur le revenu global associé à un impôt général sur le capital non productif¹⁴¹.

En 1918, à la libération du territoire belge, trois influences majeures vont intervenir dans les futures modifications des impôts directs, à l'ère du patriotisme fiscal : l'ouvrage de Jules Ingenbleek, les travaux des groupes d'étude de la Reconstitution nationale réunis au sein de l'Institut Solvay et les travaux de la Société d'Économie sociale de l'université de Louvain.

¹⁴¹ *Ibid.*, pp. 203-204.

II. La rançon de la guerre (1918-1919)

1) L'héritage fiscal de l'occupant

Le gouvernement de coalition dirigé par le catholique Gérard Cooremans, qui a succédé à celui de Broqueville depuis le 1^{er} juin 1918, démissionne le 13 novembre 1918. Une réunion historique se tient à Loppem le 14 sous la présidence du Roi et voit le retrait des membres du gouvernement du Havre. En quelques jours, le nouveau formateur Léon Delacroix réussit à constituer un cabinet nommé le 21 novembre, avec parité entre catholiques d'une part, libéraux et socialistes d'autre part. Devenu bâtonnier de l'Ordre des avocats depuis 1917, profond catholique et membre du CNSA, il n'a cependant jamais fait de politique. Pour Émile Francqui, le choix de Delacroix correspond aux vœux du CNSA, avec l'objectif de faire surgir des hommes nouveaux et de remplacer les anciens chefs du parti clérical, usés et impopulaires, par des catholiques modérés et conciliants que la droite n'oserait pas récuser et que la gauche accepterait¹.

Sur les douze ministres du nouveau cabinet, plus de la moitié a fait partie du CNSA durant la guerre. Francqui ne figure pas dans la nouvelle équipe, mais nul ne doute que son intervention a été prépondérante dans le choix de Delacroix². Le 25 novembre, le Premier ministre Delacroix adresse quelques mots solennels aux fonctionnaires de l'administration des Finances : « Après quatre ans et quatre mois de combats meurtriers, de dislocation nationale, d'oppression barbare, d'angoisses, de souffrances matérielles et morales inénarrables, le jour de la délivrance et du triomphe est enfin venu ! »³

L'œuvre de restauration dans laquelle se lance le nouveau cabinet est monumentale. Preuve de l'importance de la question financière à la sortie de la guerre, Delacroix occupe lui-même le portefeuille des Finances, dont les fonctionnaires doivent prendre « une grande part dans cette œuvre grandiose et laborieuse » qu'est la restauration du pays⁴. Sur le plan économique, la Belgique aurait perdu, à la fin de la guerre, 16 ou 20% de la fortune qu'elle possédait en 1914⁵. Le pouvoir d'achat a reculé de 84% par rapport à 1913⁶. La seule monnaie en circulation est le mark allemand. La vie industrielle, commerciale et financière est totalement arrêtée, le pays dévasté, le Trésor vide, les finances publiques compromises, le système monétaire international de l'étalon-or détruit, les charges à venir redoutables, les administrations désorganisées. Les budgets d'occupation de 1915 à 1918 ont accumulé plus de 2,3 milliards de déficit⁷.

Sur le plan politique et social, la conclusion de la Grande Guerre a ravivé l'aspiration à davantage de démocratie dans toute l'Europe. Le gouvernement d'union nationale s'y montre sensible, ou tout simplement forcé, en mettant en œuvre de grandes réformes à la hauteur de cette ère de capitalisme patriotique, en particulier la reconnaissance du syndicalisme et l'organisation de l'assurance-chômage en 1920 qui entraînera de lourdes dépenses pour le Trésor public au titre du

¹ Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique*, *op.cit.*, pp. 199-203.

² Liane RANIERI, *Émile Francqui*, *op.cit.*, p. 179.

³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 110, n° 72, « Lettre de Léon Delacroix », 25 novembre 1918.

⁴ *Ibid.*

⁵ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, *op.cit.*, p. 77.

⁶ Peter SCHOLLIERS, « Le pouvoir d'achat des salariés », dans Guy VANTHEMSCHE (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, p. 149.

⁷ Fernand VRANCKEN et Edmond SEULEN, « Financement et liquidation de la première guerre mondiale », *op.cit.*, pp. 12-15.

budget de la Prévoyance sociale⁸, cette boîte de Pandore qu'avait ouverte Beernaert après 1886 et qui ne cessera jamais de peser toujours davantage sur les finances publiques. L'autre grande réforme est l'instauration du suffrage universel masculin au vote simple en 1919. L'une de ses conséquences les plus importantes sur le plan politique est le renforcement des socialistes, de plus en plus intégrés à la société capitaliste bourgeoise et qui concurrencent désormais fortement les catholiques, tandis que les libéraux confirment leur statut de parti modeste en troisième position⁹. Le Parti catholique, fortement secoué mais toujours première formation politique du pays, est de plus en plus animé par la démocratie chrétienne et le Mouvement Ouvrier Chrétien (MOC), diminuant l'influence des catholiques conservateurs¹⁰.

Tous les responsables politiques prennent à cœur la tâche gigantesque de la restauration. Personne ne paraît cependant pleinement conscient du gouffre qui s'est creusé entre le monde d'hier et celui qui émerge, personne n'est à même d'aborder rationnellement les ruptures dans les structures sociales et économiques. Les élites politiques et financières restent persuadées qu'un retour au libéralisme classique demeure tout à fait possible¹¹. L'enthousiasme que suscite l'idée d'un rétablissement rapide des anciennes structures et modes de fonctionnement se fonde sur trois grandes illusions : l'espoir utopique que la paix engendrera spontanément une société meilleure et plus juste et qu'il suffira d'adapter la législation pour que les changements structurels suivent, la conviction que le retour à la parité-or et à la convertibilité d'avant-guerre est immanquable et rétablira automatiquement les mécanismes qui doivent assurer l'équilibre interne et externe dans chaque pays, et enfin l'assurance que l'Allemagne remboursera en marks-or les dommages causés, de sorte que les pouvoirs publics ne devront pas s'inquiéter des répercussions du financement de la reconstruction sur les budgets¹².

Des capitaux sont absolument nécessaires pour remettre en marche la machine économique. Au sein du cabinet Delacroix, on espère pouvoir négocier la reprise d'une partie des créances avec la France et l'Angleterre afin de sauvegarder les finances publiques tant que l'Allemagne ne rembourse pas ses dettes de guerre à la Belgique¹³. D'autre part, des francs belges sont nécessaires pour financer le retrait des 3,2 milliards de marks allemands (soit 7,59 milliards de FB¹⁴) en circulation sur le territoire belge¹⁵. Déjà durant la guerre, la question des marks agitait grandement les dirigeants belges du Havre¹⁶. La possession des marks introduits par l'occupant aurait la fâcheuse conséquence de favoriser une emprise allemande sur les opérations commerciales entre les deux pays. Il est hors de question de voir l'Allemagne reprendre en Belgique la situation qu'elle avait avant la guerre¹⁷. 1792 millions de FB sont remboursés aux citoyens belges contre leurs marks à l'aide de Bons du Trésor de la restauration monétaire, et 5800 millions à l'aide d'une avance accordée par la Banque nationale au gouvernement, gonflant la dette flottante de manière

⁸ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale, op.cit.*, p. 28.

⁹ Pascal DELWIT, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, ULB, 2010, pp. 87-88.

¹⁰ Emmanuel GERARD, « Du parti catholique au PSC-CVP », dans Wilfried DEWACHTER *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 20-21.

¹¹ Isabelle CASSIERS, *Croissance, crise et régulation en économie ouverte : la Belgique entre les deux guerres*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1989, pp. 45-52.

¹² Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique, op.cit.*, p. 33.

¹³ AGR, *Conseil des ministres*, 3 décembre 1918, p. 14.

¹⁴ BNB, *rapport annuel 1919*, Bruxelles, 1920, p. 9.

¹⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 30 avril 1919, p. 130.

¹⁶ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 447, « rapport sur la situation monétaire en Belgique occupée », s.d.

¹⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 5 septembre 1919, p. 285.

considérable et dangereuse¹⁸. D'un peu plus de 3,7 milliards de FB en 1913, la dette totale a bondi à 25,5 milliards en 1919¹⁹.

À côté de la restauration monétaire sur fond de relance économique, se pose rapidement la question de la restauration du système fiscal d'avant-guerre. Le 27 novembre, Delacroix fait savoir à Nicolas Buisseret, rétabli dans ses fonctions de secrétaire général et de chef de cabinet, que les impôts nouveaux ou supplémentaires établis par l'ennemi cessent d'être appliqués²⁰. Après en avoir proposé l'idée devant ses ministres²¹, il dépose ensuite à la Chambre, le 11 décembre 1918, un projet de loi transitoire de finances visant à rétablir la souveraineté nationale dans le domaine fiscal. Les impôts doivent uniquement être appliqués d'après les lois belges. Quant aux contributions directes, une « disposition transitoire » paraît cependant nécessaire pour prévenir toute perturbation trop importante dans l'équilibre budgétaire²².

Ce mot « transitoire » est important, car comme le note le rapporteur Paul Wauwermans de la commission des Finances, conservateur catholique et ancien membre du groupe d'étude des finances publiques de l'Institut Solvay, il importe de hâter le moment où le Parlement pourra être saisi de budgets réguliers et pourra réaliser une révision générale des impôts et taxes, et où il pourra « tenter d'accomplir ce que Monsieur Ingenbleek intitulait, en une récente étude soumise à Monsieur le ministre des Finances, *La Justice dans l'impôt*. »²³

Sous l'apparence de régler le recouvrement des impôts impayés et de ceux à lever pour l'exercice 1919 à venir, ce projet de loi contient cependant une incroyable surprise : « les mesures que le gouvernement prendra ne pourront jamais avoir pour conséquence d'être interprétées comme une approbation des actes posés par l'occupant en cette matière », écrit le rapporteur²⁴. En quoi le recouvrement des impôts dans la Belgique libérée peut-il être interprété comme une acceptation des actes commis par les Allemands ?

Nous l'avons vu, ces derniers ne sont pas restés inactifs sur le plan fiscal au cours des années de conflit. La très lourde contribution de guerre, imposée mensuellement, a terriblement pesé sur les impôts belges. Afin d'augmenter les recettes du budget déficitaire, de nombreuses modifications aux taxes existantes ont été apportées, année après année. Les autorités allemandes ont même forcé la mise en place d'un impôt progressif sur les valeurs mobilières avec déclaration obligatoire, rompant avec les traditions fiscales de la Belgique. Quoi qu'il dise à propos du rétablissement de la souveraineté nationale en matière d'impôt, le gouvernement hérite d'un système fiscal transformé qu'il ne peut nier. Et un retour à juillet 1914 est impossible budgétairement.

Wauwermans explique à la Chambre que les deux impôts allemands que sont la taxe sur les absents et la taxe sur les valeurs mobilières sont délaissés. Ils demeurent moralement injustifiables aux yeux des Belges, même d'un point de vue budgétaire. Mais Wauwermans met en lumière la réalité du travail de l'administration belge des Finances durant l'occupation, qui a élaboré des réformes fiscales afin d'éviter des modifications plus radicales que le Reich a désiré imposer, telle

¹⁸ Boris CHLEPNER, « Les finances publiques, la monnaie et le marché financier », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, p. 421.

¹⁹ Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc.*, Ch., 1924-1925, n° 4.

²⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 100, « Lettre de Léon Delacroix au secrétariat général du ministère des Finances », 27 novembre 1918.

²¹ AGR, *Conseil des ministres*, 10 décembre 1918, p. 9.

²² Projet de loi transitoire de finances pour 1919, exposé des motifs du 11 décembre 1918, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 8, p. 1.

²³ *Ibid.*, rapport du 11 décembre 1918, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 15, p. 12.

²⁴ *Ibid.*, p. 2.

que la mise en place d'un double impôt sur le revenu et sur la fortune semblable à l'*Einkommensteuer*. Tout le mérite en revient principalement à Buisseret, inébranlable face aux dirigeants allemands. « J'estime que les fonctionnaires qui sont restés à leur poste ont rendu un grand service au pays en empêchant qu'on lève les contributions imposées au pays selon la formule des projets d'impôts proposés par l'occupant », explique Wauwermans devant ses collègues de la Chambre²⁵. Les arrêtés qui modifient principalement les vieilles contributions directes, les accises et les droits d'enregistrement, ont donc pu « être suggérés et conçus par les fonctionnaires belges, dans un esprit national, pour éviter des mesures qui eussent porté la lourde marque germanique et jeté le trouble dans les populations. »²⁶

Le choix de maintenir les modifications fiscales de Buisseret découle d'un autre dilemme. Un très grand nombre de cotisations se rapportant à plusieurs exercices n'ont pas été mises en recouvrement, ou le recouvrement n'a pu en être opéré. C'est bien entendu le cas de tous les Belges qui ont traversé l'Yser pour rejoindre les forces alliées. Or, il est impensable de restituer tout ce qui a été perçu par application des décrets de l'occupant. Le Trésor public n'y survivrait pas : « Certes », s'exclame Wauwermans à la Chambre sur ce point, « on pourrait répudier tout ce que l'occupant a fait, faire table rase du passé, décider qu'il a taxé à tort, ordonner le remboursement des taxes pour opérer l'égalité entre tous les contribuables. Mais pour accomplir ces remboursements il faudrait des ressources. »²⁷ La disposition transitoire vise donc à justifier moralement et à régulariser l'évolution des prélèvements fiscaux au cours des quatre années d'occupation : « Il ne s'agit pas de faire nôtres ces impôts », écrit Wauwermans dans son rapport, « de les approuver, mais de régulariser ce qui apparaît comme une situation de fait, et ce pour sauvegarder la justice distributive, pour conserver au Trésor une partie notable des ressources dont la perception est organisée par l'Administration et qui lui sont nécessaires pendant une période de transition. (...) Ces impôts doivent être considérés comme ayant été "nécessités par les besoins du pays". »²⁸

On peut difficilement blâmer le gouvernement Delacroix pour un tel choix pragmatique. Le Premier ministre lui-même explique devant la Chambre qu'il est nécessaire de procurer des ressources au Trésor et que le pays ne peut pas « vivre d'emprunts » pour faire face aux lourdes dépenses héritées de la guerre. C'est donc, selon lui, un « devoir d'opportunité » de poursuivre la perception des impôts existants, à l'exclusion de la taxe sur les absents et de l'impôt sur les valeurs mobilières²⁹.

Mais des protestations sur la légitimité d'une telle disposition transitoire sont émises par les députés. En effet, les modifications fiscales constituent des faits de guerre et des actes contraires à la Convention de La Haye dans toute la mesure où ils dépassent celle des dépenses d'administration civile, faites dans l'intérêt de la population belge. Le gros des recettes servait à payer l'impôt de guerre ou allait directement dans la poche des Allemands. Quelques libéraux se montrent ainsi peu enthousiastes à voter le projet. Le député Albert Mechelynck estime que « les impôts créés par l'ennemi devraient disparaître comme toutes les mesures qu'il a prises pendant l'occupation » car les fonctionnaires belges seraient incompétents pour appliquer des dispositions fiscales ordonnées

²⁵ Projet de loi transitoire de finances pour 1919, *Ann. Parl.*, Ch., 1918-1919, séance du 18 décembre 1918, p. 36.

²⁶ Projet de loi transitoire de finances pour 1919, rapport, *op.cit.*, pp. 3-4.

²⁷ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 18 décembre 1918, p. 36.

²⁸ Projet de loi transitoire de finances pour 1919, rapport, *op.cit.*, p. 5.

²⁹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 18 décembre 1918, p. 33.

par les Allemands et que le projet de loi transitoire porterait atteinte au « sentiment patriotique »³⁰. Un autre libéral, Maurice Féron, s'étonne quant à lui de cette volonté de pérenniser des impôts qui, de toute évidence, ont été largement fraudés durant l'occupation³¹. Le libéral Alfred Journez se déclare « effrayé » par le « texte simpliste » du projet, en particulier par le maintien des modifications apportées au droit de patente qui touche désormais lourdement aux revenus des commerces et des entreprises. C'est pour lui un véritable « impôt sur le revenu progressif » qui taxe dorénavant davantage les revenus productifs et qu'il aurait fallu supprimé au même titre que l'impôt allemand sur les valeurs mobilières, quitte à établir un impôt sur le revenu plus juste par la suite, selon les mœurs belges et non allemandes³².

Du côté des catholiques, les avis sont plus divisés. Charles Woeste comprend les motivations budgétaires du gouvernement et ne s'oppose pas au projet, bien qu'il n'apprécie guère que la première loi votée sous la nouvelle législature consacre les mesures prises par l'occupant. À l'inverse, le député Henry Carton de Wiart, tenu par « un scrupule d'ordre patriotique », ne tient pas à valider les impôts « établis par l'ennemi », quelle que soit leur légitimité. Il faut selon lui éviter que le premier acte législatif normal auquel le Parlement participe après quatre années de silence parlementaire se fasse, en apparence, « avec la collaboration d'un pouvoir ennemi et exécré »³³.

Le camp socialiste ne suit pas non plus unanimement le gouvernement d'union nationale auquel il participe pour la première fois de son histoire. Le député Jules Mansart dénonce une loi dont l'objectif, « au lieu de faire remise des contributions aux malheureux de la guerre » consiste à les « pressurer davantage » en leur faisant payer non seulement les contributions à venir, mais aussi les contributions échues, celles des années de guerre. Peu enclin au pragmatisme, il estime que si le gouvernement a besoin de ressources immédiates, il n'a qu'à emprunter davantage ou taxer plus lourdement les riches : « faites des emprunts pour aller jusqu'au moment où le travail aura repris, ou bien faites payer les riches et surtout faites payer ceux qui se sont enrichis pendant la guerre, mais ne réclamez pas aux malheureux, aux pauvres gens, faites-leur remise de leurs contributions, sinon ce sera, dans le pays, un tollé général. »³⁴

Delacroix et Wauwermans répondent brillamment à chacune des craintes et des critiques. À les entendre, le projet de loi ne demanderait pas de valider les actes de l'occupant, mais de subir la situation de fait qu'il a créée. Heureusement pour le ministre des Finances, le contexte de l'union nationale entre les trois partis facilite grandement sa tâche de convaincre l'assemblée parlementaire. L'évènement ne fait pas les gros titres de la presse, davantage concentrée sur la question du suffrage universel et de la prise en compte, ou non, du vote des femmes, se contentant de retranscrire quelques échanges des débats parlementaires³⁵. Le projet est voté par 95 voix contre six et l'abstention du socialiste Mansart³⁶.

Grâce à la pérennisation des modifications réalisées au cours de la guerre, les contributions directes représentent désormais 35% (23% en 1913) des recettes fiscales qui pèsent quant à elles

³⁰ *Ibid.*, p. 32.

³¹ *Ibid.*, p. 35.

³² *Ibid.*, pp. 39-40.

³³ *Ibid.*, p. 37.

³⁴ *Ibid.*, pp. 38-39.

³⁵ *La Libre Belgique*, 19 décembre 1918 ; *ID.*, 20 décembre 1918 ; *Le Peuple*, 19 décembre 1918 ; *Le Soir*, 20 décembre 1918 ; *L'Indépendance Belge*, 20 décembre 1918 ; *La Dernière Heure*, 20 décembre 1918.

³⁶ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 19 décembre 1918, p. 61.

48% du budget total, retrouvant là un niveau qui n'a plus été atteint depuis 1903. Les dépenses dépassent néanmoins les recettes d'environ 1,2 milliard de FB, sans compter les 8,5 milliards imputés à l'ennemi dont la Belgique attend le remboursement³⁷. De tels déficits parlent d'eux-mêmes pour comprendre la nécessité d'accroître rapidement le revenu de l'État à travers de nouvelles réformes fiscales.

2) L'impôt sur les bénéfices de guerre

Si la disposition transitoire fait encore le pont entre la fiscalité d'avant-guerre, certes largement modifiée par l'occupant, et celle encore à venir que défendent socialistes, libéraux radicaux et démocrates-chrétiens au nom d'un idéal de justice sociale dans un monde que la guerre a déchiré, les réformes entreprises à partir de janvier 1919 appartiennent définitivement à la deuxième catégorie. Le 16 janvier, Delacroix présente un projet de loi d'impôt sur les bénéfices de guerre, basé sur le travail du groupe d'étude des finances publiques de l'Institut Solvay³⁸ et approuvé par le reste des ministres deux jours plus tôt³⁹.

Un mois auparavant, le 18 décembre, Delacroix a réuni pour la première fois au Ministère son nouveau conseil consultatif des Finances, un organe d'experts fiscalistes réunis pour conseiller le ministre des Finances. S'y trouvent Maurice Ansiaux, directeur de l'Institut Solvay et ancien président du groupe d'étude Solvay, Jules Ingenbleek, le professeur catholique Edouard van der Smissen de l'Université de Liège qui est également un fin théoricien de l'impôt⁴⁰ et le secrétaire général Buisseret, toujours fidèle à son poste. Delacroix explique à ses quatre interlocuteurs qu'il attend d'eux d'apporter des solutions « à certains problèmes urgents », à savoir les moyens de faire participer les contribuables à l'impôt sur les bénéfices de guerre et ensuite de s'attaquer à « la nécessité de réformer la législation surannée en matière de contributions directes »⁴¹. La composition de haut niveau du Conseil, qui présage le futur conseil supérieur des Finances à partir de 1936, permet ainsi de faire le lien entre l'administration restée au pays, le *think tank* de l'Institut Solvay et le gouvernement du Havre. On note également, lors de leur réunion suivante le 28 décembre, la présence du directeur Charles Clavier, qui a également fait partie du groupe d'étude des finances publiques⁴².

Dans son avant-projet de loi⁴³, le *think tank* de l'Institut a déjà souligné qu'il est juste et nécessaire de soumettre à un impôt spécial les Belges qui se sont enrichis de manière considérable alors que la plus grande partie de la population belge a vécu dans la misère et les privations. Vu que tous les autres pays belligérants ont créé de tels impôts sur les bénéfices de guerre, notamment en Grande-Bretagne en 1915 et en France en 1916, il n'y a pas de raison que la Belgique fasse

³⁷ Budget général des recettes et des dépenses pour 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 107.

³⁸ Projet de loi établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices de guerre, exposé des motifs du 16 janvier 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 32.

³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 14 janvier 1919, p. 20.

⁴⁰ Docteur en sciences politiques et en droit, il plaide depuis longtemps pour le remplacement des impositions directes indicielles par un système similaire à l'*income tax* britannique, qu'il estime plus « individualiste et libéral » que l'*Einkommensteuer* allemand, plus « étatiste et autoritaire ». Edouard VAN DER SMISSEN, *L'impôt sur le revenu selon le système de l'income tax*, Bruxelles, Falk, 1904, p. 6.

⁴¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 510, « Conseil du gouvernement près le ministère des Finances : procès-verbal », 18 décembre 1918.

⁴² *Ibid.*, « Conseil du gouvernement près le ministère des Finances : procès-verbal », 28 décembre 1918.

⁴³ *Ibid.*, « Avant-projet de loi établissant un impôt sur les bénéfices de guerre, élaboré par le groupe des finances publiques de l'Institut de Sociologie de Solvay », s.d.

exception⁴⁴. Alors que la barre du million de chômeurs a été franchie, que l'inflation a dramatiquement rogné pendant quatre ans le pouvoir d'achat de la classe ouvrière auprès de laquelle la Révolution bolchévique de 1917 a fait germer des espoirs multiples, le pays se trouve désormais agité par la question de la justice et de la vengeance à l'égard des collaborateurs et des profiteurs⁴⁵. Le peuple belge, ayant beaucoup souffert, cherche des coupables. Les industriels, qui ont volontairement, ou par nécessité, arrêté leurs usines pendant quatre ans, sont également remplis d'amertume et d'animosité contre ceux des leurs qui ont travaillé. L'heure du règlement des comptes a sonné. La justice, débordée, arrête de nombreux industriels, commerçants, et journalistes collaborateurs⁴⁶. L'économiste anglais John Maynard Keynes fait lui-même allusion aux profiteurs belges dans son célèbre ouvrage *Les conséquences économiques de la paix*, voyant dans la grande circulation monétaire de marks allemands sur le territoire belge la preuve qu'une certaine partie de la population, « malgré la cruauté et la barbarie de l'occupation allemande », sont parvenues « à s'enrichir aux dépens de l'envahisseur »⁴⁷.

Atteindre les bénéfiques parfois colossaux des accapareurs et autres profiteurs de la guerre par un impôt spécial apparaît séduit aussi par la possibilité de prélever d'importantes recettes afin d'éponger le passif financier de la guerre, au-delà de l'aspect moral de la mesure. Un minimum exempté est fixé à 20.000 FB (donc 5000 FB par année de guerre). Les taux progressifs sont ensuite de 20% pour les bénéfiques de 20.001 à 30.000 FB et augmentent de 1% par tranche de 10.000 FB, sans pouvoir dépasser 80% et 630.000 FB de bénéfiques, un taux marginal supérieur incroyablement élevé pour cette première expérience légitime d'impôt progressif qui équivaut à celui en application en France et en Grande-Bretagne⁴⁸. Les contribuables auraient deux mois à partir de la promulgation de la loi pour remettre aux receveurs des contributions, une déclaration spéciale contenant tous les renseignements nécessaires à l'établissement de leurs cotisations⁴⁹.

La mesure, rétroactive, possède un caractère de généralité, frappant aussi bien les bénéfiques du travail (par exemple un grand propriétaire qui a vendu des immeubles à un prix bien supérieur à celui d'avant-guerre) que du capital (par exemple un spéculateur qui a tiré profit des fluctuations du change) en relation directe ou indirecte avec la guerre. Cela signifie qu'un industriel ou un négociant qui a pu réaliser des bénéfiques considérables simplement à la suite de la hausse des prix ou d'autres circonstances favorables, sera taxé comme celui qui a égoïstement profité des malheurs des temps en spéculant⁵⁰.

À la Chambre, les socialistes désirent aller plus loin en confisquant intégralement les bénéfiques de ceux qui ont directement profité de la guerre, qui ont « pactisé avec l'ennemi ». « Peut-on imaginer un seul instant qu'un citoyen belge puisse garder un centime de bénéfice du fait d'avoir trahi son pays ? », s'exclame le socialiste Georges Hubin sous les cris d'appui de ses camarades⁵¹.

⁴⁴ Boris CHELPNER, *L'impôt sur les bénéfiques de guerre*, *op.cit.*, pp. 1-2.

⁴⁵ Isabelle CASSIERS, *Croissance, crise et régulation*, *op.cit.*, pp. 73, 85.

⁴⁶ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville, ministre d'État, et les luttes pour le pouvoir (1910-1940)*, Nauwelaerts, T. 2, 1990, p. 700.

⁴⁷ John Maynard KEYNES, *Les conséquences économiques de la paix*, Gallimard, 2002 (rééd.), p. 129.

⁴⁸ Outre-Manche, Winston Churchill voit dans la taxation des profiteurs de la guerre le moyen d'unir la classe ouvrière et la classe moyenne, tout en permettant de diminuer l'influence des travaillistes et de sauver le système capitaliste d'une révolution rouge. Il perd cependant la bataille en 1920 face aux conservateurs britanniques. Martin DAUNTON, « Churchill at the Treasury: remaking Conservative taxation policy (1924-1929) », *RBPH*, T. 75, 1997, p. 1065.

⁴⁹ Projet de loi établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfiques de guerre, *Doc.*, *op.cit.*, n° 32, p. 3.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 1-2.

⁵¹ Projet de loi établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfiques de guerre, *Ann. Parl.*, Ch., 1918-1919, séance du 22 janvier 1919, p. 93.

Delacroix répond que l'administration n'a pas à se poser en justicière. Une telle approche n'a aucune chance d'obtenir le soutien des libéraux et des catholiques.

D'ailleurs, la rapidité avec laquelle le projet est amené à être discuté à la Chambre désarçonne les libéraux doctrinaires et les catholiques conservateurs, qui demandent quelques heures supplémentaires pour pouvoir lire le projet en détail⁵². S'ils ne contestent pas ouvertement « l'opportunité d'un tel impôt », ils craignent que la mesure ne devienne une injustice vexatoire à l'égard des entrepreneurs et des grands propriétaires : « Quelles seraient les conséquences de la loi qui nous est proposée », déclare le vieux libéral Léon Jourez, « si ce n'est de décourager et d'enrayer [l'expansion économique] en permettant à un fisc vorace et insatiable de mettre la main sur les derniers avantages qu'on put récolter ceux qui ont pris l'initiative de procéder à cette expansion. »⁵³

Delacroix défend son projet avec une grande connaissance technique, balayant les critiques de la droite catholique et libérale, y compris celles de Woeste, dont l'influence sur son parti se trouve désormais considérablement réduite. « Si ce n'était le respect que je dois à sa longue et éminente carrière », lui assène Delacroix sous les sourires de la gauche et d'une partie de la droite, « je serais tenté de lui dire qu'il cherche la petite bête. (...) Lorsque je vois formuler des observations comme [celles de Woeste], je devine une opposition systématique que je regrette. »⁵⁴ D'innombrables amendements sont tentés par la droite catholique et libérale, tous rejetés par le gouvernement, aussi l'impôt sur les bénéfices de guerre n'est finalement voté que le 12 février 1919, par 111 voix favorables et 22 abstentions dans les rangs catholiques (aucun non)⁵⁵.

Le 9 mars, Le Premier ministre dépose devant la Chambre un rapport sur les premiers résultats de l'impôt des bénéfices de guerre, qui démontre malheureusement que l'administration des Contributions directes rencontre toutes sortes de difficultés. Les tentatives de fraude apparaissent générales et semblent même « organisées systématiquement dans certaines régions »⁵⁶. Comme en France lors de la création d'un impôt similaire en 1916, l'information passe mal, les contribuables ne se sentent pas concernés et omettent de déclarer leurs avoirs⁵⁷. En France, l'inspection générale des Finances estime qu'environ 75% des déclarations remises doivent être rehaussées, à cause des fraudes généralisées⁵⁸.

Et en Belgique, le principe de la déclaration est très mal perçue depuis son introduction par l'ennemi allemand. Entre l'impôt sur les bénéfices de guerre, l'application de la disposition transitoire rétroactive visant à solutionner l'arriéré considérable des recettes des années d'occupation, les effectifs diminués par les invalides de guerre, par les morts brutales (plusieurs fonctionnaires ont été fusillés par l'ennemi), par ceux ayant atteint l'âge de la retraite, et comblés par des stagiaires inexpérimentés, l'administration est débordée⁵⁹. L'impôt sur les bénéfices de

⁵² *Ibid.*, séance du 22 janvier 1919, p. 93.

⁵³ *Ibid.*, séance du 30 janvier 1919, p. 179.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 176.

⁵⁵ *Ibid.*, séance du 12 février 1919, p. 265.

⁵⁶ Rapport présenté par le gouvernement sur les opérations effectuées en vertu de la loi du 3 mars 1919, établissant un impôt spécial et extraordinaire sur les bénéfices de guerre, rapport du 9 mars 1920, *Doc., Ch., 1918-1919*, n° 146, p. 4.

⁵⁷ Béatrice TOUCHELAY, « La contribution extraordinaire sur les bénéfices de guerre en action en Isère et en Ile-et-Vilaine », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, p. 250.

⁵⁸ François BOULOC, « Le recouvrement de la contribution sur les bénéfices de guerre. Une tâche de longue haleine pour les services fiscaux », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, p. 241.

⁵⁹ Rapport présenté par le gouvernement sur les opérations effectuées (...), rapport, *op.cit.*, p. 4.

guerre, constituant le premier cas d'une série de réformes fiscales que poursuit le gouvernement tout au long de l'année 1919, témoigne déjà des grandes difficultés que va rencontrer l'administration face aux fraudes généralisées durant les années 1920.

3) La taxe successorale

Le 20 mars 1919, Delacroix dépose, à la Chambre, trois projets de loi. Le premier consacre une majoration des droits de douane et les accises sur la bière et le sucre⁶⁰. Le deuxième reprend un des autres avant-projets du *think tank* de l'Institut Solvay développé pendant la guerre et remanié par le directeur général Clavier⁶¹, nommé directeur général des Contributions directes depuis le 1^{er} mars⁶², afin d'apporter des modifications à l'impôt successoral, le « meilleur impôt » selon Ingenbleek dans son étude de 1917, en tendant à une augmentation des recettes, à une meilleure répartition des droits et à la répression de la fraude. Désormais, en plus d'être gradué en fonction du lien de parenté (entre 1 et 7%), les droits de succession suivraient des taux progressifs par tranche (de 1 à 8/5^e pour les héritages entre 5000 et 1.000.000 FB, bien que réduit de 2% par enfant légitime que l'héritier aurait au moment de la succession). De plus, les valeurs mobilières ne seraient plus exemptées du droit en ligne directe, qui ne concerne alors que les mutations immobilières depuis 1851 jusqu'à 1916. Pour le gouvernement, le projet répond « à une pressante nécessité et à un souci de justice »⁶³. Le gouvernement en espère un rendement de 25 millions supplémentaires, même si l'administration des Finances se montre pessimiste⁶⁴.

La droite conservatrice s'insurge contre le principe de la progressivité des taux dans l'impôt successoral, synonyme de destruction des richesses et de nivellement des fortunes. Elle s'appuie sur les écrits de l'économiste libéral français Paul Leroy-Beaulieu, hostile à la progressivité de l'impôt et aux interventions de l'État visant à réduire les inégalités, car la question sociale doit se résoudre d'elle-même par l'action continue de l'économie de marché⁶⁵. L'ancien ministre des Finances, Julien Liebaert, bien qu'alors âgé de 70 ans, n'a rien perdu de sa verve à cet égard : « A la différence des socialistes révolutionnaires, qui préconisent la confiscation, les socialistes parlementaires veulent arriver aux mêmes fins par l'impôt progressif. C'est par ce moyen que, dans leur conception de la lutte des classes, doit se réaliser l'élimination de la classe capitaliste ». Le ministre des Colonies, le libéral Louis Franck, a beau lui souligner que la progressivité existe déjà en Grande-Bretagne qui n'a rien d'un pays socialiste, Liebaert ne veut rien entendre et appelle ses collègues à rejeter en bloc le projet de loi qui consacre « un impôt progressif sur le capital »⁶⁶.

À nouveau, Delacroix se lance dans la bataille parlementaire. Impressionnant par ses connaissances et son expertise, l'homme maîtrise parfaitement son dossier. Il rejette l'idée que la

⁶⁰ Projet de loi modifiant le tarif des douanes, ainsi que les droits d'accises sur la bière, sur les glucoses et sur les sucres destinés à certains usages, exposé des motifs du 20 mars 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 110.

⁶¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 510, « avant-projet de loi modifiant les droits sur les successions, les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs et certaines dispositions de droit civil, de procédure et de droit pénal relatives aux successions », 1919.

⁶² AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 565, « Note de Clavier au ministre des Finances », 12 juillet 1934.

⁶³ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits de succession, d'enregistrement et de transcription, exposé des motifs du 20 mars 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 109, p. 1.

⁶⁴ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits de succession, d'enregistrement et de transcription, *Ann. Parl.*, Ch., 1918-1919, séance du 17 septembre 1919, p. 1619.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 1620. Pour une lecture des idées de Beaulieu : Paul LEROY-BEAULIEU, *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions*, Paris, Guillaumin, 1881, préface.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 1620.

progressivité de l'impôt lui serait soufflée par ses collègues socialistes, qu'il n'a d'ailleurs pas consultés en la matière : « c'est que j'estime que ce principe de la progressivité fait partie du programme de la justice », tranche-t-il, sous les cris d'appui de la gauche. La catastrophe de la guerre l'oblige à établir de nouvelles contributions et il est juste, au nom d'un idéal et du « culte de la justice », que ceux qui s'enrichissent d'une part plus grande que les autres paient désormais un taux plus élevé que ceux qui recueillent un modeste héritage, rejetant le spectre de la spoliation que brandissent les conservateurs⁶⁷. On assiste également à quelques joutes verbales entre Vandervelde, alors ministre de la Justice, et Woeste, preuve qu'au-delà de l'aspect technique du projet de loi, c'est toute une vision de la fiscalité qui se retrouve en jeu. Mais les conservateurs ne sont clairement plus maîtres du jeu : 92 voix favorables au projet, contre 19 non et 7 abstentions⁶⁸.

4) Une réforme, deux approches

Le troisième projet déposé par Delacroix le 20 mars 1919 consacre la refonte complète des trois contributions directes héritées de la Révolution française⁶⁹. En dehors de Delacroix et de son Conseil, les trois grands partis se sont également positionnés au cours de ces premiers mois de 1919 pour la modernisation des impôts sur les revenus. Le POB a mis en place en interne une commission des Questions fiscales, au sein de laquelle on retrouve le syndicaliste révolutionnaire Joseph Jacquemotte, qui quittera bientôt le parti trop réformiste à son goût pour fonder en 1921 le Parti Communiste Belge (PCB). Les libéraux prennent position en faveur d'une réforme par l'intermédiaire de Louis Franck. Au sein du Parti catholique, un groupe se forme autour de l'avocat et ministre des Affaires économiques Henri Jaspar, ce dernier étant fortement inspiré par Francqui sur les questions financières et économiques. Favorable à une modernisation des impôts sur les revenus, Jaspar sait qu'il ne peut pas se contenter de placer la réforme fiscale dans un simple contexte économique, mais qu'il doit tenir compte du contexte social et moral des temps d'après-guerre, appelant à davantage de solidarité. Sa vision reste toutefois en opposition avec le groupe beaucoup plus conservateur qui entoure Woeste⁷⁰.

Malgré l'opposition des conservateurs, l'heure du changement complet des vieilles contributions révolutionnaires a sonné. Mais les discussions entourant le projet du gouvernement s'avèrent d'une telle complexité que huit mois vont s'écouler entre le dépôt du projet et l'ouverture des débats à la Chambre. Le projet lui-même va connaître de profondes modifications au cours de trois phases qu'il convient de distinguer : l'élaboration du texte gouvernemental, l'élaboration du texte de la section centrale de la commission des Finances et les débats à la Chambre.

La première étape est donc le projet élaboré par Delacroix, avec le soutien de ses proches conseillers, Ingenbleek, Ansiaux, van der Smissen et Buisseret. Le projet s'inspire de celui qui a été élaboré à la demande de Van de Vyvere par Jules Ingenbleek, dans son ouvrage *La justice dans l'impôt*⁷¹. Dans son essai d'histoire financière de l'entre-deux-guerres publié en 1950 au sein d'un ouvrage collectif de l'Institut belge de Finances publiques, le haut fonctionnaire Rodolphe Putman,

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1623.

⁶⁸ *Ibid.*, séance du 24 septembre 1919, p. 1690.

⁶⁹ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, exposé des motifs du 20 mars 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 108, p. 1.

⁷⁰ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 74.

⁷¹ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 1.

qui apparaîtra régulièrement dans la suite de cette étude, confirme que le secrétaire du Roi est le père du texte proposé par le cabinet Delacroix : « S’inspirant des études développées dans *La justice dans l’impôt*, le gouvernement belge déposa, le 20 mars 1919, sur le bureau de la Chambre des représentants un projet de loi reproduisant les textes élaborés par M. Jules Ingenbleek. »⁷²

L’idée de réaliser la justice dans l’impôt est l’idée directrice de la réforme. Elle s’impose de façon pressante face au poids des charges publiques qui résultent de l’occupation ; le souci de l’équité acquiert alors une importance capitale⁷³. La formule proposée est la suivante : seule la contribution personnelle, qui faisait l’objet de toutes les critiques de la part d’Ingenbleek dans ses ouvrages de 1908 et de 1917, se verra remplacée par un impôt annuel sur le revenu global. Le système fiscal conservera donc la contribution foncière, le droit de patente et la taxe sur les revenus de valeurs mobilières de 1913, non discutés dans le projet. Ces trois impôts visent déjà, selon la méthode analytique, chaque genre de revenu. Le nouvel impôt global, qui remplacera la contribution personnelle, suivra la méthode synthétique en totalisant tous les revenus d’un contribuable et en tenant compte de sa situation personnelle pour lui appliquer un taux d’imposition qui suivrait une échelle de dégressivité⁷⁴. Il s’agit d’un « développement naturel que les temps nouveaux réclament et qui, de plus, est en harmonie avec les données de la science fiscale », écrit Ingenbleek dans un article publié en juin 1919⁷⁵.

Ce nouvel impôt portera donc sur les revenus de tous genres : immobiliers, mobiliers, professionnels. Tout chef de famille sera cotisable tant en raison de ses revenus personnels que de ceux des membres de sa famille – il est bien précisé qu’il s’agira de l’épouse et des enfants – qui formeront avec lui un seul ménage. Le revenu global inférieur à 1200 FB, et jusqu’à 2400 FB selon les communes, sera exonéré. Le taux marginal supérieur de l’impôt sera fixé à 8% pour la partie du revenu imposable qui excéderait 100.000 FB. Il suivra une échelle dégressive, soit le modèle proposé par Ingenbleek dans son étude de 1917 : 6% pour les revenus entre 100.000 et plus de 10.000 FB ; 4% entre 10.000 et plus de 5000 FB ; 2% pour les revenus inférieurs à 5000 FB. Des déductions seront incluses pour les hommes mariés, ainsi que pour chaque enfant du ménage⁷⁶.

La méthode de contrôle sera la suivante : les contrôleurs des Contributions directes établiront, par voie de présomption, le revenu global de chaque contribuable. À cet effet, les contrôleurs appliqueront, à la valeur locative de l’habitation du contribuable que ce dernier sera tenu de déclarer, un coefficient déterminé entre 5 et 15 en fonction de tout renseignement qu’ils possèderaient sur la situation économique du contribuable (par exemple les signes apparents de richesse : immeubles, mobilier, domestiques, chevaux, automobiles). On constate là que le projet recycle en quelque sorte les bases indiciaires de la contribution personnelle : il sera question de conserver les indices de richesse comme auparavant. Quand les contrôleurs auront la conviction que le revenu évalué ne correspond pas au revenu net réel du contribuable, ils solliciteront l’autorisation d’un jury fiscal cantonal⁷⁷ d’interroger le contribuable sur la consistance même de son revenu. Si le contribuable

⁷² Rodolphe PUTMAN, « Les impôts directs en Belgique de 1914 à 1940 », dans Institut Belge des Finances Publiques, *Histoire des Finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1950, vol. 1, pp. 362-363.

⁷³ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 1.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁵ *Moniteur des intérêts matériels*, 26 juin 1919.

⁷⁶ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. I-VIII.

⁷⁷ Il s’agira de nouveaux tribunaux administratifs qui seraient mis en place au niveau de la justice de paix, composés du juge de paix, d’un fonctionnaire des Finances et d’un contribuable domicilié dans le même canton que celui visé par l’enquête du contrôleur. *Ibid.*, p. XV.

refuse de collaborer, le jury fiscal établira si ce refus est fondé ou non, et pourra déchoir le contribuable de son droit de réclamation contre la cotisation qui lui sera imposée. Si le refus est fondé, le contribuable sera autorisé à faire connaître ses observations aux contrôleurs fiscaux en faisant connaître son revenu réel : il s'agira, de fait, d'une déclaration volontaire de ses revenus. Si les renseignements fournis par le contribuable sont inexacts, ce dernier sera passible d'une amende égale au quadruple de l'impôt⁷⁸.

Le projet suit les recommandations d'Ingenbleek, à savoir le maintien des indices de richesse et l'introduction de la déclaration volontaire du contribuable qui se sentirait lésé par l'administration, afin de ne pas brusquer les habitudes des Belges. Anticipant sur la réforme, Delacroix entreprend de réorganiser les administrations provinciales des Contributions directes⁷⁹, une tâche supervisée par Ingenbleek lui-même⁸⁰. En juillet, le ministre des Finances remanie les droits de timbre et d'enregistrement, visant à supprimer certains privilèges et à augmenter certains tarifs⁸¹.

Vient ensuite la deuxième phase du projet de loi. Pendant presque six mois de travail, l'œuvre du gouvernement est analysée par la section centrale de la commission des Finances, essentiellement composée de membres de la droite catholique. On y retrouve en effet Paul Wauwermans, Eugène Standaert, le baron Romain Moyersoën, Léon Rosseuw et le baron Ernest Drion du Chinois, tous membres de l'aile conservatrice du Parti catholique ; s'y ajoutent seulement le libéral doctrinaire Albert Mechelynck et le socialiste Léon Troclet⁸². Le rapport de la section centrale à dominance conservatrice est enfin déposé le 13 août à la Chambre. L'ensemble du texte gouvernemental, qui se voulait une transition entre les anciennes lois d'impôts et une réforme de plus grande ampleur, a été entièrement remanié. Les membres issus de la droite rejettent les mesures d'investigation qu'offre la nouvelle loi d'impôt, qui « ne ferait que donner au contribuable l'illusion qu'il sera mis à l'abri de l'ennui de la procédure de déclaration de ses revenus. Illusion combien trompeuse, si l'on entre dans le détail des textes. »⁸³

Car aux yeux de la section centrale, en mettant en avant le maintien des indices de richesse à travers la valeur locative des habitations, le système proposé par Delacroix constituera « en réalité un masque dissimulant le système de la déclaration » des revenus, puisque dans un grand nombre de cas, les contribuables seront soumis à une procédure « bien davantage inquisitoriale » émanant des nouveaux jurys fiscaux⁸⁴. La section centrale rejette l'instauration d'un impôt global selon la formule envisagée par Delacroix et ses conseillers, estimant que la réforme ne doit pas seulement concerner la contribution personnelle mais englober l'ensemble du système fiscal « par une transformation des contributions actuelles inspirée par le système cédulaire adopté en France et en Angleterre » ainsi que par « un impôt de superposition », tel que le souhaitait l'Institut Solvay⁸⁵.

Il s'agira donc de faire coexister des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt sur le revenu global, autrement dit de remanier la contribution foncière, le droit de patente et la taxe sur les valeurs mobilières, de conserver certaines bases de la contribution personnelle telles que la taxe sur

⁷⁸ *Ibid.*, pp. IX-XXVI.

⁷⁹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 132, n° 177, « Lettre de Delacroix à Clavier », 9 mai 1919.

⁸⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 132, n° 177, « Lettre du conseil au Premier Ministre », 6 mai 1919.

⁸¹ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits de timbre, d'enregistrement, de transcription et d'inscription ainsi que sur les taxes de brevets d'invention, exposé des motifs du 16 juillet 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 242.

⁸² Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, rapport du 13 août 1919, *Doc.*, Ch., 1918-1919, n° 320, p. 1.

⁸³ *Ibid.*, p. 6.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 9.

les chevaux et automobiles, et d'ajouter un impôt complémentaire sur le revenu global au nom évocateur, visant surtout les grosses fortunes : la supertaxe. Cette supertaxe ne sera que complémentaire pour une simple raison : il y aurait peu de grosses fortunes en Belgique selon la section centrale. N'ayant cependant aucune connaissance de la répartition des fortunes dans le pays, elle se base sur la France voisine qui aurait à peine 4000 personnes possédant l'équivalent de plus de 100.000 FB en 1914⁸⁶.

La section centrale entreprend alors de proposer un nouveau projet fiscal d'orientation beaucoup plus conservatrice. Deux questions majeures se sont posées : celle des taux à appliquer et celle des méthodes de contrôle. Ces deux questions sont cruciales en particulier pour les revenus de capitaux mobiliers parce que les députés comprennent parfaitement que le pays se trouve à un tournant de son histoire. Mais en même temps, il s'agit de ne pas oublier ce qui a fait la fortune de la Belgique avant la guerre : son grand libéralisme en matière fiscale à l'égard des valeurs mobilières, qu'il faut maintenir dans la mesure du possible pour éviter un exode des capitaux hors des instituts financiers du territoire. Le passage suivant du rapport démontre la mainmise de la droite catholique sur l'orientation du projet remanié :

« La Belgique a dû sa prospérité en grande partie au régime de liberté fiscale, au taux extraordinairement réduit des impôts dont nous avons bénéficié jusqu'en 1914. (...) Il va de soi que s'il existait un moyen d'assurer la reconstitution de la Belgique sans devoir relever nos impôts, les tarifs de nos chemins de fer, postes et télégraphes, si nous parvenions à abaisser le coût de la vie dans notre pays et en faire un îlot, terre promise et refuge des capitaux traqués partout par le fisc, il ne pourrait être question d'adopter ces dispositions nouvelles. Mais... nous n'avons pas le choix, malheureusement. On craint l'abstention des capitaux étrangers. La menace est moins redoutable qu'elle l'était hier, depuis que tous les pays qui nous entourent ont dû prendre semblables mesures fiscales et qu'on n'aperçoit guère quels sont ceux qui pourront continuer à accorder indéfiniment cette hospitalité. La conclusion pratique à retenir de ces craintes, c'est que pour concilier les besoins du Trésor avec le maintien de notre crédit international et empêcher le mal dont on nous menace, il convient de fixer l'impôt qui menacerait les capitaux étrangers à un taux modéré. Nous ne pourrions plus attirer les capitaux en promettant qu'ils ne seront plus taxés, mais nous pouvons les retenir en leur démontrant qu'ils seront moins taxés qu'ailleurs. »⁸⁷

Dès lors, la nouvelle contribution foncière passe de 7 à 8%, sur base des revenus cadastraux. La taxe sur les revenus de valeurs mobilières passe de 1 à 8%, étendu à tous les titres belges, ainsi qu'aux comptes courants au sein des banques, aux capitaux engagés comme prêts hypothécaires, aux capitaux placés dans des actions à l'étranger, tous exonérés auparavant. Comme en 1913, la retenue de la taxe sera opérée à la source par l'apposition de timbres adhésifs sur un bordereau signalétique des valeurs, qui devra accompagner le paiement des coupons au sein des établissements financiers. Sauf que ce ne sera plus au contribuable de donner ce bordereau au fisc, mais ce seront les banques elles-mêmes qui collecteront l'impôt et le transmettront ensuite à l'administration fiscale qui ne sera jamais en contact direct avec le contribuable, secret bancaire oblige. Si des coupons sont encaissés à l'étranger, le contribuable sera tenu d'opérer la retenue de la taxe et d'en faire la déclaration au receveur des contributions. Le droit de patente, transformé en impôt sur les revenus professionnels, passe de 2 à 4% (avec un taux réduit à 1% pour les revenus inférieurs à

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 41-42.

2400 FB l'an). L'impôt sera basé sur une déclaration contrôlée des revenus et sera prélevé à la source pour les salariés (employés et ouvriers)⁸⁸.

Quant à la supertaxe, la commission a, soi-disant, hésité entre plusieurs formules⁸⁹ pour s'arrêter sur celle de la Société d'Économie sociale, bastion intellectuel conservateur de l'université de Louvain, qui, on s'en rappelle, avait réalisé des études fiscales durant la guerre tout comme l'Institut Solvay. Le taux de la supertaxe ne sera que de 2% sur les revenus globaux supérieurs à 20.000 FB et suivra un tarif dégressif : 1,5% entre 15.001 et 20.000 FB de revenus, 1% entre 10.001 et 15.000 FB, et 0,5% entre 5001 et 10.000 FB⁹⁰.

Pour comprendre à quel point le taux proposé par la section centrale est d'une faiblesse ridicule, il convient de regarder rapidement du côté des voisins français et anglais. La Grande-Bretagne fait évoluer son système de *schedular income tax* en 1920 face aux exigences politiques et budgétaires : la progressivité des cédules est accentuée avec des taux supérieurs, de 17% en 1913, atteignant désormais jusqu'à 60%⁹¹. Ce taux est également atteint en Allemagne en 1920, alors qu'il était de 8% en 1913⁹². Face à l'accroissement des dépenses et de la dette, la France accentue également les taux supérieurs des prélèvements sur les revenus, passant de 2% en 1914, à 20% en 1918 et à 50% en 1920, un véritable choc pour les contribuables les plus aisés. Pour les contribuables célibataires, sans enfants et disposant d'un revenu élevé, le taux marginal supérieur de 50% peut même atteindre 62,5% en réalité⁹³.

Ensuite, il n'y aura pas de déclaration obligatoire. Les conservateurs au sein de la section centrale ont estimé qu'un tel système, qui engloberait aussi les revenus de capitaux mobiliers, sera susceptible de devenir « spoliateur et destructif de la richesse » et de pousser le contribuable à la fraude⁹⁴. La supertaxe sera simplement perçue par voie de retenue aux trois taxes cédulaires (donc 8% + 2% pour la contribution foncière, 8% + 2% pour la taxe mobilière, 4% + 2% pour la taxe professionnelle). S'il apparaît que le montant de la supertaxe due par le contribuable est inférieur à l'ensemble des paiements effectués, le surplus sera remboursé au contribuable à la fin de l'année⁹⁵. Un tel système, selon les conservateurs de la section centrale, ne pourra « prêter à la fraude par dissimulation des capitaux mobiliers puisque leur dissimulation aurait précisément pour conséquence d'empêcher le remboursement du droit acquitté. »⁹⁶

Deux approches s'opposent donc pour la réforme complète des contributions directes. Le choix définitif de la réforme fiscale qui sera votée constitue la troisième étape du texte de loi. A priori, il s'agira de choisir soit celle du gouvernement, une version libérale inspirée de l'œuvre de Jules Ingenbleek, soit celle de la section centrale, une version encore plus libérale inspirée des travaux de la Société d'Économie sociale. Mais cette troisième phase voit surgir un troisième acteur avec une opinion encore différente : le Parti ouvrier.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 57.

⁸⁹ Par exemple, le département des Finances lui a transmis la proposition suivante : supertaxe avec taux progressifs variant de 1% pour la partie du revenu ne dépassant pas 10.000 FB, augmentant graduellement de 0,5% par tranche de 5000 FB jusqu'à atteindre 10% pour la partie du revenu excédant 100.000 FB, basée sur une déclaration obligatoire de tous les revenus. *Ibid.*, p. 61.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 65-71.

⁹¹ Martin DAUNTON, *Just taxes, op.cit.*, pp. 103-111.

⁹² Hans-Peter ULLMANN, *Der deutsche Steuerstaat, op.cit.*, pp. 88 et 103.

⁹³ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle, op.cit.*, pp. 259-262.

⁹⁴ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, rapport, *op.cit.*, p. 61.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 65.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 68.

5) La supertaxe et les impôts cédulaires

Il faut attendre la matinée du 9 octobre 1919 pour assister à l'entame des débats, qui s'étalent sur trois jours. C'est à Wauwermans, le rapporteur catholique de la section centrale, que l'on doit les mots les plus éloquents de ce moment d'histoire :

« Le Parlement est amené à étudier ce problème particulièrement grave qu'est l'impôt sur le revenu. Il s'agit de rompre avec le passé, de réclamer au pays un effort considérable, de réformer les mœurs de notre population à laquelle des sacrifices lourds et pénibles vont être demandés. (...) On peut regretter le passé, on peut éprouver un regret au sujet de ces budgets que nous ne reverrons plus, de ces charges fiscales légères ; on peut regretter les temps passés, nos institutions politiques d'hier, le régime économique et social, mais tout cela est bien loin, d'autres temps sont venus ; une transformation complète s'est faite au point de vue économique, au point de vue social et au point de vue des mœurs. Une transformation s'est accomplie, radicale, complète ; à une nouvelle humanité il faut de nouvelles lois et de nouvelles mœurs. Un effort s'impose donc pour notre réforme fiscale. Que peut-elle être ? Saisi des principes nouveaux qui lui ont été soumis, le Parlement tout entier, sans exception, a reconnu qu'il fallait rompre avec le passé et adopter la formule moderne de l'impôt sur le revenu. C'est la formule de justice, la chose est incontestable. Il faut en revenir à cette notion bien nette de justice et d'équité, que, dans la société moderne, tous les citoyens sont solidaires les uns des autres, que, dans les bons comme dans les mauvais jours, ils doivent prendre leur part commune des joies, des douleurs et des charges. L'impôt est ce que le mot d'autrefois a caractérisé : une contribution. L'impôt est une contribution, tous doivent y être astreints, mais dans la mesure et sous les formes qui seules peuvent faire respecter le principe de l'égalité : il doit être supporté par chacun selon ses forces. »⁹⁷

Tout en récitant cet élégant discours sur ce tournant de l'histoire fiscale, Wauwermans rappelle toutefois que la section centrale a repoussé « à l'unanimité » le système de la « déclaration déguisée » du gouvernement, pour proposer une autre réforme à la place, celle inspirée par les travaux de la Société d'Économie sociale. La seule déclaration introduite serait celle pour les revenus professionnels, jugée « indispensable » par Wauwermans : il est hors de question de déclarer les revenus de capitaux mobiliers, qui seraient taxés suivant la loi de 1913, et il en découle qu'une déclaration des revenus globaux à la supertaxe sera tout aussi malvenue. Cette réforme conservatrice se basera sur le principe absolu suivant : « le travail et le capital doivent être régis par deux systèmes différents » de taxation⁹⁸.

Mais Delacroix rejette catégoriquement le mécanisme proposé par la section centrale pour le contrôle de la supertaxe, à savoir une perception jointe aux trois impôts cédulaires, tandis que le surplus serait ensuite remboursé au contribuable de manière dégressive à la fin de l'année. Ce sera là une tâche énorme pour l'administration des Finances qui devra ouvrir des millions de dossiers et l'État se retrouvera irrémédiablement confronté à un faible rendement. L'administration a en effet estimé que sur 3,5 millions de contribuables, il faudra restituer une partie de l'impôt à 1,5 millions d'entre eux, à savoir les petits contribuables. Ce sera là une « difficulté administrative insoluble à percevoir sur une échelle aussi étendue, quitte à restituer ensuite. » Delacroix ajoute, avec son humour habituel : « Il me faut tout de même contrôler ! Je suppose, par exemple [qu'un contribuable] perçoive 9000 FB en coupons. Il faudra que l'on aille vérifier dans toutes les banques,

⁹⁷ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, *Ann. Parl.*, Ch., 1918-1919, séance du 9 octobre 1919, p. 1959.

⁹⁸ *Ibid.*, pp. 1960-1962.

chaque fois que cette personne ira toucher pour 18,75 FB de coupons, si l'on a apposé sur le bordereau les timbres correspondant au chiffre de sa recette. Il en sera ainsi pour tous les coupons. Le système n'est pas encore connu, mais, s'il était admis, je m'attends à ce que les banques fassent la démonstration de certaines complications dont nous trouverions les échos dans la presse. Je n'oserais plus ouvrir un journal. (*Hilarité.*) »⁹⁹

En fait, le gouvernement adhère au système des impôts cédulaires proposés par la section centrale, mais face à la supertaxe, Delacroix déclare fermement : « Il faut une déclaration ». Convenant qu'elle serait « contraire [aux] traditions » et qu'elle « répugne [aux] convenances », il affirme que c'est néanmoins le seul moyen d'écartier les obstacles posés à l'administration¹⁰⁰. Vu le rejet du projet gouvernemental et l'impraticabilité de la solution de la section centrale¹⁰¹, il n'y aurait pas d'autre solution que la « déclaration intégrale ». Puisque la droite admet la déclaration pour les revenus professionnels, il n'y a pas de raison d'empêcher la déclaration pour l'ensemble des revenus. « Il n'y aura que pour les revenus mobiliers que nous serons peut-être moins bien informés », explique Delacroix. « La déclaration en ce qui les concerne peut-elle gêner beaucoup de monde ? On nous dit qu'il y a des gens qui seront gênés de dire quel est le revenu important qu'ils encaissent. Je ne vois pas pourquoi on doit avoir cette pudeur. »¹⁰²

La déclaration des revenus globaux tiendrait du salut de la patrie et n'entraînerait aucune conséquence électorale grâce au suffrage universel qui contrebalancera désormais les intérêts des classes possédantes : « La déclaration demandée (...) est fondée sur le devoir de coopérer à la prospérité du pays et de nous aider à faire sortir le char de l'État de l'ornière dans laquelle la guerre l'a enlisé. (...) [Les contribuables] ont bien donné leur fils à la patrie ; ils donneront bien aussi leur déclaration de revenu (...). Mais que représentent, dans le corps électoral, ces quelques unités qui peuvent être effarouchées par la déclaration à faire ? C'est une goutte d'eau dans la mer car nous avons le suffrage universel. »¹⁰³

Le gouvernement reprend le mécanisme des impôts cédulaires proposés par la section centrale, mais en proposant de majorer les taux, par souci budgétaire, puisqu'il faut faire face à 7,5 milliards d'emprunts contractés : 10% pour la cédule immobilière, 10% pour la cédule mobilière (mais 2% sur les valeurs étrangères, afin de conserver l'attractivité fiscale de la Belgique pour les capitaux étrangers tout en évitant leur exode), une échelle de progressivité de 1 à 10% pour la cédule professionnelle, et une échelle de progressivité de 1 à 10% pour la supertaxe (au lieu de 2% comme le voulait la section centrale). « D'une manière générale, je puis vous dire qu'à l'étranger cette proportion de 10% serait considérée comme absolument anodine », raconte le Premier ministre avec un certain amusement. Il ajoute, sous l'hilarité générale¹⁰⁴, qu'alors qu'il était à un dîner avec un certain nombre de représentants de puissances étrangères, auxquels il expliquait qu'il craignait

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 1964-1965.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 1964.

¹⁰¹ Delacroix explique avoir reçu « de nombres notes » de son administration établissant « l'impraticabilité matérielle du projet de la section centrale ». *Ibid.*, p. 1984.

¹⁰² Le Premier ministre ajoute que l'administration sait déjà que sur les 700.000 propriétaires en 1919, seulement 2000 d'entre eux ont un revenu cadastral supérieur à 20.000 FB. « Tout cela est donc connu. » *Ibid.*, p. 1984.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 1985.

¹⁰⁴ Delacroix manie l'humour avec perfection durant ses exposés : « Auparavant, vous payiez 7% sur le revenu cadastral, plus la taxe communale. Je vous débarrasse de tout cela, moyennant la taxe de 10% sur le revenu et, avec les modifications introduites, c'est un bénéfice que vous allez faire. » *Hilarité générale.* « Pour ce qui est du revenu mobilier, (...) je demande, moi, 10%, toujours 10%, c'est simple, il n'y a qu'à mettre une virgule pour faire le calcul. » *Nouveaux rires sur tous les bancs. Ibid.*, p. 1986.

de rencontrer des difficultés à la Chambre belge pour faire admettre un impôt de 10% sur le revenu, sa voisine anglaise faillit tomber en syncope car elle savait combien on paie en Angleterre¹⁰⁵. Habitué aux plaidoiries par sa profession d'avocat, Delacroix s'avère un fin tribun, doté d'un « optimisme ordinaire » comme le souligne Woeste dans ses mémoires¹⁰⁶.

Si l'historien André Hardewyn souligne qu'au sein du conseil d'experts réunis par Delacroix, Ansiaux était celui qui favorisait la progressivité¹⁰⁷, il est probable que cette version améliorée du projet de la section centrale – les taux à 10%, la progressivité et la déclaration de la supertaxe – proviennent du travail du directeur général Clavier. Le Premier ministre fait d'ailleurs référence à l'ouvrage de ce dernier, publié en 1919, lorsqu'il explique à la Chambre que la déclaration existerait « depuis Périclès, depuis Rome et les Médicis »¹⁰⁸. Clavier y sous-entend en effet qu'un impôt progressif sur base d'une déclaration serait le digne héritier des impôts progressifs dans l'antique démocratie athénienne : « De même que la Grèce fut l'éducatrice politique du monde, elle fut donc aussi son initiatrice dans le domaine fiscal », écrit-il¹⁰⁹. Il y confirme aussi qu'une majorité d'articles du projet de loi ont été développés au sein de l'administration des Contributions directes¹¹⁰. De plus, cette version améliorée de la supertaxe était déjà celle que l'administration avait proposé à la section centrale lorsque celle-ci élaborait son rapport¹¹¹.

En outre, Clavier partage des positions proches de celles du Parti ouvrier¹¹² et, du côté socialiste, on défend la nouvelle version du projet gouvernemental, n'hésitant pas à applaudir le discours de Léon Delacroix¹¹³. Certains élus socialistes estiment toutefois que le projet n'irait pas assez loin dans certains aspects. D'après Léon Troclet, l'impôt sur le revenu professionnel proposé par la section centrale ne tiendrait pas suffisamment compte du minimum vital à ne pas taxer pour la classe ouvrière qui alimente déjà le Trésor public à travers les impôts indirects, avant de citer « notre regretté Hector Denis » et ses calculs de l'impact des impôts de consommation sur les ménages ouvriers. Il regrette également que seules la taxe cédulaire professionnelle et la supertaxe seraient progressives, mais pas la cédulaire foncière et la cédulaire mobilière, pour le plus grand bénéfice des grands propriétaires et des capitalistes. Il appuie cependant avec fermeté la mise en place de la déclaration obligatoire pour la supertaxe. Si les chômeurs qui ont droit à une indemnité sont sujets à toutes les enquêtes, il serait normal de ne pas craindre d'agir de la sorte avec les riches¹¹⁴.

Mais le camp conservateur refuse de s'engager dans la voie de la déclaration obligatoire de tous les revenus, en particulier des revenus de valeurs mobilières. Cela ouvrirait la voie « à des spoliations et à des injustices », déclare le baron Romain Moyersoen, membre catholique de la section centrale. « Cette déclaration globale est inutile (...) pour réaliser la justice dans l'impôt. elle ne peut avoir qu'un caractère vexatoire. »¹¹⁵ Moyersoen estime que la justice dans l'impôt consisterait à toucher l'ensemble des citoyens « dans une proportion juste et équitable », et non pas

¹⁰⁵ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 9 octobre 1919, p. 1986.

¹⁰⁶ Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1914-1921)*, *op.cit.*, p. 85.

¹⁰⁷ André HARDEWYN, « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *RBPH*, T. 75, 1997, p. 1097.

¹⁰⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 10 octobre 1919, p. 2020.

¹⁰⁹ Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique*, *op.cit.*, p. 23.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 234.

¹¹¹ Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, rapport, *op.cit.*, p. 61.

¹¹² André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 127.

¹¹³ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 9 octobre 1919, p. 1988.

¹¹⁴ *Ibid.*, séance du 10 octobre 1919, pp. 2007-2008.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 1992.

seulement un petit nombre d'entre eux, car seuls des « impôts généraux » permettraient à l'État de sortir de la terrible situation budgétaire dans laquelle il se trouve. Alimentant la peur du rouge, il porte ses attaques sur Émile Vandervelde, le ministre socialiste de la Justice, qui aurait demandé aux électeurs de Verviers de se réunir pour former, en référence à la Révolution de 1789 et à la Terreur jacobine, « une Constituante démocratique qui fera supporter aux capitalistes le poids des impôts »¹¹⁶.

La droite conservatrice continue de témoigner sa nostalgie pour le paradis fiscal belge d'avant-guerre par l'intermédiaire d'Eugène Standaert, autre membre catholique de la section centrale et proche des milieux de la propriété agricole, qui rappelle la tentative ratée des Allemands d'imposer une déclaration de la fortune mobilière aux Belges occupés, tout en associant l'esprit de résistance des Belges avec le refus de déclarer ses revenus :

« Il est essentiel, pour le bon rendement de l'impôt, d'éviter les vexations et l'inquisition qui amènent la lutte âpre, toute de dissimulation et de ruse entre le fisc et le contribuable. L'essai tenté par l'Allemagne de faire déclarer aux Belges l'état de leur fortune, et ce d'après un questionnaire que chez nous on garde dans la famille comme un souvenir de l'oppression, cet essai a frappé d'une telle impopularité le système de la déclaration, que celle-ci n'a chez nous qu'un nom, qui est la quintessence du mépris, le système prussien. Et il faudra du temps avant qu'on ne mette cette idée-là hors de la tête des Belges. J'ajouterai qu'au cours de l'occupation nos concitoyens ont eu tout le loisir de méditer à l'aise comment mystifier les agents du fisc boche ! Certes, je ne doute pas du patriotisme de la nation. Mais le Belge est le Belge, il s'est battu et a souffert pour la liberté, et pour lui la liberté, c'est notamment l'inviolabilité de son foyer, cette volonté tenace d'être maître de ses affaires et de ne pas tolérer qu'on vienne indiscrètement s'en mêler. »¹¹⁷

D'autres figures importantes de la droite prennent la parole pour aller dans le même sens. Liebaert demeure conscient des efforts à faire mais dénonce « l'inquisiteur du fisc » qui aurait désormais pleins pouvoirs comme dans l'Allemagne tant honnie, « pays de centralisation autoritaire et de despotisme administratif »¹¹⁸. Woeste cherche ensuite à rallier toute la droite derrière lui en rejetant presque tout dans le projet d'impôt sur le revenu, qui serait essentiellement l'œuvre d'un homme, Jules Ingenbleek, dont Woeste ne connaît « ni le mérite, ni le talent » mais s'effraie des idées que ce dernier manifeste dans son étude de 1917. Ce ne sera rien de moins que « la guerre du fisc contre les individus ». Woeste rappelle qu'il avait combattu les projets fiscaux de Graux en 1883 et ceux de Levie en 1913 parce qu'ils étaient excessifs à ses yeux : il est hors de question qu'il vote les yeux fermés le projet de Delacroix¹¹⁹.

Delacroix prend le temps de répondre à chacune des remarques, des questions et des attaques venant de son propre parti, faisant à nouveau la démonstration de son éloquence, ce que lui reconnaît même Woeste¹²⁰. S'il reprend en grande partie l'argumentation déjà présentée un peu plus haut, il sort une dernière carte de sa manche. Il propose en effet un nouveau système encore différent : puisque la déclaration soulève des objections qui semblent insurmontables, elle pourrait être remplacée par un double bordereau¹²¹ afin de contrôler efficacement les revenus de capitaux mobiliers. Quiconque touchera le produit d'un coupon devra donc remplir deux bordereaux au lieu

¹¹⁶ *Loc.cit.*

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 1994.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 2010.

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 2013-2016.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 2014.

¹²¹ Relevé détaillé des revenus mobiliers d'une personne, dont le doublon serait remis en théorie à l'administration.

d'un, un pour la banque, l'autre pour le fisc. L'administration aura ainsi un accès direct aux revenus de capitaux mobiliers du contribuable, même si cela représentera une tâche administrative énorme, autant pour les banques que pour les agents du fisc¹²².

Si le ministre socialiste Joseph Wauters approuve cette solution radicale, le député catholique Jules Poncelet la refuse en prétextant que les coupons à l'étranger échapperont alors à l'impôt. Delacroix admet que certains n'hésiteront probablement pas à acheter des valeurs étrangères et « les déposeront dans un coffre-fort à l'étranger, à Bâle, par exemple, et, tous les ans, ils iront faire une villégiature en Suisse et toucheront là-bas leurs coupons. » Mais cet inconvénient n'est pas suffisant à l'arrêter, précise-t-il aussitôt, car il ne restera bientôt plus de pays où ces valeurs ne seront pas frappées par l'impôt¹²³. Le Premier ministre précise par la suite que la proposition du double bordereau lui a été soumise par le président de la Banque de Bruxelles, le libéral Maurice Despret, ancien membre du groupe d'étude de l'Institut Solvay¹²⁴.

Même si la Chambre accepte le mécanisme du double bordereau, Delacroix reste persuadé qu'il faut voter la déclaration obligatoire. Il en profite pour expliquer à son audience qu'il ne s'est inspiré en rien des méthodes de l'ancien occupant allemand. « Il ne s'agit pas, pour quiconque a lu le projet, de contrainte à la prussienne », explique le Premier ministre. « Si le contribuable ne veut pas faire sa déclaration, il ne la fera pas et il ne sera pas mis en prison pour cela mais on le taxera d'office et suivant les indices que l'on possèdera. On serrera un peu fort peut-être (*rires*), mais, si le contribuable trouve que c'est trop, il réclamera. (...) Si [la déclaration est bonne] pour ceux qui travaillent et si l'on peut demander à ceux-ci combien ils gagnent, pourquoi ne [serait-elle pas bonne] pour ceux qui ont à toucher des coupons ? »¹²⁵ La Chambre doit trancher : une supertaxe progressive sur base d'une déclaration ou une supertaxe dégressive qui serait simplement rajoutée aux cédules ?

Lors du vote des articles, le 10 octobre, les députés tombent d'accord pour choisir, comme texte de base, la version remaniée par la section centrale, bien qu'amendée par le gouvernement. La cédule immobilière a un taux unique de 10% (au lieu de 8% comme le préconisait la commission) sur base des revenus cadastraux est adoptée¹²⁶. La cédule mobilière a un taux unique de 10% (au lieu de 8% dans le texte de la section centrale) et – détail d'une grande importance pour permettre au pays de conserver son attrait pour les fortunes étrangères – de 2% sur les valeurs étrangères, dont la retenue s'opèrerait à la source par l'apposition de timbres adhésifs sur un double bordereau qui devra accompagner le paiement des coupons au sein des établissements financiers, indiquant le possesseur, le genre et le nombre de titres correspondants, est également adoptée, contre toute attente. En effet, il semblerait que la droite catholique ait accepté, à ce moment précis, le double bordereau en croyant qu'il s'agira d'une transaction contre la suppression de la déclaration des revenus de valeurs mobilières à la supertaxe¹²⁷.

Le vote de la cédule professionnelle est rendu plus difficile par l'opposition du Parti ouvrier, qui demeure fermement attaché à un revenu de base de la classe ouvrière devant être exonéré de tout impôt. Invoquant à nouveau les calculs du « vénéré Hector Denis », Troclet insiste pour que

¹²² *Ann. Parl., op.cit.*, p. 2019.

¹²³ *Loc.cit.*

¹²⁴ *Ibid.*, p. 2034.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 2020.

¹²⁶ *Ibid.*, pp. 2024-2027.

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 2027-2035.

ce minimum soit de 4000 FB ; il a déposé un amendement à cet effet. Mais Delacroix lui-même refuse : « Alors que je fais appel à l'esprit de sacrifice de tous, pour le salut du pays, il serait pénible que la classe ouvrière voulût refuser absolument tout concours. » L'amendement est aussitôt rejeté¹²⁸. L'impôt professionnel est finalement voté avec une déclaration de revenus et des taux progressifs, sans minimum exonéré : 2% pour un revenu annuel de 3000 FB ou moins, chaque nouvelle tranche de 3000 FB étant taxée progressivement de 0,5% supplémentaire jusqu'au maximum de 10% pour la partie des revenus excédant 48.000 FB (au lieu d'un maximum de 4% dans le texte de la section centrale)¹²⁹. La gauche socialiste, à une très grande majorité, a voté contre l'impôt professionnel, mais libéraux et catholiques ont voté de concert, donnant lieu à un incident entre les trois partis au sein de l'union nationale¹³⁰.

En effet, au sein du conseil général du parti qui se tient le 11 octobre, les socialistes sont furieux « contre le principe de l'impôt sur le salaire de l'ouvrier »¹³¹. D'après *Le Journal de Roubaix*, un organe de presse local, Vandervelde aurait déclaré le 12 octobre, dans une réunion électorale de son parti, que « par manœuvre, les cléricaux unis aux libéraux ont voté l'impôt sur les salaires, mais la législature prochaine effacera cet arbitraire en majorant l'imposition sur les gros revenus. »¹³² Le matin du 13 octobre, lors d'une réunion des ministres au 12 rue de la Loi, Vandervelde poursuit sur sa lancée en s'énervant devant ses collègues que l'impôt voté n'exonère pas les plus bas salaires. Les ouvriers ne vont pas aimer, déclare-t-il. Le ministre de la Guerre, le libéral Fulgence Masson, réplique en faisant observer que la prétention des ouvriers à se décharger des charges publiques alors qu'ils ont l'égalité des droits, « est de nature à produire la plus fâcheuse des impressions ». Delacroix insiste également sur la part minimale demandée pour les revenus professionnels peu élevés¹³³. Reprenant les débats à la Chambre plus tard dans la journée du 13 octobre, les élus de la droite catholique se disent scandalisés par les propos du ministre socialiste¹³⁴. Cette division entre socialistes d'une part, libéraux et catholiques d'autre part quant à l'exonération ou non d'un revenu minimum va s'implanter au cœur des conflits politiques autour de la taxation du revenu professionnel tout au long des années 1920 et 1930.

Quant au vote de la supertaxe, on peut distinguer trois camps. Delacroix et son administration continuent de défendre une supertaxe progressive au taux marginal supérieur de 10%, basée sur une déclaration de revenus. Ensuite, le camp socialiste défend la déclaration et la progressivité, mais dépose un amendement visant à supprimer l'existence même d'un taux marginal supérieur : la supertaxe, de 1% sur le revenu ne dépassant pas 3000 FB, augmenterait de 0,5% par tranche de 3000 FB... sans plafonnement ! Un taux de 100% serait ainsi atteint sur les revenus supérieurs à 600.000 FB. Le Parti ouvrier veut entièrement taxer les plus hauts revenus. L'amendement connu,

¹²⁸ *Ibid.*, p. 2036.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 2035-2038. En seconde lecture du texte, la droite obtient un sérieux avantage pour les agriculteurs, électorat traditionnel du Parti catholique. Le revenu professionnel provenant des exploitations agricoles est considéré pour l'assiette de l'impôt comme égal au double du revenu cadastral. Il n'est donc pas question de se baser sur le revenu réel, comme pour tous les autres travailleurs. *Ibid.*, séance du 13 octobre 1919, p. 2135.

¹³⁰ *Ibid.*, séance du 13 octobre 1919, p. 2096.

¹³¹ Institut Émile Vandervelde (IEV), *Conseil général du POB*, 11 octobre 1919.

¹³² *Le Journal de Roubaix*, 13 octobre 1919.

¹³³ AGR, *Conseil des ministres*, 13 octobre 1919, p. 6.

¹³⁴ Vandervelde se défend d'avoir accusé les autres partis de commettre une manœuvre, affirmant qu'il déclarait simplement que le vote de l'impôt sur les salaires sera de nature à provoquer une profonde émotion dans la classe ouvrière. *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 13 octobre 1919, pp. 2096-2097.

le Premier ministre demande directement à la Chambre de ne pas en tenir compte, ce que libéraux et catholiques s'empressent d'appuyer¹³⁵.

Enfin, les conservateurs de la droite catholique restent persuadés que l'impôt complémentaire sur le revenu global doit se contenter d'être perçu dans chaque cédule et d'être dégressive (sur base d'un taux maximum de 2%). L'ancien ministre des Finances, le conservateur Aloys Van de Vyvere, se range du côté de la section centrale en rappelant que s'il avait lui-même demandé à Ingenbleek d'étudier la possibilité d'une réforme durant la guerre, il aurait préféré que le système reste basé entièrement sur des indices de richesse. Il reste convaincu « que le caractère belge ne se prêtera jamais bien à une forme d'impôt sur le revenu » et que la « période de moralité fiscale » qu'annonce le Premier ministre et qui verrait les citoyens déclarer leurs revenus sans frauder, ne serait rien d'autre qu'une sorte de « serment du jeu de paume »¹³⁶ que les citoyens ne respecteront pas¹³⁷. Liebaert s'interroge quant à lui sur l'utilité de la déclaration, alors que le double bordereau a été accepté pour la cédule mobilière. D'après lui, la déclaration sera, comme en Allemagne précise-t-il, « le déchaînement d'une guerre permanente entre le contribuable et le fisc. C'est une calamité que vous attirez sur le pays. »¹³⁸

Mais c'est la version gouvernementale de la supertaxe qui est adoptée en première lecture, alors que les députés ont poursuivi les débats jusqu'à minuit le 10 octobre. Progressive, elle varie de 1% pour la partie imposable du revenu ne dépassant pas 10.000 FB (avec un minimum exempté variant de 3000 à 5500 FB selon les communes), chaque nouvelle tranche de 5000 FB étant augmentée de 0,5%, à 10% pour la partie du revenu excédant 95.000 FB. La fameuse déclaration des revenus globaux et du montant des sommes acquittées dans les cédules est instaurée¹³⁹.

Par contre, sur l'insistance de Wauwermans, Delacroix retire son amendement visant la création de jurys fiscaux comme dans le texte original du gouvernement¹⁴⁰. En seconde lecture des articles, Eugène Standaert tente malgré tout de supprimer la déclaration à travers un amendement, expliquant que si ce mécanisme existe partout ailleurs, en Italie, en Grande-Bretagne, en France, en Autriche, en Allemagne et même en Suisse, tous les experts confirmeraient que les fraudes seraient la règle générale¹⁴¹. Standaert conclut : « Le gouvernement va se buter, je le crains, *in limine*, à des difficultés innombrables. Car plus encore que l'Italien et le Suisse, infiniment plus que l'Autrichien et le Prussien, le Belge est jaloux du secret de ses affaires et de l'intimité de son foyer. »¹⁴²

« Le système de la déclaration est un système déjà périmé », ajoute Van de Vyvere pour appuyer son collègue, menaçant ensuite de demander l'appui des électeurs pour obtenir

¹³⁵ *Ibid.*, séance du 10 octobre 1919, p. 2045.

¹³⁶ Le serment du jeu de paume est l'engagement solennel d'union pris en 1789 dans la salle du même nom, à Versailles, par les députés français du tiers état.

¹³⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 10 octobre 1919, p. 2023.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 2046-2047.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 2047.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 2048-2049.

¹⁴¹ Standaert cite « un professeur à l'université de Colombia » (certainement Edwin Seligman) qui estime que les méthodes bureaucratiques en Prusse ne sont applicables nulle part ailleurs, tandis que les fraudes à la déclaration restent élevées autant en Prusse qu'en Grande-Bretagne. Il cite également le professeur Wieser qui démontre que la déclaration est « un formidable échec » pour l'Autriche, ce que confirme le docteur Meyer, un haut fonctionnaire autrichien. En Italie, d'après un auteur français, M. Perdreux, « la seule chose qui surprendrait un Italien serait d'apprendre que son voisin a déclaré son revenu véritable. » En Suisse, un haut fonctionnaire, M. Walder, conclut que les fraudes augmenteraient quatre fois plus vite que la richesse, tandis qu'un certain M. Steigen affirme que les Suisses ne déclareraient que le tiers de leurs revenus. *Ibid.* p. 2098.

¹⁴² *Loc.cit.*

l'abrogation de « cette disposition vexatoire » lors des prochaines élections¹⁴³. Mais l'amendement de la droite, qui obtient tout de même 63 votes favorables de la part d'élus catholiques, est rejeté par 85 non et 1 abstention¹⁴⁴. La déclaration à la supertaxe devient donc inéluctable.

Les conservateurs reviennent alors sur la question du double bordereau pour les revenus de capitaux mobiliers, pourtant votée en première lecture du texte de loi. Au départ, moyennant le bordereau, la droite espérait supprimer la déclaration : « le bordereau était la rançon de la déclaration », déclare Wauwermans. Mais maintenant que la déclaration est actée, la droite estime que le double bordereau ne sera plus nécessaire. Le Premier ministre demande au rapporteur de la section centrale si, moyennant cette suppression, il y aura un accord sur l'ensemble du texte de loi. « Cela ferait disparaître beaucoup d'opposition », répond Wauwermans. « Eh bien, supprimons le bordereau », conclut Delacroix. La suppression du double bordereau est adoptée en seconde lecture, les revenus de capitaux mobiliers ne seront donc taxés qu'au sein des établissements bancaires, sans intervention du fisc¹⁴⁵.

Le rejet du double bordereau, un détail technique d'un long projet de loi qui peut sembler anodin en apparence, entraînera d'immenses difficultés pour l'administration à faire face aux fraudes massives de l'impôt cédulaire et de la supertaxe sur les revenus de capitaux mobiliers durant les années 1920. Bien qu'il ait lui-même accepté de le retirer par souci d'obtenir un compromis sur l'ensemble du texte, Delacroix avait raison : le double bordereau était le corollaire nécessaire de la déclaration.

Enfin, l'ensemble du projet de loi est largement voté par 103 oui, 8 non et 10 abstentions¹⁴⁶. Se côtoieront désormais trois impôts cédulaires et une taxe progressive sur le revenu global, similaire au modèle défendu par Joseph Caillaux depuis 1907 en France¹⁴⁷. C'est donc acté. L'architecture du système fiscal vient d'être radicalement bouleversée, au milieu de l'indifférence presque générale de la population, écrit Woeste, probablement rancunier¹⁴⁸. C'est une victoire parlementaire « de nos amis socialistes », écrit-on dans *Le Peuple*¹⁴⁹. *La Libre Belgique* s'oppose au contraire aux nouvelles charges fiscales, très lourdes, qui donneraient l'impression aux contribuables qu'elles serviront à entretenir les chômeurs volontaires et à favoriser les grèves¹⁵⁰. L'idéal de l'impôt progressif sur le revenu se concrétise enfin en Belgique, presque un siècle et demi après les réflexions d'Adam Smith ou de Nicolas de Condorcet. Les socialistes présentent la mise en place de l'impôt progressif comme une grande conquête à mettre sur le même pied que le suffrage universel car la réforme fiscale participe, d'après eux, à la démocratisation de la société¹⁵¹.

Fernand Baudhuin qualifie quant à lui la réforme de « quasi-jacobinisme fiscal »¹⁵². Assurément, la politique fiscale de Léon Delacroix tranche fortement avec celle de ses nombreux prédécesseurs catholiques et libéraux. Mais le Premier ministre, issu d'une famille de la bourgeoisie bruxelloise,

¹⁴³ *Ibid.*, p. 2099.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 2103.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 2112.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 2136.

¹⁴⁷ Benoît JEAN-ANTOINE, « Joseph Caillaux et les paradoxes de son œuvre fiscale durant la Grande Guerre », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, p. 112.

¹⁴⁸ Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1914-1921)*, op.cit., p. 77.

¹⁴⁹ *Le Peuple*, 15 octobre 1919.

¹⁵⁰ *La Libre Belgique*, 12 octobre 1919.

¹⁵¹ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, op.cit., p. 75.

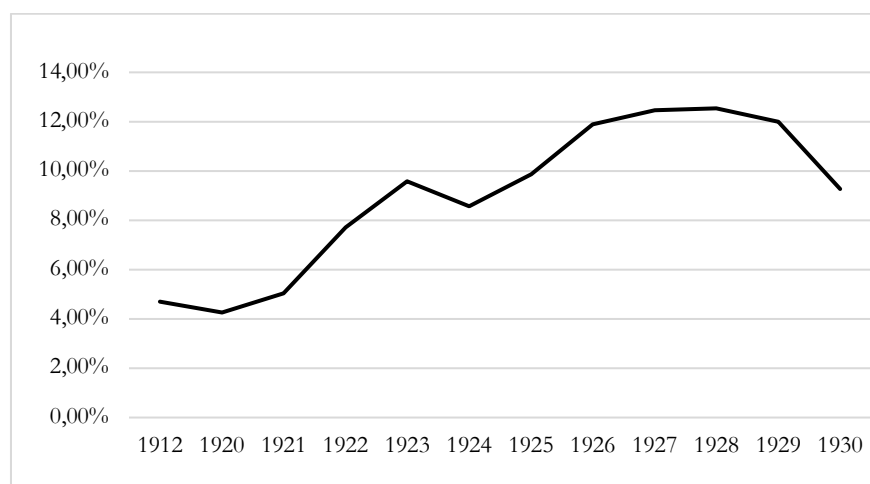
¹⁵² Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, op.cit., p. 115.

n'a rien d'un Robespierre. Déjà durant la guerre, en particulier après la révolution bolchévique, les élites financières et industrielles ont compris que la survie de la société bourgeoise belge passera par des réformes sociales. Grâce à l'aide caritative et aux allocations distribuées pendant la guerre par le CNSA, dirigé par la haute bourgeoisie, et grâce aux réformes du gouvernement Delacroix, la Belgique d'après-guerre ne se voit pas marquée par des désordres révolutionnaires¹⁵³.

Il faut reconnaître à Delacroix un grand pragmatisme dans sa volonté de donner satisfaction à certaines revendications fiscales de longue date du Parti ouvrier : un impôt progressif sur les hauts revenus et une déclaration plutôt que des indices de richesse. Les mesures restent toutefois limitées lorsqu'on les compare aux autres nations. Les taux marginaux supérieurs demeurent peu élevés (20% quand on additionne celui de la supertaxe à celui de n'importe quel impôt cédulaire) et le contrôle des revenus de capitaux mobiliers reste à la discrétion des instituts bancaires et des contribuables. La Belgique n'est pas encore prête à tourner radicalement la page du paradis fiscal d'avant-guerre.

Le tableau suivant permet de constater l'augmentation rapide du poids de la fiscalité sur le revenu national, suite à la réforme de 1919. La charge fiscale passe ainsi de 4,7% du revenu national en 1912 à 4,26% en 1920 et 5,05% en 1921¹⁵⁴. En valeurs nominales, les recettes fiscales s'élèvent à 713,5 millions de FB en 1920, alors qu'elles n'atteignaient que 317,7 millions en 1913¹⁵⁵. En valeurs réelles toutefois, les recettes fiscales de 1920 équivalent à 379,5 millions de francs d'avant-guerre. En effet, le franc connaît une dangereuse dépréciation monétaire depuis l'occupation. Alors que la livre sterling était cotée à 25,31 FB en juillet 1914, elle est passée à 35,7 FB en octobre 1919 et 47,5 FB en août 1920¹⁵⁶. Le problème posé par l'inflation, mal compris des politiques et des experts de l'après-guerre, va continuer de grandir dans les années qui suivent¹⁵⁷.

Tableau 5 : Pression fiscale par rapport au PNB (1912-1930)



Source : Les valeurs sont fournies dans Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 112.

¹⁵³ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique*, *op.cit.*, p. 175.

¹⁵⁴ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 112.

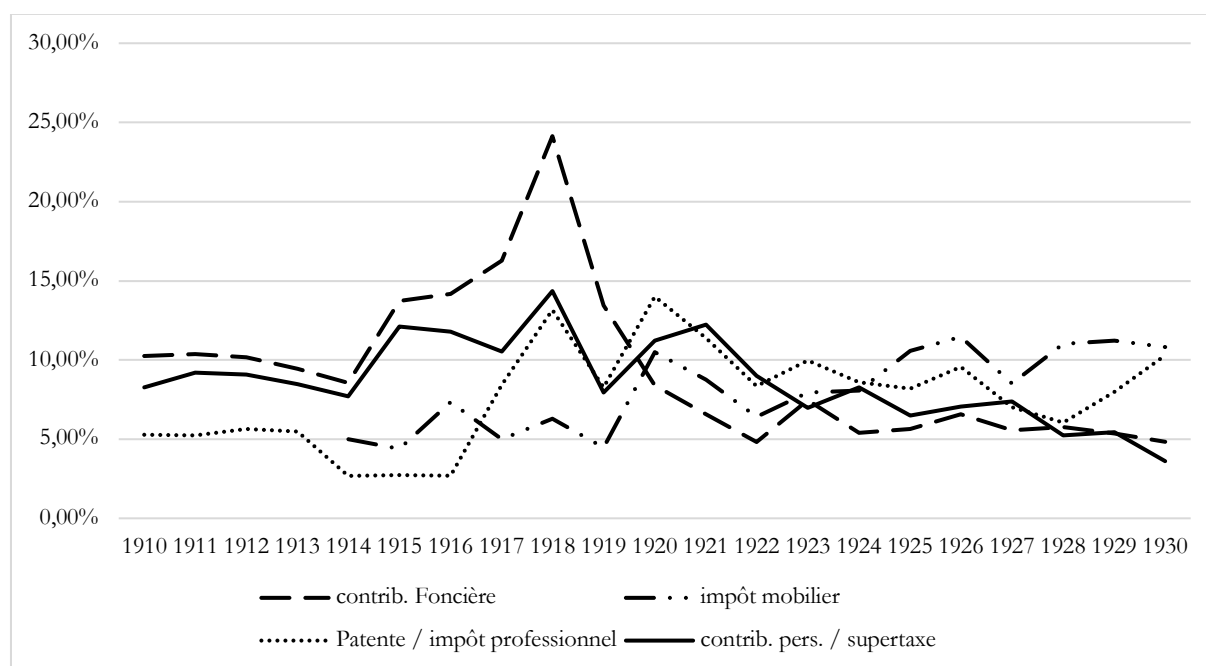
¹⁵⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1920, *Doc.*, Ch., 1919-1920, n° 56.

¹⁵⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « rapport du Conseil », s.d.

¹⁵⁷ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale*, *op.cit.*, p. 34.

A court terme, les contributions directes deviennent le centre de gravité du système fiscal en représentant désormais 45,5% du total des impôts à partir de 1920, alors qu'elles ne concernaient que 23% des recettes fiscales en 1913. Le tableau suivant permet néanmoins de tirer certaines conclusions plus nuancées à propos de la décennie des Années folles par rapport aux années 1910. Dans le poids total des impôts, la contribution sur le revenu professionnel rapporte plus que la patente sur les salaires qu'elle a remplacée. Par contre, la contribution sur le revenu immobilier ne cesse de décroître, à l'exception notable de la période d'occupation. De même, la supertaxe, qui cristallisera la colère des milieux financiers et des politiques conservateurs durant les années 1920, conserve un poids relativement équivalent à la contribution personnelle dont elle a pris la place. En fait, les nouvelles contributions directes ne pèsent davantage dans le système fiscal que par l'introduction de la taxation des revenus de valeurs mobilières, largement exonérés avant-guerre. Sur le plan économique, il s'agit du changement fiscal majeur entre les années 1910 et 1920, qui demeurent, en fin de compte, relativement similaires (en moyenne, les contributions directes représentent environ 35% des recettes fiscales durant l'entre-deux-guerres, soit 10% de plus qu'avant 1914). Quant au pic constaté pour les contributions durant la période d'occupation, il s'explique essentiellement par l'effondrement des recettes de douanes, d'accises et d'enregistrement et, dans une bien moindre mesure, par les modifications apportées par le secrétaire général Buisseret.

Tableau 6 : évolution (%) des contributions directes par rapport aux recettes fiscales (1910-1930)



Source : Calculs sur base des budgets des Voies et Moyens de 1910 à 1930 (*Doc.*, Ch.). Pour la période d'occupation, les pourcentages ont été calculés sur base du règlement définitif des budgets 1915-1918 (*Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 62, p. 8) et des montants d'impôts fournis par André HARDEWYN, "Een 'vergeten' generale repetitie (...)", *op.cit.*, p. 205.

III. La crise budgétaire et la stabilisation d'une fiscalité nouvelle (1920-1925)

1) Les dernières heures du patriotisme fiscal

Les élections législatives du 16 novembre 1919, réalisées selon les nouvelles lois démocratiques, entraînent une défaite des catholiques (passant de 99 à 73 sièges), des libéraux (de 49 à 34 sièges) et une victoire des socialistes (de 44 à 69 sièges). Delacroix, surpris par le résultat des élections, réussit à sauver l'union nationale et la coalition des trois grands partis. En plus de céder un ministère supplémentaire aux socialistes, il assiste au départ de Nicolas Buisseret, tout d'abord de son rôle de chef de cabinet des Finances en novembre 1919, poste qu'il occupe depuis plus de vingt-cinq ans, et ensuite de celui de secrétaire général au cours de l'année 1920 lorsqu'il prend sa retraite¹.

Personnage central de l'administration depuis presque trois décennies, Buisseret s'est montré un fervent défenseur des traditions fiscales belges contre l'occupant allemand. Et il semblerait qu'il a été mis à l'écart lors de l'élaboration des impôts nouveaux en 1919. Woeste lui-même écrit que Delacroix a très peu mêlé son administration à l'élaboration du projet de loi². On sait en effet que la première version du texte est avant tout l'œuvre de Jules Ingenbleek. Mais on a vu également que la version amendée du texte de la section centrale est principalement le travail de l'administration des Contributions directes, ce que confirme son directeur général Charles Clavier³. Buisseret a-t-il participé à l'écriture des amendements ? Il est davantage probable que Clavier en soit l'unique auteur. A la lecture de la lettre de démission de Buisseret de sa charge de chef de cabinet, on comprend qu'il n'a pas eu avec Delacroix la même collaboration « étroite, intime si l'on peut dire », qui se serait établie avec les ministres prédécesseurs et qu'il se sentirait poussé vers la sortie suite aux « changements de personnes dans l'entourage immédiat du Premier ministre ». Il désigne là, à n'en pas douter, les conseillers Ingenbleek, Ansiaux et van der Smissen. Buisseret aurait consacré tout son temps, avant la retraite, à superviser l'extension des tâches des administrations centrales, qui résultent des impôts nouveaux⁴.

Ceux-ci fournissent à l'État un accroissement conséquent de ses recettes. Cependant, les recettes totales en 1920, atteignant plus de 3,3 milliards avec les péages, ne suffisent toujours pas à couvrir les dépenses qui atteignent désormais 8,6 milliards⁵. Les dirigeants restent persuadés que l'Allemagne républicaine finira par payer. Mais à l'évidence, de nouveaux efforts budgétaires doivent être fournis. En décembre 1919 et janvier 1920, Delacroix fait augmenter les douanes et accises sur l'alcool⁶ et généralise la taxe sur les spectacles cinématographiques à tous les divertissements publics⁷.

¹ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 536, « Nicolas Buisseret : état des services », *op.cit.*

² Charles WOESTE, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1914-1921)*, *op.cit.*, p. 70.

³ Charles CLAVIER, *Histoire des impôts en Belgique*, *op.cit.*, p. 234.

⁴ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 536, « Lettre de Buisseret à Delacroix », 14 novembre 1919.

⁵ *Ibid.*

⁶ Projet de loi modifiant le régime fiscal de l'alcool, exposé des motifs du 20 décembre 1919, *Doc.*, Ch., 1919-1920, n° 112.

⁷ Projet de loi relatif à la taxe spéciale sur les spectacles ou divertissements publics, exposé des motifs du 14 janvier 1920, *Doc.*, Ch., 1919-1920, n° 41.

Le Premier ministre soumet ensuite deux nouveaux projets de loi en février et mars 1920. Dans le premier, à côté de diverses adaptations secondaires, il décide d'augmenter la progressivité des taux de la supertaxe pour répondre aux nécessités financières toujours plus pressantes. Il propose donc d'augmenter les taux de 0,5 à 0,75% à partir des tranches de revenus compris entre 20.000 et 60.000 FB, puis à 1% pour les tranches comprises entre 60.000 et 115.000 FB, arrivant à un taux maximum de 20%, soit le double du maximum précédent, pour la partie du revenu dépassant 115.000 FB⁸.

Le camp conservateur dominé par Woeste fulmine. Ce dernier estime lui-même que le projet est vexatoire et prouverait que la loi d'impôt sur le revenu de 1919 a été bien trop précipitée puisque de nouveaux changements lui sont déjà apportés quelques mois plus tard. D'après le vieux dirigeant catholique, il aurait mieux fallu quadrupler les anciennes contributions directes. Delacroix riposte par une petite leçon de mathématiques visant à démontrer l'insuffisance des anciennes recettes, même théoriquement quadruplées⁹. C'est bien pour cela qu'il soumet un nouveau projet de loi, car les recettes s'avèrent insuffisantes. De 324,5 millions au budget 1920, les contributions directes devraient désormais rapporter 464,5 millions pour 1921 et le rendement de la supertaxe devrait pratiquement doubler, pour atteindre 140 millions¹⁰. Le projet est largement voté (un seul vote opposé et sept abstentions pour 139 votes favorables)¹¹.

Delacroix décide également d'adapter l'impôt sur les bénéfices de guerre « aux nouvelles conditions économiques »¹². Il réfléchissait déjà depuis décembre avec ses ministres à taxer les bénéfices extraordinaires des charbonnages. C'est le ministre socialiste Jules Destrée qui lui soumet l'idée de reprendre plutôt l'impôt sur les bénéfices de guerre¹³. Il ne s'agira plus de taxer le bénéfice des entreprises réalisé durant l'occupation, mais bien de taxer celui réalisé durant l'année 1919, ce que « l'équité autant que les besoins financiers du pays » commandent. A nouveau progressif, l'impôt variera entre 20 et 50% (on reste donc largement en dessous des 80% de l'impôt sur les bénéfices de guerre, qui se veut davantage confiscatoire) pour des revenus allant de 20.000 à 600.000 FB. Face à la pénibilité de recouvrement des autres impôts, une sanction spéciale très lourde se verra instaurée envers ceux qui persisteraient à ne pas payer leur dû. Le redevable pourra désormais être condamné à un emprisonnement de huit jours à cinq ans et être privé de ses droits politiques pour un terme de cinq à dix ans¹⁴.

L'impôt sur les bénéfices exceptionnels divise les partis. Applaudi par la gauche socialiste, il attire la méfiance et le rejet d'une partie des catholiques et des libéraux qui perçoivent le projet comme une attaque supplémentaire contre le principe d'accumulation du capital, moteur de progrès et d'expansion de l'économie belge. Au sein même du conseil de cabinet, le démocrate-chrétien Jules Renkin fait part de sa crainte que le projet ne tue les initiatives d'entreprises nouvelles. Le risque sera également grand que l'impôt ne retombe sur les consommateurs si les entreprises ajustent leurs prix en conséquence. Vandervelde ne partage pas cet avis. Il estime que le vote de

⁸ Projet de loi modifiant la législation relative aux impôts sur les revenus, exposé des motifs du 17 février 1920, *Doc.*, Ch., 1919-1920, n° 104, p. 1.

⁹ Projet de loi modifiant la législation relative aux impôts sur les revenus, *Ann. Parl.*, Ch., 1919-1920, séance du 12 mai 1920, p. 1125.

¹⁰ Budget 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 101.

¹¹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 3 juin 1920, p. 1359.

¹² Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels, exposé des motifs du 9 mars 1920, *Doc.*, Ch., n° 147, p. 1.

¹³ AGR, *Conseil des ministres*, 8 décembre 1919, p. 12.

¹⁴ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels, *Doc.*, *op.cit.*, n° 147, pp. 2-3.

cet impôt incitera la classe ouvrière à produire davantage. Delacroix approuve ; l'impôt permettra d'assurer la paix sociale, même s'il sait déjà que le projet rencontrera une « opposition extrêmement violente » de la part des industriels. Le roi Albert lui-même, présent à la réunion, prend la parole pour soutenir son Premier ministre. « La Belgique a toujours été un pays privilégié au point de vue de l'impôt, mais il faut qu'elle se résigne à faire les sacrifices nécessaires pour revenir à une situation financière normale. »¹⁵

Les divisions se font plus dures à la Chambre. Le socialiste Alfred Lombard n'a pas de doute que le projet, fruit d'une « politique financière d'une saine démocratie » heurte le courant de la « politique financière réactionnaire »¹⁶. A l'opposé, le baron libéral Hector de Selys Longchamps se demande s'il est juste « de mettre sur le même pied ceux qui ont réalisé des bénéfices scandaleux, et ceux qui ont fait preuve d'initiative, ceux qui sont en train de relever l'industrie et de reconstituer la richesse économique du pays », avant de s'exclamer : « On a parlé de courage fiscal. Permettez-moi de vous le dire, monsieur le Premier ministre, je crains un peu la brutalité fiscale. »¹⁷

Les élites industrielles et commerciales, notamment par l'intermédiaire de la Bourse industrielle de Liège et la Chambre de commerce de Bruxelles, exigent également le retrait du projet de loi¹⁸. Les dirigeants de la Chambre de commerce s'insurgent contre un impôt qui fait grief aux entreprises qui réussissent et qui a provoqué une grande émotion dans le monde commercial, dénonçant notamment l'effet rétroactif de la loi, « un véritable acte de déloyauté de la part de l'État »¹⁹. Ils évoquent le décevant modèle bolchévique qui n'apporte que famine et isolation commerciale, comme preuve de l'échec de ce genre de politique. Ils prient le gouvernement de se tourner plutôt vers un impôt sur le chiffre d'affaires, comme en France en 1917²⁰. La Fédération nationale des Associations commerciales et industrielles de Belgique, représentant près d'une quarantaine de ces associations, proteste énergiquement contre l'impôt des bénéfices et contre le « caractère injuste » de la rétroactivité dans une lettre adressée à Delacroix²¹. Jules Carlier, président du CCI, s'insurge également contre « l'idée dangereuse » de la rétroactivité²². Ce sera « une épée de Damoclès constamment suspendue sur l'ensemble des affaires du pays », écrit *La Libre Belgique*²³. Le projet fiscal du gouvernement, « absurde et anti-économique », qui serait l'initiative des socialistes à en croire *Le Vingtième Siècle*, créerait un véritable sentiment de malaise dans le pays²⁴. Pour *Le Peuple*, au contraire, l'impôt sur les bénéfices exceptionnels doit être voté sans tarder, car un impôt sérieux sur le capital sera indispensable pour couvrir le déficit budgétaire²⁵.

Delacroix, qui se voit même insulté d'esclave des socialistes par certains conservateurs, ne se laisse pas troubler malgré l'émoi que le projet soulève²⁶ et estime que ces derniers, en défendant

¹⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 5 mars 1920, pp. 6-7.

¹⁶ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels, *Ann. Parl., Ch.*, 1919-1920, séance du 19 mai 1920, p. 1149.

¹⁷ *Ibid.*, p. 1152.

¹⁸ *Ibid.*, séance du 27 avril 1920, p. 897.

¹⁹ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 510, « Le projet d'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels de l'année 1919 », 2 avril 1920.

²⁰ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 211, « Chambre de Commerce de Bruxelles : L'application possible d'un impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels de l'année 1919 », L'Imprimerie Moderne, 1920.

²¹ AGR, *Frans Schollaert et Georges Helleputte*, MF n° 254, « lettre de la Fédération à Delacroix », 7 avril 1920.

²² *Ibid.*, « lettre de Carlier à Delacroix », 1^{er} avril 1920.

²³ *La Libre Belgique*, 14 avril 1920.

²⁴ *Le Vingtième Siècle*, 9 mars 1920.

²⁵ *Le Peuple*, 12 avril 1920.

²⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 12 mai 1920, p. 1123.

becs et ongles la restauration industrielle, perdent cependant de vue la restauration financière²⁷. Adopté par 125 voix favorables, contre quinze défavorables et 25 abstentions, l'impôt sur les bénéficiaires exceptionnels divise davantage que les précédentes réformes fiscales, mais le Premier ministre, homme de consensus, peut compter sur le soutien important des socialistes pour l'emporter²⁸.

S'il a toujours le soutien du Parti ouvrier, il est cependant de plus en plus contesté au sein de son propre parti où sa modération tend à être perçue comme de la faiblesse par la droite²⁹. Une crise politique a finalement raison du gouvernement en août 1920. Delacroix a refusé à la France de faire transiter à Anvers des armes destinées à la Pologne envahie par les armées bolchéviques. Paul Hymans, ministre des Affaires étrangères, démissionne. La droite catholique est exaspérée. Delacroix remet sa démission au Roi et ce dernier charge finalement le comte catholique Henry Carton de Wiart de trouver une issue à la crise politique³⁰.

A la tête d'une nouvelle coalition d'union nationale, formée tant bien que mal en novembre 1920, Carton de Wiart rend un vibrant hommage à son prédécesseur, sous les longs applaudissements de l'ensemble des députés : « je salue, à sa sortie de charge, le bon et vaillant citoyen qui, ayant assumé la présidence [des deux précédents] cabinets, a mis sans compter, au service du bien public, les plus belles qualités d'intelligence, de travail et de droiture. »³¹

Pragmatique mais ferme dans ses convictions, Delacroix laisse au pays l'héritage des impôts cédulaires et de la supertaxe, introduits dans le contexte très éphémère de l'union nationale et du patriotisme fiscal né de la Grande Guerre, qui oblige les trois partis à tenir compte des aspirations des électeurs à davantage de justice fiscale. Désormais, les revenus de capitaux mobiliers sont taxés au même titre que les autres revenus, ce qui semble mettre fin au paradis fiscal tel qu'il existait avant-guerre. Cette réforme des impôts de la Révolution française a été rendue avant tout nécessaire à cause du déséquilibre budgétaire et de l'accroissement de la dette publique, sinon le bloc conservateur entourant Woeste, défenseur de la fiscalité libérale du pays, n'aurait jamais donné son accord à de tels changements du système fiscal. Woeste, au crépuscule de sa vie, a d'ailleurs des mots très durs pour Delacroix, parlant de gestion financière déplorable et d'un homme « dont on avait fait une étoile, mais qui n'en avait aucune des qualités »³².

2) Les nouvelles taxes du colonel

Au sein de la nouvelle coalition d'union nationale dirigée par Henry Carton de Wiart, le portefeuille des Finances est remis à un extra-parlementaire, Georges Theunis, ingénieur et militaire de formation avec le grade de colonel et riche industriel liégeois issu du groupe Empain. Carton de Wiart souhaite à ce poste un technicien sans couleur politique trop marquée. Theunis, bien qu'essentiellement proche des conservateurs catholiques, n'est inféodé à aucun parti³³. Il dispose

²⁷ *Ibid.*, séance du 20 mai 1920, p. 1180.

²⁸ *Ibid.*, séance du 3 juin 1920, p. 1357.

²⁹ Thierry GOORDEN, *Léon Delacroix, un grand serviteur du pays*, Bruxelles, Catherine Delacroix-Petit, 2006, p. 77.

³⁰ Emmanuel GERARD, *De Katholieke Partij in crisis : Partijpolitiek leven in België (1918-1940)*, Louvain, Kritak, 1985, pp. 130-134 ; Laurence VAN YPERSELE, « Léon Delacroix », *op.cit.*, p. 90.

³¹ Communication du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1920-1921, séance du 23 novembre 1920, p. 10.

³² Charles WOESTE, *Mémoires*, *op.cit.*, vol. 3, pp. 110, 113.

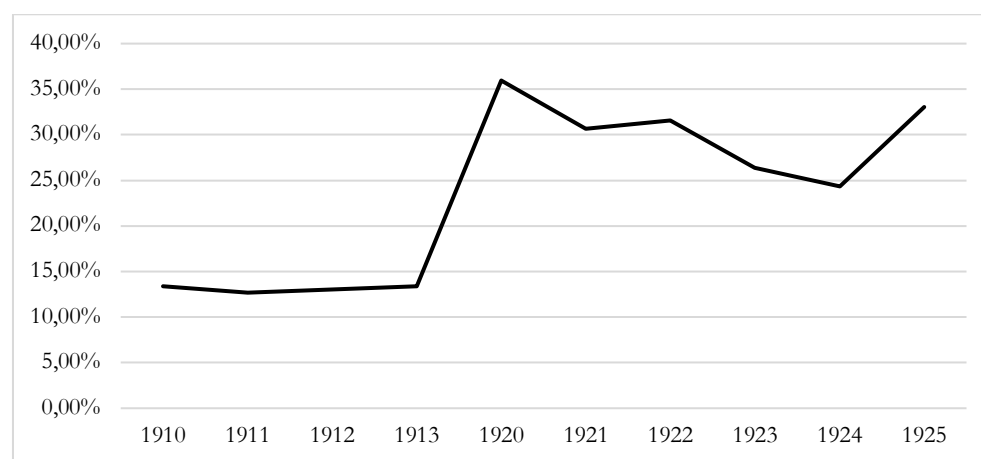
³³ Rolande DEPOORTERE, « Georges Theunis », dans Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *et al.* (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 574.

également du soutien du roi Albert, qui voit en lui l'homme capable d'adopter une « meilleure politique financière, l'économie la plus stricte dans les dépenses de l'État » pour retrouver la prospérité nationale³⁴.

Le problème des finances publiques et l'équilibre budgétaire sont au cœur du programme du nouveau gouvernement. Un effort particulier doit être livré pour freiner sensiblement la progression des dépenses publiques dangereusement augmentées sous Léon Delacroix³⁵, ce dernier comptant uniquement sur les nouveaux impôts cédulaires et sur la supertaxe pour procurer à l'État des ressources immédiates et importantes³⁶. Le plus gros des dépenses est toutefois incompressible : à elle seule, l'augmentation du budget de la dette publique représente près de 90% de l'accroissement du budget ordinaire entre 1921 et 1922 par exemple³⁷, la dette publique, intérieure et extérieure, s'élevant désormais à 29 milliards en 1921, dont 12 milliards à court ou moyen terme et 6,5 milliards à vue ou à moins d'un an d'échéance³⁸.

Le graphique suivant permet de constater l'augmentation brusque des dépenses globales (ordinaires et extraordinaires) de l'État entre 1910 et 1925, avec une interruption entre 1914 et 1919 par manque de données sur le revenu national.

Tableau 7 : Dépenses publiques globales en rapport au revenu national (1910-1925)



Source : Calculs sur base des règlements définitifs des budgets 1910-1925 (*Doc.*, Ch.) et de Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium*, *op.cit.*, p. 222.

Georges Theunis s'attache au redressement des finances publiques avec la sévérité d'un technicien et l'habileté d'un diplomate. Dès le 6 décembre 1920, il déclare au conseil des ministres que la situation « est plus que grave » et que « c'est une question de vie ou de mort ». Le déficit à l'ordinaire et à l'extraordinaire atteint en effet 6,5 milliards de FB et les possibilités de remboursement de l'Allemagne sont limitées. Il est essentiel, explique-t-il, de comprimer les dépenses qui ne seraient pas indispensables, de recourir à l'emprunt pour alimenter la caisse de

³⁴ AGR, *Georges Theunis*, n° 107, « Lettre du Roi au colonel Theunis », 24 décembre 1920.

³⁵ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale*, *op.cit.*, p. 58.

³⁶ Maurice MASOIN, « Les recettes publiques de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 121-122.

³⁷ Budget des recettes et des dépenses pour 1922, *Doc.*, Ch., 1921-1922, n° 24, p. 9.

³⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 6 décembre 1920, p. 4.

l'État, de faire rentrer les impôts existants et d'en créer d'autres, dont il vient d'en prescrire l'étude à son administration³⁹.

Le 14 mars 1921, Theunis présente à ses collègues un projet de taxe sur le chiffre d'affaires, qui serait simple et peu coûteux à percevoir et qui frapperait d'une taxe de 1% la transmission à titre onéreux des biens meubles par leur nature et spécialement des marchandises : l'ancêtre de la taxe sur la valeur ajoutée⁴⁰. Le projet a été élaboré par le nouveau secrétaire général, Jules Zéphir Henin, proche du camp conservateur⁴¹. Ce dernier a remplacé Buisseret en août 1920, après avoir rapidement gravi les échelons de l'administration : sa carrière commence en 1885 sein de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines à Dinant, puis à l'administration centrale en 1887 où il finit par devenir directeur général en mars 1919, peu de temps avant de succéder à Buisseret⁴². Lors de son recrutement en 1885, décrit comme doux, bien élevé (il ne fréquente pas le cabaret, est-il précisé), fort zélé, assidu, parfait bilingue, et ambitieux, Henin consacre à l'étude tous ses moments de loisir et ne sort que pour venir au bureau⁴³. A son décès, en 1948, le secrétaire général René Lefebure écrit que « l'œuvre accomplie par M. Henin, au cours de sa longue et féconde carrière, toute de dévouement à la chose publique, subsistera toujours, empreinte du respect et de la gratitude dus à cet homme qui se sacrifia tout entier au bien de son pays. »⁴⁴

Développée par Henin, la taxe sur le chiffre d'affaires reçoit le feu vert des trois conseillers Ingenbleek, van der Smissen et Ansiaux⁴⁵. Elle bénéficie également de l'avis préliminaire de Jules Carlier, président du CCI et administrateur de plusieurs sociétés du groupe Empain comme Theunis (les deux hommes sont d'ailleurs proches)⁴⁶, qui tient à ce qu'elle reste modérée dans son application pour ne pas ralentir les affaires⁴⁷.

Mais le Parti ouvrier n'en veut pas, ce serait là une nouvelle taxe à la consommation. Le POB se prononce officiellement contre la taxe lors d'un Conseil général en mars 1921⁴⁸. *Le Peuple* vitupère contre « l'impôt sur le chiffre d'affaires » qui haussera le coût de la vie⁴⁹. De nombreux groupes industriels et commerciaux, qui vivent de l'exportation de leurs produits, écrivent aussi au ministre des Finances au cours des mois de mars et avril 1921 pour l'appeler à renoncer à la taxe sur le chiffre d'affaires, qui sera désastreuse pour leurs activités. Comme le bénéfice d'un chiffre d'affaires peut varier de 1 à x% et que le tarif de taxation se maintiendrait à 1%, le commerçant ou l'industriel qui n'a que 1% de bénéfice sur son chiffre d'affaires devrait donc verser l'entièreté de son bénéfice à l'État, avant de payer la taxe cédulaire sur les revenus professionnels qui lui restent⁵⁰.

³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, *op.cit.*, p. 5.

⁴⁰ *Ibid.*, 14 mars 1921, p. 7.

⁴¹ André HARDEWYN, « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *op.cit.*, p. 1114.

⁴² AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 901, « Jules Henin : état des services », s.d.

⁴³ *Ibid.*, « recrutement de Jules Henin », 1885.

⁴⁴ *Ibid.*, « Décès de Jules Henin », 1948.

⁴⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 510, « séance du conseil des Finances », 18 janvier 1921.

⁴⁶ René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, *op.cit.*, p. 107.

⁴⁷ AGR, *Frans Schollaert et Georges Helleputte*, MF n° 254, « lettre de Carlier à Theunis », 29 juin 1921.

⁴⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 211, « L'impôt sur le chiffre d'affaires », *La Nation Belge*, 23 mars 1921.

⁴⁹ *Le Peuple*, 4 avril 1921.

⁵⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 211, « Lettre de l'Union des Ciments Portland & Chaux de Tournai au ministre des Finances », 25 mars 1921 ; *ibid.*, « Lettre du Touring-Club de Belgique au ministre des Finances », 30 mars 1921 ; *ibid.*, « Lettre de l'Association Générale des Maîtres-Cordonniers d'Anvers et environs au ministre des Finances », 13 avril 1921 ; *ibid.*, « Lettre du Groupement des Verreries et Flaconneries de Belgique au ministre des Finances », 25 avril 1921 ; *ibid.*, « Lettre de Edouard Rasquinet, Directeur-Gérant à la Société Anonyme des Usines à Cuivre et à Zinc de Liège, au ministre des Finances », 8 juillet 1921 ; AGR, *Frans Schollaert et Georges Helleputte*, MF n° 254, « lettre de la Chambre de commerce d'Anvers », 20 juin 1921.

Le ministre des Finances estime cependant que les impôts directs ont déjà été considérablement augmentés et qu'il faudrait chercher autre chose : « La fortune est surtout mobilière en Belgique », précise-t-il. « A la frapper trop fort, on risque de provoquer son évasion. »⁵¹ La taxe produira 150 à 200 millions qu'il sera difficile d'obtenir par d'autres moyens. Mais Vandervelde confirme que son parti s'y oppose vivement : c'est une taxe de consommation qui augmentera le coût de la vie de la classe ouvrière. À la place, le député socialiste Max Hallet aurait proposé de doubler la supertaxe⁵². Theunis s'y oppose à son tour ; l'impôt sur le revenu est à peine appliqué et une nouvelle modification provoquera des évasions fiscales et des fraudes⁵³. Dans une interview qu'il donne à Londres un peu avant le dépôt de son projet de loi, Theunis confirme qu'il reste opposé à la proposition de Hallet, qui veut « doubler d'un coup l'impôt sur le revenu »⁵⁴.

Le 4 avril, le ministre des Finances essaie de se montrer conciliant. Il propose d'accompagner la taxe sur le chiffre d'affaires d'impositions nouvelles, telles qu'un « impôt sur le mobilier », autrement dit un impôt sur le capital mobilier. La classe ouvrière ne devrait pas refuser la taxe sur le chiffre d'affaires, car la grande partie des dépenses nouvelles depuis l'armistice ont été créées en sa faveur. Vandervelde campe sur ses positions ; la taxe rencontre, de la part du POB, « une opposition irréductible ». C'est alors le ministre libéral Louis Franck qui trouve un terrain d'entente. Le taux de la taxe pourrait être réduit à 0,5% pour la faire accepter du groupe socialiste. Theunis ne s'y oppose guère et le ministre socialiste Edouard Anseele, pensant que c'est le meilleur moyen d'aboutir, propose une mise en scène : aucun ministre socialiste ne fera allusion à la possibilité de la réduction du taux avant que le ministre des Finances ne fasse officiellement la proposition au Parti ouvrier⁵⁵.

Les socialistes semblent toutefois divisés, car Vandervelde continue de réserver son adhésion au principe de la taxe sur le chiffre d'affaires⁵⁶. Afin de satisfaire le Parti ouvrier, Theunis soumet également, comme il le proposait au début du mois d'avril, la création d'un nouvel impôt sur le capital, qui serait distinct des impôts cédulaires existants⁵⁷ et qui a été développé avec l'avis favorable des trois conseillers fiscaux, Ingenbleek, Ansiaux et van der Smissen⁵⁸. Plusieurs autres pays d'Europe sont également confrontés avec l'idée d'un prélèvement sur le capital, généralement portée par les partis socialistes pour régler le problème des dettes publiques et de permettre aux nations de rependre leur développement économique sur des bases saines. C'est le cas en France, en Allemagne, en Grande-Bretagne, en Autriche, en Italie, en Tchécoslovaquie et en Roumanie⁵⁹.

Le 25 mai, le colonel soumet un unique projet de loi à la Chambre visant à créer plusieurs nouvelles ressources fiscales pour plus de 400 millions de FB, indispensables au point de vue « de

⁵¹ *Ibid.*, 14 mars 1921, p. 7.

⁵² Partisan d'une augmentation des impôts cédulaires et de la supertaxe, Max Hallet en a élaboré les modalités dans une proposition de loi qu'il a déposée en février 1921. Proposition de loi apportant certaines modifications aux lois coordonnées du 20 octobre 1919 et du 3 août 1920 établissant des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global, développements du 23 février 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 126.

⁵³ *Ibid.*, 21 mars 1921, pp. 7-8.

⁵⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 211, « Interview de Georges Theunis », 1921.

⁵⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 4 avril 1921, pp. 6-7.

⁵⁶ *Ibid.*, 13 mai 1921, p. 3.

⁵⁷ *Ibid.*, 20 mai 1921, p. 5.

⁵⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 141, « Note du Conseil du gouvernement au ministre des Finances », 19 mai 1921.

⁵⁹ AGR, *Georges Theunis*, n° 297, « Impôt sur le capital des différents pays », 16 mai 1923. De nombreux économistes, tels que Arthur Cecil Pigou, John Maynard Keynes ou John Hobson, se rallient également après la Grande Guerre à la solution de l'impôt sur le capital. Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, pp. 278-281.

la sécurité et de la solidité des finances de l'État » et « sans préoccupation de théories d'écoles »⁶⁰. L'heure est au pragmatisme fiscal. Devant la Chambre, à la fin du mois de juillet, le ministre des Finances explique avoir parcouru la vaste littérature « de droite et de gauche » sur l'impôt, en gardant soi-disant un point de vue objectif, afin d'élaborer les taxes nouvelles : « Je ne me présente nullement comme le champion d'une tendance déterminée. Ce que j'ai cherché simplement c'est à atteindre un rendement donné et à l'obtenir avec le minimum d'ennuis pour le contribuable et le minimum de surcroît de travail pour mon administration, déjà surchargée. (...) Lorsque j'ai mis à l'étude la question des impôts nouveaux, je n'avais ni idée préconçue, ni préférence ; j'ai cherché loyalement et simplement quelles étaient les sources productives taxables. »⁶¹

Parmi plusieurs mesures touchant aux droits d'enregistrement, de succession et de timbre, et créant une nouvelle taxe sur les paris, le projet de Theunis annonce comme prévu deux nouveautés dans le système fiscal : un impôt sur le capital et une taxe sur le chiffre d'affaires. L'impôt sur le capital mobilier (appelé impôt sur le mobilier), est en fait une taxe limitée au capital improductif car les revenus de capitaux mobiliers déjà visés par l'impôt cédulaire en sont exclus. Cet impôt prendra la forme d'une taxe annuelle de 5‰ sur la valeur du mobilier (meubles meublant, pierreries, argenterie, collections de tableaux, dentelles, vêtements, linge, voitures, armes et vins) qui constitue une partie du patrimoine des citoyens aisés, redevable sur base d'une déclaration de la valeur du mobilier. Analysant le projet, la commission des Finances a voulu modifier le taux proportionnel de 5‰ pour y introduire la progressivité, mais Theunis s'y est refusé⁶². Ce dernier ne voit pas dans la formule d'un impôt progressif sur le capital la possibilité de rétablir les finances. Il préfère de loin l'impôt progressif sur le revenu, qu'il considère comme « infiniment supérieur », en particulier parce que la formule de l'impôt progressif sur la fortune nécessiterait la mise en place, « longue et laborieuse », d'un cadastre des fortunes, tandis que le marché des valeurs mobilières reste instable depuis la guerre et que l'évasion fiscale dans un petit pays comme la Belgique serait beaucoup plus facile qu'ailleurs⁶³.

Le POB applaudit la mesure, l'estimant nécessaire pour amortir la dette⁶⁴, tandis que l'Office Coopératif belge, organe représentatif de 800.000 consommateurs organisés, estime aussi que c'est par le prélèvement sur le capital que les pouvoirs publics trouveront les moyens de satisfaire équitablement et efficacement aux exigences du budget⁶⁵.

La presse conservatrice, à l'inverse, s'oppose à « l'engrenage de la confiscation » que représenterait un impôt progressif sur le capital⁶⁶ qui « menace de détruire la classe moyenne »⁶⁷. Le prélèvement sur le capital « pré luderait à la banqueroute nationale », lit-on dans la presse libérale⁶⁸. Mais Theunis lui-même n'a pas l'intention de s'orienter vers un nouvel impôt progressif. Il justifie le recours à la proportionnalité car s'il est tentant d'augmenter plutôt les nouveaux impôts

⁶⁰ Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, exposé des motifs du 25 mai 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 296, p. 2.

⁶¹ Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, *Ann. Parl.*, Ch., 1920-1921, séance du 29 juillet 1921, pp. 2410, 2412.

⁶² Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, rapport du 25 juillet 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 500, p. 33.

⁶³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2412.

⁶⁴ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2407.

⁶⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 211, « Lettre de l'Office Coopératif Belge au Ministre des Finances », 11 juillet 1921.

⁶⁶ *La Libre Belgique*, 25 avril 1920.

⁶⁷ *La Nation Belge*, 19 mai 1920.

⁶⁸ *Gazette de Charleroi*, 14 avril 1920.

cédulaires et la supertaxe, introduits après tout au nom « d'un idéal de justice », il en redoute la jeunesse dans la législation. « Il est de l'essence même de cette loi qu'il faille attendre quelques temps avant de connaître les résultats qu'elle peut donner et de l'adapter plus exactement aux possibilités de la nation », dit-il devant la Chambre, rappelant que la même loi d'impôt sur le revenu en France serait alors mal appliquée, mal établie, et que l'évasion fiscale demeurerait considérable⁶⁹.

Vient ensuite la nouvelle taxe indirecte, baptisée taxe de transmission au lieu de taxe sur le chiffre d'affaires. S'il voit dans le développement progressif des impôts directs, « le summum de la perfection, l'idéal fiscal », Theunis se veut avant tout pragmatique : « L'idéal n'est pas de ce monde ». Autrement dit, « si peu désirable qu'il soit », l'impôt indirect sera indispensable pour redresser rapidement les finances publiques⁷⁰. Afin de s'assurer des ressources importantes, Theunis propose de frapper d'une taxe de 1% la transmission à titre onéreux des biens meubles par leur nature et spécialement des marchandises. « Je ne fais pas de politique », déclare le Ministre, « et ceux qui me connaissent diront qu'il ne serait pas juste de m'attribuer des idées de ce genre. J'agis, poussé par la nécessité. Ce que je veux, ce n'est pas un impôt de tendance, un impôt théorique, c'est me procurer des ressources suffisantes. »⁷¹ Il s'agit donc d'atteindre, par un droit de timbre, toutes les ventes entre commerçants et, dans une mesure plus restreinte, les ventes entre commerçants et non-commerçants. Les commerçants seront tenus de tenir un facturier et de conserver leurs factures de vente et d'achat⁷². La taxe de transmission, quasi-similaire à l'impôt sur le chiffre d'affaires en France, établi en 1917, ne touchera cependant pas aux ventes de détail, au contraire de la taxe française⁷³.

Pour Theunis, la taxe de transmission sera le complément indispensable des impôts sur les revenus. Il permettra d'atteindre certaines parties du revenu non touchées par les impôts directs, dont les taux ne sont pas indéfiniment extensibles, car au-delà d'un certain taux, les contributions cesseraient d'être productives. Le ministre des Finances reproche d'ailleurs à l'impôt sur le revenu d'être beaucoup trop compliqué pour un impôt nouveau. L'idée de la taxe de transmission sera donc d'atteindre à nouveau le revenu, mais cette fois-ci dans la dépense. Theunis rappelle d'ailleurs que l'économiste français Charles Gide, célèbre théoricien de l'économie sociale, est un partisan déterminé de cette taxe sur la dépense. D'autre part, la seule autre possibilité, du côté des impôts indirects, serait d'augmenter considérablement les droits de douane, ce qui empêcherait la Belgique de conserver « son caractère libre-échangiste » qui a fait sa fortune économique et qui assure la richesse des nations⁷⁴.

Le colonel est conscient que la taxe de transmission pourrait toutefois entraîner une augmentation du prix de la vie, comme le craint le Parti ouvrier, mais cela ne l'inquiète pas : « On a estimé quand on a fait le calcul, en France, de la répercussion de cet impôt sur le prix de la vie, que certaines marchandises payeraient quatre fois l'impôt, c'est-à-dire 4%. Je supprime 1% [puisque

⁶⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2412.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 2411.

⁷¹ *Ibid.*, p. 2413.

⁷² Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, *Doc., op.cit.*, n° 296, pp. 11-12.

⁷³ Aux États-Unis, sous l'influence du secrétaire du Trésor Andrew Mellon, le gouvernement fédéral instaura également un impôt sur le chiffre d'affaires afin de remplacer, selon les souhaits des grands groupes financiers et des conservateurs, un impôt progressif sur les profits excessifs. Ce dernier avait été créé pendant la Grande Guerre, soit après l'impôt progressif sur le revenu de 1913, à des fins de justice fiscale. Mais Mellon voyait dans ces impôts progressifs une cause certaine de ralentissement de l'économie. Joseph THORNDIKE, *Their fair share, op.cit.*, p. 14.

⁷⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2413.

le niveau des ventes de détail n'était pas taxé] dans notre projet ; la répercussion ne serait donc ici que de 3% (...) qui correspondent approximativement entre 10 et 12 points de l'index [des prix], est-ce que je demande quelque chose d'exagéré ? »⁷⁵

C'est également l'avis du député Paul Wauwermans, à nouveau rapporteur de la commission des Finances. D'après ce dernier, les lois de l'économie politique auraient subi de tels bouleversements « qu'il serait impossible de prétendre avec quelque certitude que la taxe de transmission serait de nature à relever le taux de l'existence, et, encore moins, à amener la ruine de notre commerce et de notre industrie. »⁷⁶ Enfin, le directeur général Clavier estime de même que la taxe de transmission ne jouerait qu'une part infime dans la majoration des prix, en particulier parce que la vente de détail sera exonérée⁷⁷. Les chambres de Commerce ne craignent pas non plus les risques de hausse du coût de la vie. Elles se prononcent favorablement à la mise en place de la taxe de transmission à la condition expresse qu'elle soit instituée à la place de l'impôt sur les bénéfices exceptionnels, que Delacroix a créé en 1920, et qui aurait « sur le mouvement économique une influence désastreuse qui est un danger mortel pour le présent et une source de profond découragement pour l'avenir »⁷⁸. De toute évidence, les dangers de l'inflation, ce phénomène si nouveau pour l'économie belge d'après-guerre, ne sont pas suffisamment pris au sérieux, ou à tout le moins croit-on encore à un retour au niveau des prix d'avant-guerre. Ce qui importe, c'est le redressement budgétaire à l'aide de la nouvelle taxe indirecte.

Si libéraux et catholiques⁷⁹ appuient les nouveaux impôts, la taxe de transmission continue d'attirer l'opposition des socialistes. Au conseil des ministres, Vandervelde prévient que son camp ne peut se rallier au projet de la taxe de transmission⁸⁰. A la Chambre, Hallet prend la parole pour annoncer que les socialistes, pourtant toujours membres du gouvernement d'union nationale, refusent de voter les nouveaux impôts, critiquant le recours « au très mauvais impôt de consommation » que serait la taxe de transmission. Il se lamente que le ministre des Finances cherche à sortir de cette ère de patriotisme fiscal qui aurait concrétisé la justice dans l'impôt, comme s'il n'a finalement été question que d'une parenthèse de l'histoire. « On semble abandonner et même on abandonne définitivement la politique que le gouvernement avait instaurée depuis l'armistice (...) ». Il rappelle d'autre part que si les classes populaires restent très opposées à l'instauration de cette taxe qui augmentera artificiellement le coût de la vie, de nombreux commerçants et industriels seraient du même avis⁸¹. En effet, le CCI, qui a participé à l'étude préliminaire du projet, a toutefois mis en garde en juin 1921 que si la taxe de transmission est mise en vigueur en l'état, « les affaires déjà si ralenties cesseraient presque complètement »⁸².

C'est aussi l'opinion du député socialiste Auguste Debunne, qui déclare que la taxe de transmission serait « antidémocratique », et qui appuie les remarques de son collègue Hallet, « dont

⁷⁵ *Ibid.*, p. 2414.

⁷⁶ Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, *Doc., op.cit.*, n° 500, p. 3.

⁷⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 191, « note sur la taxe de transmission », 1921.

⁷⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 211, « document de la Chambre de Commerce de Bruxelles », 1921.

⁷⁹ Dans le camp catholique, un certain Edmond Duysters émet toutefois de sérieuses réserves sur la taxe de transmission et de ses conséquences sur le commerce. *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2420. Mais il est difficile de voir dans son opposition un point de vue largement partagé par la droite. L'individu sera reconnu par la suite coupable en 1922 de fraude pour plus de deux millions de FB qu'il a perdu en spéculations. *Leidse Courant*, 6 février 1922.

⁸⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 23 juillet 1921, p. 4.

⁸¹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, pp. 2402-2403.

⁸² *Ibid.*, p. 2403.

la compétence en matière financière est incontestable »⁸³. Un autre socialiste, Émile Carlier, dénonce quant à lui la forme avec laquelle Theunis a présenté son projet unique, mélangeant de nombreuses matières fiscales qui n'ont rien à voir les unes avec les autres afin, selon lui, d'entraîner l'adhésion des différents partis. « Je ne lui prête aucune idée machiavélique, mais [Theunis] a besoin d'argent et il s'est dit que pour obtenir des adhésions sur tous nos bancs, il fallait donner satisfaction aux uns, peut-être un peu gêner les autres, et qu'ainsi il y aurait sans doute moyen d'aboutir à une transaction. Nous ne pouvons admettre cela. »⁸⁴ Le pragmatisme de l'homme d'affaires qu'est Theunis, qui tranche assurément avec les conceptions plus utopistes de Delacroix, dérange particulièrement les socialistes, convaincus qu'un nouveau monde serait sorti de la guerre, se rapprochant davantage de l'égalité et de la justice, notamment grâce à l'impôt.

Au conseil de cabinet, Carton de Wiart tente de convaincre Vandervelde d'appuyer le projet de loi qui devrait fournir les recettes indispensables au pays, lui rappelant le principe de la solidarité ministérielle. Après un échange de vues, Theunis annonce qu'il ne s'oppose pas à ce que certains ministres émettent un vote d'abstention sur l'article de la taxe de transmission, tant qu'ils donnent un vote affirmatif sur l'ensemble du texte de loi. Vandervelde approuve le principe de l'abstention, mais maintient le doute quant au vote final sur l'ensemble du texte⁸⁵.

Le colonel ne se laisse nullement intimidé par les socialistes. D'après lui, le POB ne tient pas suffisamment compte des désavantages économiques de l'impôt. A la Chambre, il rappelle, sous les applaudissements de la droite, que le Parlement a imposé aux finances des charges sociales importantes telles que pensions de vieillesse, subsides aux habitations à bon marché, aux assurances contre le chômage et aux assurances maladies. Il ne faut donc pas perdre de vue que des avancées en faveur des classes populaires ont déjà été réalisées depuis la fin de la guerre, au nom de la justice sociale, mais qu'il faut maintenant en accepter les charges, y compris pour la classe ouvrière, puisque la taxe de transmission touchera tout le monde, explique-t-il⁸⁶. Il accepte néanmoins quelques modifications au projet, notamment l'inclusion d'une taxe spéciale de luxe de 5% pour atteindre la transmission d'objets de luxe⁸⁷, qui a été proposée par la commission des Finances⁸⁸.

Lors du vote, Theunis met les parlementaires au pied du mur, menaçant de démissionner si la taxe de transmission n'est pas acceptée. « La moitié des ressources que cette loi doit procurer au Trésor est demandée à la taxe de transmission. Aussi, je tiens à vous dire très clairement et très franchement que, si la Chambre jugeait que je me suis trompé et refusait de voter l'impôt (...), il ne me serait pas possible d'assumer plus longtemps la responsabilité de diriger les finances de l'État. »⁸⁹ Carton de Wiart souligne que le vote du projet de finances est « une question de vie ou de mort » pour l'État et donc pour le cabinet. Le ministre libéral Louis Franck insiste quant à lui sur le « devoir des Chambres » de voter les nouveaux impôts⁹⁰. Et Charles Woeste s'étonne de la « défaillance » du ministre de la Justice Vandervelde, clamant que le camp socialiste voudrait créer

⁸³ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2404.

⁸⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 29 juillet 1921, p. 2406.

⁸⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 1^{er} août 1921, pp. 3-4.

⁸⁶ Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, vote des articles, *Ann. Parl., Ch.*, 1920-1921, séance du 29 juillet 1921, p. 2415.

⁸⁷ *Ibid.*, séance du 2 août 1921, p. 2446.

⁸⁸ Au contraire de la taxe de transmission, la taxe de luxe touchait les ventes au détail. Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, *Doc., op.cit.*, n° 500, p. 30.

⁸⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 2 août 1921, p. 2446.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 2449.

« le gâchis » car il n'aurait pas le pouvoir en main⁹¹. Il n'y a rien à faire. Vandervelde et les quatre ministres socialistes s'abstiennent de voter sur l'article du projet relatif à la taxe de transmission, évitant de voter contre pour préserver la confiance du gouvernement demandée par Theunis. L'union nationale semble néanmoins consommée⁹².

L'article de la taxe de transmission est adopté par 72 voix favorables contre 55 non ; une grande partie des socialistes ont voté contre⁹³. L'ensemble du projet est ensuite voté par 72 oui, 5 non et 37 abstentions⁹⁴. Vandervelde n'a pas rencontré la demande de Theunis de voter favorablement sur tout le texte. Les socialistes se sont largement abstenus, reconnaissant tout de même la nécessité budgétaire.

3) « Unique mot d'ordre : confiance ! »

La participation du ministre socialiste Edouard Anseele à une manifestation antimilitariste du POB suscitant le scandale et le reproche des catholiques et des libéraux, les ministres socialistes, solidaires d'Anseele, démissionnent en octobre 1921, entraînant de nouvelles élections fixées au mois de novembre⁹⁵. Influencé par son secrétaire Max-Léo Gérard, un libéral conservateur dont le frère jumeau, Gustave-Léo Gérard, est alors directeur général adjoint du CCI, le roi Albert est convaincu qu'il faut désormais donner la priorité à un nouveau cabinet dont seront exclus les socialistes et qui pratiquera une politique d'austérité pour sauver les finances de l'État, répudiant largement la politique financière menée par les gouvernements d'union nationale des deux dernières années⁹⁶.

Aux élections du 20 novembre, les catholiques remportent la victoire, les libéraux se maintiennent et les socialistes reculent. La voie est libre pour la formation d'une coalition à majorité conservatrice entre les libéraux et la nouvelle Union Catholique Belge (UCB)⁹⁷, tandis que la crainte d'une révolution rouge s'est largement éloignée⁹⁸. Choisi par le Roi⁹⁹, Georges Theunis, vu par tous comme l'homme providentiel capable de sauver le pays, prend la tête du nouveau gouvernement et conserve le portefeuille des Finances, avec pour mission d'assainir les budgets et d'économiser¹⁰⁰. Fernand Baudhuin, satisfait de la nouvelle orientation fiscale, écrit qu'avec l'arrivée de Theunis aux Finances, on comprend « enfin que ce n'est pas au moyen de principes jacobins que l'on remplit les caisses de l'État. »¹⁰¹ Les impôts de Delacroix lui restent décidément en travers de la gorge. L'économiste américaine Alzada Comstock confirme, dans son étude de 1930 sur un certain nombre de systèmes fiscaux du monde occidental, que la taxe de transmission belge a directement

⁹¹ *Ibid.*, p. 2451.

⁹² *Ibid.*, p. 2448.

⁹³ *Ibid.*, p. 2457.

⁹⁴ *Ibid.*, séance du 5 août 1921, p. 2574.

⁹⁵ Marie-Rose THIELEMANS, « La chute du gouvernement d'union nationale et la formation du cabinet Theunis, 1921 », *RPPH*, 1979, 57-2, pp. 367-370.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 374.

⁹⁷ En 1921, le vieux Parti catholique se renomme en Union Catholique Belge, désormais composée de quatre *standen* hétérogènes et sans véritable programme politique commun : la Ligue Nationale des Travailleurs Chrétiens (LNTC), le *Boerenbond*, la Fédération Nationale des Classes Moyennes ainsi que la Fédération des Associations et Cercles Catholiques.

⁹⁸ Els WITTE, Jan CRAEYBECKX, *La Belgique politique, op.cit.*, p. 199.

⁹⁹ Emmanuel GERARD, *De Katholieke Partij in crisis, op.cit.*, p. 171.

¹⁰⁰ Marie-Rose THIELEMANS, « La chute du gouvernement d'union nationale (...) », *op.cit.*, p. 390.

¹⁰¹ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939, op.cit.*, p. 115.

obtenu un excellent rendement, au contraire de son équivalent français qui avait rencontré de nombreux obstacles vis-à-vis des ventes de détail. Il y aurait également peu de plaintes du public et des commerçants, car la pression fiscale reste suffisamment inférieure à celle de la France ou de l'Angleterre¹⁰².

L'entrée en vigueur de la taxe de transmission fait tout de même bondir la pression fiscale de 5,05% du revenu national en 1921 à 7,72% en 1922, pour grimper à 9,58% en 1923 lorsque le ministre des Finances se décide à introduire, en février 1923, de nouvelles modifications dans les impôts indirects et directs, après plus d'un an d'austérité¹⁰³. Theunis attire tout d'abord l'attention de ses collègues ministres sur la nécessité d'opérer de nouvelles réductions de dépenses. Il devient en effet de plus en plus clair que l'Allemagne ne paiera pas la contrepartie de toutes les dépenses de restauration effectuées par la Belgique ; celle-ci devrait emprunter 3,5 milliards de FB en conséquence. Theunis demeure conscient qu'augmenter la dette publique dans des proportions pareilles s'avère dangereux. Une cure d'austérité dans les dépenses s'imposerait donc¹⁰⁴. Des Bons du Trésor pour un montant de 1,88 milliard sont émis en septembre 1921, tandis qu'un emprunt est réalisé en octobre 1921 pour un montant de 1,36 milliard¹⁰⁵. Mais il apparaît indispensable de prévoir de nouveaux impôts. Ceux-ci devraient rapporter 250 millions environ¹⁰⁶. Soucieux d'appuyer son Premier ministre, le roi Albert lui-même insiste sur la gravité de la situation financière du pays afin de légitimer les coupes budgétaires et les nouveaux impôts¹⁰⁷.

Tout d'abord, Theunis majore la taxe sur les automobiles, introduite en 1913 par Michel Levie. La circulation automobile, notamment des camions lourds, a pris une extension croissante préjudiciable aux recettes des chemins de fer¹⁰⁸ dont le budget va d'ailleurs être séparé en 1925 afin de supprimer le budget du ravitaillement et d'équilibrer tant bien que vaille le reste du budget ordinaire¹⁰⁹. Theunis fait également appel aux droits d'enregistrement, de timbre et de succession pour procurer au Trésor une partie des ressources qui lui sont indispensables, en réajustant ceux-ci à diverses situations, en supprimant certaines immunités et en enrayant certains mécanismes de fraude¹¹⁰. Le Ministre se voit dans l'obligation de rechercher un supplément de ressources, notamment en matière d'accise et, corrélativement, de douane, en touchant au régime des sucres, des glucoses, des tabacs et des allumettes, face à « l'impérieux besoin d'accroître les revenus budgétaires du gouvernement. »¹¹¹

Theunis se montre également intéressé par la technique du double bordereau pour améliorer le rendement des impôts sur les revenus de capitaux mobiliers. Confronté à de sérieux mécomptes dans le recouvrement de la supertaxe et de la cédule mobilière, il écrit en 1922 au ministre français

¹⁰² Alzada COMSTOCK, *Taxation in the modern State*, New York, Longmans, 1929, p. 140.

¹⁰³ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 112.

¹⁰⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 8 janvier 1923, p. 7. Pour approfondir la question de la désillusion sur les réparations allemandes en décembre 1921 et durant l'année 1922, avant l'invasion de la Ruhr, voir : Rolande DEPOORTERE, *La question des réparations allemandes dans la politique étrangère de la Belgique après la Première Guerre mondiale (1919-1925)*, Bruxelles, ARB, 1997, pp. 131, 145-192.

¹⁰⁵ Louis DAVIN, « La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939 », *op.cit.*, p. 362.

¹⁰⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 15 janvier 1923, p. 7.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 29 janvier 1923, p. 21.

¹⁰⁸ Projet de loi modifiant la législation relative à la taxe sur les automobiles et autres véhicules à vapeur ou à moteur, exposé des motifs du 1^{er} février 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 136, p. 1.

¹⁰⁹ Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc.*, Ch., 1924-1925, n° 4.

¹¹⁰ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits de timbre, d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de succession, exposé des motifs du 1^{er} février 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 138, p. 1.

¹¹¹ Projet de loi modifiant le régime fiscal sur les sucres, les glucoses, les tabacs et établissant un impôt sur les allumettes, exposé des motifs du 1^{er} février 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 139, p. 1.

des Finances pour obtenir des renseignements sur les moyens de contrôle utilisés par l'administration française pour contrer les fraudes, en particulier sur l'utilisation du double bordereau¹¹². Dans sa réponse, le ministre de Lasteyrie explique que ses fonctionnaires ont déjà étudié la possibilité d'appliquer le bordereau, mais ont fini par y renoncer à cause des difficultés provenant de la surcharge de travail et du fait qu'une surveillance accrue des opérations mobilières entraînerait un exode des capitaux¹¹³. En Belgique, le nombre de coupons à détacher annuellement atteint plus de 113,7 millions de titres cotés en Bourse de Bruxelles, et 12,7 millions de valeurs non cotées, soit un total de 126,4 millions. La surcharge de travail qui résulterait de l'instauration d'un bordereau pour chaque titre apparaît avec évidence¹¹⁴. Le colonel abandonne aussitôt l'idée.

Au début de l'année 1923, sur base des renseignements du secrétaire général Henin et de son administration, Theunis estime qu'il peut toutefois majorer les taux des impôts sur les revenus et apporter certaines modifications à la législation. A en croire *L'Étoile belge*, l'objectif serait d'obtenir une augmentation de 300 millions¹¹⁵. Les mesures les plus importantes consistent notamment à augmenter le taux proportionnel de la taxe cédulaire mobilière sur les dividendes d'actions et les intérêts d'obligations de 10 à 15% ; d'accentuer la progressivité de la supertaxe et d'en amener le taux maximum à 30%, taux qui s'appliquerait à la portion des revenus supérieurs à 160.000 FB ; à lutter contre la fraude à la taxe professionnelle par les professions libérales (avocats, médecins, notaires, architectes, etc.), désormais tenus de livrer à l'administration un reçu de leurs honoraires ou commissions, car l'équité commanderait de prendre des mesures « pour que ceux qui ont méconnu leur devoir fiscal ne jouissent pas d'une situation privilégiée, grâce leur manque de civisme »¹¹⁶.

Étonnamment, le camp conservateur ne proteste pas énergiquement contre l'augmentation de la supertaxe. Seule *La Libre Belgique* peste contre l'impôt sur le revenu qui s'agrandit sans cesse, tandis que le fisc étendrait son contrôle. Autrefois, l'impôt ne « provoquait » pas le public, c'était un « bon vieil impôt du temps passé ». Aujourd'hui, l'impôt serait « inquisitorial, agressif ». De plus, le risque grandit que les socialistes arrivent un jour au pouvoir et cherchent à accentuer la pression fiscale sur la fortune mobilière. « Quand le suffrage universel saura où trouver l'argent, (...) quelle digue restera-t-il encore pour protéger le capital, tant et si volontiers maudit à l'extrême-gauche, mais sans lequel nous serions reportés en arrière, économiquement, de deux ou trois siècles ? » La solution ? Couper dans les dépenses¹¹⁷ !

Du côté socialiste, on proteste que les nouveaux projets fiscaux ne tiennent pas suffisamment compte du minimum exonéré. La tranche de départ de la supertaxe est en effet doublée, passant de 0,5 à 1%. Émile Carlier accuse la majorité d'être composée d'éléments conservateurs et de mener une politique réactionnaire, faisant entendre à Theunis que ce dernier serait « prisonnier de cette majorité qui ne veut pas que les petits soient exonérés dans la mesure du nécessaire pour vivre ». Une partie du groupe socialiste favorise plutôt la mise en place d'un impôt progressif sur le capital

¹¹² AGR, *Georges Theunis*, n° 297, « Lettre de Theunis à de Lasteyrie, ministre français des Finances », 30 janvier 1922.

¹¹³ *Ibid.*, « Lettre de Lasteyrie à Theunis », 23 février 1922.

¹¹⁴ *Ibid.*, « Nombres de coupons à détacher annuellement en Belgique », s.d.

¹¹⁵ *L'Étoile belge*, 2 février 1923.

¹¹⁶ Projet de loi modifiant la législation relative aux impôts sur les revenus, exposé des motifs du 1^{er} février 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 137, pp. 1-7.

¹¹⁷ *La Libre Belgique*, 30 avril 1923.

(la question divise le POB en interne¹¹⁸ mais le « patron » Vandervelde s’y montre également favorable¹¹⁹) et d’un cadastre des fortunes. « Dans notre pays, il ne manque pas d’argent », continue Carlier, qui blâme le ministre des Finances de ne pas en vouloir « parce que c’est une conception sociale contraire aux intérêts » qu’il défend, dénonçant par ailleurs que des millions sont dépensés inutilement pour le maintien de l’armée et l’occupation de la Ruhr décidée en 1923 : « vous êtes prisonnier d’une majorité qui ne veut pas la justice dans l’impôt, qui ne veut pas d’une conception largement démocratique de l’impôt »¹²⁰.

Le député Max Hallet, membre de la commission des Finances, se montre nostalgique du gouvernement Delacroix, « dont on a tant médité et dont on médite encore en tressant des couronnes à M. Theunis ». Il souhaite que le gouvernement introduise l’utilisation du double bordereau dans la perception de la taxe mobilière pour en améliorer le rendement et éviter les très nombreuses fraudes qui la ciblent. La solution du double bordereau avait failli être adoptée par Delacroix, lorsque ce dernier éprouvait des difficultés à faire voter la déclaration des revenus à la supertaxe. Mais le refus de Theunis prouverait, selon Hallet, que le gouvernement n’a qu’une seule préoccupation : « ne pas frapper les riches ou les frapper le moins possible, et frapper les petits »¹²¹.

Le ministre des Finances défend ses projets fiscaux avec une fine sagacité, déployant un raisonnement aidé de nombreux calculs et de comparaisons avec les situations françaises et anglaises. Il dénonce le manque de réalisme des députés Carlier et Hallet, notamment sur la proposition d’un impôt progressif sur le capital, impraticable avec les renseignements actuels de l’administration¹²² : loin d’apporter « le salut du pays », l’impôt sur le capital risquerait « de le ruiner définitivement », écrit le ministre des Finances dans une note personnelle¹²³. Il soulève même les sourires et les applaudissements de la droite catholique et libérale lorsqu’il achève son discours pour demander la confiance du Parlement dans le vote de ses projets afin de redresser les finances du pays :

« Je vous ai dit que je ne me présentais nullement à vous comme un sorcier en possession d’une baguette magique et capable de guérir par quelque opération chirurgicale ou autre la maladie grave dont souffraient les finances belges. Je vous ai dit textuellement que ce n’était pas là une maladie ordinaire, mais presque une maladie de langueur, d’épuisement, et qu’il fallait la traiter par un régime, par de l’hygiène. (...) Pendant la guerre, (...) on disait : nous en sortirons, parce que nous le voulons, parce que nous le méritons, parce qu’il y a une justice dans ce monde. C’est cette confiance en nous, cette fois en nos destinées qui a soutenu et nos soldats sur l’Yser et nos populations sous la botte de l’oppresser. Quand on a passé par où on est passé, j’estime qu’on n’a pas le droit de se livrer au découragement et, une fois de plus, en cette période actuelle, qui n’est qu’un prolongement de la guerre elle-même, je vous demande de ne pas vous laisser aller au découragement et de prendre, pour vous-mêmes comme pour votre entourage, cet unique mot d’ordre : confiance ! »¹²⁴

Les modifications aux impôts directs sont votées par 98 oui contre 44 non et 17 abstentions, démontrant à nouveau la division entre la majorité conservatrice et le camp socialiste¹²⁵. Comme le

¹¹⁸ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 464.

¹¹⁹ Émile VANDERVELDE, *Faut-il changer notre programme ?*, Bruxelles, L’Églantine, 1923, p. 239.

¹²⁰ Projet de loi modifiant la législation relative aux impôts sur les revenus, *Ann. Parl.*, Ch., 1922-1923, séance du 19 juillet 1923, pp. 2266-2267.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 2269-2270.

¹²² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 19 juillet 1923, pp. 2310-2314.

¹²³ AGR, *Georges Theunis*, n° 297, « A propos de l’impôt sur le capital », 13 mai 1923.

¹²⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, p. 2314.

¹²⁵ *Ibid.*, séance du 26 juillet 1923, p. 2384.

souligne le député libéral Albert Mechelynck, rapporteur de la commission des Finances, les nouvelles ressources que rapporteront les mesures de Theunis, marquent une étape importante dans la consolidation des finances du pays, car l'équilibre entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires est désormais atteint¹²⁶.

En 1921, les recettes ordinaires atteignent 3,1 milliards de FB et les dépenses ordinaires plus de 3,8 milliards (dont 927 millions pour les charges de la dette publique)¹²⁷. En 1923, les recettes et dépenses ordinaires se montent identiquement à 2,9 milliards (dont 1,2 milliard de dépense pour les charges de la dette publique)¹²⁸. C'est donc une belle victoire pour le cabinet Theunis, qui doit néanmoins toujours couvrir par l'emprunt le différentiel de plus de 2,3 milliards entre les recettes et les dépenses totales en 1923, comprenant le déficit à l'extraordinaire, même si la progression de la dette publique a fortement ralenti. De 25,5 milliards en 1919 après la guerre (le revenu national étant de 28,5 milliards en 1920¹²⁹, la dette oscille environ à 90% du PNB en 1919), la dette publique a en effet grimpé très rapidement à 37 milliards en 1921 (137% du PNB) sous les gouvernements d'union nationale, et elle atteint 40,7 milliards en 1924 (102,5% du PNB)¹³⁰. Si Theunis se refuse à admettre comme définitives l'ensemble des dépenses extraordinaires, issues de la guerre et devenues répétitives chaque année, sa politique de réincorporation au budget ordinaire des dépenses inscrites au budget extraordinaire se renforce au fur et à mesure que le rendement du système fiscal s'améliore, entre 1921 et 1924¹³¹.

4) Un budget en équilibre... en théorie

Les mois qui suivent ne sont calmes que sur le plan fiscal. Theunis se contente, en mars 1923, de refondre les tarifs douaniers, qui possèdent des bases très anciennes remontant à l'époque hollandaise du début du XIX^e siècle¹³², et d'unifier les timbres, en mai 1923, alors au nombre de 257¹³³ suite à la multiplication des catégories de timbres utilisés pour l'acquittement des impôts¹³⁴. Mais depuis janvier 1923, les gouvernements français et belge ont lancé une occupation militaire de la Ruhr pour s'opposer au défaut de paiement de l'Allemagne. Une nouvelle dépréciation du franc belge se produit au cours de l'été 1923, entraîné par l'évasion de capitaux dans d'autres devises

¹²⁶ Projet de loi modifiant la législation relative aux impôts sur les revenus, rapport du 23 février 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 181, p. 2.

¹²⁷ En 1921, les recettes totales (comprenant les recettes extraordinaires et de réparation) atteignaient alors 5,1 milliards, tandis que les dépenses totales (comprenant l'extraordinaire et le recouvrable en exécution des traités de paix) atteignaient le chiffre gigantesque de 9,7 milliards de FB. Budget général des recettes et des dépenses pour 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 101.

¹²⁸ En 1923, les recettes totales atteignaient 5,9 milliards de FB, toujours largement dépassées par les 8,3 milliards de dépenses totales. Budget des recettes et des dépenses pour 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 4.

¹²⁹ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940)*, *op.cit.*, p. 222.

¹³⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc.*, Ch., 1924-1925, n° 4.

¹³¹ Gaston COPPEE, « Évolution des dépenses publiques de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 1954, p. 196.

¹³² Tout en se défendant d'atteindre au « caractère traditionnel de liberté » de la Belgique, le ministre des Finances se veut réaliste car il est impossible de compter sur un libre-échange absolu pour des raisons d'ordre fiscal : « ce n'est pas dans le mirage des conceptions académiques que se jouent les destinées mais sur le terrain des faits, dans le combat de chaque minute ». Avant la guerre, la Belgique ne connaissait qu'un seul tarif applicable uniformément aux marchandises de toutes provenance. Désormais, le nouveau tarif comprend un système dit de la double colonne : un tarif minimum qui serait l'instrument d'usage et un tarif maximum utilisé exceptionnellement, portant au triple les taux ordinaires. Projet de loi révisant le tarif des douanes, exposé des motifs du 1^{er} mars 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 191, pp. 1-4.

¹³³ Projet de loi relatif au mode de perception des droits de timbre, rapport du 12 juillet 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 383.

¹³⁴ *Ibid.*, exposé des motifs du 1^{er} mai 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 274.

suite à l'occupation de la Ruhr, poussant Theunis à adopter des mesures de contrôle du change plus strictes, afin de permettre aux banques de refuser d'effectuer les opérations spéculatives contre le franc et les transferts de capitaux à l'étranger¹³⁵. « La baisse de notre franc qui a provoqué à la fois tant de surprises et tant d'alarmes, prouve à quel point l'argent est impressionnable et prompt à se déplacer », écrit l'ancien Premier ministre Carton de Wiart¹³⁶. La rumeur accuse l'Allemagne d'orchestrer la vente massive de francs. Aux yeux des Belges, il ne fait aucun doute que la haute finance allemande a lancé une offensive d'un genre nouveau contre la Belgique¹³⁷. À la fin de l'année, le franc belge recommence à chuter et la crise des changes atteint son pic au mois de mars 1924 : le franc a alors perdu les quatre cinquièmes de sa valeur d'avant-guerre par rapport au dollar américain¹³⁸.

Comme il est désormais certain que l'Allemagne ne paiera jamais les dépenses de restauration, le déficit imposé par les dépenses extraordinaires doit être couvert par l'emprunt. De plus, à partir de 1925, le budget ordinaire assumera toutes les charges permanentes des réparations¹³⁹. « La situation financière est grave », déclare Theunis à ses collègues le 7 janvier 1924. Le déficit du budget risque d'atteindre 92 millions, et l'État va devoir emprunter 2,7 milliards pour couvrir le déficit du budget extraordinaire. Cet emprunt pourrait être réduit à 1,9 milliard si des plus-values d'impôts sont enregistrées, si de nouveaux impôts sont créés ou si des réductions de dépenses sont opérées. L'équilibre budgétaire et l'assainissement de la Trésorerie doivent impérativement être réalisés sinon la confiance va continuer de décliner, les capitaux vont fuir et le franc va poursuivre sa chute¹⁴⁰. Le 14 janvier, Theunis rapporte que de nombreuses personnes sèment la panique en spéculant contre le franc belge qui poursuit sa chute¹⁴¹.

Afin d'aider les entreprises en difficulté face à la chute du franc, le Ministre, à l'écoute du CCI¹⁴², exonère de la taxe de transmission l'importation des matières premières (farines, charbon, produits agricoles) grâce « au concours éclairé que le commerce et l'industrie, par l'entremise de leurs organismes représentatifs, n'ont cessé de prêter à l'administration avec un désintéressement patriotique »¹⁴³. Il presse ensuite les autres ministres d'effectuer des coupes importantes dans leurs budgets respectifs¹⁴⁴. Environ 800 millions de dépenses sont supprimées. Confronté à la chute du franc et aux évasions de capitaux, Theunis se montre inflexible dans sa volonté d'équilibrer le budget ordinaire pour ramener la confiance. Il soulève la possibilité de dévaluer le franc, mais sans la certitude que la dépréciation ne se poursuivrait pas après, il l'écarte aussitôt¹⁴⁵. Néanmoins, dans les couloirs du pouvoir, le banquier Émile Francqui commence également à parler de la nécessité

¹³⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 10 août 1923, p. 11.

¹³⁶ Henry CARTON DE WIART, « La session législative qui s'ouvre », *Revue Générale*, novembre 1923, p. 494.

¹³⁷ Rolande DEPOORTERE, *La question des réparations allemandes (...)*, *op.cit.*, p. 179.

¹³⁸ Valéry JANSSENS, *Le franc belge : un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, Services interentreprises & interbancaires, 1976, p. 178.

¹³⁹ Fernand VRANCKEN et Edmond SEULEN, « Financement et liquidation de la première guerre mondiale », *op.cit.*, pp. 27-28.

¹⁴⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 7 janvier 1924, pp. 9-10.

¹⁴¹ *Ibid.*, 14 janvier 1924, p. 2.

¹⁴² René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, *op.cit.*, p. 107.

¹⁴³ Projet de loi modifiant la législation relative à la taxe de transmission, exposé des motifs du 15 janvier 1924, *Doc.*, Ch. 1923-1924, n° 85, p. 1.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 4 février 1924, p. 2.

¹⁴⁵ *Ibid.*, 11 février 1924, p. 10.

de dévaluer le franc belge¹⁴⁶. Fin février, Theunis estime quant à lui que de nouveaux impôts sont inévitables¹⁴⁷.

Le franc belge connaît néanmoins un redressement dans le sillage du franc français, lorsque le banquier américain Morgan révèle au monde les puissants soutiens de la Banque de France ; cet épisode est connu pour être la contre-attaque de Raymond Poincaré devant les spéculations. Le franc belge se stabilise jusqu'en mai 1925¹⁴⁸. Mais le 27 février 1924, le gouvernement tombe après que les démocrates-chrétiens flamands et les socialistes ont rejeté un accord commercial franco-belge à la Chambre¹⁴⁹. Beaucoup de catholiques conservateurs craignent qu'un ministère socialiste-démocrate-chrétien ne se forme. La forte influence du Roi se manifeste toutefois et Theunis est à nouveau nommé formateur. Une nouvelle coalition catholique-libérale est mise sur pied, avec une plus grande représentation des flamingants catholiques et des démocrates-chrétiens¹⁵⁰.

Le colonel reprend donc l'assainissement financier. Dans une déclaration ministérielle du 18 mars 1924, il annonce la création future de 400 millions d'impôts nouveaux. Ce chiffre est rapidement revu à la baisse grâce aux plus-values d'impôts des années précédentes et passe à 260 millions¹⁵¹. Ces modifications touchent aux contributions directes (en particulier, la progressivité de la taxe professionnelle qui serait accentuée, passant de 0,5 à 1% par tranche supplémentaire), aux droits d'enregistrement et aux accises¹⁵². Le projet comprend surtout une nouvelle taxe mobilière spéciale de 2‰ sur la valeur des actions, qui se rajoutera donc à la cédule mobilière classique¹⁵³.

Lors d'une réunion du Conseil le 2 juin 1924, plusieurs ministres demandent à Theunis s'il est exact que la fraude en matière de déclaration de revenus des valeurs mobilières à la supertaxe est telle que son remplacement par le double bordereau pourrait rendre inutile l'établissement des nouveaux impôts. Dans l'opposition, les socialistes parlent tout de même d'une plus-value de 400 millions à la supertaxe. Pour Theunis, ce chiffre est d'une exagération extrême et ne tient pas compte de ce que le portefeuille des établissements financiers et industriels et de la Caisse d'épargne, tout comme de nombreuses valeurs détenues par les étrangers, ne sont pas soumis à la supertaxe. Non, un contrôle sérieux et efficace qui effacerait la fraude ne rapporterait pas plus de 50 millions, estime le colonel. Sans compter que le bordereau apportera de graves inconvénients. Il ne peut empêcher la fraude des gros porteurs de valeurs mobilières, qui iront encaisser leurs coupons à l'étranger. On assistera donc à une forte évasion des capitaux. Ce système sera nuisible à l'intérêt général. Mieux vaut tolérer une inévitable fraude qu'imposer une procédure vexatoire, conclut Theunis. Il mentionne néanmoins que la Société des Nations (SDN) étudie le moyen d'éviter les évasions fiscales par l'adoption de certaines mesures de contrôle communes à une série de pays, mais il ne pense pas que ce système ait des chances sérieuses d'aboutir¹⁵⁴.

¹⁴⁶ AGR, *Georges Theunis*, n° 796, « Lettre de Camille Gutt à Georges Theunis », 25 février 1924.

¹⁴⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 25 février 1924, p. 6.

¹⁴⁸ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 180.

¹⁴⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 27 février 1924, p. 2.

¹⁵⁰ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 95.

¹⁵¹ AGR, *Conseil des ministres*, 26 mai 1924, p. 10.

¹⁵² Le projet, non voté sous le ministère Theunis, devra attendre le prochain ministère d'Albert-Edouard Janssen pour être remanié en différents projets de loi.

¹⁵³ Projet de loi portant création de nouvelles ressources fiscales, exposé des motifs du 25 juin 1924, *Doc.*, Ch., 1923-1924, n° 340.

¹⁵⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 2 juin 1924, pp. 6-7.

Suite à la Conférence de Gênes de 1922, la SDN crée en effet un « Comité d'experts sur la double imposition et l'évasion fiscale » afin d'envisager une réponse commune aux problèmes fiscaux rencontrés par les nations suite à la Première Guerre mondiale¹⁵⁵. Représentant la Belgique, le directeur général Charles Clavier, proche du Parti ouvrier¹⁵⁶, s'y fait le fervent défenseur du double bordereau, à contre-courant de son Ministre¹⁵⁷. Plaidant avec beaucoup de conviction pour une coopération internationale en vue de mettre fin à l'évasion fiscale, Clavier écrit dans un mémorandum en 1924 qu'il « s'agit d'une question capitale pour la plupart des pays et spécialement pour ceux dont les finances sont obérées par suite de la guerre. Des milliards de revenus de capitaux mobiliers échappent chaque année à l'emprise fiscale, ce qui oblige les nations à augmenter sans cesse les impôts au détriment des contribuables honnêtes et au grand préjudice de tout essor économique. »¹⁵⁸ Albert-Edouard Janssen, directeur de la Banque nationale, estime ainsi en juin 1922 qu'environ 40% des revenus totaux sont soustraits à l'impôt¹⁵⁹.

En février 1922, le directeur Auguste Callens de la Société Générale conseille à Theunis d'abandonner la supertaxe en estimant que 70% des revenus mobiliers sont frauduleusement non-déclarés. « Le Belge est rebelle à la déclaration »¹⁶⁰. Face à un tel niveau de fraudes, Clavier défend, au contraire de Callens, un renforcement des mesures de contrôles fiscaux avec l'adoption du double bordereau et la levée du secret bancaire. Il se plaît à croire que les grandes banques qui, pendant la guerre avaient donné l'exemple « du plus pur patriotisme », prêteront leur concours à l'adoption de mesures qui assureront la stabilité financière et l'épuration du marché des devises étrangères. « Utopie, dira-t-on ! Les utopies d'un jour sont parfois les réalités du lendemain. Je souhaite ardemment que toutes les bonnes volontés s'unissent dans une pensée hautement humanitaire et que, par-dessus les frontières, des mains se tendent pour réaliser une œuvre de justice et d'apaisement. »¹⁶¹

Mais les milieux financiers belges, notamment Jean Jadot, gouverneur de la Société Générale, et Maurice Despret, président de la Banque de Bruxelles, tirent à boulets rouges sur le haut fonctionnaire et sur ses idées concernant la levée du secret bancaire et l'adoption du double bordereau, qui consacreront selon eux une véritable inquisition fiscale¹⁶². L'administration est également divisée sur le sujet, tandis qu'une note du ministère des Finances confirme le point de vue de Theunis et des banquiers : le système du double bordereau n'empêchera pas la fraude, en particulier dans un petit pays comme la Belgique où le transport des coupons à l'extérieur des frontières est extrêmement facile¹⁶³.

¹⁵⁵ Regroupant des représentants gouvernementaux chargés d'élaborer des mesures pratiques contre la double imposition et l'évasion fiscale, Les premiers membres de ce Comité sont issus d'Italie, de Suisse, de France, des Pays-Bas, de Grande-Bretagne, de Tchécoslovaquie et de Belgique. Entre 1924 et 1927 s'y joignent également des représentants des États-Unis, du Japon, du Venezuela, de Pologne, et d'Argentine. Ces fonctionnaires européens sont supervisés par le Comité financier de la SDN, un organe chantre du libéralisme économique, composé avant tout de banquiers de renommée internationale, tels que le Suédois Marcus Wallenberg, le Néerlandais Carel Ter Meulen, le Britannique Henry Strakosch et le Belge Albert-Edouard Janssen. Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, op.cit., p. 188.

¹⁵⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, op.cit., p. 127.

¹⁵⁷ AGR, *Georges Theunis*, n° 297, « Double imposition et évasion fiscale : comité financier SDN », s.d.

¹⁵⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 600, « Les doubles impositions et l'évasion fiscale : mémorandum présenté par Charles Clavier », 1924, p. 26.

¹⁵⁹ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, op.cit., p. 156.

¹⁶⁰ AGR, *Georges Theunis*, farde 297, « Lettre de Callens à Theunis », 6 février 1922.

¹⁶¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 600, « Les doubles impositions et l'évasion fiscale », op.cit., p. 26.

¹⁶² Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, op.cit., pp. 157-158.

¹⁶³ AGR, *Georges Theunis*, n° 297, « Le système du bordereau prévient-il tout à fait la fraude ? », 6 juin 1924.

Ne trouvant appui qu'au sein des socialistes, Clavier se retrouve victime d'une campagne de presse lancée par la droite conservatrice dans *La Libre Belgique*. « M. Theunis tient-il, par manque de jugement ou par faiblesse, à préparer le terrain aux prosélytes de Karl Marx ? » peut-on y lire en octobre 1924¹⁶⁴. Titrant en novembre « Le bordereau excellent... mais ailleurs que chez nous », le quotidien ne cesse de dénoncer le zèle du haut fonctionnaire à vouloir établir un instrument « d'inquisition fiscale »¹⁶⁵. Theunis reste loyal envers son directeur général et ne le lâche pas. Mais Clavier ne parle plus qu'en son nom propre, tandis que l'ambassadeur français le qualifie d'homme le plus détesté de Belgique¹⁶⁶. D'ailleurs, à partir de 1925, les tentatives de la SDN de lutter contre l'évasion fiscale au niveau européen apparaissent comme un échec¹⁶⁷.

Impatient de faire voter les impôts nouveaux, le colonel cherche à en démontrer la nécessité en écrivant, en novembre 1924, au journal *Le Soir* afin d'informer le public sur les impôts demandés et de démontrer que même si « assurément, un impôt est toujours désagréable, l'augmentation est bien minime et cette fois la perception de ces nouveaux impôts permettra d'assurer l'équilibre du budget ordinaire d'où dépend notre crédit. »¹⁶⁸ Theunis espère ainsi achever l'œuvre de restauration financière qui dure depuis près de cinq ans.

Mais la droite est frileuse à l'idée de voter des impôts quelques mois avant les élections fixées en avril 1925. Theunis se voit forcé de déposer, en décembre, un projet de budget général, équilibré en théorie, mais dépendant du vote futur des impôts, réduits à 100 millions, qu'il espère obtenir à la rentrée parlementaire, en janvier. En même temps, le projet fiscal va être examiné à une réunion de membres de la droite faisant partie des commissions des Finances de la Chambre et du Sénat¹⁶⁹. Mais l'opinion conservatrice est remontée. À cause de « M. Clavier, le directeur-grand-inquisiteur-général préposé à l'augmentation des impôts », le pays est « sursaturé » de charges et « écœuré de l'inquisition fiscale » ; il ne s'agit donc plus de voter, « sous quelque prétexte que ce soit, un sou d'impôt nouveau », écrit *La Libre Belgique*, qui estime que Theunis, autrefois perçu comme l'homme providentiel, est « totalement étranger » aux intérêts de la Droite, ayant constamment augmenté les impôts tout au long de la législature¹⁷⁰.

À la réunion des élus catholiques, le Premier ministre se retrouve forcé d'accepter exigence sur exigence. Sur l'insistance de Lionel Pussemier, rapporteur du projet, le montant des ressources nouvelles est descendu à 80 millions au lieu de 100 millions. Pussemier invite alors ses collègues à ne pas refuser les impôts demandés. Mais Jules Renkin et Paul Wauwermans restent adversaires des impôts. « Mon sentiment est que la loi de 1919 établissant l'impôt sur le revenu a été voté sans qu'on en ait bien pesé toutes les conséquences », déclare Wauwermans. Le député bruxellois suggère que le projet soit une nouvelle réforme qui remplace la supertaxe, afin d'en supprimer le caractère inquisiteur de la déclaration. Renkin, lui, critique sévèrement le développement exagéré des services publics¹⁷¹ : « Que l'on en revienne donc aux traditions du gouvernement de la droite,

¹⁶⁴ *Ibid.*, « Un nouveau progrès de l'inquisition fiscale », dans *La Libre Belgique*, 4 octobre 1924.

¹⁶⁵ *Ibid.*, « Le bordereau excellent... mais ailleurs que chez nous » dans *La Libre Belgique*, 19 novembre 1924.

¹⁶⁶ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse, op.cit.*, p. 217.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 220.

¹⁶⁸ AGR, *Georges Theunis, farde 784*, « Lettre du ministre des Finances à M. Patris, chef de service au journal *Le Soir* », 4 novembre 1924, pp. 3-4.

¹⁶⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 15 décembre 1924, p. 2.

¹⁷⁰ *La Libre Belgique*, 18 décembre 1924.

¹⁷¹ Le gouvernement Theunis a en effet voté la première loi d'assurance sociale obligatoire dans l'histoire de Belgique, le 10 décembre 1924, en instaurant un système d'assurance obligatoire sur les pensions ouvrières, en partie financé par l'État. Guy VANTHEMSCHE,

à ses méthodes financières, à sa politique d'économie. Quant à moi, je ne voterai pas les impôts et j'invite mes amis à faire comme moi. » Theunis se lève et accepte tous les impôts que la droite lui proposera, pourvu que l'équilibre budgétaire soit atteint. Il marque même son accord à la suppression de la supertaxe. Deux meneurs du parti, Aloys Van de Vyvere et Henri Jaspar, satisfaits, acceptent de soutenir le ministre des Finances. La droite marque alors sa confiance au gouvernement¹⁷².

Dans son projet budgétaire désormais validé par la droite catholique et déposé à la Chambre, le Ministre affirme qu'il « est nécessaire de voter les projets d'impôts déposés en juin dernier », mais il tient à se montrer rassurant : « Dans l'avenir, il ne faudra plus de nouveaux impôts ». Les impôts restant à voter devraient être les derniers, assure-t-il¹⁷³. La pression fiscale s'est en effet largement accrue au cours de la législature et atteint 9,87% du revenu national en 1925¹⁷⁴. Afin d'apercevoir la progression des divers éléments du système d'imposition, le tableau suivant reprend les recettes fiscales des années 1921, 1923 et 1925.

Tableau 8 : recettes fiscales 1921, 1923, 1925

	1921	1923	1925
Total des recettes ordinaires	3.119.227.222	2.940.379.254	3.841.470.444
Total des impôts	1.143.104.000	2.011.158.500	3.540.452.000
Contrib. directes	464.530.000 (41%)	723.122.250 (36%)	1.240.500.000 (35%)
Cédule immobilière	75.000.000	150.000.000	200.000.000
Cédule mobilière	100.000.000	160.000.000	350.000.000
Taxe mobilière spéciale	/	/	25.000.000
Cédule professionnelle	130.000.000	200.000.000	290.000.000
Supertaxe	140.000.000	140.000.000	230.000.000
Impôt sur le mobilier	/	20.000.000	6.500.000
Taxe sur les automobiles	2.500.000	5.000.000	45.000.000
Taxe sur les spectacles	6.000.000	30.000.000	30.000.000
Taxe sur les jeux et paris	/	5.000.000	17.500.000
Contrib. pers. sur chevaux et domestiques	2.000.000	2.000.000	1.500.000
Divers	(...)	(...)	(...)
Douanes et accises, etc.	374.424.000 (33%)	644.034.230 (32%)	1.056.800.000 (30%)
Douanes	194.968.500	384.000.000	584.000.000
Accises	173.949.500	256.510.000	468.050.000
Divers	(...)	(...)	(...)
Enregistrement et timbre	304.150.000 (26%)	644.002.000 (32%)	1.243.152.000 (35%)
Enregistrement	150.000.000	220.000.000	355.000.000
Hypothèque	1.250.000	2.500.000	4.200.000
Greffe	1.200.000	3.000.000	16.200.000
Droits de succession	100.000.000	90.000.000	150.000.000
Timbre	50.000.000	70.000.000	/
Taxe de transmission	/	250.000.000	703.000.000
Divers	(...)	(...)	(...)

La sécurité sociale, op.cit., p. 31. Les dépenses publiques ne cessent de gonfler. En 1925, les dépenses pour les charges de la dette publique atteignent la somme colossale de 2 milliards de FB. Les plus grosses dépenses suivantes sont attribuées à la défense nationale (521 millions), à l'enseignement (321 millions) et, désormais, à la prévoyance sociale (195 millions). Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc., op.cit.*, n° 4, p. 38.

¹⁷² *La Libre Belgique*, 19 décembre 1924.

¹⁷³ Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc., op.cit.*, n° 4, p. 6.

¹⁷⁴ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 112.

Source : Budget des Voies et Moyens pour 1921, *Doc.*, Ch., 1920-1921, n° 101/XIX ; Budget des Voies et Moyens pour 1923, *Doc.*, Ch., 1922-1923, n° 4/I ; Budget des Voies et Moyens pour 1925, *Doc.*, Ch., 1924-1925, n° 4/I. A partir de 1925, les recettes issues des droits de timbre et de la taxe de transmission sont directement additionnées dans la présentation des Voies et Moyens.

La réalité du tableau est toutefois soumise à la condition que les 80 millions en impôts nouveaux soient votés ; ils sont en effet compris dans les évaluations de l'année 1925 (la taxe mobilière spéciale par exemple). On remarque ensuite que le poids des recettes fiscales dans le total du budget ordinaire ne cesse de grimper, passant de 37% en 1921, à 68,4% en 1923, et à 92% en 1925 lorsque le budget des régies est séparé. Indiquée dans le tableau, la diminution du poids des contributions directes dans le total des impôts, passant de 41% en 1921 à 35% en 1925, est évidemment due à l'entrée en scène de la taxe de transmission, qui rapporte déjà en 1925 plus que n'importe quelle autre taxe. Enfin, l'accroissement global des recettes fiscales apparaît avec clarté. Pour rappel, en 1919 et en 1920, les impôts rapportent respectivement 290 millions et 713 millions, pour grimper à 3,5 milliards en 1925. Il faut toutefois tenir compte du fait que c'est le montant nominal des impôts qui s'est considérablement accru à cause de la dépréciation du franc belge¹⁷⁵.

À ce sujet, l'exposé du budget qui doit être discuté à la Chambre est enrichissant. En effet, on y apprend que par tête d'habitant et sur base des monnaies nationales, c'est en Belgique (981%) que la charge fiscale a le plus progressé par rapport à 1913. Elle est ensuite de 680% en France, de 578% en Italie, de 428% en Grande-Bretagne, de 421% aux États-Unis, de 260% aux Pays-Bas et de 241% en Suisse. Mais cette comparaison est sans signification puisque la dépréciation des changes des nations comme la Belgique ou la France augmente de façon anormale le montant nominal de la charge fiscale. Par tête d'habitant et sur base de l'étalon-or – donc sans tenir compte des dépréciations monétaires – la charge fiscale a progressé en Belgique de 244% entre 1913 et 1925. C'est aux États-Unis que la progression a été la plus grande, avec 421%, suivi de la Grande-Bretagne avec 392%, tandis qu'elle a augmenté de 185% en France, de 131% en Italie, de 238% en Suisse et de 249% aux Pays-Bas¹⁷⁶.

Si le tableau 6 permettait déjà de nuancer l'importance des réformes fiscales d'après-guerre, l'effort fiscal réel n'en demeure pas moins considérable. La Belgique, fortement appauvrie par les destructions, était l'un des pays d'Europe ayant les impôts les moins lourds avant la guerre. C'est désormais sur un pays anémié que de nouveaux prélèvements indispensables sont opérés. Il ne faut pas perdre de vue cette réalité toute simple : les combats sur le front ouest ont eu lieu principalement en Belgique et en France. L'économie de ces deux pays vainqueurs se retrouve dans un pire état que celle de l'Allemagne vaincue. L'augmentation de la charge fiscale représente dès lors un sacrifice bien plus conséquent de la part du citoyen belge moyen que de la part des citoyens américains ou suisses, épargnés par la guerre sur leur sol national, dont la richesse moyenne est supérieure aux Belges ou aux Français. Sur base de l'étalon-or, les impôts de 1925 sont 2,5 fois plus élevés qu'avant-guerre en Belgique. D'autre part, la progressivité de la supertaxe rend la charge fiscale entre 10 et 50 fois plus pesante qu'en 1913 pour les riches contribuables. Un très riche contribuable payant 2000 FB de contribution personnelle en 1913 paie en théorie plusieurs centaines de milliers de FB à la supertaxe en 1925¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1925, *Doc.*, *op.cit.*, n° 4.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 11-12.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 10.

À la Chambre, le 23 décembre, les socialistes refusent de voter le budget, « en équilibre sur le papier » puisqu'il dépend d'impôts non votés, tandis que Hallet réitère son appel à l'adoption du double bordereau sur les valeurs mobilières¹⁷⁸. Le Premier ministre peut néanmoins compter sur l'appui des deux partis au pouvoir, libéraux et catholiques ; le budget est voté par 74 oui, contre 35 non et 4 abstentions¹⁷⁹. Le rapporteur du budget Wauwermans, précise toutefois que le pays est arrivé à la « supersaturation » de la charge fiscale et que si le Trésor a besoin de nouvelles ressources, il faudra les demander soit aux impôts indirects et non aux contributions directes, soit à des compressions de dépenses publiques. Il ne faudra surtout pas se tourner vers des mesures vexatoires telles que le double bordereau, sous peine de faire fuir les capitaux belges et étrangers, notamment français, nombreux à trouver refuge en Belgique :

« Pour [consolider la dette], il faudrait une formule qui donne pleine confiance aux capitaux belges et aux capitaux étrangers. Il faut que le capitaliste étranger soit certain d'être chez nous à l'abri de mesures inquisitoriales, il faut qu'il soit certain de trouver chez nous pleine garantie du capital et de la rente. (...) M. Hallet nous parlait tout à l'heure du bordereau, qui a été adopté en France. C'est une mesure excellente, mais à notre profit. Que voyons-nous, en effet ? Les capitaux fuient et une partie vient très heureusement chez nous augmenter notre fonds de roulement. Sachons les accueillir en répudiant des mesures qui, sans fournir elles-mêmes aucun profit réel, causent un dommage certain sur l'ensemble de la situation économique. »¹⁸⁰

Les impôts nouveaux ne sont jamais votés. Catholiques et libéraux estiment le risque trop élevé à l'approche des élections. Theunis, lui, se consacre pleinement à la négociation de la dette interalliée et des réparations allemandes, en janvier à Paris, où se réunissent les ministres des Finances des États alliés¹⁸¹.

Après les élections d'avril, le colonel, resté lié au groupe Empain, réintègre le secteur privé au sein de la Société Générale, collectionnant près d'une trentaine de mandats d'administration auprès de diverses entreprises¹⁸². Durant son passage aux Finances, il a augmenté le rendement de tous les impôts, directs et indirects sans distinction, y compris de la supertaxe, ce qui témoigne particulièrement de son indépendance d'esprit vis-à-vis de la politique partisane catholique et libérale – même s'il finit par donner son accord de principe à la droite pour la suppression de la supertaxe, projet qui ne voit de toute façon pas le jour. Écartant les solutions les plus extrêmes tel qu'un impôt progressif sur le capital ou le double bordereau sur les valeurs mobilières, inapplicables à ses yeux en Belgique, Theunis peut prétendre n'avoir défendu aucune théorie fiscale en particulier, afin d'assurer le salut financier de la Belgique tant meurtrie par la Grande Guerre. On pourrait d'ailleurs croire que les mots de l'Empereur Joseph II, soucieux de redresser les finances de son empire un siècle et demi auparavant, sortent de la bouche du ministre des Finances, qui ne s'est joint ni aux innovateurs à tout prix, ni aux conservateurs obstinés : « Je suis athée en matière de finances ; je connais plusieurs religions, et je ne crois en aucune. Le plus sage est d'agir selon les commandements du bon sens et de la saine réflexion. »¹⁸³

¹⁷⁸ Budget des Voies et Moyens pour 1925, *Ann. Parl.*, Ch., 1924-1925, séance du 23 décembre 1924, p. 266.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 277.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 268.

¹⁸¹ AGR, *Conseil des ministres*, 5 janvier 1925 ; *ibid.*, 12 janvier 1925 ; *ibid.*, 19 janvier 1925 ; *ibid.*, 26 janvier 1925.

¹⁸² Rolande DEPOORTERE, « Georges Theunis », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 5, 1999, p. 329.

¹⁸³ François FEJTÖ, *Joseph II*, Paris, Perrin, 2016, pp. 113-114.

IV. Au cœur du drame monétaire, la question fiscale (1925-1926)

1) La Trinité de l'inflation monétaire, de la dette flottante et du déséquilibre budgétaire

Les élections d'avril 1925 signent une large défaite du Parti libéral et une victoire du Parti ouvrier. Les libéraux veulent faire une cure d'opposition. Les catholiques, divisés entre démocrates-chrétiens et conservateurs, n'ont aucun programme commun. Au POB, Émile Vandervelde espère créer une tripartite avec les catholiques progressistes et quelques libéraux radicaux, mais il échoue à faire monter ces derniers dans un ministère¹. Charles de Broqueville reçoit, le 29 avril, l'opportunité de tester la formule d'une coalition catholique-libérale mais il déclare forfait au bout de quatre jours². Fin mai, Aloys Van de Vyvere tente la formule d'un gouvernement catholique homogène et minoritaire, qui vit du 8 au 22 mai, avant de s'orienter vers une entente plus large entre catholiques et socialistes, qui serait dirigé par Prosper Poulet. Si Vandervelde s'y montre ouvert, certains dirigeants socialistes tels que Louis de Brouckère ne veulent pas s'allier à la droite, sans toutefois fermer la porte aux démocrates-chrétiens. Le Parti ouvrier rejette également les tentatives du Palais de créer un cabinet composé d'extra-parlementaires comme Theunis et réclame le poste de Premier ministre vu leur victoire électorale³. Début juin, la question d'une alliance entre « cléricaux » et socialistes continue de diviser ces derniers en interne, alors que la crise ministérielle ne trouve toujours pas de solution et que la droite reste unie⁴.

Tandis que les négociations se poursuivent, Poulet essaie de réunir les socialistes avec les démocrates-chrétiens flamands. La répartition des ministères se dessine, les socialistes ayant leurs yeux sur ceux de l'Intérieur, des Chemins de fer, de l'Industrie et du Travail ; le portefeuille des Finances pourrait quant à lui aller à Albert-Edouard Janssen, docteur en droit, directeur de la Banque nationale et collègue de Poulet à l'Université de Louvain. Y voyant l'occasion de gagner en influence dans un gouvernement et décrivant Poulet comme « la bête noire des réactionnaires », Vandervelde conseille ses camarades d'accepter l'offre. Arthur Wauters s'y montre également favorable car Poulet serait d'accord d'immuniser les bas salaires de l'impôt cédulaire et de lutter contre les fraudes à la supertaxe qui seraient massives. « M. Poulet croit qu'on fraude pour les deux tiers dans le recouvrement de l'impôt sur les gros revenus. »⁵ Le directeur général Clavier évalue en effet qu'entre 1919 et 1924, sur 11,270 milliards de FB de capitaux passibles de la supertaxe, 7,46 milliards y auraient échappé durant ces six années⁶. Cela représente une proportion de soustraction de l'ordre de 66%.

Au cours du congrès annuel du Parti ouvrier, tenu les 6 et 7 juin, deux camps s'affrontent : celui de la participation au gouvernement Poulet qui se dessine et celui de l'opposition à toute alliance avec les catholiques qui étaient représentés jusqu'aux élections « comme les pires adversaires de la démocratie ». Certains opposants reprochent également à Vandervelde, partisan

¹ AGR, *Georges Theunis*, n° 776, « Note de Theunis sur les élections », 10 avril 1925.

² Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 98.

³ IEV, *Conseil général du POB*, 27 mai 1925.

⁴ *Ibid.*, 2 juin 1925.

⁵ *Ibid.*, 5 juin 1925.

⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 601, « La supertaxe. Ses principes, ses résultats, sa révision », 1925.

de l'acceptation, d'avoir déclaré qu'il ne faudra pas songer à créer un impôt sur le capital, vu la dépréciation du franc et le refus de Pouillet. L'après-midi du 7 juin, le congrès socialiste procède au vote sur la participation gouvernementale : c'est un oui qui l'emporte par 495.471 voix contre 108.325 et 21.982 abstentions⁷.

Les négociations continuent cependant de patauger. Les conservateurs voient dans la combinaison gouvernementale qui se profile un trop grand avantage pour la gauche socialiste. Pouillet demande à Vandervelde de renoncer au portefeuille de l'Intérieur, qui irait à un extra-parlementaire. Le patron socialiste urge ses camarades de parti d'accepter la concession, sinon ce sera la dissolution et l'avantage d'une droite divisée disparaîtra⁸. La coalition bipartite entre démocrates-chrétiens et socialistes voit enfin le jour. Les conservateurs catholiques et les libéraux, principaux représentants de la finance et de la grande industrie, se rangent dans l'opposition. C'est de mauvais présage à un moment où la politique d'assainissement monétaire doit se poursuivre. Quant aux socialistes, contents d'avoir poussé la droite dans l'opposition, ils se montrent désireux de mettre en pratique des politiques sociales ambitieuses et d'instaurer le double bordereau de coupons à la supertaxe, pour lutter contre les fraudes⁹. La question économique et monétaire devient toutefois la priorité du Premier ministre Pouillet et du nouveau ministre des Finances, le « technicien » Albert-Edouard Janssen¹⁰. Ce dernier a joué un rôle remarqué lors des opérations d'assainissement monétaire en Autriche, en Hongrie et en Allemagne et s'est acquis une réputation internationale en présidant le comité financier de la SDN¹¹.

Janssen a d'abord hésité à accepter le portefeuille des Finances. Partisan d'une politique énergique de déflation et directeur de la BNB, il redoute une réaction négative à l'égard de sa personne de la part des milieux d'affaires et des banquiers, précisément à un moment où l'appui de ces deux groupes reste indispensable. Il finit par accepter, non pas en raison d'une aspiration personnelle au pouvoir mais par conviction sincère que le pays a besoin, d'urgence, d'un gouvernement qui accomplira sérieusement la tâche de la restauration monétaire¹². Plutôt que de voter des lois sociales coûteuses, il convainc la coalition bipartite de concentrer toute son énergie sur la solution du problème financier.

En effet, au début des années 1920, tout le monde, y compris le gouvernement et la Banque nationale, demeure convaincu que l'inflation des prix restera une parenthèse de guerre regrettable. Elle a été causée en premier lieu par l'introduction des marks allemands entre 1914 et 1918 et par les lourdes contributions de guerre payées à l'aide de l'émission de billets par la Banque nationale et la Société Générale, mais on pense que cette inflation ne s'est aggravée que temporairement par la demande exceptionnelle de matières premières et de produits finis qui a prévalu dans l'immédiat après-guerre en raison de la reconstitution des stocks. En clair, personne ne conçoit alors l'étendue du problème qu'il y a à parer l'insuffisance momentanée des recettes en recourant massivement à

⁷ IEV, *Conseil général du POB*, 6-7 juin 1925.

⁸ *Ibid.*, 17 juin 1925.

⁹ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *RBHC*, vol. 9, n° 1-2, 1978, p. 165.

¹⁰ *Ibid.*, p. 168.

¹¹ Excepté Nathan Marcus, les historiens ont d'ailleurs failli jusqu'à présent à accorder une attention approfondie au rôle majeur de Janssen et des délégués du Comité financier dans l'arrêt de l'hyperinflation autrichienne. Nathan MARCUS, *Austrian reconstruction and the collapse of global finance (1921-1931)*, Harvard, 2018, p. 138.

¹² Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale, op.cit.*, pp. 102-103.

l'émission de Bons du Trésor et à des emprunts extérieurs sur le marché américain¹³. Depuis 1914, le franc belge se déprécie, ce qui est très préjudiciable à la situation économique et financière du pays, causant incertitude quant aux prix, augmentant continuellement le coût de la vie et bouleversant les évaluations budgétaires. Au moment où Janssen prend en main la direction des Finances, la livre sterling, qui était de 25,31 FB en juillet 1914, passe de 95,88 FB le 12 mai 1925 à 109,225 FB le 1^{er} juillet¹⁴. La situation monétaire menace de revêtir des dimensions catastrophiques. L'évolution du franc français, auquel se trouve lié le sort de la monnaie belge, est au plus mal. Dès lors, le dénouement à donner à cette situation se dessine avec une logique implacable aux yeux de Janssen. La valeur du franc doit être déterminée en la rattachant comme auparavant à celle de l'or, comme en Grande-Bretagne. Une lutte épique s'annonce. « Il me fallut exécuter », dira-t-il plus tard, « une opération chirurgicale dans un train qui roulait à du 150 à l'heure, au milieu des secousses intolérables qu'une telle vitesse entraîne. »¹⁵

Ensuite, l'équilibre budgétaire atteint par son prédécesseur risque d'être mis à mal, car outre que le dernier projet fiscal de Theunis n'a pas pu être voté suite à la chute du gouvernement, les charges de la dette ont continué de croître (elles s'élèvent à 2,3 milliards). Dès sa prise de fonction, Janssen fait état d'un déficit de 320 millions¹⁶. Reprenant là où son prédécesseur s'était arrêté, il dépose un projet visant à augmenter les taux d'intérêts dus en cas de retard (passant de 6 à 8%) dans le paiement des impôts directs, issue du dernier projet que Theunis n'avait pas eu le temps de faire voter quelques mois auparavant¹⁷ car l'arriéré accumulé atteint près de 710 millions de FB (dont un tiers provient encore du recouvrement des deux impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre et sur les bénéfices exceptionnels)¹⁸.

Outre la dépréciation du franc et le déséquilibre budgétaire, le troisième problème auquel fait face Janssen consiste en l'existence d'une lourde dette flottante qui découle de la guerre et de la conversion des marks allemands en francs belges à la suite de la libération¹⁹. Sur les 40,7 milliards de dette publique en septembre 1924, la dette flottante, exigible à court terme, s'élève à 22 milliards²⁰. Si le public perd confiance et réclame un remboursement des Bons du Trésor, le pays se retrouvera dans une situation catastrophique. « On a, avec raison, comparé la dette flottante à une lourde masse, mal arrimée dans la cale d'un navire », expliquera Janssen, adepte des métaphores, devant le Parlement. « Quand rien ne bouge, tout va bien ; mais que vienne un coup de roulis, ou que de nombreux passagers se portent du même côté, la charge déséquilibrée glisse et fait chavirer le bâtiment. Or nous sommes tous embarqués sur le même navire et son naufrage sera le naufrage de tous. »²¹

Inébranlable dans ses principes et sa foi en la doctrine libérale classique, le ministre des Finances souhaite se tourner vers une politique de déflation, identique à celles qu'il a menées en

¹³ *Ibid.*, pp. 35, 75.

¹⁴ BNB, *rapport annuel 1925*, Bruxelles, 1926, p. 12.

¹⁵ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 61.

¹⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 22 juin 1925, p. 2.

¹⁷ Projet de loi portant majoration du taux de l'intérêt en matière fiscale, exposé des motifs du 30 juin 1925, *Doc.*, Ch., 1925-1925, n° 16, p. 1.

¹⁸ Projet de loi portant majoration du taux de l'intérêt en matière fiscale, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1925, séance du 23 juillet 1925, p. 449. Le projet fut rapidement voté par 125 oui contre 12 non et 1 abstention. *Ibid.*, séance du 29 juillet 1925, p. 571.

¹⁹ Louis DAVIN, « La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939 », *op.cit.*, p. 309.

²⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, p. 19.

²¹ Budget des Voies et Moyens pour 1926, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 17 décembre 1925, p. 251.

Europe centrale au sein du comité financier de la SDN. La dépréciation monétaire, cause de hausses sensibles des prix, touche en premier lieu la masse des revenus fixes. Les débiteurs s'en trouvent largement avantagés et tous les épargnants en pâtissent considérablement. Seule une déflation, dans l'esprit de Janssen, peut réparer en partie cette injustice, supposant de la part du gouvernement une politique ferme, à poursuivre sans atermoiements tant qu'elle est économiquement soutenable²². « Il est certain, en effet », écrit Janssen, « que plus on donnera au pays la preuve que le régime des économies continue réellement d'être sérieusement appliqué, plus le crédit de l'État en sortira renforcé et plus avantageuses aussi seront les conditions auxquelles le Trésor pourra consolider la dette flottante. »²³

Car la situation des budgets et de la Trésorerie se détériore dès le mois de septembre 1925. En effet, le franc continue de se déprécier à cause de la crise financière en France et de la difficulté du gouvernement belge à régler les paiements de la dette envers les États-Unis, née de la guerre ; la livre est désormais cotée à 112,5 FB le 21 septembre²⁴. La baisse du franc compromet l'équilibre du budget car chaque hausse d'un franc dans le cours du dollar ou de cinq francs à la livre sterling amène une dépense supplémentaire de 50 millions de FB, du chef de l'achat des devises nécessaires pour les besoins de l'État et provenant en grande majorité de la dette²⁵. Sans de nouvelles ressources, un déficit de plus de 630 millions va bousculer le budget général²⁶.

Afin de restaurer le crédit du pays et de stabiliser la monnaie, Janssen veut équilibrer les budgets à tout prix. Il s'agit également de ramener la confiance dans le public et d'éviter que les banques privées ne se livrent à des spéculations nuisibles à l'intérêt général. La seule solution consiste à réduire les dépenses et augmenter les impôts²⁷. Ce programme de rétablissement de l'équilibre des recettes vis-à-vis des dépenses s'accompagne d'un plan de stabilisation du franc belge, afin de réaliser, de manière cohérente, l'assainissement monétaire et budgétaire²⁸. Janssen doit donc renoncer à la théorie de la déflation pour se rapprocher des partisans de la dévaluation monétaire, poussé par le contexte international²⁹. C'est donc le maintien de l'équilibre budgétaire qui constitue la raison principale pour Janssen de s'orienter vers une semi-dévaluation stabilisatrice de la monnaie³⁰. « Sans monnaie stable, pas de budget en équilibre. Sans budget équilibré, impossible de réaliser la stabilisation. »³¹

Face au risque d'avoir de nouveaux impôts, la presse de droite prend peur aussitôt. « Va-t-on créer de nouveaux impôts ? C'est hélas ! plus que probable », lit-on dans *Le Vingtième Siècle*, qui estime qu'il est préférable pour l'État de se tourner vers la voie des économies³², ce que préconise également *La Libre Belgique* face au risque, selon le quotidien, d'un déficit pouvant atteindre 800

²² Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale, op.cit.*, p. 205.

²³ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, p. 5.

²⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 21 septembre 1925, p. 2.

²⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, p. 7.

²⁶ Sans les nouveaux impôts, les recettes totales s'élevaient à 4.684 millions et les dépenses à 5.323 millions. Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 4, p. 4.

²⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 21 septembre 1925, *op.cit.*

²⁸ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, p. 7.

²⁹ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale, op.cit.*, p. 105.

³⁰ Janssen reste opposé à une dévaluation complète, comme en Europe centrale où les faillites monétaires ont été totales. Son objectif, à ce moment-là, vise à supprimer le risque d'une nouvelle dépréciation du franc belge à travers une stabilisation, stade intermédiaire avant la dévaluation. Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, p. 25.

³¹ *Ibid.*, p. 8.

³² *Le Vingtième Siècle*, 26 septembre 1925.

millions³³ ! Le chiffre est exagéré, mais il est repris par *L'Action Nationale*, le journal fasciste du nationaliste catholique Pierre Nothomb, qui dénonce « l'anarchie économique » provoquée par l'arrivée au pouvoir des ministres socialistes³⁴. Dans *Le Rappel*, le ton est à l'ironie : « Pas d'impôts nouveaux, a déclaré M. Janssen ; on fera donner aux impôts existants tout ce qu'ils peuvent rapporter. Notre ministre des Finances a-t-il voulu jouer sur les mots ? » On est loin du « paradis promis » par les socialistes, qui auraient le culot de blâmer le gouvernement précédent d'être à l'origine du déficit : « Voilà cinq mois que les socialistes participent au pouvoir et c'est... le précédent cabinet qui est la cause de tous les maux. *Le Peuple* prend donc ses lecteurs pour de bien gros naïfs ? »³⁵ *La Gazette* conseille ses lecteurs de « ne pas se faire de trop belles illusions » quand le ministre des Finances promet de ne pas créer de nouveaux impôts, car les impôts existants seront aggravés³⁶. C'est également le langage de *L'Indépendance belge* qui promet de rester dans l'opposition au cabinet Poulet³⁷. L'ambiance dans le pays devient tendue.

Fin septembre, Janssen confirme que la situation budgétaire s'aggrave de jour en jour, et que de nouveaux impôts seront nécessaires. Bien qu'il reste discret sur les mesures fiscales à prendre, il précise qu'il sera hors de question d'envisager une augmentation du taux de la supertaxe sous peine d'entraîner une évasion de capitaux encore plus grave. Pour réaliser son plan d'assainissement, Janssen veut se tourner vers un emprunt à l'étranger³⁸. Il convoque donc les banquiers les plus importants du pays afin d'obtenir leur soutien du plan de stabilisation du franc afin de redonner confiance au public d'investir son épargne dans les fonds d'État³⁹. Par ailleurs, en octobre 1925, le ministre des Finances signe avec un consortium bancaire international – regroupant la Banque d'Angleterre, la Banque Morgan, le Guaranty Trust de New York, la Banque Hope d'Amsterdam, la Société de Banque suisse de Bâle et la Banque Stockholm Enskilda – un contrat assurant à la Belgique des crédits de change permettant d'assurer la stabilisation monétaire⁴⁰.

La question des impôts nouveaux agite toutefois le Parti ouvrier en interne. Lesquels seront concernés par des augmentations ? A la séance du 6 octobre du conseil général de parti, plusieurs élus rappellent qu'il faudra tenir compte des promesses faites aux ouvriers quant à l'exonération de l'impôt sur les bas salaires, même si le ministre Wauters affirme que la priorité est d'équilibrer le budget et de stabiliser le franc, faisant écho aux nombreuses difficultés de Janssen qui exerce une forte pression sur les autres ministres et lui pour faire des économies⁴¹. Au conseil général suivant, le 13 octobre, de Brouckère, qui ne tient pas le cabinet Poulet en odeur de sainteté, craint que l'équilibre budgétaire, incontournable pour stabiliser le franc, se fera au prix de nouveaux impôts sur les petits revenus, « là où l'argent est le plus facile à prendre », le gouvernement étant « sous la domination des banques » à cause de l'emprunt que souhaite contracter Janssen⁴².

Alors que Janssen travaille à son accord d'emprunt, la consolidation de la dette flottante progresse. Grâce à l'excellent travail d'accord à Washington, les créances exigibles, représentées

³³ *La Libre Belgique*, 19 septembre 1925.

³⁴ *L'Action Nationale*, 26 septembre 1925.

³⁵ *Le Rappel*, 26 septembre 1925.

³⁶ *La Gazette*, 26 septembre 1925.

³⁷ *L'Indépendance belge*, 25 septembre 1925.

³⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 30 septembre 1925, pp. 15-16.

³⁹ Guy VANTHEMSCHE, "Preciseringen omtrent het verloop van de politiek-financiële crisis van 1926", *RBHC*, n° 1-2, 1985, p. 109.

⁴⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, p. 26.

⁴¹ IEV, *Conseil général du POB*, 6 octobre 1925.

⁴² IEV, *Conseil général du POB*, 13 octobre 1925.

par les avances américaines pendant et après la guerre, sont transformées en dette consolidée à longue échéance. C'est également le cas pour les crédits consentis par le gouvernement britannique pour la reconstruction de la Belgique. De 22 milliards en septembre 1924, la dette flottante s'est réduite à 16 milliards en septembre 1925. Enfin, des pourparlers sont engagés avec la France pour l'apurement des dettes réciproques⁴³. Le franc remonte, le crédit de l'État se raffermi. Le 12 octobre, Janssen se félicite de la réussite de son plan auprès de ses collègues et se demande si l'exécutif peut se passer du Parlement pour finaliser l'opération⁴⁴.

Le 20 octobre au matin, au conseil général du POB, l'inquiétude de voir le cabinet proposer de nouvelles taxes à la consommation et sur les bas salaires transparaît dans les discussions à propos du plan de redressement du budget du ministre des Finances. On craint le mécontentement de la population face au renchérissement du coût de la vie qui s'en suivrait ; les ministres socialistes sont prévenus qu'il faudra tout faire pour éviter que les impôts nouveaux soient supportés par la classe ouvrière. Le conseil général se conclut notamment sur l'exigence d'exonérer les petits revenus de l'impôt cédulaire afférent et de la supertaxe⁴⁵.

L'après-midi du même jour, au conseil de cabinet, Janssen rapporte à ses collègues qu'il n'est pas possible de conclure l'emprunt sans avoir les pouvoirs nécessaires des Chambres législatives. Les banques ne signeront le contrat que lorsque le pays aura un équilibre budgétaire et aura consolidé sa dette flottante. Immédiatement, Vandervelde, qui était présent au conseil général du POB le matin, profite de l'occasion pour indiquer la condition du soutien des parlementaires socialistes. Il faudra exonérer de l'impôt les revenus les plus bas, ce que le Parti ouvrier n'avait pas réussi à obtenir lors de la création des impôts nouveaux en 1919 et qui satisfait les plus réfractaires des socialistes à la participation gouvernementale. Janssen, d'une politesse à toute épreuve, se réjouit de son appui⁴⁶.

La baisse du franc français menace cependant tout l'édifice belge. Janssen se rend compte qu'il faut exécuter la stabilisation au plus vite, sinon le franc belge risque d'être entraîné par les graves événements financiers de France. Il est nécessaire de faire voter les impôts nouveaux le plus tôt possible avant la Noël, déclare Janssen à ses collègues⁴⁷. Vers la fin du mois d'octobre, le ministre des Finances s'effraie que des spéculations contre le franc sont en train de constituer un véritable danger, tandis que le scepticisme de la presse conservatrice et de certains banquiers déstabilisent le franc belge. Ainsi, l'arbitragiste belge de la Lloyds Bank à Anvers a spéculé contre le franc, rapporte Janssen. Il a été révoqué et la banque a assuré qu'il a agi contrairement aux ordres donnés par celle-ci. L'évènement est clos, mais il devient de plus en plus impératif que les projets financiers soient réalisés, sinon les spéculations risquent de persévérer⁴⁸.

Le déficit budgétaire s'élève alors à 675 millions de FB. Puisque le plan Dawes de 1924, qui aménage les versements dus par l'Allemagne, doit ramener 200 millions, il reste à trouver 475 millions par de nouveaux impôts. Le chef de cabinet de Janssen, Edmond Seulen, vient les

⁴³ Le résultat de cette opération consiste donc en l'augmentation de la dette consolidée extérieure, qui passe de 3,5 à 12,5 milliards aux mêmes dates. La dette publique totale est quant à elle passée de 40,7 à 45,8 milliards suite à un emprunt extérieur contracté aux USA ; la réduction de la dette flottante est donc d'autant plus impressionnante. Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, pp. 19-20.

⁴⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 12 octobre 1925, pp. 6-9.

⁴⁵ IEV, *Conseil général du POB*, 20 octobre 1925.

⁴⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 20 octobre 1925, pp. 9-11.

⁴⁷ *Ibid.*, 27 octobre 1925, pp. 12-15.

⁴⁸ *Ibid.*, 30 octobre 1925, pp. 10-11.

présenter en conseil de cabinet⁴⁹. Alors âgé de 46 ans, Seulen a gravi tous les échelons de l'administration depuis son entrée en 1899 jusqu'au grade d'inspecteur général en 1925. Recommandé par Theunis⁵⁰, il est choisi par Janssen en juin 1925 pour être son chef de cabinet⁵¹. Pour obtenir des ressources rapidement, il n'y a aucune innovation. Les impôts créés dépendent des trois grandes administrations des Finances, c'est-à-dire de l'Enregistrement, des Contributions directs et, enfin, des Douanes et Accises. Ayant évité toute innovation, Seulen explique aux ministres qu'en matière de supertaxe, il n'a cherché ni à la supprimer – ce que souhaitait la droite conservatrice, désormais dans l'opposition – ni à la modifier en profondeur, par exemple en remplaçant la déclaration par le bordereau, qui permettrait la mise au nominatif des titres et la fin du secret bancaire, tant souhaité par la gauche socialiste⁵².

Reprenant les discussions le 7 novembre, Seulen trouve qu'il serait bien dangereux en ce moment d'effrayer les capitalistes et de provoquer l'évasion des capitaux. Vandervelde, au contraire, regrette que l'on renonce au bordereau qui sera une mesure de justice fiscale très populaire. Janssen lui-même déclare être partisan du bordereau de coupons, mais il estime qu'il faut temporiser tant que l'emprunt extérieur n'est pas émis et que l'œuvre de stabilisation reste à réaliser. Le Premier ministre Poulet, quant à lui, s'y oppose fermement. Mais Vandervelde n'a guère dit son dernier mot. Il faut relever plus fortement le minimum imposable à la supertaxe. Voilà sa condition. Seulen expose que cela causera bien des difficultés budgétaires. Rien à faire, le patron socialiste demeure inflexible. Il faut doubler le minimum exonéré. Vandervelde continue d'exiger aussi le bordereau des coupons pour supprimer les fraudes, bien qu'il admet pouvoir prendre patience à ce sujet si les droits de succession sur les grosses fortunes sont relevés. Janssen lui répète qu'il faut attendre que la stabilisation soit achevée avant d'envisager l'application du bordereau ; le ministre catholique Paul Tschoffen et le ministre extra-parlementaire Edouard Rolin-Jaequemyns acquiescent avec le ministre des Finances, malgré l'insistance de Vandervelde. Pour contenter le dirigeant socialiste, Janssen finit par proposer le minimum exonéré de 5400 FB, mais qu'il faut renoncer « provisoirement » à l'établissement du bordereau, tandis que Seulen fait remarquer qu'une hausse des droits de succession ne donnera pas grand-chose en recettes⁵³.

À la fin du mois de novembre 1925, le ministre des Finances communique une mauvaise nouvelle au conseil de cabinet. Réunis à la Banque d'Angleterre, les dirigeants américains des banques Morgan et Guaranty Trust estiment que le budget de la Belgique pour 1926 ne sera pas suffisamment équilibré et refusent de conclure l'emprunt si l'impression défavorable du budget n'est pas effacée⁵⁴. Le vote des nouveaux impôts est donc crucial. Janssen décide de retirer le revenu du plan Dawes du budget ordinaire pour rassurer les Américains. Au lieu de 475 millions, il faudra trouver 675 millions grâce aux nouveaux impôts. L'effort constituera « le sacrifice ultime que la Nation doit s'imposer pour parachever la restauration de ses finances »⁵⁵. La bataille parlementaire s'engage en décembre 1925.

⁴⁹ *Ibid.*, 3 novembre 1925, p. 6.

⁵⁰ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 82/2, « Lettre de Georges Theunis », 10 mars 1937.

⁵¹ AGR, *MF/SG. Personnel*, fardé 1313, « Edmond Seulen : état des services », s.d.

⁵² AGR, *Conseil des ministres*, 3 novembre 1925, pp. 7-9.

⁵³ *Ibid.*, 7 novembre 1925, pp. 15-21.

⁵⁴ *Ibid.*, 23 novembre 1925, p. 2.

⁵⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1926, *op.cit.*, n° 4, pp. 6-7.

2) Les projets fiscaux de Janssen

Le 17 décembre au matin, au conseil général du POB, Wauters prévient ses camarades parlementaires qu'il sera essentiel de voter le plus rapidement possible les impôts de Janssen, tenu d'équilibrer son budget avant le 1^{er} janvier. Passant en revue les impôts prévus, le ministre de l'Industrie conclut que les projets fiscaux « sont à l'avantage des ouvriers ». Le député et bourgmestre de Seraing Joseph Merlot, pourtant hostile au cabinet, considère qu'il faut soutenir « nos camarades qui y sont ». En effet, explique-t-il, le système fiscal belge « a été élaboré par des majorités bourgeoises ». Heureusement, les ministres socialistes ont obtenu de sérieuses avancées pour bâtir des « impôts démocratiques », Janssen ayant accepté, la veille au soir, des modifications dans ses projets qui seront favorables aux ouvriers⁵⁶.

Quelques heures plus tard, faisant face aux députés de la Chambre, Janssen, habitué aux plaidoiries par sa formation en droit, se lance dans un puissant discours d'une grande technicité, d'une belle clarté, aux effets de style particulièrement soignés, n'hésitant pas à rappeler son expérience personnelle au comité financier de la SDN pour appuyer son plan fiscal et financier.

« (...) Que tout le monde se pénétre de cette idée que c'est le patrimoine commun de tous les Belges qu'il s'agit de sauver. (...) De là apparaît la double nécessité de stabiliser au plus tôt le pouvoir d'achat de notre monnaie et d'assurer parallèlement une large consolidation de notre dette flottante, nécessité impérieuse, urgente, devant laquelle tout doit céder. (...) Avant d'aborder l'examen détaillé de ces importantes questions, nous devons nous préoccuper de l'équilibre budgétaire, parce qu'il est absolument inutile de vouloir songer à obtenir une monnaie stable si l'on n'a pas, au préalable, réalisé pareil équilibre. C'est pourquoi le gouvernement vous demande de voter les impôts nécessaires avant le 31 décembre. (...) Messieurs, j'ai connu des situations infiniment plus difficiles que la nôtre, car en réalité, nous ne sommes qu'un petit malade, qui devons suivre momentanément un régime de diète pour arriver à la guérison. »⁵⁷

Ayant fait forte impression, il récolte les applaudissements des bancs socialistes, catholiques et libéraux. S'arrêtant sur quelques considérations d'ordre général, il se fait le défenseur du principe, encore nouveau dans la législation, de la progressivité des taux dans l'impôt. D'après lui, les reproches des conservateurs adressés à la progressivité et tout particulièrement à la supertaxe ne sont pas fondés⁵⁸, reposant « sur une conception inexacte du rôle social de l'impôt tel qu'il doit être compris dans notre société moderne, à raison du rôle social de l'État. »⁵⁹

Si, dans sa conception primitive, l'État apparaissait uniquement comme puissance publique chargée d'assurer la sécurité des citoyens, ce ne serait plus le cas depuis une quarantaine d'années (Janssen fait probablement référence aux événements de 1886). Le rôle de l'État s'est élargi au nouveau principe « de solidarité qui unit tous les citoyens d'un même pays », de sorte que l'État apparaît comme le promoteur, le défenseur, le commanditaire « des grandes œuvres sociales » telles que pensions ouvrières, pensions de vieillesse, assurances maladie, etc. Le rôle de l'impôt s'est donc agrandi, en même temps que les charges qu'il couvre. Il devient désormais une manifestation de

⁵⁶ IEV, *Conseil général du POB*, 17 décembre 1925.

⁵⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 17 décembre 1925, pp. 251, 257.

⁵⁸ Un mois plus tôt, devant un groupe d'agents de change belges, qui exigent l'abandon de la supertaxe parce qu'elle fait fuir des sommes immenses de capitaux, Janssen s'écrie : « Tout le monde me dit : il faut supprimer la supertaxe. Autant me demander de supprimer le suffrage universel. » Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse, op.cit.*, p. 240.

⁵⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 17 décembre 1925, p. 252.

solidarité sociale. Et dans la logique de cette conception, chacun doit payer une part d'impôt proportionnelle à ses facultés contributives, ce qui légitime l'impôt progressif, afin d'alléger la charge pesant sur les classes populaires pour les répartir avec plus d'équité sur les classes plus aisées. Pour le théoricien qu'est Janssen, il faut cependant tenir compte d'une question de principe et d'une question d'application, rejetant donc le point de vue du Parti ouvrier : « Autant je suis partisan de l'impôt progressif sur le revenu quand, par sa modération, il conserve le caractère de contribution, autant j'en serai adversaire si, par des exagérations, il se transformait en un instrument destiné à niveler les fortunes. Entendu dans ce sens, l'impôt progressif dégènerait en une confiscation et donnerait certainement lieu à de graves inconvénients, notamment l'évasion des capitaux. »⁶⁰

Au nom des libéraux, Louis Franck salue le très bel exposé du Ministre, soulignant que son groupe n'a pas l'intention d'entraver les projets fiscaux du gouvernement⁶¹. Il s'attaque néanmoins aux socialistes en déclarant que jamais il ne votera des dépenses nouvelles, notamment en matière sociale, à l'heure de l'assainissement financier. Il faut impérativement se tourner vers la compression des dépenses de l'État, un mantra cher au crédo libéral⁶². « Il faut en revenir à une politique libérale antisocialiste et anti-interventionniste », déclare le libéral Louis Strauss, proche de Franck⁶³. Le soutien des catholiques semble également assuré, à la même condition que Janssen se détache entièrement des intérêts socialistes et refuse toute nouvelle dépense (450.000 FB de subside ont alors été accordés à certaines caisses nationales contre la tuberculose). « Vous avez entrepris une tâche difficile, périlleuse même », s'exclame Corneille Fieullien. « Le succès vous est assuré, à condition que vous soyez énergique et tenace et que vous refusiez systématiquement de suivre ceux qui voudraient vous entraîner dans une politique de classe. Le salut du pays ne peut être assuré que par une politique d'union nationale. »⁶⁴

L'avertissement est limpide. Mais les socialistes ont à cœur de prendre leurs responsabilités au sein de la majorité⁶⁵. Les piques de l'opposition, présentant les « forces socialisantes » comme étant responsables des déséquilibres budgétaires d'après-guerre, ne les émeuvent guère. Le socialiste Georges Hubin déclare ainsi qu'il votera sans hésitation les projets d'impôts nécessaires au redressement financier⁶⁶.

L'opposition vient en réalité des communistes, dont les deux premiers députés se sont faits élire aux élections d'avril 1925. Quand Joseph Jacquemotte prend la parole dans un interminable discours quelque peu grandiloquent, il n'épargne personne. Alors qu'au lendemain de la guerre, le thème de « tous les discours des ministres de la bourgeoisie » était l'union de tous, le gouvernement clérico-libéral qui suivit de 1921 à 1925 était l'émanation de la « réaction capitaliste », et Theunis avait accumulé sur ses épaules « tous les crimes que le prolétariat reprochait à la bourgeoisie toute entière ». Or, le gouvernement Pouillet, qui inclut les socialistes, poursuivrait désormais la même politique que celle du colonel. Si le POB avait développé avant les élections un programme incluant

⁶⁰ *Ibid.*, p. 252.

⁶¹ *Ibid.*, p. 257.

⁶² *Ibid.*, p. 261.

⁶³ *Ibid.*, séance du 18 décembre 1925, p. 288.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 279.

⁶⁵ Le député de la droite catholique Jules Renkin souligne lui-même avoir été frappé, au sein d'une section de la commission des Finances en grande majorité catholique, « de la sincérité manifeste avec laquelle plusieurs membres de l'extrême-gauche, soit dans la discussion, soit dans des entretiens particuliers, ont affirmé leur volonté d'aider de tout leur pouvoir au redressement de la situation financière du pays. » *Ibid.*, p. 281.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 286.

un impôt sur le capital⁶⁷, il aurait désormais totalement abandonné ses engagements pris « devant la masse ouvrière du pays »⁶⁸. Quant au plan d'assainissement monétaire et budgétaire, le révolutionnaire Jacquemotte s'adresse à Janssen en se lançant dans une tirade digne de Lénine, pour terminer sur un thème cher à l'idéologie communiste, à savoir la taxation du capital dans « un État ouvrier » :

« Sommes-nous, nous communistes, nous ouvriers révolutionnaires, qui poursuivons l'écrasement de votre société capitaliste, par l'expropriation des moyens de production d'échange et leur utilisation par les travailleurs eux-mêmes ; nous qui poursuivons l'expropriation de la propriété foncière et la remise de la terre aux paysans qui la travaillent ; nous qui sommes partisans d'une refonte totale de tout le système de production et aussi de toute la superstructure intellectuelle et idéologique qui existe à l'heure actuelle, sommes-nous partisans de la stabilisation du franc ? (...) J'étonnerai beaucoup d'entre vous en disant que nous en sommes partisans. Pourquoi ? Une diminution constante de la valeur de la monnaie a pour conséquence une aggravation de la situation des travailleurs. (...) Mais pourquoi [la revendication du prélèvement sur le capital], qui est la seule solution permettant d'aboutir à l'assainissement financier et dont les conséquences ne pèseraient pas sur la masse de la population travailleuse (...) a-t-elle été abandonnée ? Pour l'excellente raison qu'il fallait choisir, ou bien prévoir le prélèvement sur le capital, et la conséquence en était, comme l'a indiqué l'honorable ministre des Finances, l'évasion des capitaux. (...) Cependant le prélèvement sur le capital est-il possible ? Nous répondons affirmativement. Le prélèvement sur le capital est matériellement et politiquement possible à deux conditions : la première, que l'État mette immédiatement la main sur tout l'appareil financier du système capitaliste des productions, c'est-à-dire sur les banques, sur les entreprises d'assurances et sur toutes les entreprises de crédit qui servent au fonctionnement du système capitaliste de production, et, deuxièmement, que le gouvernement contrôle les sources de la richesse du capitalisme, c'est-à-dire contrôle l'industrie et le commerce. Permettez-moi de rappeler à ce propos, qu'au mois de septembre 1917, (...) lorsque le parti communiste russe conduisait la bataille contre la bourgeoisie russe et la bourgeoisie internationale, Lénine (...) avait mis [dans son programme] le contrôle des banques, des sources de la richesse, et envisageait un prélèvement sur le capital basé sur ces deux mesures : contrôle des banques, contrôle des richesses des riches, contrôle de la production. (...) »⁶⁹

Cette ardeur révolutionnaire, inspirée par « le grand exemple de la révolution russe », ne va guère faiblir au cours des débats portant sur les projets d'impôts en eux-mêmes. Mais Janssen garde confiance. Ses projets sont nécessaires. La Chambre doit les voter.

Le premier projet, largement approuvé en commission des Finances⁷⁰, porte des modifications aux taxes prélevées par l'administration de l'Enregistrement. Les droits de timbre existants sont relevés. Toute opération de vente ou d'achat de devises ou monnaies – en clair, toute opération de change – se verra frappée d'un droit de timbre de 0,2‰. La taxe de transmission sera simplifiée et désormais perçue à la destination pour les produits agricoles afin d'effectuer un prélèvement unique, et toujours perçue à la source pour les produits industriels. La taxe de luxe sera aggravée (les taux possibles passeront de 5 à 10%, et de 6 à 12%) et étendue à certains produits. Les droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe seront largement majorés (à titre d'exemple, le droit

⁶⁷ Charles Clavier, qu'on sait proche du POB, a d'ailleurs indiqué dans une lettre adressée au ministre Janssen qu'il serait intéressant de taxer d'un très léger prélèvement de 1‰ ou 0,1‰ les opérations des Chambres de compensation des banques, qui atteignent le montant annuel astronomique de plus de 225 milliards de FB. AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 293, « note pour M. le ministre », 18 septembre 1925.

⁶⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 18 décembre 1925, pp. 288-292.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 296-298.

⁷⁰ Projet de loi portant modification aux lois sur les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, de succession, ainsi qu'au régime des péages des voies navigables administrées par l'État, rapport, *Doc., Ch.*, 1925-1926, n° 80, p. 2.

fixe d'enregistrement passerait de 5 FB en 1921 à 12,5 FB dorénavant ; il était de 2,4 FB avant-guerre). La progressivité de la taxe successorale sera accentuée de 4‰ par tranche d'imposition⁷¹.

Le projet, en rapport avec les taxes prélevées par l'administration de l'Enregistrement, rencontre l'assentiment d'une large partie de la Chambre. Le député catholique et ancien ministre Henri Jaspar fait un discours très remarqué et salué par ses pairs pour se rallier au plan financier du ministre des Finances ; l'opposition catholique ne mettra pas de bâton dans les roues du projet⁷². Jacquemotte, en revanche, s'en prend durement à la taxe de transmission, à laquelle la gauche demeure opposée depuis son instauration sous la législature précédente et qui se voit maintenue alors même que les socialistes font maintenant partie de la majorité⁷³. Un amendement communiste est donc proposé – toutefois sans illusions sur son adoption – pour supprimer la taxe de transmission⁷⁴. Il est rejeté par 116 non, y compris de la part des socialistes, contre 7 oui et 1 abstention⁷⁵. L'ensemble du projet est largement adopté par 110 voix favorables, contre 38 non et 9 abstentions, les oppositions provenant de quelques députés catholiques, libéraux et des deux communistes⁷⁶.

Les changements apportés aux impôts prélevés par l'administration des Contributions directes font l'objet du deuxième projet de loi et visent à rapporter 170 millions. On devine que les avancées obtenues par les socialistes, la veille des débats parlementaires, concernent la supertaxe. Vandervelde a en effet obtenu un minimum exonéré à la supertaxe pour les revenus en dessous de 10.000 FB, au lieu de 5400 FB, tandis que certaines déductions pour les revenus supérieurs à 20.000 FB seront supprimées. Abandon du double bordereau sur les valeurs mobilières en échange d'une exonération élargie du minimum imposable à la supertaxe et du durcissement de celle-ci pour les hauts revenus, tel est le compromis trouvé entre socialistes et démocrates-chrétiens. Appuyé en commission des Finances⁷⁷, le projet touche également aux autres cédules. 10 centimes additionnels seront établis à la taxe cédulaire immobilière (soit 1% de plus ajouté aux 10% de base). La taxe cédulaire mobilière sera augmentée de 5% sur les coupons d'action (passant donc à 20%) et de 1% sur les valeurs étrangères. La taxe cédulaire professionnelle connaîtra une réduction de son rendement par un relèvement du minimum exonéré, pour satisfaire aux exigences socialistes, mais une compensation sera cherchée en modifiant la progressivité des taux. Certaines exonérations touchant l'impôt sur le mobilier seront supprimées. Le taux de la taxe sur les automobiles sera relevé, une taxe sur les véhicules ordinaires et une autre sur les chiens seront instaurées, et la taxe sur les spectacles sera augmentée de 10 centimes additionnels⁷⁸.

Au conseil général socialiste du 22 décembre, alors que les débats parlementaires sont entamés depuis quelques jours, plusieurs membres éminents du parti se désolent des concessions faites

⁷¹ Projet de loi portant modification aux lois sur les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, de succession, ainsi qu'au régime des péages des voies navigables administrées par l'État, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 8, pp. 1-51.

⁷² Projet de loi portant modification aux lois sur les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe, d'hypothèque, de succession, ainsi qu'au régime des péages des voies navigables administrées par l'État, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 22 décembre 1925, pp. 319-320.

⁷³ *Ibid.*, p. 324.

⁷⁴ *Ibid.*, séance du 23 décembre 1925, p. 373.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 382.

⁷⁶ *Ibid.*, séance du 28 décembre 1925, p. 506.

⁷⁷ Projet de loi portant modification à la législation en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, rapport, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 87, p. 1.

⁷⁸ Projet de loi portant modification à la législation en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 9, pp. 1-61.

quant aux impôts nouveaux. « Les projets d'impôts (...) ne m'inspirent pas beaucoup de sympathie », lâche par exemple de Brouckère. Mais Vandervelde les implore de garder leur soutien au gouvernement, sinon les « communistes d'un côté », « de l'autre côté le fascisme » vont bénéficier de la division de la « majorité démocratique » comme en France. « Les trois quarts des impôts proposés par le gouvernement touchent les fortunes acquises », déclare Émile Carlier. « Il faut que le groupe parlementaire soit, plus que jamais, uni. »⁷⁹

À la Chambre, la discussion du projet relatif aux contributions directes soulève une réelle réticence de la droite conservatrice, qui imaginait il y a encore peu de temps, sous le cabinet Theunis, pouvoir supprimer la supertaxe. S'il vise à augmenter les recettes, le projet consacre également un certain dégrèvement à la supertaxe pour les plus bas revenus imposés, suite aux exigences socialistes. L'administration a alors fourni un nouveau rapport, rédigé par le directeur général Clavier, où le doublement du minimum exonéré est étudié. La répartition sociale de l'impôt global n'échappe guère à Clavier. Il écrit que les 32.000 contribuables les plus aisés, soit 1% du total des citoyens soumis à la supertaxe, rapportent plus de 75% du rendement total en 1923 et 1924. La supertaxe connaît certes une grande fraude fiscale – Pouillet l'évaluait à deux tiers des fortunes ! – mais elle ne serait guère décourageante pour les investissements. Elle n'a en effet pas empêché les Belges d'économiser. Depuis l'armistice, l'État a emprunté dans le pays une dizaine de milliards, les sociétés ont émis des obligations pour plusieurs milliards, et les Belges ont acquis quelques dix milliards de valeurs étrangères. La supertaxe serait ainsi l'expression profonde de la justice fiscale qui atténue les inégalités sociales. Voilà pourquoi au sein même de l'administration, Clavier propose d'exonérer plus largement les bas revenus, avec un discours militant.

« Il y a des limites aux sacrifices et à la docilité des foules. Craignons qu'un jour les 3 à 4 millions de travailleurs intellectuels et manuels ne se demandent s'ils doivent continuer à peiner durement et à se priver pour gorger quelques milliers d'oisifs ou d'enrichis de la guerre qui encaissent annuellement des milliards de revenus de valeurs mobilières et qui n'ont pas le courage de payer leurs impôts. (...) La question est à mes yeux de la plus haute gravité ; elle se réduit à savoir si des centaines de millions d'impôts nouveaux doivent atteindre 3 à 4 millions de Belges honnêtes et laborieux, pour permettre à quelques milliers d'échapper à leurs obligations fiscales. »⁸⁰

Cette politique de classe ne plaît guère au député catholique Pierre-Hubert David, bourgmestre de Stavelot : « Si vous adoptez ce projet, il est certain que des centaines de mille contribuables, je pourrais peut-être dire des millions, ne seront plus cotisés du chef de la supertaxe. »⁸¹ On peut comprendre l'inquiétude du député de la droite. Ses chiffres ne sont d'ailleurs pas exagérés. De presque 2,8 millions d'assujettis à la supertaxe, la réforme raccourcit ce nombre à près de 200.000 contribuables. Or, le rendement de la supertaxe ne diminue guère, que du contraire, passant de 227 millions en 1923 à 295 millions en 1926 selon les prévisions budgétaires ⁸²!

Le projet consacre un déplacement conséquent de la charge de l'impôt touchant au revenu global sur le dos des citoyens les plus fortunés. Il s'agira de la consécration ultime de la vision de

⁷⁹ IEV, *Conseil général du POB*, 22 décembre 1925.

⁸⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 601, « La supertaxe : rapport de Charles Clavier », s.d.

⁸¹ Projet de loi portant modification à la législation en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 24 décembre 1925, p. 434.

⁸² Budget des Voies et Moyens pour 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 4/I.

la justice fiscale issue de la Grande Guerre : le poids de l'impôt doit reposer sur ceux qui en ont les moyens. « Une première constatation qu'il importe de faire, c'est donc que, quand il s'agit de sauver le pays, c'est aux agriculteurs, à la bourgeoisie et à eux seuls que l'on fait appel », conclut Pierre-Hubert David⁸³. Sur le plan strict de la supertaxe, c'est exact, bien que le député oublie un peu vite que les classes populaires contribuent largement aux finances publiques à travers l'impôt cédulaire professionnel et les taxes de consommation.

Le tableau ci-dessous présente la répartition par catégories de revenus assujettis à la taxe professionnelle et à la supertaxe pour l'année 1923, soit après les dernières modifications de Theunis et avant la réforme proposée par Janssen. Plusieurs observations sont à remarquer : l'importance du montant de l'impôt dans les catégories supérieures alors que le nombre d'assujettis à la déclaration obligatoire diminue fortement, passant de près de deux millions dans la première ligne à quelques milliers dans la dernière (ainsi, seuls 3364 citoyens belges ont un revenu global de plus de 100.000 FB, la population du pays s'élevant à plus de 7,6 millions d'habitants), ce qui démontre l'importance de la progressivité des taux. L'imposition à la supertaxe de ces 3364 citoyens fortunés rapporte alors plus de la moitié de l'impôt. Enfin, les exonérations à la supertaxe à venir touchent les revenus de moins de 10.000 FB, donc les deux premières lignes du tableau, soit une masse de plus de 2,5 millions de contribuables, qui ne contribuent qu'à hauteur de 16,7 millions sur les 227 millions que rapporte la supertaxe. Satisfaire les socialistes en exonérant ces 2,5 millions de citoyens n'apparaît donc pas d'une grande difficulté budgétaire pour un expert tel que Janssen.

Tableau 9 : répartition par catégories de revenus assujettis à la taxe professionnelle et à la supertaxe (1923)

Catégories de revenus	Taxe professionnelle		Supertaxe	
	Nb de déclarations	Montant de l'impôt (FB)	Nb de déclarations	Montant de l'impôt (FB)
Moins de 5000 FB	1.924.334	21.400.000	1.846.228	3.200.000
5 à 10.000 FB	703.628	48.700.000	742.786	13.500.000
10 à 25.000 FB	115.647	54.100.000	150.214	33.000.000
25 à 50.000 FB	15.840	27.500.000	25.923	23.000.000
50 à 100.000 FB	3948	23.500.000	7455	30.000.000
Plus de 100.000 FB	1642	30.800.000	3364	125.000.000
Totaux	2.765.039	206.000.000	2.775.970	227.000.000

Source : Projet de loi portant modification à la législation en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, *op.cit.*, n° 87, p. 14.

Le tableau suivant permet quant à lui d'analyser la répartition, par tranche de revenus⁸⁴, de chaque contribuable assujetti à la taxe professionnelle et à la supertaxe pour l'année 1925. Davantage que le tableau précédent, il est possible ici de mesurer avec précision l'évolution de la pression fiscale sur le revenu que représentent les taux progressifs. On passe ainsi d'une pression fiscale de 3% sur le revenu du citoyen gagnant moins de 3000 FB à une pression de 37,23% pour celui qui gagne plus d'un million. Les taux maximums de la taxe professionnelle (10%) et de la supertaxe (30%) interviennent respectivement à partir d'un revenu de 50.000 FB et de 165.000 FB.

⁸³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 24 décembre 1925, p. 434.

⁸⁴ Toutes les tranches ne sont pas indiquées ici : il y en avait 57 au total, réparties de 3000 à 1.000.000 de FB.

Nouvelle preuve de l'importance de la progressivité, s'il en faut encore : les 3364 citoyens gagnant entre 100.000 FB (tableau précédent) et 1.000.000 FB paient chacun entre 8025 et 274.125 FB à la supertaxe.

Tableau 10 : répartition par tranche de revenus assujettis à la taxe professionnelle et à la supertaxe (1925)

Revenus	Taxe professionnelle		Supertaxe		Montant total (FB)	Pression fiscale (%)
	Taux (%)	Montant (FB)	Taux (%)	Montant (FB)		
3000	2	60	1	30	90	3
5000	2	80	1	40	120	3
10.000	3	250	1,5	125	375	3,75
15.000	4	450	2	225	675	4,5
20.000	5	700	2,5	350	1050	5,25
25.000	6	1000	3	500	1500	6
30.000	7	1350	3,5	675	2025	6,75
35.000	8	1750	4	875	2625	7,5
40.000	9	2200	5	1125	3325	8,31
50.000	10	3200	7	1775	4975	9,95
75.000	10	5700	12	4275	9975	13,30
100.000	10	8200	17	8025	16225	16,22
125.000	10	10.700	22	13.025	23.725	18,98
150.000	10	13.200	27	19.275	32.475	21,65
165.000	10	14.700	30	23.625	38.325	23,23
200.000	10	18.200	30	34.125	52.325	26,16
300.000	10	28.200	30	64.125	92.325	30,77
400.000	10	38.200	30	94.125	132.325	33,08
500.000	10	48.200	30	124.125	172.325	34,46
750.000	10	73.200	30	199.125	272.325	36,31
1.000.000	10	98.200	30	274.125	372.325	37,23

Source : Projet de loi portant modification à la législation en matière d'impôts directs et de taxes y assimilées, *op.cit.*, n° 9, p. 62.

Ces deux tableaux permettent de comprendre pourquoi l'establishment financier conservateur commence à s'opposer de plus en plus fortement à la supertaxe dont l'instauration a répondu aux appels à la justice sociale égalitaire née des atrocités de la Grande Guerre. Car il sera bien question ici de faire de la supertaxe un véritable impôt de classe. « Et bien, je trouve que, alors qu'on va imposer le commerce, l'industrie, toutes les formes de l'activité humaine, il est injuste d'exonérer 2,5 millions de citoyens et de grever les autres », s'offusque le vieux libéral Maurice Lemonnier, âgé de 65 ans et qui a commencé sa carrière parlementaire en 1892, lorsque la Belgique était encore un paradis fiscal. « Et le côté dangereux de cette mesure, c'est que vous aurez des millions de citoyens ne recevant aucune feuille de contributions, (...) et qui tiendront le raisonnement suivant : que nous importe si l'État dépense des sommes énormes, réclamons de l'État des avantages puisque nous ne payons rien. »⁸⁵

Paul Wauwermans, ce conservateur endurci présent dans toutes les commissions fiscales depuis plus de vingt ans, rejoint les critiques de ses amis de la droite. La supertaxe serait en train de créer deux catégories de citoyens et une lutte de classe entre contribuables et non-contribuables.

⁸⁵ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 26 décembre 1925, p. 440.

Quand il participait à la création d'impôts nouveaux en 1919 au sein de la section centrale, il avait en tête un taux dégressif de 2% pour la supertaxe. Désormais, il déplore que la supertaxe atteigne un taux de 30% : « La période troublée que nous avons vécue fait songer à la boîte de Pandore. Elle s'ouvrit pour laisser échapper les innombrables vipères qui firent porter leurs morsures empoisonnées. » Il appelle ensuite à la codification du système fiscal, cet « arbre chétif de 1919 » devenu une véritable forêt, se développant et se complexifiant d'année en année⁸⁶. Il sera écouté : une commission royale sera mise en place le 23 février 1926, en vue de rechercher les simplifications et améliorations susceptibles d'être apportées dans l'application des lois d'impôts. Ses premiers rapports devront attendre plusieurs mois de travail avant d'être dévoilés⁸⁷.

C'est le socialiste Émile Carlier qui se retrouve à défendre la politique du ministre Janssen. On aurait eu du mal à imaginer la même scène deux ans plus tôt, sous le ministère Theunis. Carlier rappelle que les projets permettent d'atteindre l'équilibre budgétaire, nécessaire à la stabilisation monétaire. Ce résultat est possible pour les socialistes « avec le concours loyal de la droite démocratique ». Carlier prie pour que cette collaboration puisse perdurer dans le domaine démocratique, contre les conservateurs qui continuent « à défendre les intérêts des privilégiés »⁸⁸. Il est écouté ; le projet touchant aux impôts directs est adopté par 111 oui, contre 38 non et huit abstentions⁸⁹.

Les modifications apportées aux taxes perçues par l'administration des Douanes et Accises font l'objet des troisième et quatrième projets de loi du ministre des Finances. Dans le premier, afin de rapporter 15,5 millions, il est question d'une nouvelle taxe de consommation de 10% sur les vins mousseux, dont la production indigène croît depuis le début des années 1920 ; et d'une taxe de consommation de 5 centimes par litre sur les eaux minérales⁹⁰. La commission des Finances en adopte unanimement le principe⁹¹. Dans le second, afin d'obtenir un rendement de 71 millions, les droits de douane sur l'essence seraient majorés (de 20 à 40 FB l'hectolitre) ; les accises sur les matières premières utilisées dans la préparation des bières également ; tout comme le barème proportionnel des droits de douane et d'accises sur les tabacs (étrangers et indigènes) ; enfin, un droit de statistique⁹², modéré, serait créé⁹³. La commission, tout en proposant des amendements mineurs, est acquise au projet⁹⁴. Ces deux derniers projets sont votés avec beaucoup plus de rapidité. Le projet portant modification aux droits de douane et d'accises, tout en créant un droit de

⁸⁶ *Ibid.* pp. 444-445.

⁸⁷ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 322, « Commission de coordination et de simplification des lois d'impôts, section des Contributions directes : rapport », s.d.

⁸⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 26 décembre 1925, p. 444.

⁸⁹ Une concession fut donnée concernant la supertaxe, dont le minimum exonéré fut porté à 7200 FB plutôt qu'à 10.000 FB. *Ibid.*, séance du 28 décembre 1925, p. 507.

⁹⁰ Projet de loi établissant une taxe spéciale de consommation sur les boissons fermentées mousseuses et sur les eaux minérales, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 11, pp. 1-2.

⁹¹ Projet de loi établissant une taxe spéciale de consommation sur les boissons fermentées mousseuses et sur les eaux minérales, rapport, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 88, p. 1.

⁹² Les publications de la statistique commerciale retiennent l'attention depuis la fin de la guerre, en particulier depuis la révision des tarifs douaniers réalisée par Theunis. L'établissement d'une nomenclature statistique très développée, couvrant l'importation, le transit et l'exportation des marchandises, en vue de l'établissement des relevés et des tableaux généraux représente un travail titanesque pour l'administration et occasionne des dépenses considérables. L'idée d'un droit de statistique, similaire et superposé au droit de douane en fin de compte, provient de France et pèse très modiquement sur chaque expédition de marchandise. Projet de loi portant modification de certains droits d'entrée et d'accise, du droit proportionnel de consommation sur les tabacs fabriqués, et établissant un droit de statistique, exposé des motifs, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 12, pp. 6-10.

⁹³ *Ibid.*, pp. 1-10.

⁹⁴ Projet de loi portant modification de certains droits d'entrée et d'accise, du droit proportionnel de consommation sur les tabacs fabriqués, et établissant un droit de statistique, rapport, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 100, pp. 1-3.

statistique, est facilement adopté à 99 oui (32 non, 1 abstention)⁹⁵ et le quatrième projet à 103 oui (29 non, 2 abstentions)⁹⁶.

La victoire est totale pour Janssen. Les moyens pour obtenir l'équilibre budgétaire sont acquis et consacrent au niveau des impôts directs un basculement certain du poids de la fiscalité sur les classes les plus fortunées. C'est une certaine vision de la justice égalitariste qui l'emporte ; celle du Parti ouvrier qui légitime l'impôt ciblant essentiellement les classes sociales supérieures. La coalition socialiste-démocrate-chrétienne vient de réussir un incroyable tour de force dans un pays pourtant fortement conservateur au niveau fiscal. La préparation de la stabilisation semble être en bonne voie en cette fin d'année 1925 ; elle sera votée le 16 février 1926 par 116 voix contre 3 non et 22 abstentions⁹⁷. À ce stade, la Belgique aurait pu en finir avec les problèmes financiers nés de la guerre, tout en fermant définitivement la page du paradis fiscal d'autrefois. L'histoire prend cependant un autre tournant.

3) La riposte de la Ligue de l'Intérêt public

L'adoption des nouvelles mesures fiscales n'est pas de nature à augmenter la popularité du gouvernement Poulet au sein des classes aisées. Les exonérations à la supertaxe sont hautement désapprouvées par les milieux industriels et par la presse conservatrice⁹⁸. *La Libre Belgique*, *L'Indépendance belge*, *La Nation belge* et beaucoup d'autres quotidiens sont en première ligne pour attaquer l'exécutif⁹⁹. Selon *L'Étoile Belge*, la catastrophe financière est proche¹⁰⁰. Faisant écho à la masse des nouveaux impôts qui accablent une minorité de Belges tandis que des exonérations à la base sont établies, *L'Indépendance Belge* met en garde : « Que peut un gouvernement contre la révolte du contribuable ? Rien du tout. (...) Le fisc a contre lui la réaction naturelle de l'intérêt privé. »¹⁰¹

Si le *Vingtième Siècle* est un journal catholique conservateur qui ne fait paradoxalement pas partie des quotidiens d'opposition au gouvernement, il offre une tribune régulière à Fernand Baudhuin qui estime qu'il faut revenir à la fiscalité modérée d'avant-guerre au lieu d'utiliser les plus-values des nouveaux impôts pour couvrir les frais des réformes sociales en vue¹⁰². Baudhuin lui-même publie un ouvrage assassin envers la fiscalité écrasante où il écrit que « ce n'est ni l'étroite fiscalité ni la confiscation progressive des richesses et des revenus qui rétabliront les finances publiques, mais l'accroissement de la fortune nationale et de la production. »¹⁰³

L'un des plus fervents opposants au gouvernement Poulet-Vandervelde est le sénateur libéral Maurice Despret¹⁰⁴, archétype du représentant du complexe industriel et financier belge, président

⁹⁵ Projet portant modification de certains droits d'entrée et d'accise, du droit proportionnel de consommation sur les tabacs fabriqués et établissant un droit de statistique, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 30 décembre 1925, p. 548.

⁹⁶ Projet de loi établissant une taxe spéciale de consommation sur les boissons fermentées mousseuses et sur les eaux minérales, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 30 décembre 1925, p. 548.

⁹⁷ Projet de loi relatif à l'assainissement de la circulation fiduciaire et à la stabilisation de la monnaie, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 18 février 1926, p. 865.

⁹⁸ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 72.

⁹⁹ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Poulet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *op.cit.*, p. 187.

¹⁰⁰ *L'Étoile Belge*, 10 janvier 1926.

¹⁰¹ *L'Indépendance Belge*, 6 janvier 1926.

¹⁰² AGR, Georges THEUNIS, n° 908, « Le prélèvement des impôts et le revenu national » dans *Le Vingtième Siècle*, 31 janvier 1926.

¹⁰³ Fernand BAUDHUIN, *La structure économique de la Belgique*, Louvain, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques, 1926, p. 136.

¹⁰⁴ Anne-Myriam DUTRIEUE, « Maurice Despret », dans Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, et al. (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 224.

de la deuxième plus grande banque privée du pays – la Banque de Bruxelles, avocat à la Cour de cassation et titulaire d’innombrables mandats dans des dizaines d’organisations nationales et internationales. Marié à la fille de l’ancien ministre des Finances Charles Graux et actif au sein du CNSA durant la guerre, il avait participé au groupe d’étude de finances publiques de l’Institut Solvay et avait soumis à Delacroix, en 1919, l’idée du double bordereau en remplacement de la déclaration de revenus à la supertaxe. A partir de février 1926, il devient le secrétaire général de la Garde Nationale, groupuscule patriotique et nationaliste d’opposition aux socialistes. Il y en a d’ailleurs beaucoup d’autres qui s’opposent au gouvernement¹⁰⁵, dont la Légion nationale et l’Action nationale du fasciste Pierre Nothomb qui a pris la tête de la résistance contre le « gouvernement démocrate ». L’Association nationale des combattants du front envoie même la lettre suivante au Premier ministre Pouillet : « ...des traîtres comme vous, on les fusille. »¹⁰⁶

Le 6 janvier 1926, Despret est invité par le comité central du CCI à donner une conférence sur la crise des finances publiques devant un auditoire restreint d’industriels et de banquiers, tels qu’Armand Solvay, Max-Léo Gérard, Gustave-Léo Gérard ou encore Jules Carlier. Despret y fait le procès de « la fiscalité démagogique poussée à un point de frénésie ». Le gouvernement voudrait certes créer la confiance financière afin de persuader à l’étranger d’investir des capitaux en Belgique. Mais face aux lourdes taxes qui serviraient à payer des dépenses de plus en plus élevées, notamment à cause de l’accroissement du nombre de fonctionnaires, le plan de stabilisation de Janssen ne pourrait fonctionner. Despret veut, au contraire, couper drastiquement dans les dépenses, compresser les budgets. Il se déclare pour l’impôt progressif, mais il faut que tout le monde y contribue – autrement dit, pas d’exonération à la base. Le sénateur conclut en appelant à créer une Ligue de la Réforme des finances publiques et demande l’appui du comité central du CCI. La salle lui fait une véritable ovation. Jules Carlier, président du CCI, déclare à Despret : « Vos idées sont les nôtres. »¹⁰⁷

La vive campagne menée par le président de la Banque de Bruxelles en faveur de la création d’une ligue éveille dans les milieux des affaires un écho prolongé¹⁰⁸. Despret ne cesse en effet de communiquer les chiffres de la supertaxe : sur 2,7 millions de contribuables, près de 2,5 millions seront exonérés. Cette opposition entre les contribuables soumis en nombre de plus en plus restreint, et la politique de la majorité parlementaire, ébranlera les fondements mêmes de l’État démocratique, martèle-t-il¹⁰⁹. « Les finances ne peuvent être ni socialistes, ni catholiques, ni libérales ; aucun parti n’a le droit de les confisquer à son profit et de les faire servir à ses fins politiques ; les finances sont la chose de tous », dit-il dans une interview à *L’Indépendance*¹¹⁰.

Le plan libéral et non-interventionniste de Despret trouve écho auprès des professeurs de l’ULB Maurice Ansiaux et R. Olbrechts, qui publient eux-mêmes leur contre-projet à l’assainissement monétaire, estimant que les contribuables ne doivent pas faire les frais de la

¹⁰⁵ Parmi ces groupuscules peu connus, citons également : Association nationale des combattants du front, Amicale des anciens de l’Yser, Camarades de combat, Ligue des volontaires 14-18, Antwerpia, Cercle national, la Belgique Ardente, Le Drapeau, Faisceau belge, Groupe d’action nationale, Ligue des associations patriotiques, Ligue nationale catholique, le Franc-tireur belge, Jeunesses patriotes, Union fédérale des officiers belges et Fronde anti-flamingante. Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 241.

¹⁰⁶ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een “samenzwering der bankiers” ? », *op.cit.*, p. 181.

¹⁰⁷ *L’Indépendance Belge*, 7 janvier 1926.

¹⁰⁸ *Ibid.*, 13 janvier 1926.

¹⁰⁹ *Ibid.*, 17 janvier 1926.

¹¹⁰ *Ibid.*, 21 janvier 1926.

politique de Janssen visant à améliorer le crédit de la Banque nationale. À leurs yeux, il s'agirait de réduire au minimum la charge que la réforme monétaire imposera au Trésor public en attirant les devises étrangères¹¹¹. Les milieux financiers adhèrent rapidement au plan du dirigeant de la Banque de Bruxelles. La commission de la Bourse de Bruxelles et un grand nombre d'agents de change écrivent à Despret pour le féliciter de sa position sur la crise des finances publiques et de sa « croisade » pour le salut économique du pays, dénonçant de concert l'action de plus en plus envahissante de l'État et les 600 millions de nouveaux impôts qui touchent aux affaires¹¹². Cette campagne dans la presse de droite prétend que le gouvernement se trouve sous la férule des hommes de gauche et que le pays est livré à la démagogie socialiste. Le vote sur la stabilisation en février 1926 ne calme guère l'opposition conservatrice, que du contraire. Les milieux industriels s'opposent au taux de stabilisation tel qu'il est envisagé. Janssen veut stabiliser au taux de 107 FB la livre sterling, alors qu'on avance volontiers le chiffre de 120, afin d'en tirer un plus grand profit pour l'industrie¹¹³.

Le 10 février, Despret réunit une importante assemblée de groupements économiques à Bruxelles, afin de poser les bases de la Ligue de l'Intérêt public, un puissant lobby conservateur anti-taxes, indépendant des partis, qui va regrouper l'establishment financier et patronal. On y retrouve dès ses débuts la Fédération des Associations Industrielles et Commerciales, les Chambres de commerce d'Anvers, de Bruxelles, de Charleroi, de Gand, de Liège, de Mons et de Verviers, le CCI, la Commission de la Bourse de Bruxelles, la Bourse industrielle de Belgique, la Société Belge des Ingénieurs et Industriels, et la Fédération Nationale des Associations commerciales. L'objet de la Ligue vise à poursuivre un assainissement des finances publiques et de la monnaie par des coupes budgétaires, ainsi que des modifications aux lois fiscales devenues insupportables, afin de ramener la prospérité au pays¹¹⁴. Les adhésions viennent de toutes parts à la Ligue en formation. L'opinion publique aurait été vivement choquée par l'exonération de plusieurs millions de contribuables à la supertaxe, à en croire *L'Indépendance*¹¹⁵.

Le remous provoqué par les discours de Despret et autres farouches opposants à la politique financière et fiscale du gouvernement inquiète fortement Janssen, car une atmosphère de méfiance est créée au sein des milieux financiers à Londres et à New-York, alors même que le ministre des Finances s'efforce de leur montrer que la situation budgétaire de la Belgique est favorable depuis le vote des impôts¹¹⁶. Janssen reste persuadé que la stabilisation redonnera la confiance dans le franc et mettra fin à l'évasion des capitaux dans d'autres devises. Pouillet veut donner l'assurance au consortium bancaire que s'il y a encore un déficit de trésorerie, le gouvernement s'engage à augmenter les impôts ou à prendre toute autre mesure utile. Vandervelde, au contraire, estime que le pays a déjà fourni un très important sacrifice et que le public ne comprendra pas que l'exécutif accepte encore d'être dirigé par des banquiers étrangers. Ceux qui sèment la défiance à l'égard du franc en profiteront à coup sûr pour protester encore plus vivement. Mieux vaudrait démissionner

¹¹¹ Maurice Ansiaux, R. Olbrechts, *L'assainissement monétaire, un contre-projet*, Bruxelles, Maurice Lamertin, 1926, pp. 19-20.

¹¹² AGR, *Georges Theunis*, n° 908, « La campagne de M. Despret » dans *L'Indépendance Belge*, 30 janvier 1926.

¹¹³ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 83.

¹¹⁴ *L'Indépendance Belge*, 10 février 1926 ; *Ibid.*, 11 février 1926.

¹¹⁵ *Ibid.*, 12 février 1926.

¹¹⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 15 février 1926, p. 12.

que d'accepter une mise sous tutelle étrangère ; Vandervelde est ainsi le premier au sein de la majorité à parler de démission¹¹⁷.

Mais Janssen maintient le cap. Il reçoit de bonnes nouvelles de New York où l'atmosphère reste favorable au gouvernement¹¹⁸. L'emprunt de stabilisation sera fixé à 100 millions de dollars – 50 millions des États-Unis, 50 millions des États européens – avec un crédit supplémentaire de 50 millions de dollars si le besoin s'en fait sentir. Bien sûr, les garanties du côté belge doivent d'abord être remplies. Outre le problème persistant de la dette flottante, il y a le déficit de la Trésorerie qui atteint le milliard à cause des chemins de fer. Les ministres s'interrogent sur la pertinence de rendre ceux-ci autonomes. Vandervelde s'y refuse. Il est hors de question pour le dirigeant socialiste d'abandonner la direction des régies au profit des industries privées. Mais le conseil des ministres outrepassa l'avis de Vandervelde et fait savoir aux banquiers étrangers que le gouvernement est décidé à créer une régie autonome des chemins de fer¹¹⁹.

Entretemps, des dizaines de groupes industriels et financiers ont rejoint la Ligue de l'Intérêt public. Face aux critiques socialistes qui n'y voient qu'une organisation de classe et de riches, *L'Indépendance* riposte : « Si la bourgeoisie s'organise, c'est que c'est elle qui, à présent, est attaquée. »¹²⁰ Le 6 mars, la Ligue est établie et compte déjà 250.000 membres¹²¹. Despret en prend la présidence ; le comte Charles d'Aspremont-Lynden, grand propriétaire terrien et membre de la droite catholique, en devient le vice-président. Trois commissions de travail sont créées, avec le baron et sénateur catholique Maurice Houtart, président de la Brufina et grand propriétaire, à la tête des questions financières et fiscales de la Ligue¹²².

Despret, triomphant, est acclamé par deux mille auditeurs venus l'écouter à la formation du mouvement d'opposition, dénonçant sans ménagement la politique fiscale de classe de Janssen et des socialistes : « Pourquoi un ouvrier qui peut payer 303 FB à son syndicat ne payerait-il pas 12 FB au gouvernement ? Est-ce parce qu'ayant payé 303 FB il n'a plus les moyens de verser 12 FB au gouvernement ? On vote les impôts, mais on ne les paie pas. Le moment est critique. »¹²³ En s'opposant à toute exemption d'impôt à cause du soi-disant « tort moral dans la conscience publique » qui en découlerait¹²⁴, la Ligue de l'Intérêt public déclare en réalité la guerre à la supertaxe. Les socialistes ne voient en lui qu'un fasciste, mais le sénateur Despret reste attaché à la politique parlementaire. La Ligue attire toutefois largement les groupuscules d'extrême-droite. À un meeting de l'Action nationale, le fasciste Nothomb déclare adhérer aux efforts de la Ligue de l'Intérêt public¹²⁵.

La situation du gouvernement s'aggrave brusquement au début du mois de mars. Le consortium des banques américaines et européennes met en doute l'équilibre du budget à cause des troubles causés par la Ligue et la presse d'opposition. Suite à certaines difficultés que traverse

¹¹⁷ *Ibid.*, 18 février 1926, pp. 2-9.

¹¹⁸ *Ibid.*, 22 février 1926, p. 6.

¹¹⁹ *Ibid.*, 1^{er} mars 1926, pp. 7-15.

¹²⁰ *L'Indépendance Belge*, 5 mars 1926.

¹²¹ *Ibid.*, 6 mars 1926.

¹²² Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *op.cit.*, p. 183. Voir également Jan DENOLF et al., « Van protest naar dienstbetoon. Antifiscale bewegingen in België tijdens het interbellum », *RBPH*, 1997, 75-4, p. 1129.

¹²³ *L'Indépendance Belge*, 7 mars 1926.

¹²⁴ *La Libre Belgique*, 7 mars 1926.

¹²⁵ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *op.cit.*, p. 185.

le marché de New-York, les banquiers étrangers durcissent les conditions de l'emprunt – exigeant auprès du gouvernement belge de consolider pour 2 milliards de Bons du Trésor, ce qui apparaît impossible à remplir selon Janssen et inadmissible pour le POB¹²⁶. Le consortium bancaire s'est en outre laissé influencer par les déclarations de Francqui, vice-gouverneur de la Société Générale, qui ne croit pas en la réussite de la stabilisation¹²⁷. Dès le 8 mars, Francqui n'hésite pas à faire savoir à Janssen qu'il doit abandonner la partie¹²⁸. D'autre part, la situation du gouvernement belge est affaiblie par la grave crise monétaire française. En l'espace de douze mois, la France a compté onze ministres des Finances¹²⁹. La baisse du franc français fait craindre que la Belgique ne soit inondée de produits français au détriment de l'industrie nationale. Cette crise se répercute dès lors sur la confiance des citoyens belges, tandis que les demandes massives et répétées de remboursement de Bons du Trésor anéantissent progressivement les réserves de la Trésorerie belge¹³⁰.

Le 10 mars, Janssen réunit les vingt principaux banquiers de la Belgique pour les mettre au courant de la situation. Il demande leur aide dans la consolidation de Bons du Trésor et donc de la dette flottante ; il fait observer aussi que certains d'entre eux agissent comme s'ils veulent renverser le gouvernement en ruinant le pays. La coopération des banques est primordiale pour que les capitaux affluent à nouveau dans le pays, au lieu d'en sortir.

« La campagne de pessimisme et de défaitisme fait du tort au pays plus encore qu'au gouvernement, et les paroles imprudentes qui annoncent une catastrophe prochaine se paient excessivement cher. Les banques étrangères ont des services d'information fort bien organisés et se rendent également compte de la position prise par certains établissements financiers du pays. C'est précisément pour cette raison que les financiers étrangers ne veulent plus s'engager que si les financiers belges s'engagent de leur côté. »¹³¹

Le gouverneur Jules Jadot de la Société Générale lui répond toutefois que la responsabilité des banques ne peut être engagée, puisqu'elles ont été maintenues dans l'ignorance des conditions de la stabilisation monétaire. Maurice Despret, en colère, accuse Janssen de s'être engagé sans avoir assuré le concours des financiers étrangers. Josse Allard, de la Banque Allard, estime que pour ramener la confiance, il faut modifier les impôts. La suppression de la supertaxe aura une grande influence, notamment en diminuant l'évasion de capitaux à l'étranger. Janssen s'y oppose. C'est chose impossible dans l'état actuel de la politique, dit-il. Il conclut la réunion en demandant aux banquiers d'examiner attentivement la situation et de lui faire des propositions pour le 15 mars. Le 11 mars, devant ses collègues au conseil de cabinet, Janssen pense avec un peu d'optimisme que les banquiers belges hésiteront à ruiner le plan d'assainissement¹³².

¹²⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 11 mars 1926, pp. 3-7.

¹²⁷ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, pp. 88-89.

¹²⁸ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, *op.cit.*, p. 210.

¹²⁹ Les gouvernements du Bloc national (1919-1924) puis du Cartel des gauches (1924-1926) étaient également pris dans le piège de la dette flottante et de l'inflation monétaire. Le déséquilibre budgétaire et l'ampleur de l'évasion fiscale mirent les finances publiques à rude épreuve. C'est dans ce contexte que fut adopté en 1926 le principe d'une « contribution volontaire » sous le gouvernement d'Aristide Briand, alors que toutes les tentatives de création d'un impôt sur le capital étaient repoussées par le patronat et les milieux financiers. Cette contribution, lancée par de grands industriels, s'inscrivait dans un mouvement de critique radicale de l'autorité et de la légitimité des pouvoirs publics. Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie: la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, Belin, n° 80, 2010, pp. 27-30.

¹³⁰ Albert-Édouard JANSSEN, « Les finances publiques et la monnaie », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, p. 91.

¹³¹ AGR, *Conseil des ministres*, 11 mars 1926, p. 10.

¹³² *Ibid.*, pp. 10-13.

Mais le lundi 15 mars au matin, la panique se répand à la Bourse suite à l'entrevue du Ministre avec les financiers belges. L'un d'entre eux a fait fuiter l'échec de l'emprunt étranger. Le franc dégringole ; la livre est désormais cotée à 121 FB. « La panique vient de l'intérieur », déclare Janssen aux ministres, « mais elle a été préparée par une longue campagne de presse et par une manœuvre de la haute finance. Certains agissent par intérêt. On peut dire, à certains points de vue, que le pays se suicide. »¹³³

D'après le gouverneur de la Banque nationale, Fernand Hautain, certains directeurs d'établissements bancaires importants déclarent ouvertement qu'ils veulent la livre à 125 FB au lieu de 107 FB. La lutte engagée pour le taux de la stabilisation monétaire est devenue un conflit d'intérêts. Hautain estime qu'il est désormais impossible de stabiliser à 107 FB la livre car des remboursements importants de Bons du Trésor sont demandés. Les capitaux fuient le pays avec l'aide des banques privées. « Il faut faire connaître au pays que le gouvernement est attaqué de toute part et par des moyens insidieux », s'exclame avec rage le ministre socialiste Édouard Anseele, « tel que celui de la Société Générale faisant agir la Société belge du Crédit à l'étranger par l'intermédiaire du Crédit Général liégeois. »¹³⁴

Le ministre des Finances annonce que certains banquiers privés – Maurice Despret et William Thys de la Banque de Bruxelles, Robert Hallet de la Banque des Colonies, Josse Allard, Jules Jadot, Charles Fabri et Auguste Callens de la Société Générale, Félicien Cattier de la Banque d'Outremer, Victor Parein de la Caisse centrale du crédit du *Boerenbond*, Franz Philippson, ancien membre du CNSA pendant la guerre, du groupe d'étude de l'Institut Solvay et dirigeant de sa propre banque F.M. Philippson et Compagnie – veulent une entrevue avec lui. Ils désirent que le gouvernement mette une restriction aux opérations de change. La situation leur échappe. « Les banquiers ont recours au gouvernement pour limiter le mouvement qu'ils ont en quelque sorte déclenché », ironise Janssen¹³⁵.

Dans *Le Peuple*, le socialiste Louis Bertrand parlera d'un « crime contre la nation » commis par les banquiers privés et la presse de l'opposition¹³⁶ ; il s'attaquera également à « la Ligue du soi-disant Intérêt public du banquier sénateur libéral M. Despret »¹³⁷. Dans *La Libre Belgique*, au contraire, on impute l'échec du plan Janssen – « l'humiliation nationale » – au gouvernement et en particulier à Janssen lui-même¹³⁸.

En réalité, les banquiers privés paraissent très affectés de la panique qui règne et s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les spéculations, notamment d'acheter des Bons du Trésor à la Banque nationale pour 500 millions de FB. Conciliant avec les banquiers belges, Janssen refuse d'abandonner son plan de stabilisation, mais il lui faut entamer de nouvelles négociations pour contracter un emprunt. Du côté des ministres socialistes, Édouard Anseele se montre bien plus dur avec les financiers privés. Le gouvernement ne doit pas se contenter de leurs déclarations de soutien et il faut poursuivre tous ceux qui ont spéculé au cours des derniers jours¹³⁹.

¹³³ *Ibid.*, 15 mars 1926 (matinée), pp. 2-9.

¹³⁴ *Loc.cit.*

¹³⁵ *Loc.cit.*

¹³⁶ AGR, *Georges Theunis*, n° 908, « Un crime contre la nation » dans *Le Peuple*, 15 septembre 1927.

¹³⁷ *Ibid.*, « Un crime contre la nation » dans *Le Peuple*, 17 septembre 1927.

¹³⁸ *Ibid.*, « Une humiliation nationale » dans *La Libre Belgique*, 17 avril 1926.

¹³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 15 mars 1926 (après-midi), pp. 2-8.

Le lendemain matin du « lundi noir » du 15 mars, au conseil général du POB, Louis de Brouckère et Louis Piérard clament haut et fort qu'un coup en Bourse a été tenté pour empêcher Janssen de conclure son emprunt avec les banques étrangères. « Les capitalistes ont donc gagné la bataille provisoirement », dit Anseele sur un ton grave. De Brouckère suggère d'examiner la possibilité de se passer des banques étrangères en attaquant durement les spéculateurs contre le franc et en prélevant un impôt sur le capital pour effacer la dette. « Eh bien, camarades, j'estime qu'il n'est pas possible qu'on puisse dire que c'est sous un gouvernement démocratique qu'on est parvenu à triompher de la classe ouvrière », déclare-t-il. Le conseil général est unanime ; le gouvernement doit prendre des mesures fortes en réponse « aux attaques de la finance »¹⁴⁰.

Heureusement, le marché des Bons du Trésor se stabilise le jour même. Le Premier ministre Pouillet annonce qu'il fera une déclaration au Parlement afin d'assurer que l'exécutif poursuivra l'œuvre de stabilisation monétaire. Janssen lui conseille de ne pas irriter les banquiers belges, mais Pouillet rétorque qu'il a l'intention d'exposer les « causes véritables » qui ont entravé la réalisation de l'emprunt¹⁴¹. Devant la Chambre, il n'hésite aucunement à dénoncer l'opposition de certains milieux financiers et boursiers et la violente campagne de presse de certains chroniqueurs financiers qui a semé le défaitisme et la méfiance dans le désir de faire échec au gouvernement¹⁴².

La riposte est immédiate. Le 20 mars, l'organe fasciste de l'Action Nationale placarde dans toute la ville de Bruxelles des affiches portant en gros caractère des attaques contre le gouvernement Pouillet-Vanvervelde, « GOUVERNEMENT DU DÉSORDRE, DE LA FAIBLESSE, DU DÉSARMEMENT, DE LA RUINE », qui a prélevé 600 millions d'impôts pour en dépenser « EN PURE PERTE 1600 MILLIONS POUR SOUTENIR ARTIFICIELLEMENT LE FRANC » et qui livre la Belgique « A LA FINANCE ETRANGERE »¹⁴³. *La Libre Belgique* dénonce quant à elle « la politique de parti et de classe, d'hostilité au capital et de gaspillage que [les socialistes] ont entamée » et qui serait responsable de la panique et du discrédit jeté sur le franc¹⁴⁴. Pour la presse conservatrice, c'est la faute des socialistes. « Socialisme et assainissement monétaire sont terriblement incompatibles »¹⁴⁵.

Mais il est hors de question d'abandonner le plan de stabilisation. Janssen persiste à vouloir négocier un nouvel emprunt avec d'autres banques européennes malgré l'affaiblissement du crédit de la Belgique¹⁴⁶. Suite à la baisse du franc des dernières semaines – la livre est cotée à 130 FB le 31 mars¹⁴⁷ – le ministre des Finances se demande s'il ne faudra pas augmenter à nouveau les impôts, en ajoutant un ou deux dixièmes supplémentaires à tous les taux ou en créant une taxe civique comme en France¹⁴⁸. Le voisin français adopte en effet le principe d'une « contribution volontaire » sous le gouvernement d'Aristide Briand, alors que toutes les tentatives de création d'un impôt sur le capital sont repoussées par le patronat et les milieux financiers. Cette contribution, lancée par de grands industriels, s'inscrit dans un mouvement de critique radicale de l'autorité et de la légitimité

¹⁴⁰ IEV, *Conseil général du POB*, 16 mars 1926.

¹⁴¹ AGR, *Conseil des ministres*, 16 mars 1926, pp. 2-3.

¹⁴² Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 17 mars 1926, p. 1040.

¹⁴³ Ces faits sont rapportés dans un article du *Soir*. AGR, *Georges Theunis*, n° 908, « L'offensive contre le franc belge » dans *Le Soir*, 21 mars 1926.

¹⁴⁴ *Ibid.*, « Les dérivatifs de M. Pouillet » dans *La Libre Belgique*, 19 mars 1926.

¹⁴⁵ *Ibid.*, « Les responsabilités » dans *La Libre Belgique*, 17 mars 1926.

¹⁴⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 22 mars 1926, pp. 8-9.

¹⁴⁷ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 193.

¹⁴⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 29 mars 1926, p. 3.

des pouvoirs publics. Raoul Péret, ministre des Finances, s'engage alors à promouvoir cette initiative privée¹⁴⁹. Mais en Belgique, Vandervelde s'oppose à cette taxe civique qui ne respecte pas l'exonération d'un minimum. D'autre part, les banques privées exigent une refonte du système fiscal, la suppression des centimes additionnels à la cédula mobilière et une péréquation de la supertaxe, c'est-à-dire le relèvement des tranches visées par les taux progressifs¹⁵⁰.

Janssen ne parvient pas à rétablir la confiance des banquiers américains. La presse d'opposition clame faussement que ceux-ci veulent s'emparer de la colonie congolaise et des chemins de fer, ce qui mine tous les efforts du ministre des Finances. « Il est bien manifeste que la campagne de M. Despret et celle de *La Nation Belge* ont fait un grand tort au crédit du pays. »¹⁵¹ Le 30 avril, la livre est cotée à 143,3 FB¹⁵². Le fasciste Nothomb se vante d'avoir « semé la défiance et la colère » dans l'opinion publique à l'égard du gouvernement. « Nous avons montré aux petites gens où un gouvernement socialisant conduisait inévitablement la Belgique. Et ces braves gens ont compris qu'il fallait arrêter cela. Ils ont employé le seul moyen qu'ils avaient à leur disposition en dehors de la violence : faire comprendre aux banques, par leurs retraits, qu'ils ne voulaient plus que leur argent fut confié à l'État. »¹⁵³

Dans les premiers jours de mai, Janssen informe ses collègues que les banquiers belges ne veulent plus acheter les 500 millions de Bons du Trésor. La résistance est venue de banques anversoises. La contraction du crédit, la fuite des capitaux et l'esprit de méfiance incitent les banques privées à ne plus accorder leur concours au gouvernement. Dès lors, un financement normal du Trésor est devenu impossible. Les socialistes veulent tenir ; ils proposent de créer de nouveaux impôts et de lancer un emprunt intérieur pour sauver les meubles, mais les démocrates-chrétiens abandonnent. L'opposition avec les conservateurs du parti n'est plus tenable pour eux. L'exécutif n'arrivera plus à redresser la confiance. Il faut former un nouveau ministère, de préférence d'union nationale avec les libéraux et tous les catholiques, qui obtienne l'appui des banquiers privés, pensent-ils¹⁵⁴.

En effet, la presse d'opposition durcit le ton. Le 5 mai, *L'Indépendance* ne veut plus aucune conciliation, « aucune trêve avec ce cabinet néfaste », et exige le départ du gouvernement¹⁵⁵. À la Chambre, le libéral Paul-Émile Janson déclare à l'adresse de l'exécutif : « Nous vous demandons de vous en aller. »¹⁵⁶ Le 6 mai au matin, les Belges peuvent lire dans *La Libre Belgique* que de « l'avis unanime » de la droite catholique, « le gouvernement doit s'en aller »¹⁵⁷. La livre est cotée à 162,27 FB le même jour¹⁵⁸. Enfoncé dans l'impasse, et face à la violence verbale de la presse et de la Ligue de l'Intérêt public qui ont provoqué la panique dans le pays, Albert-Edouard Janssen démissionne un peu plus tard dans la journée du 6 mai¹⁵⁹.

¹⁴⁹ Nicolas DELALANDE, « Quand l'État mendie: la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, Belin, n° 80, 2010, pp. 27-30.

¹⁵⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 12 avril 1926, pp. 5-6.

¹⁵¹ *Ibid.*, 19 avril 1926, p. 8.

¹⁵² Valéry JANSSENS, *Le franc belge, op.cit.*, p. 193.

¹⁵³ *L'Action Nationale*, 2 mai 1926.

¹⁵⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 3 mai 1926, pp. 4-14.

¹⁵⁵ AGR, *Georges Theunis*, n° 908, « Les déclarations de M. Janssen » dans *L'Indépendance Belge*, 5 mai 1926.

¹⁵⁶ Communication du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 5 mai 1926, p. 1304.

¹⁵⁷ *Ibid.*, « Réunion de la droite du Sénat » dans *La Libre Belgique*, 6 mai 1926.

¹⁵⁸ Valéry JANSSENS, *Le franc belge, op.cit.*, p. 193.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 190.

Le commentateur Fernand Baudhuin estime que le ministre des Finances, outre de n'avoir pas suffisamment pris garde à la colère des milieux financiers, a suivi en matière fiscale « trop fidèlement les indications d'une administration intègre et dévouée à la chose publique, mais d'une fiscalité socialisante », désignant probablement le directeur général Clavier. Janssen aurait dû rester, d'après Baudhuin, « le technicien qui demeure quand les politiciens passent »¹⁶⁰. Comme avec Delacroix, le professeur de Louvain se montre là bien dur. Or, en dehors des exonérations à la supertaxe exigées par les socialistes, Janssen n'a guère dévié du pragmatisme fiscal de son prédécesseur Theunis. Tous les impôts ont connu majoration et adaptation aux nouvelles conditions économiques. La taxe de transmission a été maintenue et peaufinée. Le drame de l'expérience ministérielle de Janssen, qui retourne au comité financier de la SDN et à ses cours à l'Université de Louvain après sa démission, ne se situe pas dans sa gestion des finances publiques. Son plan de stabilisation aurait pu réussir. Mais il a été bien solitaire face à la panique financière et la chute du franc créée par l'action d'opposition de la droite. Son amertume à l'égard des difficultés rencontrées ne s'effacera jamais. Lui qui possède à son actif tant de redressements financiers opérés sous l'égide de la SDN, dira volontiers : « On n'est jamais prophète dans son pays. »¹⁶¹

4) La trouée du Luxembourg et ses conséquences

La question s'est presque immédiatement posée et n'a jamais été tranchée : y a-t-il eu un complot des banquiers privés contre le gouvernement Pouillet-Vandervelde ? Autrement dit, y a-t-il eu une vague de spéculation orchestrée par les principales banques du pays entre mars et mai 1926 pour faire sciemment chuter le franc ?

Selon Fernand Baudhuin, le retrait des capitaux n'a pas eu le caractère que les milieux socialistes lui donnent. Il n'y aurait pas eu de complot contre le gouvernement « démocratique », ni même de préméditation. Les établissements financiers ont retiré leurs capitaux de Belgique dès qu'ils ont deviné la possibilité de difficultés politiques, et « c'était leur droit »¹⁶². L'historien Valéry Janssens ne soutient pas non plus l'idée d'une conspiration bancaire. Un examen des sources historiques disponibles, selon lui, ne fournirait aucune indication directe en ce sens¹⁶³.

Guy Vanthemsche revient plus longuement sur les causes de l'échec de la stabilisation du plan de Janssen. Il écarte l'hypothèse de la faute technique de Janssen, dont le plan aurait été mal pensé selon la droite. La faute aux banquiers étrangers ? A nouveau, l'hypothèse est écartée. Ces derniers ont tout d'abord été influencés par la campagne de presse intérieure qui a entrepris de démolir tout l'édifice gouvernemental. La faute aux banquiers privés belges ? C'est en effet ce qu'a défendu Fernand Hautain, le gouverneur de la Banque nationale, au conseil des ministres, ainsi que le baron de Gaiffier d'Hestroy, ambassadeur belge à Paris, qui rapporte que les banquiers belges faisaient courir des bruits sur l'échec probable du plan de stabilisation à Paris, à Amsterdam et à Londres, de sorte que leurs clients en ont conclu qu'il est prudent de vendre des francs belges. En effet, suite à l'entretien de Janssen avec les banquiers belges le 10 mars, ces derniers ont fait fuiter l'échec de l'emprunt étranger. « Il résulte de mon enquête », dira Janssen, « qu'après la réunion, dans certaines

¹⁶⁰ Fernand BAUDHUIN, *La stabilisation et ses conséquences*, op.cit., p. 113.

¹⁶¹ PLATER-ZYBERK (comtesse), *Albert-Edouard Janssen raconté par sa fille*, Bruxelles, Oyez, vol. 1, 1976, p. 90.

¹⁶² Fernand BAUDHUIN, *La stabilisation et ses conséquences*, Louvain, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques, 1928, p. 104.

¹⁶³ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, op.cit., p. 191.

banques au bout d'une demi-heure le dernier chasseur était au courant ; on téléphona dans toutes les agences de province et la panique surgit de partout. » L'hypothèse d'un complot bancaire est donc plausible, mais les preuves directes de l'implication des grandes banques dans une vague spéculative n'existent pas, souligne Vanthemsche. Cette théorie reste pour le moment de la « politique-fiction »¹⁶⁴.

Cette étude n'a pas la prétention de confirmer l'hypothèse d'un sabotage intentionnel du plan monétaire. Il est même probable qu'il n'y ait jamais eu de spéculation à grande échelle contre le franc. En s'appuyant sur deux enquêtes de l'époque, il s'agit de démontrer une vérité très simple : d'une part, c'est l'évasion des capitaux qui a fait sauter le plan de stabilisation de Janssen, et d'autre part, cette réalité va entraîner une réorientation de la politique fiscale dans les années qui suivent.

La fuite des capitaux agit directement contre le programme de redressement financier de trois manières : elle amoindrit la substance fiscale et aggrave donc le déficit budgétaire, elle déprécie la monnaie nationale en se réfugiant vers des monnaies étrangères et elle empêche l'État belge d'où partent les capitaux de consolider sa dette flottante par une levée d'emprunts consolidés à long terme, comme le souhaitait Janssen en s'activant auprès du consortium bancaire international. La fuite de capitaux peut être l'affaire de trois catégories de gens : ceux qui ont spéculé contre le franc, ceux qui, pris de panique, se sont efforcés de sauver leur avoir au détriment du gouvernement, ou encore ceux qui ont été pris d'inquiétude sur le sort du franc belge et qui ont mis leur avoir à l'abris en se couvrant de devises étrangères. Sous peine de le répéter, l'objectif ne consiste pas à déclarer que les fuites de capitaux sont avant tout l'œuvre de financiers spéculateurs et d'un complot bancaire. Il s'agit de souligner comment l'évasion des capitaux a probablement eu lieu, quels que soient les motifs de ses auteurs, et la conséquence qui en a découlé.

La première enquête est réalisée par une équipe de journalistes du *Soir* à la suite de la crise du « lundi noir » du 15 mars 1926. Le résultat du reportage est publié à partir du 14 avril, dans un article intitulé « La trouée du Luxembourg ». Les capitaux se seraient en effet évadés massivement au Grand-Duché. Tout commence lorsqu'un correspondant informe le journal : « Est-ce que décidément on ignorerait à Bruxelles ce qui se passe ici ? Il est impossible de fournir des chiffres exacts, on le devine, mais les gens à même d'être bien informés vous diront que c'est par centaines de millions que les francs belges s'évadent par la trouée du Luxembourg. » Une fois sur place pour mener l'enquête, l'équipe du *Soir* acquiert la conviction que les mesures prises par Theunis en 1923 pour protéger la fortune de la Belgique n'ont jamais eu que « la valeur de chiffon de papier pour les évadeurs de capitaux »¹⁶⁵.

De quelles mesures parlent-ils ? Le 25 janvier 1923, Theunis, alors Premier ministre et ministre des Finances, a fait voter la loi relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises et valeurs. Les coupons étant frappés à la source avec l'impôt cédulaire mobilier, il est facile de les dénombrer. Or, l'exécutif ne tarde pas à s'apercevoir que dans les déclarations pour la supertaxe le nombre de coupons ne répond pas à la réalité. La fraude à la supertaxe est massivement répandue. Les valeurs mobilières présumées passibles de la supertaxe en 1920 atteignaient 1,23 milliard de FB. Seuls 351 millions furent déclarés. En 1922, sur 1,86 milliard de

¹⁶⁴ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een “samenzwering der bankiers” ? », *op.cit.*, pp. 201-211.

¹⁶⁵ *Le Soir*, 14 avril 1926.

capitaux passibles de l'impôt global, 548 millions furent déclarés¹⁶⁶. Le gouvernement vote donc une loi en janvier et un arrêté le 10 août 1923, qui doivent, en théorie, mettre fin à la fraude¹⁶⁷.

Suite à la création de l'Union économique belgo-luxembourgeoise en 1921, les barrières douanières entre les deux pays sont tombées. Le contrôle que le gouvernement belge entend exercer serait donc sans effet si le gouvernement luxembourgeois n'édicte pas à son tour les mesures appliquées en Belgique. Le 26 août 1923, un arrêté grand-ducal est pris pour réglementer dans le Luxembourg le commerce des devises étrangères et l'exportation des capitaux. D'après *Le Soir*, il s'agit des mêmes arrêtés : le nom de Theunis se trouve sur les circulaires grand-ducales et on se contente d'écrire à la main « Grand-Duché » à la place de « Belgique »¹⁶⁸.

Mais dans la pratique, le gouvernement luxembourgeois n'aurait jamais exigé des établissements financiers l'application de l'arrêté grand-ducal du 21 août 1923. Comme les journalistes du *Soir* manifestent leur étonnement à cet égard devant une des plus hautes personnalités financières du Grand-Duché dont ils taisent le nom, celle-ci leur dit que cet arrêté est tombé dans une oubliette au lendemain même de sa publication. Les journalistes se sont également entretenus avec des Luxembourgeois du monde des affaires : certains n'ont jamais entendu parler de cet arrêté, ou pensent qu'il a été abrogé. À Luxembourg, on pourrait donc effectuer toutes les opérations de spéculation sur le change, et dans les banques on pourrait, sans aucune difficulté, sans même exhiber une carte d'identité, acheter un chèque sur une banque étrangère, payable en n'importe quelle devise. « La spéculation se fait en toute liberté et l'exportation de capitaux s'exerce sans aucune entrave », surtout depuis l'avènement du gouvernement Pouillet-Vandervelde¹⁶⁹.

Pour le voyageur belge, au point de vue douanier, il n'existe aucune différence entre un déplacement en Belgique et au Luxembourg. Il peut transporter des millions de francs belges sans être inquiété. Dès lors, les « évadeurs de capitaux » retirent de leur banque en Belgique leurs disponibilités et transportent celles-ci dans des banques au Luxembourg. Les capitaux franchissent la première étape de leur voyage vers l'étranger. Une fois les fonds placés dans une banque à Luxembourg, à en croire *Le Soir*, « c'est un jeu que de faire subir au compte que l'on s'est fait ouvrir toutes les transformations désirables en devises étrangères, ou de faire transférer à l'étranger par l'achat de chèques, dans une devise au choix, le montant du dépôt ». On ne demande pas de pièce d'identité au client. Ce qu'une banque établie en Belgique ne peut faire dans le domaine de la spéculation et de l'exportation de capitaux, sa succursale ou sa filiale à Luxembourg le fait. Les journalistes ne parviennent pas à chiffrer avec précision les capitaux qui ont ainsi emprunté la ligne Bruxelles-Luxembourg pour fuir à l'étranger ; mais il leur a été affirmé que c'est par centaines de millions que des capitaux se sont évadés par cette « trouée » du Grand-Duché. On leur a également indiqué que ce mouvement d'exportation s'est accru sensiblement depuis le moment où l'offensive de presse contre les projets financiers du gouvernement a été déclenchée. Ensuite, de nombreux étrangers qui se sont fait ouvrir dans des banques luxembourgeoises des comptes en francs belges ont fait transformer leurs disponibilités en livres ou en dollars, suite à la campagne alarmiste menée en Belgique contre la stabilisation par la presse conservatrice et la Ligue de l'Intérêt public¹⁷⁰.

¹⁶⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « rapport du Comité », s.d.

¹⁶⁷ Arrêté royal portant réglementation de l'importation, de l'exportation et du transit des valeurs, *Pasinomie*, 10 août 1923, p. 482.

¹⁶⁸ *Le Soir*, 15 avril 1926.

¹⁶⁹ *Loc.cit.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, 16 avril 1926.

Les journalistes du *Soir* en concluent que les fuites de capitaux au Grand-Duché sont le fruit de spéculateurs belges et étrangers qui ont largement collaboré à la déroute du franc belge¹⁷¹. Un homme en particulier est mis en cause : Maurice Despret. Le fondateur de la Ligue de l'Intérêt public a en effet des liens avec le Grand-Duché. Arrivé à la tête de la Banque de Bruxelles en 1919, il multiplie les relations avec les banques et les industriels établis dans des pays alliés ou amis. Dès 1923, la Banque accentue sa présence en Rhénanie et réussit, en une dizaine d'années, à élaborer un véritable tissu de participations bancaires, industrielles ou commerciales, que ce soit dans les pays limitrophes ou voisins de la Belgique, dont le Grand-Duché (ARBED, Banque internationale à Luxembourg, etc.) en Europe centrale et orientale, en Afrique, au Moyen-Orient, en Amérique ou en Extrême-Orient¹⁷².

Or, d'après *Le Soir*, l'établissement financier que Despret patronne à Luxembourg se serait également livré à des opérations d'exode des capitaux belges¹⁷³. La Ligue de l'Intérêt public n'a pas réagi aux accusations¹⁷⁴. Mais ces révélations, à en croire *Le Peuple*, excitent contre *Le Soir* « la bouillante colère des petits jeunes gens qui fréquentent les réunions fascistes et voudraient bien traiter *Le Soir* à la manière... italienne. » L'organe socialiste considère en outre que le Procureur général devrait entreprendre des poursuites contre le sénateur Despret, « le naufrageur de la Belgique » dont l'établissement au Luxembourg aurait violé la loi, organisé la fuite des capitaux et contribué à la ruine de la Belgique¹⁷⁵.

L'accusation contre le sénateur libéral est troublante. Ces journalistes, membres d'organes de presse pro-gouvernementaux, tirent toutefois des conclusions trop rapides. Rien n'indique qu'il s'agit principalement de financiers spéculateurs ayant franchi la frontière du Grand-Duché, même si Despret s'avère être le fondateur de la Ligue de l'Intérêt public qui a tant combattu le plan de stabilisation dans l'opinion publique. En fait, une deuxième enquête, lancée à l'initiative du ministre des Finances à la suite de la panique boursière du 15 mars, tend à innocenter les principales banques du pays. L'enquête est menée par Joseph Warland, un inspecteur général des Finances. Le secrétaire général Hénin écrira de lui, en 1929, qu'il « a été avantageusement apprécié par les ministres des Finances successifs depuis la guerre et jouit de la plus flatteuse réputation », dont l'attachement à l'administration l'a amené à refuser des situations lucratives dans des affaires coloniales, financières et industrielles. Il s'agit donc d'un homme irréprochable, salué pour son travail et considéré comme l'un des hauts fonctionnaires les plus qualifiés de l'administration¹⁷⁶.

L'enquête de Warland démontre que les achats exceptionnels de devises étrangères au mois de mars ont été faits en grande partie par des industriels et des commerçants qui, avertis par leurs banques, se sont couverts subitement en allant échanger leurs devises. Il n'y aurait eu que peu d'achats spéculatifs. La spéculation illicite ne serait pas la cause de la chute du franc belge. La cause principale est tout simplement l'exode des capitaux et le seul rôle des banques est d'avoir prévenu

¹⁷¹ *Loc.cit.*

¹⁷² Jean-Marie MOITROUX et al., *Une banque dans l'histoire. De la Banque de Bruxelles et de la Banque Lambert à la BBL (1871-1996)*, Bruxelles, BBL, 1995, p. 71.

¹⁷³ *Le Soir*, 17 avril 1926.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 18 avril 1926.

¹⁷⁵ *Le Peuple*, 17 avril 1926.

¹⁷⁶ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1610, « remplacement de M. Vincent à la direction générale de la Trésorerie et de la Dette », 27 septembre 1929.

leurs clients de l'échec du plan de stabilisation¹⁷⁷. L'enquête n'ayant révélé aucune transaction illégale, aucune action en justice n'a été engagée¹⁷⁸.

La veille de la démission de Janssen, le député catholique Wauwermans déclare : « Nous voyons à la porte des banques, des officines des changeurs, devant les tableaux noirs où les chiffres se succèdent des rassemblements qui ne sont pas composés de financiers, de spéculateurs, mais une population de petites gens, d'épargnants, de pensionnés, pour laquelle chaque augmentation de la livre ou du dollar est l'annonce d'une privation et la crainte d'un désastre, le naufrage de leur épargne. (...) Les spéculations que vous avez dénoncées sont inexistantes ; la preuve, c'est l'absence des poursuites annoncées. »¹⁷⁹ Quelques mois plus tôt, *La Libre Belgique* offre sa propre explication de la crise financière :

« On a fait, au nom du patriotisme, le procès sans miséricorde des exportateurs qui, en période de dévalorisation de la monnaie de leur pays, laissent leurs capitaux en valeur-or à l'étranger. Assurément, tant qu'il y avait un espoir appréciable d'un relèvement des finances de leur pays, cette politique allait contre les intérêts nationaux. Mais du jour où tout espoir de mieux était perdu, ces gens rendaient service au lieu de nuire, ils conservaient simplement le capital de leur pays, capital qui, rentré au pays, eût été réduit à zéro par l'inflation. N'agissons donc pas trop vite la corde patriotique dans ces questions ; le vrai patriotisme n'est pas toujours où il paraît à première vue. »¹⁸⁰

La crise monétaire de 1926 découlerait donc seulement de la volonté des Belges et des étrangers de protéger leurs capitaux. Entre 1920 et 1926, plus de 13 milliards de capitaux ont fui le pays à cause de la dépréciation du franc. Comme dans l'Allemagne de 1922 et 1923, les détenteurs de valeurs mobilières se sont rendus compte que le dollar américain, la livre anglaise ou le florin néerlandais sont des étalons fixes. Pour sauver leur capital, les Belges ont placé leur argent dans ces devises¹⁸¹. Et il est probable que les banques leur ont facilité la tâche, notamment grâce à la trouée du Luxembourg. Financiers et industriels n'ont pas mis beaucoup d'empressement à sauver un gouvernement dont les socialistes préconisaient une fiscalité confiscatoire¹⁸². Au conseil général du POB du 16 mars, le lendemain du krach boursier, le sénateur socialiste François argumente en ce sens en indiquant que « ce ne sont pas tant les banques qui sont les responsables des incidents de hier, mais bien leurs clients. (...) Les banques placent cependant dans leurs correspondances certains billets qui attirent l'attention de leurs clients sur certains évènements. Ce sont évidemment des choses qui devraient cesser. »¹⁸³

Cela ne signifie pas qu'il y a eu complot et spéculation. D'ailleurs, le franc belge va continuer de se déprécier tout au long de l'été 1926, bien après la démission du gouvernement Pouillet-Vandervelde. Par contre, les gouvernements à venir vont réorienter la politique fiscale. S'il y a un bénéficiaire que les classes aisées, les financiers et les industriels, ainsi que la Ligue de l'Intérêt public, ont retiré de la crise du franc, qui a touché à l'épargne de tout le monde, c'est celui-ci : la fin prochaine de la supertaxe. S'adressant au gouvernement le 5 mai, en pleine tourmente politique et

¹⁷⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 12 avril 1926, p. 6.

¹⁷⁸ Guy VANTHEMSCHE, « De val van de regering Pouillet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *op.cit.*, p. 205.

¹⁷⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 5 mai 1926, p. 1926.

¹⁸⁰ *La Libre Belgique*, 12 mars 1926.

¹⁸¹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 4 mai 1926, p. 1269.

¹⁸² Liane RANIERI, *Émile Francqui, op.cit.*, p. 212.

¹⁸³ IEV, *Conseil général, op.cit.*

monétaire, le communiste Jacquemotte trouve les mots justes pour décrire l'avenir : « Vous êtes obligés de reconnaître que votre emprunt de consolidation ne peut réussir qu'à la condition d'exonérer de la supertaxe et même de l'impôt sur les successions les riches qui vous avanceront de l'argent. »¹⁸⁴

À l'étranger, l'historien Christophe Farquet a étudié les évasions de capitaux dans l'Allemagne des années 1920 qui a également connu une hyperinflation dramatique¹⁸⁵. Il démontre que ces fuites sont largement favorisées par les grandes banques allemandes pour accentuer les avantages de l'inflation et la stimulation des exportations. Elles permettent également de préserver les profits de l'inflation, tout en éludant les charges fiscales. Les fuites de capitaux présentent, finalement, un sérieux avantage politique : elles précipitent le retour à des politiques économiques et fiscales plus favorables aux milieux capitalistes¹⁸⁶. Cette analyse vaut également pour la Belgique, dont les forces conservatrices se sont rapidement élevées contre la politique fiscale influencée par le Parti ouvrier.

5) Les pleins pouvoirs du Vice-gouverneur de la Société Générale

Janssen a démissionné le 6 mai. Le samedi 8 mai, Poulet fait de même. Sa démission est toutefois maintenue secrète les deux jours suivants. Au conseil général du POB du 10 mai, Vandervelde, qui considère être « en conseil de guerre », en explique la raison : la situation financière est « tellement grave que la moindre carence gouvernementale aurait les plus graves conséquences. »¹⁸⁷

Le patron socialiste, qui n'était pas partisan de la démission, raconte avoir été reçu par le Roi peu de temps après Poulet. Le Souverain lui confie alors qu'il faut envisager un nouveau cabinet qui n'exclurait plus l'aile droite du Parti catholique, sinon la crise s'aggraverait. Vandervelde souhaite qu'un nouveau cabinet composé de cinq socialistes, cinq catholiques ou démocrates-chrétiens et deux libéraux prenne la relève, présidé « par notre ami Brunet », le président socialiste de la Chambre. Le Roi accepte cette solution, mais demande à Vandervelde s'il accepterait que le banquier Émile Francqui de la Société Générale soit le Premier ministre, si Brunet n'accepte pas le poste. C'est, au nom de la classe ouvrière, un non catégorique du dirigeant socialiste¹⁸⁸.

Le 9 mai à 8 heures, Francqui entre dans le cabinet de Vandervelde pour lui signaler que Brunet est d'accord d'essayer de créer un nouveau gouvernement dirigé par les socialistes, à condition, précise le banquier, qu'un comité financier composé de Jadot, de Theunis et de lui-même soit adjoint au ministère des Finances, dont le portefeuille pourrait aller aux catholiques Jaspar ou Tschoffen. Malgré la résistance de plusieurs camarades socialistes à accepter qu'un comité de banquiers et d'hommes d'affaires soit amené à gérer les finances publiques, Vandervelde parvient à convaincre son parti d'accepter la proposition de Francqui, par 52 voix contre quatorze et trois abstentions¹⁸⁹.

¹⁸⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 5 mai 1926, p. 1300.

¹⁸⁵ Christophe FARQUET, *Le déplacement de la fortune européenne après la Grande Guerre : une enquête statistique*, Université de Fribourg, 2019.

¹⁸⁶ ID., « Dette publiques et politiques économiques en Europe pendant les années folles », *L'Économie politique*, janvier 2019, n° 81, p. 96.

¹⁸⁷ IEV, *Conseil général du POB*, 10 mai 1926.

¹⁸⁸ *Loc.cit.*

¹⁸⁹ *Loc.cit.*

Émile Brunet est ainsi chargé officieusement de constituer un nouveau gouvernement. Le 11 mai, la démission du cabinet Pouillet est connue du grand public¹⁹⁰. Le 20 mai, le ministre Wauters rapporte au conseil général de son parti que Brunet a échoué dans sa tâche. Les libéraux auraient émis des conditions impossibles à accepter pour le POB. Le Roi songe alors à nommer une personnalité de droite pour former un cabinet : Aloys Van de Vyvere refuse, Henri Jaspar accepte. Libéraux et catholiques marquent leur adhésion, malgré certaines rancœurs chez les démocrates-chrétiens. Les socialistes, eux, hésitent. Le programme de redressement financier n'est pas encore fixé, de nouveaux impôts devront certainement être votés et Jaspar était adversaire du cabinet Pouillet. Brunet lui-même, sous l'ovation de ses camarades et appuyé par Vandervelde qui veut éviter un scénario à l'italienne, admet néanmoins qu'il n'y aura pas d'autre solution. « Il faut le concours de la presse réactionnaire, de la banque pour sauver le pays. » Par 63 voix contre onze et trois abstentions, le POB accepte, la mort dans l'âme, de participer à la formule gouvernementale qui serait dirigée par Jaspar¹⁹¹.

Alors que la plus grande incertitude prévaut quant à la position du franc belge, tandis que le franc français continue de dégringoler, la crise politique prend fin le 25 mai lorsque Jaspar, candidat de Francqui, présente au Parlement son gouvernement tripartite entre catholiques, socialistes et libéraux¹⁹². Aux Finances, on voit arriver le catholique Maurice Houtart, l'un des dirigeants de la Ligue de l'Intérêt public, dont on n'entend d'ailleurs plus parler après la chute du gouvernement Pouillet¹⁹³. Riche industriel et banquier, Houtart rassure pleinement l'establishment financier conservateur dont il est l'émanation¹⁹⁴. Il est assisté de Francqui, ministre sans portefeuille qui peut être considéré comme une sorte de super-ministre du Trésor, qui va dominer l'équipe gouvernementale. Ce vice-gouverneur de la Société Générale, taciturne de nature et connu pour sa ténacité, se soucie beaucoup moins que Janssen des règles de droit ou de morale vis-à-vis des finances et de la dette¹⁹⁵. Chargé d'assurer l'assainissement monétaire, Francqui est aidé dans sa tâche par un état-major de premier ordre, qui avait autrefois collaboré avec Theunis : le baron Terlinden et le major Bellemans, respectivement directeur et administrateur à la Banque d'Outremer, ainsi que Camille Gutt, longtemps chef de cabinet de Theunis, et homme d'affaires depuis. Tous trois peuvent assumer des responsabilités et on leur en laisse la faculté. Alors que Janssen était amené à prendre lui-même toutes les décisions, le ministère Jaspar dispose aux Finances de cinq hommes pour un¹⁹⁶. Sous couvert de l'union nationale, la Belgique sera gouvernée, en réalité, par ce cabinet des banquiers.

Francqui, sûr de lui, donne la priorité absolue à l'équilibre de la trésorerie et à celui du budget, tandis que le franc belge tombe en juin à 170 pour une livre sterling et que la dette flottante reste un problème à régler urgemment¹⁹⁷. Celle-ci s'élève, d'après Francqui, à près de 10 milliards de

¹⁹⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 11 mai 1926.

¹⁹¹ IEV, *Conseil des ministres*, 20 mai 1926.

¹⁹² Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 194.

¹⁹³ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 84.

¹⁹⁴ René BRION, « Maurice Houtart », dans Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *et al.* (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, p. 373.

¹⁹⁵ Le comte Louis de Lichtervelde écrit à ce sujet : « Il conduisit la manœuvre avec le coup d'œil, la brutalité, la froide rigueur qu'on pouvait attendre d'un grand brasseur d'affaires, mais sans y mettre la sûreté de vues qu'aurait seule pu lui donner une connaissance scientifique des lois de l'économie. » Louis DE LICHTERVELDE, « Quelques Ministres des Finances », *op.cit.*, p. 90.

¹⁹⁶ Fernand BAUDHUIN, *La stabilisation et ses conséquences*, *op.cit.*, p. 118.

¹⁹⁷ Ludovic MOYERSOEN, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 102.

FB¹⁹⁸. Afin d'entreprendre l'œuvre d'assainissement, Houtart dépose, le 2 juin, quatre projets de loi créant de nouveaux impôts, dont le produit sera uniquement affecté à l'allègement de la dette, et un projet de loi créant un Fonds d'amortissement de la dette publique. Ce Fonds a pour mission particulière de rembourser les avances de la Banque Nationale à l'État ainsi que la dette publique à court ou à long terme¹⁹⁹. Il est largement adopté (135 oui, 7 non) dès le 4 juin²⁰⁰.

Le premier projet fiscal vise à chercher une contribution considérable du côté des douanes et des accises. Houtart se veut rassurant : « Les mesures envisagées doivent être considérées comme revêtant le caractère de dispositions extraordinaires et passagères. »²⁰¹ On comprend directement pourquoi à la lecture des montants demandés : 299 millions pour les douanes (rajustement de coefficients et impositions nouvelles), 167 millions pour les accises (sur les bières, les sucres, les tabacs et les boissons fermentées), 63 millions pour les taxes de consommation (vins mousseux, eaux minérales, alcools, vins), soit un total de 529 millions²⁰². C'est presque autant que les projets de Janssen, et il ne s'agit que du premier !

Ces ressources exceptionnelles sont demandées pour une période de quatre ans, afin de consolider la dette publique en étant reversées au nouveau Fonds d'amortissement²⁰³. « Le gouvernement aurait pu proposer des taxes moins lourdes », explique Houtart, dont la parole facile et élégante retient l'attention de la Chambre²⁰⁴, « mais alors cette période d'inquiétudes, de troubles continuels des changes, cette période de panique et d'insécurité générale, aurait été plus longue et ce serait là un véritable péril pour l'économie général du pays. »²⁰⁵ Malgré quelques frilosités de certains parlementaires libre-échangistes qui voient dans ces nouvelles taxes des mesures bien trop protectionnistes, ces dernières sont votées avec une grande majorité (116 oui, 6 non et 5 abstentions)²⁰⁶.

Le deuxième projet de loi cible les contributions directes. L'impôt cédulaire immobilier est augmenté de 100 centimes additionnels (soit 10% supplémentaires) pour atteindre un taux de 21%. La taxe sur les automobiles est majorée de 25 centimes additionnels, les déductions à la taxe sur les spectacles sont supprimées et la taxe sur les jeux et paris est étendue aux jeux colombophiles. La contribution personnelle sur les domestiques et chevaux, reliquat de l'ancienne base indiciaire de la vieille contribution révolutionnaire, qui était de 1,5% à la sortie de la guerre puis de 10% en

¹⁹⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 28 mai 1926, p. 5.

¹⁹⁹ Projet de loi portant institution d'un Fonds d'amortissement de la dette publique, exposé des motifs du 2 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 313, p. 1.

²⁰⁰ Projet de loi portant institution d'un Fonds d'amortissement de la dette publique, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 4 juin 1926, p. 1517.

²⁰¹ Projet de loi révisant le tarif des douanes ainsi que certains droits d'accise, et établissant ou révisant des taxes de consommation, exposé des motifs du 2 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 314, p. 1.

²⁰² *Ibid.*, p. 14.

²⁰³ Projet de loi révisant le tarif des douanes ainsi que certains droits d'accise, et établissant ou révisant des taxes de consommation, rapport du 3 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 324, p. 1.

²⁰⁴ Louis DE LICHTERVELDE, « Quelques Ministres des Finances », *op.cit.*, p. 90.

²⁰⁵ Projet de loi révisant le tarif des douanes ainsi que certains droits d'accise, et établissant ou révisant des taxes de consommation, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 4 juin 1926, p. 1528.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 1532.

décembre 1925, passe à 20%²⁰⁷. Validé en commission²⁰⁸, le projet, qui se garde d'augmenter les impôts sur les revenus de capitaux mobiliers, est voté par 107 oui contre 4 non et 7 abstentions²⁰⁹.

Le troisième projet touche aux taxes encadrées par l'administration de l'Enregistrement. Son article phare consacre la « nécessité inéluctable » du doublement du taux de la taxe de transmission, passant de 1 à 2%. Le reste des articles a pour objectif de doubler les droits de timbre existants, d'en créer sur les contrats de transport, sur les fournitures de gaz et d'électricité ; de renforcer le taux de la taxe de luxe (les taux existants de 6 et 8% sont fusionnés et portés à 10%) et d'en élargir le champ d'application²¹⁰. Au conseil de cabinet, Vandervelde n'approuve guère l'augmentation de tant d'impôts indirects qui impactent durement la vie de la classe ouvrière. Francqui lui répond aussitôt que seuls les impôts indirects peuvent donner des ressources importantes. Tout autre impôt sur les revenus mobiliers fera fuir le capital. Le ministre socialiste, à contrecœur, est obligé de suivre²¹¹. Comme pour les mesures précédentes, la commission des Finances appuie le projet dès le lendemain²¹², et ce dernier emporte la majorité des suffrages par 111 voix contre 4 non et 3 abstentions²¹³.

Le quatrième et dernier projet ramène de 2 à 1‰ le taux de la taxe sur les opérations de bourse sur le marché à terme, afin de faciliter la reprise des transactions de capitaux²¹⁴. Le taux de 2‰ avait été fixé en janvier 1926 par Janssen, mais Francqui et Houtart estiment que cette taxe entraîne un ralentissement des affaires à la Bourse, ce qui est totalement contre-productif en cette heure aussi grave. Le projet, soutenu en commission²¹⁵, soulève la colère des communistes à la Chambre. Et pour cause ; il s'agit de la seule mesure qui consacre un dégrèvement fiscal. Jacquemotte, fulminant, s'emporte : « Le gouvernement veut donc alléger les charges qui pèsent sur les financiers et sur leur clientèle, les charges qui pèsent sur les capitalistes, sur les agioteurs, sur les spéculateurs, et cela se passe au moment où l'on impose à la grande masse ouvrière, à la grande masse des pauvres, des restrictions sur ce qui est indispensable pour vivre ! En réalité, ce gouvernement, où siègent des socialistes, désire obtenir la confiance des riches et, dans ce but, il n'hésite pas à faire peser sur la classe ouvrière les conséquences d'une politique fiscale [au] caractère réactionnaire (...). »²¹⁶ Cela n'empêche guère les députés de la majorité d'adopter le projet, par 127 oui contre 7 non et 1 abstention²¹⁷.

²⁰⁷ Projet de loi portant modification des lois sur la contribution foncière, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les spectacles ou divertissements publics, la taxe sur les automobiles et la contribution personnelle, exposé des motifs du 2 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 315, pp. 1-5.

²⁰⁸ Projet de loi portant modification des lois sur la contribution foncière, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les spectacles ou divertissements publics, la taxe sur les automobiles et la contribution personnelle, rapport du 3 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 327, pp. 1-3.

²⁰⁹ Projet de loi portant modification des lois sur la contribution foncière, la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les spectacles ou divertissements publics, la taxe sur les automobiles et la contribution personnelle, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 4 juin 1926, p. 1559.

²¹⁰ Projet de loi portant modification aux lois sur le droit de timbre et les taxes assimilées au timbre et majorant les amendes pénales, exposé général du 2 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 316, p. 1.

²¹¹ AGR, *Conseil des ministres*, 28 mai 1926, pp. 8-9.

²¹² Projet de loi portant modification aux lois sur le droit de timbre et les taxes assimilées au timbre et majorant les amendes pénales, rapport du 3 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 325, p. 1.

²¹³ Projet de loi portant modification aux lois sur le droit de timbre et les taxes assimilées au timbre et majorant les amendes pénales, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 4 juin 1926, p. 1559.

²¹⁴ Projet de loi portant modification à la loi fiscale du 2 janvier 1926, exposé des motifs du 2 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 318, pp. 1-2.

²¹⁵ Projet de loi portant modification à la loi fiscale du 2 janvier 1926, rapport du 3 juin 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 326, p. 1.

²¹⁶ Projet de loi portant modification à la loi fiscale du 2 janvier 1926, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 9 juin 1926, p. 1580.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 1587.

L'ensemble de ces mesures fiscales vise à rapporter le montant colossal de 1,5 milliards de FB, dont l'extrême majorité provient des impôts indirects²¹⁸. Cette aggravation draconienne des impôts fait sur le public l'effet d'une douche froide. Elle est cependant acceptée sans beaucoup de résistance en raison de l'atmosphère de crise qui règne dans le pays²¹⁹. Mais en dépit de la célérité avec laquelle le gouvernement s'attèle à l'assainissement financier, la position du franc continue de s'effriter. La livre sterling est cotée à 173,25 FB le 30 juin. Francqui doit accroître son recours au crédit de la Banque nationale, tandis que l'inflation prend des proportions particulièrement alarmantes et que les sorties de capitaux ne se relâchent guère²²⁰. Face à l'effritement du franc, le baron Houtart annonce qu'il a fait resserrer le contrôle des changes pour les exportations de capitaux. Vu sa position au sein de la Ligue de l'Intérêt public, on ne s'étonne guère de l'entendre préconiser, en conseil de cabinet, la suppression de la supertaxe qui fait fuir les valeurs mobilières. Vandervelde s'y oppose, car il s'agit à ses yeux d'un instrument précieux pour connaître le revenu de tous les Belges. Mais le Premier ministre estime également qu'une amélioration du régime fiscal – notamment de la supertaxe – sera de nature à ramener la confiance²²¹. Le travail de sape de la supertaxe par la droite, de retour au pouvoir, a commencé.

Les capitaux continuent de fuir au cours des premières semaines de juillet, alors que la livre se retrouve cotée à 217 FB le 13 juillet²²². Il règne une véritable panique dans certaines villes, déclare Jaspard à ses collègues. Le pays sombre dans la crise. Tout le monde croit que la livre va monter jusqu'à 300 FB, que sa hausse ne s'arrêtera plus. Francqui donne un exposé succinct de l'état de la Trésorerie : la caisse est vide et pourtant il faut satisfaire aux demandes de remboursement des Bons du Trésor qui sont de plus en plus nombreuses. La situation est grave. Puisque la panique empêchera tout renouvellement des Bons, Francqui envisage un moyen nouveau pour stabiliser la monnaie et consolider la dette flottante : un emprunt à change garanti, échangeable contre une action de la future Société nationale des Chemins de fer (SNCB) qui naîtra de la privatisation du rail au sein d'une société d'intérêt public, à laquelle les socialistes s'opposaient encore sous le gouvernement précédent. Houtart déclare qu'il s'opposera dans le même temps à toute nouvelle demande d'exportation de capitaux pour défendre le franc. Les ministres tombent d'accord pour demander des pouvoirs spéciaux à la Chambre. Le ministre des Finances veut en profiter pour remplacer, par voie d'arrêté royal, la supertaxe par un impôt indiciaire – similaire à la méthode de la vieille contribution personnelle du XIX^e siècle – mais Vandervelde s'y oppose ouvertement. C'est pour lui une question de principe, car il considère la supertaxe comme « l'essence même de l'impôt sur le revenu ». Empêché par le Parti ouvrier, Houtart ne touche pas à la supertaxe pour le moment²²³.

La France connaît une situation similaire. Raymond Poincaré est rappelé au pouvoir en juillet 1926 à la tête d'un cabinet d'union nationale pour rétablir une situation financière tout aussi désespérée qu'en Belgique. Il adopte toute une série d'augmentations d'impôts indirects et diminue

²¹⁸ Ludovic MOYERSON, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 102.

²¹⁹ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale*, *op.cit.*, p. 172.

²²⁰ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 195.

²²¹ AGR, *Conseil des ministres*, 6 juillet 1926, pp. 10-13.

²²² Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 195. Albert-Edouard Janssen et Ludovic Moyersoën écrivirent chacun que le franc belge tomba même à 240 la livre sterling au cours du mois de juillet. Albert-Edouard JANSSEN, « Les finances publiques et la monnaie », *op.cit.*, p. 91 ; Ludovic MOYERSON, « Le drame monétaire de 1925-1926 (...) », *op.cit.*, p. 102.

²²³ AGR, *Conseil des ministres*, 12 juillet 1926, pp. 8-16.

le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu de 50% à 30%. Cette mesure constitue la plus forte baisse de taux de toute l'histoire française²²⁴.

Par un acte tout aussi unique dans l'histoire parlementaire de la Belgique, le gouvernement Jaspar demande à la Chambre des pouvoirs exceptionnels dans les matières monétaire et fiscale, pour six mois, afin de défendre la monnaie nationale en s'assurant une plus grande liberté d'action, à l'écart du contrôle des députés²²⁵. Cette première loi des pouvoirs spéciaux est élaborée par Edmond Seulen, chef de cabinet du ministre des Finances, et Louis Wodon, chef de cabinet du Roi²²⁶. La commission parlementaire chargée d'analyser le projet ne soulève aucune objection juridique ou constitutionnelle²²⁷. A la Chambre, l'adhésion est générale, y compris de la part des socialistes, au nom desquels le ministre Vandervelde affirme que son parti prend ses responsabilités²²⁸. Seuls les communistes s'affolent de la mesure, comme en atteste la prise de parole de Jacquemotte : « Nous avons le devoir de dénoncer, dès maintenant, la manœuvre qui tend à donner des pleins pouvoirs à un gouvernement que l'on appelle "d'union nationale", mais qui est, en fait, dirigé par la Société Générale, par la Banque de Bruxelles et par la Ligue fasciste de l'intérêt public. »²²⁹ C'est peine perdue pour l'opposition d'extrême-gauche. Les pouvoirs exceptionnels sont votés par 136 oui contre neuf non et quatre abstentions²³⁰.

Fort des pouvoirs qu'il a obtenus, Francqui se décide à la consolidation forcée de la dette flottante. Il convainc le reste de l'exécutif après avoir annoncé qu'au cours d'une rencontre avec Hjalmar Schacht, président de la *Reichsbank* – et futur ministre de l'Économie d'Adolf Hitler – ce dernier a fait savoir qu'il refuse de rembourser les marks accumulés en Belgique au cours de la guerre²³¹. D'autre part, il devient de plus en plus difficile voire impossible de renouveler les Bons du Trésor, dont une grande partie se retrouve d'ailleurs en Allemagne. Francqui met en garde le gouvernement : le jour où leurs anciens ennemis auront acquis la majorité des Bons extérieurs, la Belgique sera à leur merci, car il leur sera loisible de réclamer un remboursement immédiat auquel il sera impossible de faire face²³². La consolidation de la dette flottante est inévitable. Elle prend la forme d'échange des Bons du Trésor contre des actions privilégiées, émises au cours de 175 FB la livre, de la SNCB qui vient d'être instituée²³³. La privatisation des chemins de fer de l'État au sein d'une société d'intérêt public se retrouve liée à une formidable opération de consolidation de la dette flottante²³⁴.

Grâce à ce « coup de maître », qui assure un prestige immense à Francqui dans le pays et à l'étranger, le ministre du Trésor conjure le danger de l'inflation²³⁵. Le marché des changes prend alors une tournure favorable. Le 30 juillet, le cours de la livre recule à 192,5 FB et le 31 août à

²²⁴ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, op.cit., p. 267.

²²⁵ Projet de loi relatif à des délégations à accorder au Roi, exposé des motifs du 13 juillet 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 398, p. 1.

²²⁶ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 2545, « esquisse de la carrière de M. Edmond Seulen », s.d.

²²⁷ Projet de loi relatif à des délégations à accorder au Roi, rapport du 13 juillet 1926, *Doc.*, Ch., 1925-1926, n° 400, p. 1.

²²⁸ Projet de loi relatif à des délégations à accorder au Roi, *Ann. Parl.*, Ch., 1925-1926, séance du 13 juillet 1926, p. 2172.

²²⁹ *Ibid.*, p. 2172.

²³⁰ *Ibid.*, séance du 15 juillet 1926, p. 2242.

²³¹ AGR, *Conseil des ministres*, 19 juillet 1926, p. 7.

²³² *Ibid.*, 26 juillet 1926, p. 6.

²³³ *Ibid.*, 29 juillet 1926, p. 2.

²³⁴ Dimitri YERNAULT, *L'État et la propriété. Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 465.

²³⁵ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, op.cit., p. 217.

174,75 FB²³⁶. La Banque nationale évoque des afflux de capitaux continus et impressionnants²³⁷. Baudhuin les évalue, entre juillet 1926 et janvier 1927, à plus de 6 milliards de FB²³⁸. Par ailleurs, le rendement des nouveaux impôts se montre excellent et dépasse les prévisions les plus optimistes²³⁹. L'atmosphère est propice pour une stabilisation monétaire définitive. Contrairement à Janssen, Francqui peut compter sur la solidarité du monde bancaire international, en particulier du groupe Morgan, dans sa conduite plus orthodoxe de la politique de stabilisation²⁴⁰. Alors que Janssen avait tenté de stabiliser le franc autour de 107 la livre sterling, jugé trop rigide par le monde des affaires, Francqui choisit le cours de 175 FB la livre. Par la stabilisation du franc belge, le ministre du Trésor couronne son œuvre d'assainissement monétaire, mettant fin à huit années de chaos. Le 15 novembre 1926, il démissionne de ses fonctions ministérielles, déclarant que sa mission est accomplie²⁴¹.

Le choix du cours de 175 FB la livre, qui favorise les exportations du commerce et de l'industrie, consacre une dévaluation très accentuée du franc belge, dommageable pour les épargnants. Durant des années, en particulier au cours de la Grande Dépression des années 1930, on parlera beaucoup de collusion entre le commerce, l'industrie et la finance. En réalité, la panique dans le pays a atteint un tel niveau au cours de l'été 1926 que le gouvernement veut s'assurer une marge de sécurité avec ce taux de stabilisation, dans un climat très nerveux. La préoccupation majeure semble bien avoir été de faire tout le nécessaire pour éviter un nouvel échec si le franc est stabilisé à un cours trop fort et pour accrocher solidement le franc au nouvel étalon de change-or²⁴². En effet, afin que la stabilisation apparaisse avec clarté aux yeux de l'étranger et qu'à l'intérieur du pays elle ne provoque pas un décalage brusque des prix, l'unité Belga est créée – un Belga pour cinq francs, accroché à l'or. Cette création permet de traduire dans la cote des changes l'assainissement monétaire opéré en Belgique. A partir de la stabilisation du 28 octobre, l'encaisse or de la Banque nationale ne cesse de s'accroître. Les capitaux affluent en masse²⁴³.

Cependant, le choix du cours de la dévaluation monétaire ouvre le champ à une inflation de crédit, à une inflation des moyens de production. Les prix belges sont poussés vers le haut. Une prospérité temporaire se crée. Francqui a en effet mis à profit la stabilisation légale pour réduire la fonction de crédit de la Banque nationale et étendre sensiblement l'influence des milieux d'affaires sur celle-ci. C'est en effet sur la recommandation de Francqui que Theunis est désigné régent et que le gouverneur Hautain est remplacé par Louis Franck, homme d'État libéral à la poigne forte, ténor de l'opposition libérale au gouvernement Pouillet à la Chambre, et un ami de Francqui qui avait assumé la direction du CNSA pour la province d'Anvers durant la guerre. Le vice-gouverneur de la Société Générale prive la Banque nationale dans une large mesure des moyens qui lui restent pour contrôler l'économie du pays. Les banquiers privés ont les mains libres. Ils contribuent à l'expansion fébrile de la fin des années 1920²⁴⁴. Au niveau fiscal, la droite catholique et libérale,

²³⁶ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 196.

²³⁷ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse*, *op.cit.*, p. 243.

²³⁸ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, *op.cit.*, p. 168.

²³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 11 août 1926, p. 16.

²⁴⁰ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale*, *op.cit.*, p. 205.

²⁴¹ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, *op.cit.*, p. 222.

²⁴² Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 203.

²⁴³ BNB, *rapport annuel 1926*, Bruxelles, 1927, p. 14 & annexe D.

²⁴⁴ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale*, *op.cit.*, p. 208.

influencée par les idées de la Ligue, profite de la stabilisation des finances pour déclarer la guerre à la législation d'après-guerre ; à la supertaxe en particulier. La contre-révolution fiscale est lancée.

V. La renaissance du paradis fiscal (1926-1930)

1) La supertaxe dans le viseur de la commission royale et du comité financier

En fin d'année 1926, la balance générale du budget traduit l'effort extraordinaire que le pays a accompli dans le but de restaurer les finances publiques ; elle accuse un excédent de recette de plus de 1,56 milliard de FB, excédent qui doit être versé au Fonds d'amortissement de la dette¹.

Le gouvernement a beau avoir l'apparence de l'union nationale, les rapports de force ont changé. C'est la droite qui dicte le ton. Maurice Houtart, à la tête des Finances, dirige son attention vers la supertaxe. Il est temps de rassurer les milieux financiers et industriels en s'attaquant à l'impôt qui avait cristallisé toute leur colère depuis la réforme de décembre 1925. Les rapports de la commission royale, instituée en février 1926 et installée le 30 avril 1926, ne laissent aucun doute à ce sujet. Déjà, en août 1926, l'un de ses membres condamne la supertaxe et sa progressivité, qui exclurait toute simplicité. D'après lui, les dirigeants auraient voulu faire, après la guerre, de l'idéologie en matière fiscale. Ils se seraient lancés les yeux fermés dans l'inconnu, sans préparation au sein de l'administration. « On substitua à un régime qui avait fait ses preuves et qui était familier aux agents et aux contribuables un système compliqué que nul ne connaissait pratiquement et dont l'organisation forcément lente, au milieu des difficultés de la restauration générale, ne pouvait donner immédiatement ce que l'on attendait d'elle. Après sept ans d'efforts, on doit se rendre à l'évidence : on s'est fourvoyé. »²

Ce membre de la commission pourrait être le dirigeant de la Chambre de commerce de Bruxelles ou le président de la Fédération des propriétaires, tous deux présents. On y retrouve aussi Paul Coart-Frésart, avocat à la Cour d'Appel de Liège et éminent spécialiste du droit fiscal, proche du camp catholique. Ce dernier se prononce au contraire pour le maintien de la supertaxe mais pour une réduction des taux marginaux supérieurs et pour un élargissement des tranches de progressivité³. On sait également que trois fonctionnaires font partie de la commission royale, au sein de la section responsables de l'étude des contributions directes, comptabilisant 38 membres : le directeur général Charles Clavier, accompagné de Rodolphe Putman, inspecteur général, et du directeur des contributions directes de Brabant⁴. On ne connaît malheureusement pas le reste de la composition de la commission, divisée en trois sections.

La législation actuelle avec ses quatre catégories d'impositions – taxe foncière, taxe mobilière, taxe professionnelle et supertaxe – régie chacune par des principes différents quant à leur exigibilité et à leur perception, entraînerait une complication inévitable pour l'administration, selon la commission. Celle-ci convient que l'opinion unanime des citoyens qui supportent la charge effective de la supertaxe serait hostile à sa technique et à ses méthodes de recouvrement. Il s'agit, autrement dit, des 200.000 contribuables les plus fortunés encore soumis à la supertaxe depuis la réforme de décembre 1925. Il est difficile d'imaginer qu'ils soient en effet ravis de remplir la

¹ Budget des recettes et des dépenses pour 1927, exposé général, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 4.

² AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 588, « Des impôts directs perçus en Belgique », 25 août 1926.

³ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 600, « La révision de la supertaxe : note du directeur général Charles Clavier », s.d.

⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « Commission de coordination et de simplification des lois d'impôts, section des Contributions directes : rapport », s.d.

déclaration de leurs revenus globaux. Cette innovation – la déclaration – aurait créé un véritable malaise, selon la commission. Le retour à un système plus conforme aux mœurs belges et à la pratique séculaire des preuves indiciaires serait le souhait du public. La section responsable de l'étude des contributions directes se dit donc prête à remplacer la supertaxe par un autre système d'imposition d'un rendement égal. Par exemple, il ne serait pas impossible de répartir, sur les trois cédules, la charge fiscale que l'on demande à l'impôt global. De toute façon, partisans et adversaires de la supertaxe, au sein de la section, reconnaissent que les revenus mobiliers ne sont pas déclarés avec exactitude et qu'en fait, ils échappent actuellement à l'impôt complémentaire dans une mesure plus ou moins large. La section fait donc à la supertaxe un quadruple reproche. Elle nécessiterait une inquisition désagréable et dangereuse sur les sources de revenus des citoyens. Elle prêterait à la fraude. Elle serait un impôt à retardement qui interdirait au particulier comme à l'État l'établissement de toute prévision sérieuse. Elle ferait fuir vers l'étranger les capitaux du pays. La section émet dès lors le vœu suivant : « Considérant qu'il est de notoriété publique que les mesures nécessitées par l'application de la supertaxe, le contrôle des déclarations et le recouvrement de l'impôt, sont parmi les causes de l'évasion des capitaux et du déséquilibre de la vie économique du pays, la section émet le vœu que la législation renonce à l'impôt personnel et progressif global tel qu'il fonctionne actuellement sous le nom de supertaxe. »⁵

Ce vœu est formulé à l'unanimité des membres, à l'exception des trois délégués de l'administration présents au sein de la section, qui se sont abstenus de voter. Les trois fonctionnaires sont d'ailleurs divisés. Putman, que l'on devine proche du camp conservateur, propose la suppression de l'indication des revenus de valeurs mobilières dans la déclaration globale ; la supertaxe ne porterait alors plus que sur les revenus professionnels et immobiliers. Clavier, à l'opposé, est l'un des seuls à défendre la supertaxe telle qu'elle existe⁶. C'est après tout sur base de l'un de ses rapports que les exonérations à la supertaxe avaient été proposées en décembre 1925.

Mais le contexte politique est différent. Clavier n'a pas l'appui du ministre Houtart, cet ancien chef de la Ligue de l'Intérêt public. Ce dernier est ravi par la conclusion de la commission. Il en profite pour demander l'avis d'un autre organe « d'experts », le comité consultatif financier, sur l'opportunité de modifier ou de supprimer la supertaxe. Cet organe, créé par Jaspar en mai 1926, rassemble principalement des grands banquiers présidés par Theunis et a pour objectif de conseiller le gouvernement au niveau des finances publiques⁷. On y retrouve Jules Jadot, frère cadet du gouverneur Jean Jadot, président du comité de direction de la SNCB et d'une sous-holding de la Société Générale ; le directeur Auguste Callens de la Société Générale, qui siège également au conseil d'administration de la plupart des banques filiales ; le gouverneur de la Banque nationale Fernand Hautain, rapidement remplacé par Louis Franck ; Franz Philippson ; William Thys, vice-président de la Banque de Bruxelles et administrateur de plusieurs sociétés ; le député catholique Frans Brusselsmans, administrateur de la caisse centrale du *Boerenbond* ; Louis Fobe, de la *Bank voor Handel en Nijverheid* ; le député Joseph Chevremont, bourgmestre socialiste de Chênée et créateur

⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « Commission de coordination et de simplification des lois d'impôts (...) », *op.cit.*

⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 600, « La révision de la supertaxe : note du directeur général Charles Clavier », *op.cit.*

⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 21 mai 1926, p. 4.

de la banque Le Comptoir de Dépôts et de Prêts ; Le sénateur Louis de Brouckère, impliqué dans la SDN ; et Paul Pastur⁸, fondateur de l'Université du Travail à vocation sociale⁹.

Le comité se rallie, avec certaines réserves, aux conclusions de la commission royale, quelque peu absolues. Il serait désagréable de déclarer ses revenus, c'est entendu. Mais l'activité étatique toujours plus développée causerait bien d'autres désagréments, souligne le comité. Ce serait la rançon de la vie en société. Le problème de la supertaxe ne résiderait pas dans la déclaration, mais dans ses taux progressifs. Le taux maximum était de 10% en 1919 ; il est aujourd'hui de 30%. S'il n'y a pas lieu de revenir sur le principe même de la progressivité, les taux seraient cependant trop élevés et trop rapidement progressifs. La supertaxe prélèverait un tribut trop considérable sur le revenu. Elle paralyserait l'esprit d'initiative. Et surtout, elle provoquerait la dissimulation et la fraude. Cet impôt fut-il théoriquement juste, la facilité avec laquelle il est éludé le rendrait, de fait, injuste¹⁰.

Sur ce dernier point, l'argument se comprend aisément à la lecture des données statistiques suivantes. Comme écrit dans le chapitre précédent pour les années 1920 et 1922, les valeurs mobilières présumées passibles de la supertaxe en 1920 atteignaient 1,23 milliard de FB et seuls 351 millions furent déclarés. En 1922, sur 1,86 milliard de capitaux passibles de l'impôt global, 548 millions furent déclarés. Malgré les tentatives de Theunis de freiner les fraudes en 1923, celles-ci ne cessent d'augmenter. En 1924, 2,11 milliards auraient dû être déclarés. 703 millions le furent effectivement¹¹. Ces données ont bien sûr un caractère très hypothétique. Mais quelque précaires qu'elles soient, ces évaluations permettent d'affirmer l'existence de fraudes considérables qui coïncident avec la période d'inflation du début des années 1920 et qui représentent une soustraction à l'impôt de près de deux tiers, Clavier ayant évalué en 1925 qu'entre 1919 et 1924, sur 11,270 milliards de FB de capitaux passibles de la supertaxe, 7,46 milliards y auraient échappé durant ces six années¹².

Est-ce un argument valable pour justifier la suppression de l'impôt global ? Il est en tout cas éminemment politique. La fraude permet de justifier le retour à une politique fiscale favorable aux milieux financiers et industriels. Le comité financier, dominé par les grands banquiers du pays, tient à préciser que si la supertaxe est responsable de l'évasion des capitaux, il serait toutefois exagéré de vouloir lui imputer seule la responsabilité de ce phénomène. Mais par ailleurs, le comité porte le constat qu'aucune mesure de contrôle qui permettrait de combattre la fraude efficacement ne se révélerait opérante. Et l'établissement d'un système de double bordereau ou de carnet à coupons – le seul système plus contraignant non mis en place après la guerre – seraient terribles pour l'économie nationale. La menace du bordereau est donc à nouveau écartée. La conclusion est sans appel. La supertaxe doit être supprimée, ou profondément modifiée si, pour des raisons d'ordre budgétaire, cette suppression ne peut être immédiatement et complètement réalisée¹³. Houtart a

⁸ Il est cité par le député socialiste Émile Carlier durant les débats parlementaires, qui explique que Pastur était très isolé parmi les défenseurs de la supertaxe, le comité y étant principalement hostile. Projet de loi modifiant la supertaxe, *Ann. Parl.*, Ch., 1926-1927, séance du 16 mars 1927, p. 1009.

⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 31 mai 1926, p. 2.

¹⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « rapport du Comité », s.d.

¹¹ *Loc.cit.*

¹² AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 601, « La supertaxe. Ses principes, ses résultats, sa révision », 1925.

¹³ Dans les grandes lignes, la « nouvelle » supertaxe serait établie sur la base du revenu global dont on excepterait toutefois les revenus mobiliers. Les tranches de progression seraient espacées. Le taux maximum serait porté à 10%. Les revenus mobiliers réalisés dans le pays subiraient une surtaxe forfaitaire qui atteindrait en principe 5% pour les revenus d'actions. *Ibid.*

donc l'appui des experts regroupés au sein de la commission royale et du comité financier. La supertaxe, impôt de classe et symbole de la justice fiscale égalitariste, est en danger.

2) La péréquation de la supertaxe

Houtart se presse d'enclencher le processus de réforme de la supertaxe dès le mois de décembre 1926. Officiellement, les modifications proposées visent à adapter l'impôt sur le revenu global à la dévalorisation du franc, afin d'éviter que la charge fiscale des contribuables ne soit aggravée à raison d'une augmentation purement numérique et fictive de leurs ressources. Cela explique l'urgence du projet. La réelle suppression attendra encore. Un léger relèvement du minimum exempté est proposé, afin d'adapter les salaires exonérés au coût de la vie. Comme il s'agit d'une simple péréquation, le nombre d'exemptés n'augmente guère¹⁴. Appuyée par Jaspar qui se montre également pressé de réformer la supertaxe, la mesure vise à obtenir l'appui de Vandervelde et des socialistes¹⁵.

L'objectif est louable, mais Houtart ne s'arrête pas en si bon chemin. Contrairement à Janssen, il est hors de question de ne se préoccuper que des plus bas revenus concernés par la supertaxe. Le baron n'est pas homme à mener une politique de classe comme son prédécesseur, influencé par les socialistes. Un geste envers les plus fortunés doit également être fourni. Le Premier ministre Jaspar avait lui-même indiqué à la formation de son cabinet qu'une politique fiscale de classe visant seulement les plus riches était exclue. Il faut tendre à un impôt touchant la masse des citoyens¹⁶. À cette fin, sont proposés une atténuation de la progressivité et un abaissement du taux maximum. Les tranches de revenus par taux passent de 5000 à 10.000 FB. Le taux marginal supérieur passe de 30 à 25% et ne jouera plus que sur la partie du revenu global dépassant 250.000 FB au lieu de 160.000 FB¹⁷. « Le gouvernement tient à rassurer », écrit Jaspar, « s'il en est besoin, l'opinion publique et à lui déclarer aussi catégoriquement que possible que tout capital, si modeste soit-il, est en complète sécurité en Belgique. »¹⁸ On ne peut être plus clair sur l'objectif poursuivi. Dans *La Libre Belgique*, on estime que 10 milliards de capitaux, qui ont quitté le pays, rentreront si la supertaxe est carrément abolie¹⁹. Vandervelde tente bien de monnayer son appui au projet en échange d'une plus large exonération à la base, mais Jaspar se montre inflexible, faisant observer que les suggestions du ministre des Finances sont « raisonnables et équitables ». Houtart, quant à lui, estime que ses propositions constituent « le maximum de sacrifices que peut consentir le Trésor »²⁰.

La Chambre tout comme la commission parlementaire chargée d'examiner le projet se montrent particulièrement divisées. La législation fiscale promulguée depuis l'armistice est vivement attaquée par la droite ; cela n'échappe pas aux députés de la gauche. Deux écoles s'opposent : celle qui défend la justice égalitariste par l'utilisation d'un impôt de classe et celle qui estime que cet impôt se transforme lentement en spoliation injuste à l'égard des forces productives de la nation. Cette seconde vision de l'impôt est largement défendue par Carlo de Mey, un

¹⁴ Projet de loi modifiant la supertaxe, exposé des motifs du 22 décembre 1926, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 61, p. 1.

¹⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 15 décembre 1926, pp. 2-3.

¹⁶ AGR, *Henri Jaspar*, n° 45, « Quelques observations sur la situation financière », Bruxelles, 18 mai 1926, p. 1.

¹⁷ Projet de loi modifiant la supertaxe, *Doc.*, *op.cit.*, n° 61, p. 2.

¹⁸ AGR, *Henri Jaspar*, n° 44, « Le redressement fiscal », p. 2.

¹⁹ *La Libre Belgique*, 10 décembre 1926.

²⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 21 décembre 1926, p. 6.

conservateur proche du camp catholique, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles, fondateur du *Journal Pratique de Droit Fiscal et Financier* et membre de la commission royale, dans un article paru en janvier 1927 dans *La Revue Générale*, intitulé : « Les erreurs de notre système fiscal ». Il s'agit d'un véritable réquisitoire contre la « pluie d'impôts » qui s'est abattue sur toute la Belgique depuis l'armistice, contre « la démagogie simpliste » qui aurait sévi en matière fiscale. De Mey dénonce en particulier la supertaxe « particulièrement nocive et même odieuse » qui serait avant tout « un impôt politique » au « caractère tracassier et inquisitorial ». Il préconise de la remplacer par une « supertaxe indiciaire » d'application facile, qui se baserait sur des indices de richesse, comme la contribution personnelle d'avant-guerre. Un retour à l'âge d'or de la fiscalité libérale du royaume ? Ce serait bien l'objectif. De Mey écrit : « Il faut avoir le courage d'avouer que l'on a fait fausse route (...) ». Il serait donc temps de revenir au paradis fiscal d'avant-guerre, de laisser tranquille les capitaux du pays, dont le rôle n'est pas « de nourrir le fisc » mais « d'alimenter les entreprises qui contribueront à la création de richesses nouvelles et de masses imposables nouvelles »²¹. *La Libre Belgique* note avec plaisir que l'article de l'avocat conservateur, en montrant les défauts de la supertaxe et en préconisant d'abandonner la déclaration de revenus pour le mécanisme des indices de richesse, fait « une belle synthèse des griefs que mérite notre fiscalité. »²²

D'avantage qu'une simple péréquation, c'est donc tout un symbole qui est en jeu. Le socialiste Émile Carlier l'a très bien compris. Alors que le gouvernement prétend réaliser une adaptation tout à fait anodine, le projet revêt une valeur symbolique car il serait caractéristique d'un « certain état d'esprit actuel » qui vise, dans certains milieux, à aboutir à la suppression pur et simple de la supertaxe²³. Les experts socialistes au sein de la commission parlementaire estiment qu'il est inutile de soutenir que la supertaxe favorise les évasions de capitaux puisque celles-ci n'ont jamais été sérieusement réprimées. Ils trouvent dangereux qu'un dégrèvement soit proposé alors que les ressources du Trésor couvrent à peine les dépenses. Ils s'indignent que cet impôt direct soit réduit alors que les taxes de consommation sont maintenues et pèsent sur la masse des citoyens. Enfin, ils dénoncent le fait que le dégrèvement soit bien plus important pour les propriétaires de gros revenus²⁴.

Pourquoi donc les attaques contre la supertaxe sont-elles devenues si frénétiques depuis plus d'un an ? Carlier a une réponse à offrir. « La finance a vaincu la démocratie l'an dernier ; elle poursuit sa victoire. »²⁵ Autrement dit, l'impôt sur le revenu global, largement voté en 1919, est devenu soudainement inquisitorial, odieux et vexatoire parce que « les éléments réactionnaires hostiles à faire payer chacun en proportion de ce qu'il possède ont repris le haut du pavé » et que la supertaxe rapporte de plus en plus²⁶. Sur ce dernier point, Carlier a raison. Le rendement de la supertaxe a augmenté considérablement en quelques années, au-delà de la simple dépréciation du franc. De 230 millions en 1923, elle doit rapporter 500 millions en 1927²⁷. Pour le député socialiste, cela prouve que l'instrument fiscal s'améliore et que l'administration commence à déceler la fraude. En réalité, il faut se montrer légèrement plus prudent sur la conclusion à tirer. Il est probable que

²¹ Carlo DE MEY, « Les erreurs de notre système fiscal », *Revue Générale*, janvier 1927, pp. 78-91.

²² *La Libre Belgique*, 17 janvier 1927.

²³ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1007.

²⁴ Projet de loi modifiant la supertaxe, rapport du 9 mars 1927, *Doc., Ch.*, 1926-1927, n° 128, p. 3.

²⁵ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1008.

²⁶ *Loc.cit.*

²⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1927, *Doc., Ch.*, 1926-1927, n° 4/I.

la croissance du rendement de la supertaxe soit surtout due à l'afflux de capitaux après la stabilisation de 1926 plutôt qu'à l'amélioration des méthodes de contrôle de l'administration.

Quoi qu'il en soit, le produit de la supertaxe s'accroît et, en conséquence, les milieux conservateurs cherchent à supprimer la supertaxe au plus vite, d'après Carlier. Il faut admettre qu'il marque à nouveau un point. La réforme proposée va bien au-delà d'une simple péréquation pour les hauts revenus. Dans le système en vigueur, un contribuable gagnant 260.000 FB doit payer 52.125 FB à la supertaxe. Dans le système proposé, il ne paiera plus que 32.650 FB. Et le dégrèvement augmente progressivement au fur et à mesure que l'on grimpe dans les revenus. Un contribuable ayant 500.000 FB de revenu, qui doit payer 124.125 FB, ne payera plus que 92.650 FB dans le nouveau système. Pour celui ayant un revenu d'un million, devant payer 274.125 FB de supertaxe, il ne sera question que de 217.650 FB dorénavant²⁸. Il n'y a non seulement péréquation, mais dégrèvement sérieux. Pour les socialistes, il ne peut y avoir aucune justification d'un tel cadeau aux grandes fortunes. Sinon, pourquoi ne pas présenter une péréquation de la taxe professionnelle ou des taxes de consommation ? Carlier doute en tout cas que la réduction de 30 à 25% de la supertaxe empêche l'évasion fiscale à l'avenir. Le projet enverra tout simplement un très mauvais message et consistera à dire aux riches, d'après le député : « Nous savons que vous fraudez et que vos capitaux prennent le chemin de l'étranger, mais nous diminuons la supertaxe pour que vous reveniez à de meilleurs sentiments. »²⁹

Le Peuple s'énerve durement contre les « égoïsmes bourgeois » et les « goinfres du capitalisme » qui fraudent le fisc en cachant leurs capitaux à l'étranger afin de ne pas payer la supertaxe et qui réclament maintenant sa péréquation : « De qui se moque-t-on ici ? »³⁰ La réforme diminuera les ressources de l'État alors que les fonctionnaires et les ouvriers de la SNCB attendent toujours le relèvement des traitements et des salaires. Les riches « ne peuvent-ils comprendre qu'une mission de solidarité leur incombe et que le gouvernement, avant de les dégrever à la supertaxe, doit commencer par assurer le pain quotidien à ses fonctionnaires et agents ? »³¹

On peut comprendre la colère du POB et de son organe de presse. Ses députés ont voté avec amertume, en juin 1926, les 1,5 milliard d'impôts nouveaux, principalement des taxes de consommation, de douane et l'augmentation de la taxe de transmission, nécessaires au redressement financier. Ils ont pris leurs responsabilités pour sauver le franc. Et voici que la droite catholique veut revenir sur le seul impôt qui instaure de la justice entre les contribuables dans la vision du Parti ouvrier. Cette péréquation, qui masque un dégrèvement pour les plus aisés, n'est qu'une première étape du grignotage de la supertaxe. C'est aussi l'avis des communistes, bien décidés à s'opposer à la réforme. Joseph Jacquemotte emploie des mots durs, comme à son accoutumée. Le projet, à ses yeux, est une première satisfaction donnée à la « ligue fasciste présidée par M. Despret » et à la minorité des gros possédants. Car cette péréquation sera certainement suivie de l'abrogation de la supertaxe. Ce sera la victoire du CCI et de la Ligue de l'Intérêt public³². L'organe communiste, *Le Drapeau rouge*, titrant « L'expiation fiscale qu'il faut faire cesser », estime

²⁸ Projet de loi modifiant la supertaxe, *op.cit.*, n° 128, p. 7.

²⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1009.

³⁰ *Le Peuple*, 6 janvier 1927.

³¹ *Ibid.*, 11 février 1927.

³² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 23 mars 1927, pp. 1069-1070.

que la classe ouvrière proteste de plus en plus contre le projet gouvernemental de réduction de la supertaxe « au profit des gros capitalistes », car ce sont les masses « qui en feront les frais »³³.

Bien entendu, la droite a également des arguments à faire valoir. Houtart est en première ligne pour défendre son projet. Il est urgent, à ses yeux, d'atténuer la progressivité et les taux écrasants de la supertaxe, pour des raisons économiques mais également pour des raisons de justice. Le poids, bien trop lourd de l'impôt, est supporté par une minorité de citoyens qui peuvent y voir une menace de taxation excessive. Ce serait une situation dangereuse. « La minorité qui subit les taux élevés du tarif progressif est exposée à ce que la majorité, par un penchant tout naturel, n'abuse de la progressivité. »³⁴ Le baron reconnaît que le modèle de la supertaxe existe dans d'autres pays, mais les taux marginaux supérieurs s'y appliquent pour des revenus beaucoup plus élevés qu'en Belgique, où les 30% touchent les revenus au-dessus de 160.000 FB. En Grande-Bretagne, ce même taux est appliqué au-delà de 30.000 livres, soit 5.250.000 FB. En France, les 30% ne sont applicables que pour les revenus supérieurs à 550.000 francs français, soit 770.000 FB. Aux États-Unis, la tranche de revenus de 10.000 à 14.000 dollars (350.000 à 490.000 FB) ne paie que 9%. C'est là un motif suffisant pour Houtart d'estimer que la supertaxe belge est tombée dans l'excès à cause de la dévaluation du franc³⁵.

Du côté des experts catholiques de la commission parlementaire, on affirme également que la supertaxe, par son taux trop élevé, arrête la productivité et la circulation des capitaux³⁶. La minorité de contribuables à gros revenus visés par la supertaxe sont des individus qui, au sein de l'économie nationale, ont l'initiative et les moyens de réalisation. Il ne faut pas, souligne Houtart devant la Chambre, « qu'une fiscalité niveleuse les menace et les décourage »³⁷. Au lieu de mener une politique de classe, il s'agit au contraire de redonner confiance et d'encourager tous les efforts au moment où le pays se relève. C'est, pour le baron, une question de morale autant qu'une question de bon sens économique. Les milieux patronaux appuient entièrement l'action du ministre des Finances. « Il ne faut pas effrayer le capital », défend Gustave-Léo Gérard, administrateur directeur adjoint du CCI, qui s'inquiète de la prospérité nationale, menacée par la supertaxe³⁸.

Les libéraux soutiennent également l'argumentation de Houtart. Ils réproouvent la politique de classe défendue par le POB, qui ferait du maintien de l'impôt sur le revenu global une question dogmatique. Le député Adolphe Buyl, directeur du journal libéral *L'Étoile Belge*, est favorable à la suppression totale de la supertaxe, impôt juste en théorie, mais injuste dans son application, laquelle n'est que « boiteuse, imparfaite, laissant la porte ouverte aux fraudes les plus importantes »³⁹. Le congrès national du Parti libéral, qui s'est tenu le dimanche 13 mars, approuve la collaboration au gouvernement, tant que ce dernier reste fidèle à sa mission de consolider la situation économique, ce qui passe par la nécessité d'aménager la supertaxe⁴⁰. Tout comme la droite catholique, le Parti libéral instrumentalise l'inadéquation de la supertaxe aux réalités économiques pour défendre la réduction du fardeau fiscal sur les revenus mobiliers. Le retour au paradis fiscal d'avant-guerre est

³³ *Le Drapeau rouge*, 22 mars 1927.

³⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1013.

³⁵ *Ibid.*, p. 1012.

³⁶ Projet de loi modifiant la supertaxe, *Doc., op.cit.*, n° 128, pp. 2-3.

³⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1013.

³⁸ *La Libre Belgique*, 17 mars 1927.

³⁹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1015.

⁴⁰ *La Meuse*, 14 mars 1927.

l'objectif ultime. L'argumentation de la Ligue de l'Intérêt public s'est ainsi largement diffusée et légitimée depuis la crise du franc. Le principe de la justice fiscale égalitariste qui vise essentiellement les hauts revenus, rendu possible suite aux horreurs de la Grande Guerre, est en passe d'échouer. La droite veut tenter une nouvelle approche de la justice dans l'impôt, qui combine le maintien de certaines idées nouvelles comme la progressivité des taux, avec la légitimation d'une approche plus libérale et moins interventionniste de l'appareil étatique sur les flux de capitaux⁴¹. « Plus vous aurez de grosses fortunes », s'exclame le comte catholique Pierre de Liedekerke sous les applaudissements de la droite, « plus vous aurez de personnes qui oseront entreprendre de grandes œuvres et risquer de gros capitaux. (...) Quelqu'un qui a beaucoup d'argent intervient dans des industries, dans des lignes de navigation, dans des banques, etc. ; son argent travaille sans cesse pour tous et cet argent ainsi engagé est avantageux pour la masse, tout autant qu'à celui qui le possède. »⁴²

Au sein de la commission parlementaire, les membres se sont prononcés à la majorité en faveur du projet de loi⁴³. À la Chambre, le Parti ouvrier parvient à modifier légèrement l'article diminuant le taux de la supertaxe, de sorte que les fortunes de plus d'un million devront continuer à payer un impôt de 30% et non de 25%⁴⁴. C'est la seule victoire des socialistes, qui leur permet de ne pas perdre entièrement la face au sein de la soi-disant union nationale. Houtart remporte quant à lui une victoire presque totale, une fois le projet amendé : 126 oui, 4 non et 13 abstentions⁴⁵. Le rendement de la supertaxe passe de 500 millions en 1927 à 390 millions en 1928⁴⁶. Le détricotage de la législation fiscale de 1919 a commencé.

3) Croissance économique, dégrèvements fiscaux

À partir de 1927, la Belgique connaît une très forte croissance de sa production et de ses exportations. Les capitaux affluent en masse. Le chômage est au plus bas. Le revenu des dividendes, des rentes et des propriétés grimpe en flèche, surtout en comparaison des salaires. Les ménages s'endettent considérablement auprès des banques privées. L'euphorie est à son comble⁴⁷. Le revenu national passe de 49,9 milliards de FB en 1926 après la stabilisation, à 72,8 milliards en 1928⁴⁸.

Dès mars 1927, le budget ordinaire connaît un solde positif de 32,5 millions⁴⁹. Fort de ces excédents de recettes, Houtart entreprend de dégrever un certain nombre de taxes pour en adapter l'application au boom économique ambiant. La commission royale a en effet souligné qu'il y a « un intérêt public et urgent à alléger, dans une mesure notable, les charges actuelles, dont le maintien ne tarderait pas à compromettre la situation économique du pays »⁵⁰. En mars 1927, la taxe sur les automobiles est réduite pour satisfaire les organisations d'automobilistes et s'adapter à la

⁴¹ On retrouve cette même réorientation de la fiscalité en Grande-Bretagne. Entre 1924 et 1929, Churchill dame le pion aux travaillistes en légitimant la fiscalité progressive lorsqu'elle permet de créer des incitants à l'investissement pour le profit individuel. Son approche permet de protéger le capitalisme des attaques de la gauche. Martin DAUNTON, *Just taxes, op.cit.*, p. 123.

⁴² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 mars 1927, p. 1016.

⁴³ Projet de loi modifiant la supertaxe, *Doc., op.cit.*, n° 128, p. 7.

⁴⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 6 avril 1927, p. 1237.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 1239.

⁴⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1928, *Doc., Ch., 1927-1928*, n° 4/I, p. 6.

⁴⁷ André MOMMEN, *The Belgian economy in the 20th century*, Londres, Routledge, 1994, p. 7.

⁴⁸ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium, op.cit.*, p. 222.

⁴⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 14 mars 1927, p. 11.

⁵⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « Commission de coordination et de simplification des lois d'impôts (...) », *op.cit.*

dévaluation du franc⁵¹. Comme le souligne le rapport, le projet consacre une politique inaugurée par la réforme de la supertaxe et que « le pays appelle de ses vœux »⁵². En avril 1927, les taux de la taxe sur les spectacles passent de 10 à 5% afin de faciliter aux exploitants l'adaptation de leurs prix d'entrée à la valeur nouvelle de la monnaie nationale⁵³.

En mai 1927, Houtart se montre désireux de donner satisfaction aux revendications du commerce et de l'industrie charbonnière. Il reconnaît qu'il y a un intérêt économique et social à favoriser les fusions de sociétés, actuellement ralenties par les charges fiscales qui grèvent une telle opération. Il élabore donc un projet de loi qui porte modification à la fois aux droits d'enregistrement et de transcription ainsi qu'aux impôts sur les revenus qui deviennent exigibles à cette occasion. D'après les lois en vigueur, les droits d'enregistrement et de transcription sont respectivement de 1,20% et 1,80%. Le projet les réduit au tiers, c'est-à-dire à 0,40% et à 0,60%. Enfin, l'impôt cédulaire mobilier ne sera plus réclamé sur les plus-values à l'occasion des liquidations de sociétés par actions qui ont lieu par fusion ou absorption⁵⁴. Le projet de loi, largement adopté sans aucune discussion ou opposition⁵⁵, répondrait à des nécessités économiques, lit-on dans le rapport parlementaire. Ces nécessités sont la réduction des frais généraux sur la production, aux fins d'intensifier la production et de permettre de soutenir la concurrence, d'organiser l'exportation et forcer les barrières douanières⁵⁶. Tout est mis en place pour rendre les entreprises les plus compétitives possibles. La Belgique n'est d'ailleurs pas la seule à réviser sa législation fiscale sur les entreprises et les sociétés. Au Grand-Duché de Luxembourg, un régime fiscal spécial et libéral est offert aux holdings venues s'installer sur le territoire afin d'éviter la double imposition des titres de sociétés. Cette loi de 1929, couplée au secret bancaire, transforme le Luxembourg en place financière de premier plan⁵⁷.

En juillet 1927, le gouvernement Jaspas tente d'entreprendre la péréquation de l'impôt cédulaire professionnel (progressivité ralentie et tranches élargies). D'autre part, suivant les recommandations de la commission royale, les redevables de la taxe professionnelle recevront la faculté de demander que leurs revenus professionnels imposables soient fixés forfaitairement pour une période triennale sur la base de la moyenne annuelle des revenus des trois dernières années. L'objectif du forfait, qui resterait facultatif pour le redevable, est de faciliter la perception de l'impôt⁵⁸.

La commission parlementaire rejette cependant le projet de loi, par douze votes favorables contre douze. Les parlementaires estiment que l'impôt sur les revenus professionnels ne s'est pas sensiblement alourdi depuis 1920, au contraire des autres impôts cédulaires et de la supertaxe. La

⁵¹ Projet de loi modifiant le régime fiscal des véhicules à moteur, exposé des motifs du 16 mars 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 141, p. 2.

⁵² Projet de loi modifiant le régime fiscal des véhicules à moteur, rapport du 1^{er} juin 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 221, p. 1.

⁵³ Projet de loi modifiant la législation en matière de taxe sur les spectacles ou divertissements publics, exposé des motifs du 27 avril 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 181, pp. 1-2.

⁵⁴ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement et de transcription et sur les impôts sur les revenus en matière de fusion de sociétés, exposé des motifs du 11 mai 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 195, pp. 1-2.

⁵⁵ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement et de transcription et sur les impôts sur les revenus en matière de fusion de sociétés, *Ann. Parl.*, Ch., 1926-1927, séance du 13 juillet 1927, p. 2224.

⁵⁶ Projet de loi apportant des modifications aux lois sur les droits d'enregistrement et de transcription et sur les impôts sur les revenus en matière de fusion de sociétés, rapport du 30 juin 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 279, p. 1.

⁵⁷ Luc HOMMEL, *Les holdings luxembourgeoises : faut-il instaurer en Belgique un régime fiscal spécial pour les holdings ?*, Bruxelles, Bruylant, 1940, p. 3.

⁵⁸ Projet de loi modifiant les impôts sur les revenus, exposé des motifs du 5 juillet 1927, *Doc.*, Ch., 1926-1927, n° 286, pp. 4-5.

péréquation est jugée trop excessive. Les députés commissaires ont également peur du principe du forfait. Le risque serait grand qu'il facilite les contribuables à s'écarter de la réalité dans leur déclaration de revenus. Le projet est écarté⁵⁹. La péréquation exagérée de la supertaxe n'avait pourtant pas empêché son adoption par la majorité quelques mois plus tôt. Deux poids deux mesures ? C'est qu'entre le dépôt du projet et le rapport de la commission, la situation politique a évolué. Le gouvernement d'union nationale a démissionné en novembre 1927. Le POB est renvoyé dans l'opposition. Jaspas reconduit une coalition catholique-libérale à tendance conservatrice. Le baron Houtart demeure en charge des Finances⁶⁰.

La nouvelle majorité n'a-t-elle plus voulu entendre parler de péréquation de la cédule professionnelle ? Sans écarter totalement cette hypothèse d'une opposition politique catholique-libérale, la réponse vient plutôt de l'incertitude qui persiste quant à la stabilité budgétaire en 1928, tandis que l'impôt professionnel a pris une importance non négligeable au cours des dernières années. Le dégrever pourrait s'avérer dangereux à un moment où les difficultés budgétaires pourraient resurgir. Car s'il est moins symbolique que la supertaxe, il s'agit de l'impôt direct qui concerne le plus grand nombre de contribuables : 3.325.810 y sont assujettis en 1927. Les revenus professionnels encaissés en Belgique sont conséquents, comme indiqué dans le tableau suivant (qui permet également d'avoir une excellente estimation de la répartition des revenus des professions salariées et libérales). Modifier la répartition de cet impôt direct ne se fait donc pas à la légère.

Tableau 11 : répartition des revenus professionnels déclarés à la taxe cédulaire professionnelle (1927)

Importance des revenus	Nombre de contribuables	Revenus (en millions)	Impôt (en milliers)
Moins de 5000 FB	1.000.782	4503	3627
De 5000 à 10.000 FB	1.677.592	12.582	56.301
De 10.000 à 25.000 FB	562.783	9848	118.715
De 25.000 à 50.000 FB	61.205	2295	84.061
De 50.000 à 100.000 FB	16.362	1145	70.694
De 100.000 à 250.000 FB	5463	874	63.902
De 250.000 à 500.000 FB	1158	405	34.394
De 500.000 à 1.000.000 FB	338	236	22.312
De 1.000.000 à 2.500.000 FB	114	182	16.200
De 2.500.000 à 5.000.000 FB	10	35	3326
De 5.000.000 à 10.000.000 FB	3	21	2291

Source : Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, rapport du 26 mars 1930, *Doc., Ch., 1929-1930*, n° 186, p. 64.

La péréquation attendra encore un peu. Malgré les incertitudes, le budget 1928 laisse présager un avenir dégagé de toute instabilité monétaire. Les charges de la dette extérieure sont occupées à décroître, libérant des fonds pour les autres dépenses de l'État, qui s'élèvent à 7,5 milliards au total. Les recettes atteignent quant à elles 8,8 milliards ; les impôts rapportent à eux seuls plus de 7,4 milliards, soit 700 millions de plus qu'au budget 1927, malgré les dégrèvements⁶¹. La stabilité économique semble acquise. La croissance des flux de capitaux dans le pays gonfle tellement en

⁵⁹ Projet de loi modifiant les impôts sur les revenus, rapport du 21 juin 1928, *Doc., Ch., 1927-1928*, n° 248, pp. 1, 21.

⁶⁰ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 117.

⁶¹ Budget 1928, *Doc., Ch., 1927-1928*, n° 4, pp. 2-4.

cette période d'expansion que le produit de l'impôt cédulaire mobilier connaît un accroissement irrégulier. Il passe en effet de 575 millions en 1927 à 820 millions en 1928. À titre de comparaison, la cédule professionnelle reste stable à 470 millions pour les deux années successives⁶². En 1928, la pression fiscale monte à 12,54% du PNB. Elle était de 11,9% en 1926⁶³.

Cette pression fiscale ne plaît guère aux secteurs patronaux. Le CCI fustige le fardeau fiscal qui accable encore l'industrie belge, condamnant tout particulièrement l'impôt cédulaire mobilier et la supertaxe qui grèvent les revenus de capitaux. Le CCI s'adresse alors à Houtart pour plaider en faveur de l'allègement des impôts⁶⁴. Le ministre des Finances, débarrassé des socialistes, s'exécute. La redevance sur les mines, datant de 1810, est définitivement supprimée pour satisfaire l'industrie charbonnière⁶⁵. La commission parlementaire approuve à l'unanimité⁶⁶. Houtart propose, en avril 1929, de réduire de deux tiers le droit de timbre sur l'achat et la vente de titres étrangers. Ce droit, alors de 3%, n'est en effet que de 4‰ sur les titres belges. Il s'agit donc de favoriser les Belges à détenir un portefeuille de valeurs étrangères. Il faut en effet être attentif, selon le Ministre, à ne pas affaiblir par une fiscalité trop rigoureuse la position de la Belgique sur le marché financier international⁶⁷. La nécessité économique est incontestable aux yeux de la commission des Finances⁶⁸.

La taxation des valeurs mobilières, fort mobiles par définition, serait un exercice peu sûr, risquant de causer la fraude et l'évasion des capitaux. La diminution du droit de timbre permettra d'attirer les valeurs étrangères dans le pays, tout comme le Luxembourg avec sa nouvelle législation favorable aux holdings. L'essor actuel des flux de capitaux aux Bourses de Bruxelles et d'Anvers ne doit pas être entravé. Paul Wauwermans, rapporteur de la Commission, est très clair devant la Chambre. « Il est de l'intérêt fiscal de percevoir un droit atténué et je pense qu'ainsi la négociation de ces titres pourra continuer de se faire en Belgique. Si nous ne voulons pas que la négociation de ces titres se fasse au Luxembourg, en Suisse ou dans les Bourses françaises, il faut que nous diminuions les droits de timbres. »⁶⁹ Le projet est largement adopté par 79 oui contre 35 non⁷⁰.

À l'approche de la fin de la décennie, les finances de l'État se présentent sous les meilleures auspices. Elles semblent présager pour la Belgique un avenir financier des plus rassurants. La dette flottante, exigible à très court terme, qui atteignait en 1926 un chiffre considérable, constituait l'élément le plus dangereux. Alors que la fin de 1929 approche, elle sera pratiquement éteinte. Houtart estime qu'il n'y a plus lieu dès lors de constituer des excédents dans la balance budgétaire en vue de pourvoir à son remboursement. Il est temps, juge-t-il, de réaliser un nouvel allègement fiscal⁷¹. Celui-ci va être le plus conséquent de l'histoire du pays jusqu'alors.

⁶² Budget des Voies et Moyens pour 1928, *Doc., op.cit.*, n° 4/I, p. 6.

⁶³ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 112.

⁶⁴ René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique, op.cit.*, p. 107.

⁶⁵ Projet de loi supprimant la redevance sur les mines, exposé des motifs du 20 juin 1928, *Doc., Ch.*, 1927-1928, n° 241, p. 1.

⁶⁶ *Ibid.*, rapport du 5 juillet 1928, *Doc., Ch.*, 1927-1928, n° 261, p. 1.

⁶⁷ Projet de loi portant réduction du droit de timbre dû sur les titres étrangers, exposé des motifs du 23 avril 1929, *Doc., Ch.*, 1928-1929, n° 223, p. 1.

⁶⁸ *Ibid.*, rapport du 24 avril 1929, *Doc., Ch.*, 1928-1929, n° 241, p. 1.

⁶⁹ *Ibid.*, *Ann. Parl.*, Ch., 1928-1929, séance du 25 avril 1929, p. 1583.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 1619.

⁷¹ Budget des recettes et des dépenses pour 1930, *Doc., Ch.*, 1929-1930, n° 4, p. 1.

4) Régime nouveau, méthodes anciennes

1,6 milliard : c'est le montant spectaculaire du dégrèvement massif décidé par Houtart. Cet allègement fiscal doit compenser la charge des impôts qui ont été votés en 1926 pour conjurer la catastrophe financière dont le pays était menacé. Si près de la moitié des dépenses de l'État (4,1 milliards sur un total de 9,8 milliards) vont encore aux charges de la dette publique, celle-ci s'est fortement stabilisée. De 1928 à 1929, la dette s'est réduite de 1,35 milliard. S'élevant désormais à 52,97 milliards, elle ne représente plus que 60% du PNB en 1930. La dette flottante extérieure est éteinte depuis un an. La dette flottante intérieure s'est réduite à 633 millions⁷². Le revenu national, quant à lui, ne cesse d'augmenter de façon spectaculaire. De 72,8 milliards en 1928, il passe à 83,4 milliards en 1929 et continue de progresser en 1930 (il atteint 87 milliards cette année-là, soit un léger ralentissement par rapport aux augmentations depuis 1926, ce qui s'explique par le ralentissement de l'activité économique en fin d'année)⁷³.

Le gouvernement est rassuré. Les finances publiques semblent être saines. Le krach de la bourse américaine, le 24 octobre 1929, n'inquiète pas les banques belges. Houtart lui-même indique que la crise boursière n'a guère causé une grande émotion dans la haute finance. Le franc belge a une forte position et les finances publiques sont solides⁷⁴. Pour la première fois depuis la guerre, la fiscalité va être baissée considérablement pour accélérer les investissements et accroître les exportations. La logique est compréhensible, mais ce faisant, l'État supprime toute marge de manœuvre en cas de nouvelles difficultés financières. Ce risque n'arrête pas le ministre Houtart, toujours soutenu par le CCI. Mais d'après le ministre libéral Paul Hymans, certains milieux estiment que le gouvernement va trop loin dans la voie des dégrèvements, en présence des dangers d'une crise imminente qui aurait une répercussion défavorable sur le rendement des impôts durant les années prochaines. Hymans s'inquiète également qu'il faut craindre un chômage qui imposera au Trésor des indemnités assez considérables. Le Premier ministre Jaspar fait remarquer qu'il semble impossible d'éviter une crise économique suite à la crise financière de New-York. La baisse générale des valeurs va entraîner une restriction de la consommation. Mais Jaspar soutient les projets de son ministre des Finances. Il est persuadé que les grands travaux entamés autour du canal Albert permettront d'absorber la main-d'œuvre au chômage⁷⁵. Le gouvernement est ainsi conscient des dangers de la crise boursière américaine lorsqu'il décide, fin novembre, de persévérer dans la voie des dégrèvements.

Quatre projets de lois fiscales sont déposés en décembre 1929. Dès leur lecture, le Parti ouvrier promet de mener la bataille sans relâche pour éviter leur application. Si la majorité catholique-libérale et l'opposition socialiste sont d'accord pour reconnaître la nécessité de dégrever les impôts après quatre ans d'efforts pour relever les finances publiques, les deux groupes sont divisés sur la méthode et sur les conceptions en jeu. Les diminutions apportées aux impôts directs sont bien trop conséquentes pour la gauche, alors que les 1,5 milliard d'impôts votés en 1926 provenaient presque uniquement de la fiscalité indirecte. Il est question ici de baisser la fiscalité directe de 565 millions et la fiscalité indirecte d'un milliard, dont 750 millions pour la taxe de transmission et les

⁷² *Ibid.*, p. 16.

⁷³ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium, op.cit.*, p. 222.

⁷⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 8 novembre 1929, p. 2.

⁷⁵ *Ibid.*, 21 novembre 1929, pp. 2-4.

droits de timbre. De plus, aux yeux des socialistes, ce seraient surtout les classes riches qui profiteront de ces réformes⁷⁶.

Passons rapidement en revue les trois premiers projets. Le premier consacre quelques dégrèvements aux droits de douane et aux accises sur un certain nombre de produits de consommation et de matières premières⁷⁷. Si le gouvernement n'a jamais prétendu mener une politique protectionniste, il faut admettre que les difficultés financières de 1926 l'ont poussé dans cette voie. Les réductions ne touchent cependant pas à tous les produits pour maintenir une certaine protection aux industries nationales⁷⁸. Ces mesures sont adoptées sans grande difficulté : 76 oui, 41 non, neuf abstentions⁷⁹.

Le deuxième projet est bien plus conséquent et s'intéresse aux taxes perçues par l'administration de l'Enregistrement et des Domaines. La mesure phare concerne la diminution de la taxe de transmission de 2 à 1%, retournant donc à son taux originel. Elle disparaît même complètement pour les notes d'honoraires des professions libérales, à la grande colère des socialistes⁸⁰. La taxe de luxe, liée à la taxe de transmission, est abaissée à un taux uniforme de 6%. Les droits de timbre et d'enregistrement sur toute une série de produits sont largement diminués. Les droits sur les donations disparaissent pratiquement. Les droits de succession sont revus à la baisse ; les taux progressifs de la taxe successorale sont réduits et les tranches sont agrandies. Alors qu'il existait huit tranches pour les héritages inférieurs à 250.000 FB, il n'y en a plus que deux. Depuis 1919, la charge fiscale de la taxe successorale a été multipliée par 2,85. La coalition conservatrice estime cette progression bien trop élevée et divise par deux les taux existants⁸¹. La commission parlementaire propose quelques amendements mineurs, mais adopte le projet dans son ensemble⁸². Elle s'est toutefois déchirée sur la taxe successorale. Les socialistes y voient un énorme cadeau aux héritages des grosses fortunes et estiment que les taux progressifs en vigueur n'avaient rien d'excessifs⁸³. Le projet de loi est néanmoins adopté par 96 oui contre 63 non et sept abstentions⁸⁴. Le troisième projet supprime les centimes additionnels des taxes sur les automobiles, sur les spectacles, sur les jeux et paris, sur l'ouverture des débits de boissons et double les quotités exemptées de l'impôt sur le mobilier⁸⁵. La commission parlementaire appuie unanimement le projet⁸⁶ ainsi que la Chambre lors du vote (111 oui, 8 non, 10 abstentions)⁸⁷.

Le quatrième projet, visant la fiscalité directe, mérite qu'on s'y arrête plus longuement car il ne s'agit pas uniquement de dégrever. Des modifications sont incluses et le projet réalise « le retour à une fiscalité normale et modérée qui ne pourra que favoriser le développement futur de la

⁷⁶ Projets fiscaux, *Ann. Parl.*, Ch., 1929-1930, séance du 9 avril 1930, p. 1356.

⁷⁷ Projet de loi concernant les douanes et accises, exposé des motifs du 10 décembre 1929, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 14, pp. 1-2.

⁷⁸ Projet de loi concernant les douanes et accises, rapport du 18 février 1930, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 111, pp. 1-2.

⁷⁹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 6 juin 1930, p. 1973.

⁸⁰ *Ibid.*, séance du 9 avril 1930, p. 1359.

⁸¹ Projet de loi portant certaines réductions en matière de taxes assimilées au timbre ainsi que de droits de timbre, d'enregistrement et de succession, exposé des motifs du 10 décembre 1929, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 15, pp. 1-11.

⁸² Projet de loi portant certaines réductions en matière de taxes assimilées au timbre ainsi que de droits de timbre, d'enregistrement et de succession, rapport du 27 février 1930, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 139, pp. 1-2.

⁸³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 9 avril 1930, p. 1360.

⁸⁴ *Ibid.*, séance du 11 juin 1930, p. 2031.

⁸⁵ Projet de loi modifiant la législation en matière de taxes assimilées aux impôts directs, exposé des motifs du 10 décembre 1929, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 16, pp. 1-16.

⁸⁶ Projet de loi modifiant la législation en matière de taxes assimilées aux impôts directs, rapport du 26 février 1930, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 135, p. 1.

⁸⁷ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 6 juin 1930, p. 1972.

richesse »⁸⁸. Doux euphémisme pour désigner notamment la réforme, cette fois-ci majeure, de la supertaxe.

Reprenons les modifications dans l'ordre du projet. Impôt cédulaire immobilier : son taux est abaissé de 10 à 9%, puis à 7% suite au vœu de la commission de revenir au taux d'avant-guerre. Les 10% d'additionnels extraordinaires votés en 1926 sont supprimés. Impôt cédulaire mobilier : d'après Houtart, il serait trop complexe, onéreux et peu équitable. Le taux de 22% sur les dividendes est maintenu, mais il passe de 16,5 à 16% sur les revenus d'obligations de créances et les revenus locatifs. Il passe dans un premier temps de 10 à 9% sur les revenus de capitaux investis dans les affaires industrielles, commerciales ou agricoles⁸⁹ avant d'être supprimé totalement sur l'avis de la commission des Finances⁹⁰.

Les revenus du capital mobilier ont pris une ampleur spectaculaire en Belgique au cours des dernières années. En 1928, ce sont plus de 7,5 milliards de FB qui sont déclarés à la cédule mobilière. Il est clair que dans l'esprit des défenseurs du projet de loi, les exonérations à la cédule mobilière permettront d'attirer toujours davantage de capitaux dans le pays⁹¹. Houtart y voit même une certaine justice à l'égard de la classe moyenne qui investit dans les affaires. « Tout cet ensemble de mesures concourra à mettre dans l'application des lois d'impôts plus de justice, plus de simplicité et rendra moins pénible l'accomplissement du devoir fiscal. »⁹² Impôt cédulaire professionnel : jusqu'alors, il était calculé par tranche de 5000 FB et le taux initial de 2% croissait de 1% par tranche, sans pouvoir dépasser 10% pour la partie des revenus excédant 40.000 FB. Avec le projet, la cédule professionnelle connaît une adaptation d'un nouveau barème fixe et forfaitaire pour les revenus inférieurs à 50.000 FB. Au-dessus de ce montant, les taux varient de 5 à 9% (ce montant maximal s'appliquant pour les revenus supérieurs à 200.000 FB). Un relèvement du minimum exonéré pour les familles nombreuses est également apporté⁹³.

Enfin, la supertaxe est supprimée. Dans un article titré « Les dangers de notre système fiscal » paru dans *La Revue Générale* en février 1929 et dans un court essai publié en 1930, le comte Louis de Liedekerke, membre d'une certaine Ligue pour la Défense de la Propriété, attaque durement la supertaxe dont les conséquences seraient néfastes pour l'économie, créant une inquisition dans les affaires personnelles de chacun. Sa conclusion, dans les deux textes, est sans appel. L'impôt global serait immoral, inquisitorial, anti-économique et doit disparaître⁹⁴. *Le Peuple* se plaint du « défaitisme fiscal » du comte⁹⁵. Mais les représentants « des grands intérêts économiques du pays – Chambres de commerce, groupements industriels, associations professionnelles, etc. » formulent le vœu de changer le système radicalement, explique le baron Houtart à la Chambre. Et il répond à ce vœu avec joie. À l'impôt sur le revenu global déclaré, ce projet substituerait un système d'impôt complémentaire sur le revenu présumé d'après certains indices de la richesse. Régime nouveau, méthodes anciennes. La technique indiciaire était celle de la contribution personnelle du XIX^e siècle.

⁸⁸ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, exposé des motifs du 10 décembre 1929, *Doc.*, Ch., 1929-1930, n° 13, p. 1.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 3-12.

⁹⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 10 avril 1930, p. 1406.

⁹¹ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, *Doc., op.cit.*, n° 186, p. 42.

⁹² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 10 avril 1930, p. 1406.

⁹³ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, *Doc., op.cit.*, n° 13, pp. 12-23.

⁹⁴ Louis DE LIEDEKERKE, « Les dangers de notre système fiscal », *Revue Générale*, février 1929, pp. 157-178 ; ID., *Contre les impôts personnels*, Bruxelles, Librairie Albert Dewit, 1930, p. 15.

⁹⁵ *Le Peuple*, 14 mars 1930.

Il semblerait que ce soit Jules Ingenbleek lui-même, au sein du comité consultatif financier, qui soit le père de cette nouvelle supertaxe indiciaire⁹⁶. On s'en rappelle, l'ancien secrétaire du Roi s'était montré défavorable à la technique de la déclaration obligatoire dans son étude de 1917, où il préférait des indices de richesse additionnés à une forme de déclaration volontaire. Selon Houtart, les indices de richesses permettront d'éviter la fraude et de réaliser une grande modération de l'impôt⁹⁷. La technique indiciaire, écrit-on dans la *Gazette de Charleroi* libérale, a la « supériorité d'encourager l'épargne »⁹⁸. Ces indices sont déterminés selon cinq bases, pratiquement identiques à celles de la vieille contribution personnelle, à savoir : la valeur locative des habitations ; la valeur locative du mobilier garnissant ces habitations (l'impôt sur le mobilier de 1921 sera donc incorporé ici) ; les domestiques ; les chevaux ; les voitures automobiles, bateaux et avions. Les taux de la nouvelle surtaxe indiciaire – le nom de supertaxe, tout un symbole, est abandonné – débiteront à 1% pour les revenus entre 20.000 et 60.000 FB (pas d'impôt en-dessous de 20.000 donc), puis grimperont, selon des tranches de 20.000 FB, à 15% maximum pour les revenus supérieurs à 340.000 FB. L'impact de la supertaxe sera ainsi réduit, grosso modo, par trois voire par quatre en moyenne⁹⁹.

L'étude de cas individuels démontre qu'en fonction des indices, l'impact de la supertaxe sera parfois réduit de manière bien plus spectaculaire. Prenons deux exemples. Dans un premier cas, un individu payait 31.600 FB de supertaxe ; il possède quatre servantes, un chauffeur, deux domestiques, deux automobiles ; son revenu cadastral s'élève à 3000 FB ; son mobilier déclaré à 36.000 FB ; il a quatre enfants à charge. Suivant ces indices de richesse et après calcul de la valeur locative, il ne paiera plus que 4900 FB de surtaxe indiciaire. C'est une différence de 26.700 FB. Dans un second cas, un individu payait 83.100 FB de supertaxe ; il possède un chauffeur, une servante, un jardinier, un domestique ; son revenu cadastral s'élève à 1608 FB ; son mobilier déclaré à 50.000 FB ; il a trois enfants à charge. Il ne paiera plus que 2200 FB de surtaxe indiciaire. C'est une réduction de 80.900 FB¹⁰⁰. De telles situations font comprendre que la surtaxe avantage largement les individus fortunés dont les revenus de capitaux mobiliers seront désormais écartés du nouvel impôt.

Au sein de la commission des Finances, la minorité des députés socialistes s'oppose au changement radical de la supertaxe ; mais la majorité catholique-libérale appuie entièrement le projet. La supertaxe ne permettrait pas, selon eux, de réaliser la justice dans l'impôt¹⁰¹. Les socialistes sont furieux. Ils étaient prêts à baisser les taux marginaux supérieurs tant que des exonérations à la base restaient incluses. Mais en supprimant la déclaration obligatoire, le projet va trop loin. Joseph Merlot accuse ouvertement le ministre Houtart, qui représente « la très haute

⁹⁶ Le comité consultatif financier, dirigé par Theunis, s'est lui-même divisé sur la question de la technique indiciaire, estimant qu'il ne faudrait l'utiliser que pour un impôt d'appoint. AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « rapport du Comité », *op.cit.* C'est Vandervelde qui, à la Chambre, explique que le choix final des indices de la richesse, combiné au maintien de la progressivité, a été influencé par Ingenbleek. *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 11 avril 1930, p. 1429.

⁹⁷ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, *Doc., op.cit.*, n° 13, pp. 23-34.

⁹⁸ *Gazette de Charleroi*, 13 mars 1930.

⁹⁹ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, *Doc., op.cit.*, n° 13, pp. 23-34.

¹⁰⁰ Ces exemples sont fournis par Émile Carlier, l'expert socialiste de la fiscalité. La seule critique qu'on peut émettre à l'égard de ses calculs, plus approfondis dans les archives, est qu'en théorie, le calcul de la valeur locative, indice de richesse primordial, devra encore être adapté par le gouvernement. Les exemples donnés reposent donc sur le calcul de la valeur locative en 1930 *avant* adaptation. Les différences entre la supertaxe et la surtaxe indiciaire demeurent néanmoins hallucinantes, même en imaginant une surtaxe rehaussée. *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 7 mai 1930, p. 1610.

¹⁰¹ Projet de loi modifiant la législation en matière d'impôts directs, *Doc., op.cit.*, n° 186, p. 3.

bourgeoisie », de vouloir détruire la supertaxe et ce qu'elle avait de juste. La surtaxe indiciaire serait un projet excessivement réactionnaire. « Oui, c'est une canaillerie que vous allez commettre. »¹⁰² D'après Merlot, sur un total de 39 milliards de revenus frappés de la cédule mobilière entre 1920 et 1928, il y a 13,5 milliards qui ont été déclarés à la supertaxe, 9 milliards qui en ont été exonérés légalement, et 16 milliards qui ont été fraudés¹⁰³. Il serait donc très clair pour le bourgmestre de Seraing que la grande bourgeoisie n'a jamais eu le sens du devoir patriotique. Et le gouvernement les récompense ! Non, le groupe socialiste ne suivra pas. Pour Vandervelde, le gouvernement Jaspars est occupé à détruire l'instrument de justice fiscale que le gouvernement de 1919 avait forgé¹⁰⁴.

Il va sans dire que les communistes ne portent également aucune affection pour les mesures du gouvernement. Jacquemotte ne mâche pas ses mots. « Les projets fiscaux du gouvernement ne constituent qu'une nouvelle attaque contre les intérêts des masses laborieuses belges, une défense des intérêts des gros industriels et de la haute finance. »¹⁰⁵ Son discours n'a guère changé depuis 1925. Fidèle à ses idées marxistes-léninistes, le député communiste voit dans l'abrogation de la supertaxe la nécessité absolue d'organiser la lutte des classes contre la bourgeoisie pour émanciper la classe ouvrière. Contrairement aux socialistes qui se seraient satisfaits d'une baisse des taux marginaux supérieurs, le PCB refuse tout compromis¹⁰⁶.

Houtart, réputé pour son amabilité, défend son projet avec de grands talents d'orateur et une extrême politesse à l'égard de ses adversaires. Il ne mène pas une politique de classe ; les dégrèvements, dans leur ensemble, permettront de soulager l'entièreté de la population, riches et pauvres. Ce sera là une saine politique de démocratie. Il estime dommageable que les socialistes ne parlent que de la supertaxe, par calcul politique pour exciter la population, alors qu'il faut considérer les projets comme un tout. Et la réforme de la supertaxe serait nécessaire ; elle est réclamée depuis des années par tous les groupements économiques. Le baron ne remet pas en question la nécessité de la supertaxe de 1919 à 1926, au nom de la justice fiscale, pour redresser les finances publiques. Mais ce temps est passé. Il faut arrêter de taxer trop lourdement les revenus des classes fortunées pour favoriser la constitution des capitaux et éviter leur évasion. « Nous nous sommes habitués depuis la guerre, et sous le signe des calamités que nous avons subies, à une fiscalité qui, autrefois, aurait paru monstrueuse. Mais c'est le fait d'une période difficile, où les classes riches devaient accomplir de grands sacrifices, qui n'auraient pu être supportés par la classe moyenne et encore moins par la classe inférieure. Cette période est passée, il ne s'agit pas de maintenir la fiscalité à de pareils taux : ce ne serait plus de l'impôt, ce serait du pillage. »¹⁰⁷

Et la déclaration ne fonctionne pas, variant selon les consciences des contribuables. Maintenir la déclaration, c'est se heurter, selon Houtart, qui reprend là le raisonnement d'Ingenbleek¹⁰⁸, au dilemme d'une énorme proportion de dissimulations qui enlève à l'impôt tout caractère de justice, ou bien d'un contrôle tyrannique et hautement nuisible à la prospérité du pays. Pour Houtart et Ingenbleek, les arguments théoriques de 1919 ont échoué devant ce dilemme. Mieux vaut se fier

¹⁰² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 9 avril 1930, p. 1367.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 1368.

¹⁰⁴ *Ibid.*, séance du 11 avril 1930, p. 1428.

¹⁰⁵ *Ibid.*, séance du 16 avril 1930, p. 1575.

¹⁰⁶ *Loc.cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, séance du 10 avril 1930, p. 1407.

¹⁰⁸ *Ibid.*, séance du 11 avril, p. 1430.

aux éléments essentiels du train de vie, aux indices de la richesse que l'administration connaît déjà bien grâce à l'ancienne contribution personnelle¹⁰⁹.

D'ailleurs, par circulaire du 28 janvier 1928, Houtart avait déjà conseillé à son administration de tenir compte de certains indices comme « séjour d'été, nombre de domestiques, l'usage d'un yacht, etc. » pour compléter les renseignements relatifs aux revenus des contribuables, réintroduisant discrètement les indices de richesse deux ans avant la suppression officielle de la supertaxe. Cette circulaire démontre que les pratiques d'imposition sont en décalage complet avec les lois fiscales mises en place après la Grande Guerre et qu'il ne s'agit pas uniquement d'une impréparation de l'administration, mais bien d'une stratégie politique des conservateurs pour mettre fin aux prélèvements de la supertaxe sur les capitaux¹¹⁰.

En fin de discours, le Ministre reçoit les applaudissements de toute la droite¹¹¹. Les libéraux, eux, appuient les projets fiscaux, reconnaissant dans l'application de la supertaxe des défauts majeurs et une inquisition fiscale qui doivent cesser afin de laisser aux citoyens soumis à l'impôt la plus large liberté possible¹¹². Lors d'une assemblée générale à Charleroi, le dimanche 16 mars, le Parti libéral a d'ailleurs tranché en faveur de la suppression de la supertaxe¹¹³. « La fiscalité socialiste est entamée, elle n'est pas jetée bas sans doute, mais elle est ébranlée », écrit-on avec réjouissance dans *L'Indépendance belge*¹¹⁴.

Mais les démocrates-chrétiens appuieront-ils les projets fiscaux de leur propre majorité ? Tout peut encore basculer. Les démocrates-chrétiens manifestent une grande nervosité à l'égard du projet de suppression de la supertaxe, qu'ils jugent indéfendables, rapporte *Le Peuple*¹¹⁵. *La Libre Belgique* confirme que des démocrates-chrétiens se sont montrés très hostiles vis-à-vis du remplacement de la supertaxe par un impôt indiciaire, lors d'une réunion de la Droite catholique le mardi 4 mars¹¹⁶.

À la Chambre, l'ancien Premier ministre Pouillet regrette profondément la suppression de la supertaxe, que ne compense pas l'instauration de la surtaxe indiciaire. Or, la supertaxe est « d'une impérieuse justice » à ses yeux, même si elle ne doit jamais devenir un instrument de confiscation des gros revenus¹¹⁷. Pouillet admet à ce propos que les taux en vigueur sont trop élevés, mais il ne comprend guère pourquoi la déclaration est remplacée par la technique indiciaire. Reste le problème majeur de la fraude que pose la supertaxe. Aux yeux de Pouillet, il est impensable de se tourner, comme le voudraient les socialistes ou les communistes, vers un renforcement des moyens inquisiteurs du fisc. Ce serait trop dangereux. Et inutile : la Belgique reste suffisamment proche de centres financiers comme le Luxembourg, Maastricht ou Bâle pour pousser les valeurs mobilières à se cacher presque impunément si les lois fiscales se durcissent. Non, ce sont les taux qu'il faut avant tout réduire. Mais Pouillet ne veut pas provoquer une crise ministérielle, qui remettrait en question la cause flamande, la cause des assurances sociales et les grands travaux autour du canal Albert, auxquels le gouvernement Jaspar a le mérite de s'attaquer. L'exemple de la chute du

¹⁰⁹ *Ibid.*, séance du 10 avril 1930, p. 1407.

¹¹⁰ *Moniteur des intérêts matériels*, 4-5 mai 1928.

¹¹¹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 10 avril 1930, p. 1424.

¹¹² *Ibid.*, séance du 11 avril 1930, p. 1440.

¹¹³ *Gazette de Charleroi*, 18 mars 1930.

¹¹⁴ *L'Indépendance belge*, 13 avril 1930.

¹¹⁵ *Le Peuple*, 3 mars 1930.

¹¹⁶ *La Libre Belgique*, 5 mars 1930.

¹¹⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 11 avril 1930, p. 1433.

gouvernement du social-démocrate Hermann Müller en république de Weimar, sur la question des assurances chômages, inquiète Poulet. Un courant antidémocratique commence à secouer l'Allemagne, dit-il, alors que le président Hindenburg, désireux de créer un gouvernement antiparlementaire et antimarxiste, a écarté Müller pour le remplacer par Heinrich Brüning au poste de chancelier. Poulet préfère transiger avec les conservateurs catholiques pour éviter un scénario similaire de crise gouvernementale. Les démocrates-chrétiens se résignent donc à la suppression de la supertaxe¹¹⁸. Dans *Le Peuple*, Vandervelde décrit Poulet comme « le sauveur de M. Jaspar », ayant accepté le retour au mécanisme des indices de richesse contre la flamandisation de l'université de Gand¹¹⁹. Devant les députés, le dirigeant socialiste lâche ces quelques mots emplis de cynisme : « En somme, la supertaxe va être abrogée dans une Chambre où il y a une majorité pour la maintenir. »¹²⁰

Il y a donc deux conceptions de la fiscalité en jeu, deux visions symboliques de la supertaxe. Dans le chef du POB (et du PCB, bien que ce dernier milite pour un rôle plus confiscatoire de la fiscalité à l'égard de la bourgeoisie capitaliste), cet impôt doit conserver l'esprit que lui a insufflé le législateur de 1919, puis de 1925 lors de la réforme de Janssen, à savoir un fardeau fiscal sur les riches pour contribuer à la vie en société. Ce patriotisme fiscal des plus fortunés était la juste rançon de la guerre. La supertaxe devrait dès lors être maintenue dans sa forme affûtée en décembre 1925 : un impôt de classe qui exonère largement à la base et qui pèse lourdement sur les plus aisés.

À droite, l'approche théorique de la supertaxe est bien différente. Henri Jaspar, l'homme le plus puissant de la Belgique des années 1920, derrière Francqui probablement, trouve la formulation parfaite à propos de ce que la droite qualifie d'approche confiscatoire des revenus du capital de la part de la gauche : « votre seul moyen est d'entourer le pays de fils de fer barbelés pour empêcher les capitaux de sortir, et d'instaurer, à l'intérieur, une inquisition perfectionnée. »¹²¹ Dans le chef des conservateurs catholiques, des libéraux et des démocrates-chrétiens, c'est une vision libérale de la fiscalité qui l'emporte, bien qu'à des degrés divers (notamment sur le maintien ou non de la déclaration). Tout d'abord, le principe marxiste de la lutte des classes est rejeté. Un impôt de classe ne peut donc être maintenu ; la supertaxe est issue d'un compromis né de la Grande Guerre, rien de plus. Les finances publiques ont retrouvé un équilibre normal, il est donc naturel de dégrever la population, y compris les plus riches. Le gouvernement a dû toutefois composer. Il a dû atténuer ce que la suppression complète de la supertaxe eut de trop brutal aux yeux des démocrates-chrétiens et de la frange socialisante des libéraux. C'est pourquoi il n'est pas uniquement question d'abrogation, mais aussi d'instaurer une surtaxe indiciaire beaucoup plus légère et progressive, dont les indices ne concernent pas les revenus de capitaux. Progressive, car la progressivité reste un principe acquis de justice fiscale. Légère, car il ne faut pas franchir la limite tyrannique de la confiscation de la richesse acquise. Le comte Pierre de Liedekerke le résume en une phrase. « J'accepte de payer plus que d'autres, d'aider la nation, mais pourquoi s'obstiner à exiger de nous un impôt vexatoire et antiéconomique ? »¹²²

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 1434-1435.

¹¹⁹ *Le Peuple*, 13 avril 1930.

¹²⁰ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 11 avril 1930, p. 1435.

¹²¹ *Ibid.*, séance du 15 avril 1930, p. 1523.

¹²² *Ibid.*, séance du 22 mai 1930, p. 1802.

Puisqu'on ne peut pas contrôler correctement les valeurs mobilières (ou plutôt, puisqu'on ne *vent* pas les contrôler afin d'éviter une terrible inquisition fiscale dont l'épouvantail convient fort bien), la seule possibilité consisterait à amoindrir la menace de taxation qui pèse sur elles. Il n'en découle plus d'injustice entre les contribuables honnêtes et les fraudeurs. Cette approche théorique est évidemment bien plus favorable politiquement aux milieux capitalistes de la finance et de l'industrie. Elle n'est également pas contradictoire avec les politiques sociales menées par le cabinet Jaspar. Les promesses de faire rayonner économiquement la Belgique en abaissant les impôts permettent, dans l'esprit de ses défenseurs, de développer les réformes sociales qui doivent accompagner la croissance économique.

Des deux approches, c'est la seconde qui l'emporte dans les cercles du pouvoir. La coalition catholique-libérale se montre soudée lors du vote. Le projet consacré aux impôts directs et au remplacement de la supertaxe est adopté par 92 oui contre 67 non et 2 abstentions¹²³. La pression fiscale passe de 12% en 1929 à 9,27% en 1930¹²⁴. En 1930, le nouvel impôt complémentaire, sorte de vieille contribution personnelle rafraîchie, ne touche qu'un peu plus de 27.000 contribuables et ne rapporte plus que 80 millions¹²⁵. À la veille du krach de 1931, écrit l'historien Christophe Farquet, la Belgique est redevenue un paradis fiscal¹²⁶.

La Belle Époque peut reprendre son cours. Aux yeux des conservateurs, la taxation élevée des revenus du capital mobilier et leur déclaration n'aura été qu'une parenthèse née de la guerre qu'il faut oublier au plus vite. L'économie nationale bénéficie toujours de la haute conjoncture engendrée par la dévaluation de 1926. Les cours des rentes d'État connaissent une hausse de 12% entre 1928 et 1929. Les hypothèques se consentent au taux extraordinairement élevé de 8 ou 9%, net d'impôt : environ 3,5 milliards de FB ont été placés sur hypothèque en 1928, alors qu'il n'y en avait que 1,8 milliard en 1926. Les titres en bourses absorbent une grande partie de l'épargne (ceux du secteur de la sidérurgie ont augmenté de 77% en un an !) : le total des actions nouvelles émises en 1928 atteint le chiffre formidable de 12,25 milliards¹²⁷.

Les holdings belges voient leurs capitaux passer de 21,2 milliards en 1926 à 42,7 milliards en 1930¹²⁸. Les avoirs de la plus grande holding du pays, la Société Générale, de 482 millions en 1913, atteignent 6515 millions en 1930¹²⁹ – soit 930,7 millions en francs belges d'avant-guerre¹³⁰. Ceux de la Caisse centrale du Crédit (*Middenkredietkas*) du *Boerenbond*, coopérative politico-financière catholique et troisième plus grande banque du pays derrière la Société Générale et la Banque de Bruxelles, passent de 228,8 millions en 1920 à 655 millions en 1925 et 1481,3 millions en 1930 ; les dirigeants de la Caisse centrale du Crédit décident d'utiliser ces dépôts de la paysannerie flamande pour investir dans les affaires industrielles, à travers la filiale de *l'Algemeene Bankvereniging*¹³¹. Les milieux bancaires agissent dangereusement, comme si rien ne pouvait leur arriver. Et cerise sur le

¹²³ *Ibid.*, séance du 28 mai 1930, p. 1881.

¹²⁴ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 94.

¹²⁵ Rapport au Roi, *Pasinomie*, 22 février 1935, p. 132.

¹²⁶ Christophe FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse, op.cit.*, p. 244.

¹²⁷ Fernand BAUDHUIN, « La vie économique et financière », *Revue Générale*, février 1929, pp. 243-245.

¹²⁸ *Moniteur des intérêts matériels*, 18 octobre 1927 ; *ibid.*, 26-27 juillet 1930.

¹²⁹ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « Finance and Financiers in Belgium, 1880-1940 », in Youssef CASSIS (ed.), *Finance and Financiers in European history*, Cambridge, 1992, p. 320.

¹³⁰ 1₣ étant égal à 25 FB avant-guerre et à 175 FB suite à la stabilisation de 1926, il faut donc diviser par sept pour obtenir la valeur en franc d'avant-guerre.

¹³¹ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *Mensen maken geschiedenis. De Kredietbank en de economische opgang van Vlaanderen, 1935-1985*, Tielt, Lanno, 1985, pp. 34-35.

gâteau, grâce à l'introduction d'un système d'allocations familiales pour les travailleurs, en août 1930, le gouvernement augmente même ses dépenses sociales¹³².

Mais le mirage ne va guère durer. Outre-Atlantique, les banques américaines, en pleine crise bancaire, rapatrient depuis plusieurs semaines leurs avoirs placés dans les banques européennes. La crise financière se propage progressivement dans toute l'Europe, largement dépendante des emprunts réalisés sur les marchés financiers américains. À l'automne 1930, la situation économique se détériore en Belgique. Le paradis fiscal belge à peine renouvelé va être en proie à une implacable dépression ; la plus grande du XX^e siècle.

¹³² Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale, op.cit.*, pp. 33-37.

**3^e partie : Échecs et réussites du libéralisme fiscal
(1930-1940)**

I. Impôts de crise et fuite des capitaux (1930-1935)

1) Premières mesures de crise

L'intensité de la crise, en fin d'année 1930, surprend le gouvernement Jaspar. Tous les indicateurs économiques sont à la baisse. Le tassement du commerce international impacte durement la Belgique qui dépend de ses exportations. La production industrielle diminue, le chômage progresse. Comme partout en Europe, les ressources budgétaires sont affectées, coïncidant avec une forte augmentation des charges de la politique sociale et des pensions de guerre. Les excédents budgétaires de 1929 ont disparu. Début mars 1931, Houtart avertit ses collègues ministres qu'un déficit d'un milliard et demi est à prévoir¹.

Les premières mesures de crise sont alors prises ; limitation de l'embauche de main-d'œuvre étrangère et diminution des salaires des fonctionnaires². Ces premières interventions annoncent la politique déflationniste qui va être menée à mesure que la crise progresse. En clair, on croit le franc belge intouchable. L'austérité à tous les niveaux permettrait donc de compenser la diminution des prix sur le marché international, afin de maintenir la position de la Belgique en tant que pays exportateur. Ensuite, à côté d'une diminution des dépenses, une augmentation des recettes s'avère nécessaire. Dommage collatéral : le pouvoir d'achat diminue et l'activité économique interne s'affaiblit. Dès mars 1931, les tarifs des douanes sont revus à la hausse dans un arrêté royal pour protéger l'économie nationale³. Par malchance, tous les pays voisins ont la même idée. La spirale infernale de la dépression commence.

Le baron Houtart estime qu'il faut immédiatement lever pour 800 millions d'impôts nouveaux à rendement immédiat, soit la moitié du dégrèvement massif réalisé l'année précédente. Le reste du déficit, qui ne cesse de s'accroître, sera couvert par un emprunt d'un milliard et demi ainsi que par des réductions de dépenses de 300 millions. La situation est plus grave qu'en 1926, précise-t-il, car le pays ne souffre pas seulement d'une crise de trésorerie, mais aussi d'une crise économique intense. Toutes les classes de la population doivent contribuer au sacrifice que demande le pays, conclut Jaspar à l'adresse de son ministre des Finances⁴. Toute augmentation d'impôt sur les revenus du capital mobilier est toutefois à éviter. Trop dangereux pour l'économie, jugent les ministres catholiques et libéraux⁵.

Fin avril 1931, un projet de loi fiscale est déposé par Houtart, énumérant une longue série de modifications mineures visant à lever non plus 800 mais 1300 millions d'impôts car le déficit a continué de grandir. On note essentiellement les points suivants. Le taux de la taxe de transmission est doublé comme en 1926. Celui de la taxe de luxe passe de 6 à 8%. La progressivité des droits de succession, certains droits de douane et certaines accises sont majorés⁶. C'est un nouveau

¹ AGR, *Conseil des ministres*, 9 mars 1931, p. 22.

² Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, pp. 171-172.

³ AGR, *Conseil des ministres*, 12 mars 1931, p. 2.

⁴ *Ibid.*, 16 mars 1931, p. 9.

⁵ *Ibid.*, 31 mars 1931, p. 5.

⁶ Projet de loi portant création de ressources nouvelles destinées à parer aux moins-values budgétaires résultant de la crise économique, exposé des motifs du 28 avril 1931, *Doc.*, Ch., 1930-1931, n° 180, pp. 9-19.

gouvernement catholique-libéral, dirigé par le catholique Jules Renkin, qui entreprend de défendre le projet, plébiscité en commission des Finances⁷. Le cabinet Jaspar est tombé fin mai suite à une crise politique. Le remaniement n'impacte cependant pas le 12 rue de la Loi ; le baron Houtart reste le maître des Finances. *La Libre Belgique*, qui félicitait pourtant la politique de dégrèvement de l'année précédente, ironise : « M. Houtart est resté dans le ministère actuel pour travailler à la réparation, sur le terrain financier, des conséquences des fautes dont il est un des principaux responsables. »⁸

L'opposition socialiste passe à l'attaque. « Après les gaspillages, les impôts », titre avec colère *Le Peuple*⁹. A la Chambre, le député Max Hallet prend un malin plaisir à souligner l'incohérence de la coalition au pouvoir. On dégrève pour 1600 millions d'impôts, on recrée 1300 millions d'impôts. Quel désastre ! La surtaxe indiciaire, qui a remplacé la supertaxe, s'avère de surcroît un véritable échec au niveau du rendement attendu. La supertaxe aurait pu avoir un rendement de 800 millions ; la surtaxe n'a rapporté que 70 millions. Il ne fait aucun doute pour Hallet que c'était une erreur de dégrèver les riches contribuables en supprimant la supertaxe, alors qu'on savait fort bien que la crise était là et allait s'aggraver. Et maintenant, le gouvernement essaie de faire voter une majorité d'impôts indirects dont la presque totalité retombe sur la masse des contribuables. Hallet rappelle qu'en 1884, le cabinet libéral était tombé à la suite des « Graux » impôts ; face à l'imprévoyance actuelle, il serait temps de culbuter de la même manière la majorité conservatrice¹⁰.

Les catholiques se défendent. Certes, la supertaxe présentait un aspect démocratique indéniable, explique le démocrate-chrétien Jean-Elie Bodart, mais elle soulevait en pratique une énorme difficulté : l'impossibilité de contrôler efficacement les revenus du capital mobilier. Et vu l'absence de législation internationale en la matière, il est illusoire de penser que la Belgique seule peut trouver une solution¹¹. Houtart précise qu'il regrette profondément de devoir augmenter les impôts existants. Mais il est hors de question de majorer l'impôt cédulaire mobilier et la suppression de la supertaxe était nécessaire ; aller dans le sens contraire aggraverait la dépression de la Bourse et constituerait un péril pour la fortune nationale. La fortune mobilière belge a en effet perdu plus de 60% de sa valeur depuis deux ans¹².

C'est très simple pour la droite conservatrice ; il serait totalement inconsidéré de chercher à taxer plus lourdement le capital mobilier. C'est d'ailleurs la position défendue par deux experts du système fiscal et de l'économie belge : Ingenbleek et Baudhuin¹³. La coalition catholique-libérale fait bloc uni. Le projet de loi est adopté par 90 oui contre 62 non¹⁴. Il s'agit du dernier projet sur lequel aura travaillé le directeur général Charles Clavier. Détaché auprès du gouvernement persan en juillet 1931, il prendra sa retraite définitive en novembre 1935, après plus de trois décennies de bons et loyaux services au sein du département. C'est un autre expert d'une grande compétence, Rodolphe Putman, haut fonctionnaire qui avait participé aux sessions de la commission royale de

⁷ Projet de loi portant création de ressources nouvelles destinées à parer aux moins-values budgétaires résultant de la crise économique, rapport du 11 juin 1931, *Doc.*, Ch., 1930-1931, n° 207, p. 1.

⁸ *La Libre Belgique*, 24 juin 1931.

⁹ *Le Peuple*, 11 mai 1931.

¹⁰ Projet de loi portant création de ressources nouvelles destinées à parer aux moins-values budgétaires résultant de la crise économique, *Ann. Parl.*, Ch., 1930-1931, séance du 24 juin 1931, pp. 1836-1838.

¹¹ *Ibid.*, p. 1860.

¹² *Ibid.*, p. 1862.

¹³ *Ibid.*, p. 1863.

¹⁴ *Ibid.*, séance du 2 juillet 1931, p. 2025.

1926 aux côtés de Clavier, qui le remplace à la tête des Contributions directes¹⁵. Avec son étiquette politique plutôt conservatrice, Putman parviendra même à éclipser Clavier, l'érudit progressiste, au cours des deux décennies suivantes dans le rôle privilégié de théoricien et de technicien sur la presque totalité des projets fiscaux à venir.

A l'étranger, la fuite des capitaux commence à prendre des proportions catastrophiques. En mai 1931, la banque du *Kredit Anstalt* autrichien ferme ses portes tandis que les capitaux sont retirés à toute vitesse. La crise internationale du crédit est inaugurée pour de bon. En juillet, l'Allemagne ferme ses banques. En septembre, la livre sterling, stable depuis deux siècles, est renversée par la fuite fébrile des capitaux. Un mythe s'effondre. Le maintien des parités monétaires internationales perd sa priorité absolue et l'étalon-or est abandonné par la Grande-Bretagne qui est forcée de dévaluer sa monnaie¹⁶. L'effondrement de la livre sterling cause la panique à la Bourse de Bruxelles. La Banque nationale perd plus de 600 millions¹⁷.

Le ministre Houtart cherche à équilibrer le budget vaille que vaille en majorant à nouveau certains droits de douane et certaines accises par protectionnisme¹⁸. Il réduit en même temps la taxe cédulaire mobilière pour éviter la fuite totale des capitaux¹⁹. Des conventions bilatérales sont signées avec le Luxembourg, la France et l'Italie pour éviter les doubles impositions de mêmes revenus dans des pays différents. On commence à comprendre qu'une coopération entre administrations fiscales au-delà des frontières s'avère nécessaire et utile pour alléger le fardeau fiscal dans le domaine des relations internationales²⁰. Mais l'économie belge s'enfonce de plus en plus dans la dépression. Le chômage franchit la barre des 300.000 assurés au cours de l'hiver. Des mesures draconiennes sont décidées : les salaires des fonctionnaires sont à nouveau réduits et on tranche dans les dépenses sociales en rabaissant les pensions de l'État²¹. Le budget de la Prévoyance sociale a explosé, passant de 915 millions en 1931 à plus de 1500 millions en 1933²². En même temps, les banques privées belges, fortement engagées de manière imprudente dans l'industrie avec l'euphorie des années 1927-1929, souffrent de plus en plus de la fuite des capitaux. La plupart des banques belges sont alors des banques de type mixte, c'est-à-dire à la fois banques de dépôt et banques d'affaires. Ayant des avoirs dans des industries exportatrices, de nombreuses banques nouvelles se montrent très vulnérables à la crise économique, aux barrières douanières et à la récession du marché intérieur. En février et mars 1932, cinq banques ferment leurs guichets à Liège. La *Handelsbank* à Gand fait faillite en mars. Les banques anversoises se fragilisent²³.

Le protectionnisme des autres pays pousse le gouvernement belge à la surenchère. Suite au relèvement de la taxe d'importation en France, Jules Renkin – il a remplacé Houtart aux Finances

¹⁵ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 565, « Charles Clavier. Retraite », 5 novembre 1935.

¹⁶ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 234.

¹⁷ Fernand BAUDHUIJN, « Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'entre-deux-guerres », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Emile Bruylant, 1954, vol. 2, p. 55.

¹⁸ Projet de loi modifiant le tarif des douanes ainsi que certains droits d'accise et révisant des droits et taxes de consommation, exposé des motifs du 26 novembre 1931, *Doc.*, Ch., 1931-1932, n° 26, p. 1.

¹⁹ Projet de loi modifiant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, exposé des motifs du 23 décembre 1931, *Doc.*, Ch., 1931-1932, n° 89, p. 2.

²⁰ Projet de loi approuvant les conventions bilatérales avec le Luxembourg, la France et l'Italie dans le but d'éviter les doubles impositions, exposé des motifs du 2 décembre 1931, *Doc.*, Ch., 1931-1932, n° 36, pp. 1-2.

²¹ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 175.

²² Budget de la Prévoyance sociale pour 1931, *Doc.*, Ch., 1930-1931, n° 4-X, p. 1 ; Budget de la prévoyance sociale pour 1933, *Doc.*, Ch., 1932-1933, n° 4-Xbis, p. 1.

²³ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 234.

en février 1932 – décide de riposter en majorant le taux de la taxe de transmission sur les importations²⁴. Le taux en question passe à 4% pour les produits finis. Il n'avait alors varié qu'entre 1 et 2% depuis la création de la taxe en 1921²⁵. L'idée est bien sûr de rendre service aux industries belges exportatrices. En réalité, dans un contexte de crise où chacun s'arme de protectionnisme au commerce, la production de chaque pays se retrouve perdante. Le revenu national, de 87 milliards de FB en 1930, descend à moins de 70 milliards en 1932 et continue de baisser jusqu'en-dessous des 65 milliards en 1934²⁶. La politique déflationniste ne fonctionne pas. Les mécontentements suscités par les baisses de salaire déclenche en juillet 1932 un mouvement de grève sauvage dans les mines du Borinage, avant de s'étendre à tout le Hainaut. Les mesures d'économie sont provisoirement levées. Mais la masse de chômeurs continue de croître. Le Palais se montre de plus en plus nerveux face à la déroute des finances de l'État ; le déficit approche des deux milliards. Le Roi pousse Renkin à démissionner le 18 octobre 1932. Pour le souverain, la solution réside dans un cabinet fort qui consacre tous ses efforts à un plan de redressement radical fondé sur l'orthodoxie budgétaire et les économies²⁷. Il n'est pas encore question d'abandonner la politique de déflation.

2) La contribution nationale de crise

Charles de Broqueville, vétéran de la politique belge, devient Premier ministre et regroupe des as de la politique autour de lui : quatre anciens Premiers, six ministres d'État. Dans son discours de Malines, prononcé le 24 novembre devant les membres de l'Union catholique, de Broqueville affirme que le rétablissement des finances de l'État sera l'un de ses objectifs prioritaires. Il s'en prend durement au « virus socialiste » qui a corrompu les conceptions financières du gouvernement et affirme que la solution réside dans la déflation, pas dans l'impôt « du programme financier du socialisme » qui voudrait s'attaquer au capital²⁸. Henri Jaspar reçoit le portefeuille des Finances. Ce n'est pas un hasard si de Broqueville le choisit. Membre de presque tous les gouvernements qui se sont succédés depuis l'armistice, deux fois Premier ministre, protégé de Francqui, du reste consciencieux, travailleur, compétent, il éclipse par son savoir-faire tout autre rival et se montre fermement attaché à la politique de déflation pour protéger l'épargne des Belges²⁹. « Le déficit chronique ruine la fortune privée et la fortune publique », écrit Jaspar dans une note adressée à de Broqueville. Il faut « attaquer le mal dans sa racine » en coupant dans les dépenses³⁰. Francqui lui-même revient sur la scène politique en devenant membre du Comité du Trésor. Mais c'est un gouvernement provisoire car son premier acte consiste à acter la dissolution des Chambres. Des élections ont lieu le 27 novembre. Le cartel catholique-libéral se maintient³¹.

²⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 2 mai 1932, p. 5.

²⁵ Projet de loi autorisant le gouvernement à majorer le taux de la taxe de transmission à l'importation, exposé des motifs du 3 juin 1932, *Doc.*, Ch., 1931-1932, n° 221, pp. 1-2.

²⁶ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium*, *op.cit.*, p. 222.

²⁷ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 176.

²⁸ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 686, « discours du comte de Broqueville à la réunion des délégués de la province d'Anvers à Malines », 24 novembre 1932.

²⁹ Georges SION, *Henri Jaspar, portrait d'un homme d'État*, Bruxelles, Brepols, 1964, p. 74.

³⁰ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 690, « redressement financier, note de Jaspar (formation du gouvernement) », s.d.

³¹ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, T. 2, *op.cit.*, pp. 751-753.

Alors que le roi Albert déclare devant ses ministres qu'en matière financière, il faut dire au pays toute la vérité, Jaspar envisage aussitôt 1200 millions d'impôts nouveaux et des restrictions de dépenses de l'ordre de 800 millions pour couvrir le déficit de deux milliards³². Il faut éviter la débâcle budgétaire à tout prix. Le conseil de cabinet se prononce alors en faveur d'un nouvel impôt progressif « de crise » sur les revenus le 21 décembre³³. Cette taxe de crise est élaborée par Jaspar en étroite collaboration avec son secrétaire général Edmond Seulen, qui a remplacé, en avril 1932, le secrétaire général Jules Henin, le père de la taxe de transmission de 1921 alors parti à la retraite³⁴. Seulen établit l'échelle de progressivité des taux, tout en travaillant plus largement au projet de plan financier du gouvernement. Le 20 décembre, Jaspar lui demande en effet de ne pas faire apparaître trop brutalement dans l'exposé des motifs du projet que, dans les 1400 millions d'économies, il y en aura 200 à charge des pensionnés et des chômeurs, tout en insistant sur « la contribution progressive à l'œuvre commune du salut financier » que représentera la taxe de crise³⁵.

De Broqueville présente son programme à la Chambre le 22 décembre. A l'entendre, il ne sera pas question de recréer la supertaxe des années 1920, cet impôt de classe sur les hauts revenus rejeté par la droite. Il sera question d'un impôt qui touche à la masse des contribuables. « Le gouvernement (...) veillera à ce que les impôts nouveaux ne deviennent une cause de destruction des patrimoines ou l'instrument du nivellement des fortunes. Il évitera de faire peser sur certains une charge qui doit être supportée par tous. Il réclamera à chacun une contribution temporaire, modérée et progressive. Fidèle aux traditions, le gouvernement s'attachera à ce que la Belgique demeure hospitalière aux capitaux. »³⁶ Des rires ironiques retentissent sur les bancs socialistes³⁷. Jaspar écrit lui-même qu'un principe de justice auquel le gouvernement entend rester fidèle « veut que le poids des sacrifices soit réparti entre tous les citoyens, qu'il ne soit pas supporté par une catégorie spéciale de personnes et qu'il soit proportionné aux facultés de chacun. »³⁸

Pour assurer la vitesse de réalisation des mesures fiscales et d'assainissement, le gouvernement demande également des pouvoirs spéciaux pour trois mois, à nouveau sous l'impulsion du tandem Jaspar-Francqui comme en 1926³⁹. Le 27 décembre, à la Chambre, Jaspar vient défendre les mesures demandées. Il reste vague sur les nouveaux impôts, bien qu'il avoue le déficit de deux milliards. L'objectif demeure d'éviter de recourir trop fortement à l'emprunt, comme ce fut le cas avant la crise de 1926. Il serait trop dangereux d'augmenter à nouveau la dette flottante⁴⁰. A l'heure actuelle, la dette publique n'est pas un sujet d'inquiétude pour le gouvernement. Elle s'élève à 74,9% du revenu national et ne comprend aucun élément de dette flottante, hormis la dette envers les États-Unis d'un caractère spécial (14,5 milliards sur les 52,4 milliards de dette totale)⁴¹. Le ministre Jaspar tient donc à maintenir la consolidation de la dette et la stabilité du franc belge. Mais il faut à tout prix combler le trou de deux milliards par des mesures rapides. Le gouvernement doit aussi

³² AGR, *Conseil des ministres*, 19 décembre 1932, pp. 1-2.

³³ *Ibid.*, 21 décembre 1932, p. 1.

³⁴ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 2545, « esquisse de la carrière de M. Edmond Seulen », s.d.

³⁵ *Ibid.*, « lettre de Jaspar à Seulen », 20 décembre 1932.

³⁶ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1932-1933, séance du 22 décembre 1932, p. 26.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Projet de loi décrétant diverses mesures destinées à assurer l'équilibre du Budget, exposé des motifs du 23 décembre 1932, *Doc.*, Ch., 1932-1933, n° 8, p. 6.

³⁹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 22 décembre 1932, p. 27.

⁴⁰ Projet de loi décrétant diverses mesures destinées à assurer l'équilibre du Budget, *Ann. Parl.*, Ch., 1932-1933, séance du 27 décembre 1932, pp. 62-63.

⁴¹ Budget des recettes et des dépenses pour 1932, *Doc.*, Ch., 1931-1932, n° 4, p. 1.

réaliser le plus d'économies possibles. Le rendement des impôts existants doit être majoré. Jaspas parle de trouver pour 1450 millions d'impôts nouveaux. Environ un milliard proviendra des impôts existants et d'une nouvelle taxe sur les importations et exportations. Les 450 millions restants seront perçus sous la forme d'une contribution nationale de crise qui touchera tout le monde indistinctement. L'effort doit être collectif, bien qu'il soit proportionné aux facultés des contribuables. La progressivité reste un principe acquis de justice, probablement pour satisfaire l'aile démocrate-chrétienne de l'Union catholique. Mais Jaspas ne veut pas d'une nouvelle supertaxe sur les riches ; tout le monde devra participer. « C'est la seule manière », déclare le Ministre avec éloquence, « pour un pays qui se trouve dans une situation semblable à la nôtre, de faire comprendre au monde qu'il n'est pas un seul de ses enfants qui ne soit intéressé à sa détresse et qui ne désire le sauver. »⁴² Et d'ajouter qu'il sollicite l'autorisation de prélever ces impôts par voie d'arrêtés royaux, sans passer par le Parlement, comme en 1926. « Nous avons tellement confiance dans la Chambre que nous lui demandons de nous donner cette confiance. »⁴³

L'annonce de la contribution nationale de crise et des pleins pouvoirs demandés enrage l'opposition. D'après *Le Peuple*, un vaste mouvement de protestation se dessine dans tout le pays face à l'impopularité du plan financier gouvernemental⁴⁴. La taxe de crise sera « la saignée des petites gens »⁴⁵. Le député socialiste Émile Carlier n'apprécie guère l'opacité du gouvernement sur les mesures fiscales qu'il compte prendre. En 1926, les pleins pouvoirs n'avaient été accordés qu'après le vote des 1,5 milliards d'impôts alors demandés, explique-t-il. Jaspas demande ici aux députés de signer un chèque en blanc. Quant à la contribution nationale de crise, quelle farce ! Solliciter l'effort de tous les Belges, y compris des plus pauvres, qui paient pourtant déjà largement leur part à travers les taxes de consommation, est une aberration. Enfin, la situation catastrophique de la trésorerie est due à l'imprévoyance de la droite. C'est elle qui a réduit drastiquement les impôts en 1930, en supprimant au passage la supertaxe. Et maintenant, la droite propose de couper dans les dépenses sociales en conséquence ! Tout cela est une politique « de dictature larvée ». Les socialistes ne s'y associeront pas⁴⁶.

Le PCB n'est pas plus tendre avec le projet de Jaspas. Pour Joseph Jacquemotte, il s'agit « d'une véritable dictature de la haute finance » qui se prépare. Il en profite pour tacler les socialistes ; ces derniers avaient après tout voté les pleins pouvoirs en 1926, ce qui n'a fait que préparer « le lit de la dictature de la haute finance en 1932 ». Car il est clair que l'ombre de Francqui plane derrière les mesures proposées. « Et quand M. Jaspas parle de l'opinion publique, de l'avis de laquelle il faut tenir compte, il ne s'agit nullement, dans sa pensée, de l'opinion de la masse de la population laborieuse, de la masse des ouvriers et des ouvrières de ce pays ; il s'agit simplement de l'opinion publique qui s'exprime dans les conseils d'administration de la Société Générale et de la Banque de Bruxelles ; il s'agit, en un mot, de l'opinion des maîtres de la haute finance. »⁴⁷ Non seulement les communistes ne voteront pas le projet, mais ils appellent à former un véritable gouvernement

⁴² *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 27 décembre 1932, p. 64.

⁴³ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁴ *Le Peuple*, 28 décembre 1932.

⁴⁵ *Ibid.*, 30 décembre 1932.

⁴⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 27 décembre 1932, pp. 70-71.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 74.

d'ouvriers et de paysans, qui « saura bien mettre de l'ordre dans la maison en faisant d'abord payer ceux qui peuvent payer, en les chassant ensuite. »⁴⁸

L'opposition du PCB n'entraîne pas de lourdes conséquences. Mais celle du POB tend à rendre fébriles certains parlementaires de la majorité catholique-libérale, ennuyés par la demande des pleins pouvoirs. Le démocrate-chrétien Jean-Elie Bodart témoigne de sa répugnance à voter cette délégation des pouvoirs spéciaux, bien qu'il soutienne le gouvernement dans l'établissement d'une contribution nationale de crise qui respectera les principes de la législation fiscale⁴⁹. Le gouvernement ne peut pas se permettre de perdre l'appui des démocrates-chrétiens. Elle y laisserait sa majorité. La menace de la défection d'une fraction d'un parti au pouvoir fragilise l'exécutif de manière constante durant les années 1930⁵⁰. Jaspas, homme de consensus, parvient à rassurer l'aile gauche de son parti en assurant que les pleins pouvoirs ne seront utilisés pour les impôts qu'endéans les quinze jours qui suivent le vote du projet de loi. Les divers articles du projet sont ainsi votés un à un, malgré les efforts de l'opposition. Tous les amendements socialistes sont rejetés. Juste avant le vote final sur l'ensemble du projet de loi conférant les pleins pouvoirs et le droit au gouvernement de lever une contribution nationale de crise, les députés socialistes se lèvent et quittent la salle en signe de protestation symbolique. Les 93 membres de la majorité votent donc seuls en faveur du projet de Jaspas⁵¹.

Ce dernier reçoit les vives félicitations du comte de Broqueville pour avoir défendu de main de maître le projet qui va permettre d'assurer le salut des finances publiques⁵². Dès le 9 janvier 1933, les projets d'arrêtés royaux relatifs à la majoration des impôts existants et à l'établissement de la contribution nationale de crise sont portés à la connaissance des ministres⁵³. Ils sont au nombre de quatre et paraissent au *Moniteur* le 15 janvier. Le premier arrêté contient une multitude de majorations touchant aux droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe et de succession, ainsi qu'à la taxe de transmission et à la taxe de luxe⁵⁴. Le deuxième arrêté augmente certains impôts sur les revenus, tels que la taxe sur les spectacles et celle sur les jeux et paris. Les coefficients des indices pour l'impôt complémentaire personnel (la surtaxe indiciaire) touchant les revenus inférieurs à 25.000 FB sont légèrement majorés ainsi que la progressivité des revenus supérieurs à 25.000 FB. Le taux marginal supérieur était de 15% pour les revenus supérieurs à 340.000 FB en 1930 ; il passe désormais à 20% pour les revenus supérieurs à 350.000 FB⁵⁵. Mais le principe des bases indiciaires n'est pas remis en question. Le troisième arrêté établit une taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels réalisés sur les importations et les exportations. Est considéré comme bénéfice exceptionnel la partie des profits obtenus qui dépasse de 10% le montant que ceux-ci auraient atteint sur la base des taux visés par l'impôt cédulaire professionnel. La taxe nouvelle est calculée au taux de 60% et s'établit sur la déclaration des contribuables, comme l'impôt professionnel⁵⁶. Le

⁴⁸ *Ibid.*, p. 83.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 89-90.

⁵⁰ Carl-Henrik HÖJER, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, 1946, p. 362.

⁵¹ *Ann. Parl., op.cit.*, p. 100.

⁵² AGR, *Conseil des ministres*, 30 décembre 1932, p. 1.

⁵³ *Ibid.*, 9 janvier 1933, p. 1.

⁵⁴ Arrêté royal relatif aux mesures destinées à assurer un rendement supplémentaire aux droits d'enregistrement, d'hypothèque, de greffe et de succession, ainsi qu'aux droits de timbre et taxes y assimilées, *Pasinomie*, 15 janvier 1933, pp. 17-21.

⁵⁵ Arrêté royal relatif aux modifications apportées, pour 1933, à certains impôts sur les revenus et taxes y assimilées, *Pasinomie*, 15 janvier 1933, pp. 15-16.

⁵⁶ Arrêté royal établissant une taxe spéciale sur les bénéfices exceptionnels réalisés à l'occasion des mesures de contingentement, *Pasinomie*, 15 janvier 1933, pp. 14-15.

quatrième consacre la contribution nationale de crise. Due pour l'année 1933 seulement, elle atteint tous les revenus et bénéfices de toute nature, hormis les revenus de capitaux mobiliers qui ne sont pas concernés. Elle n'est toutefois pas redevable lorsque les revenus bruts ne dépassent pas 10.000 FB ; les pensions et les allocations de chômage sont également exonérées. Les taux de la contribution sont progressifs et varient de 1% pour les revenus compris entre 10.000 et 15.000 FB jusqu'à 4% pour les revenus supérieurs à 150.000 FB. En fonction de la nature des revenus, la contribution nationale de crise s'établit comme les impôts cédulaires : elle s'additionnera ainsi à la cédule immobilière qui repose sur un cadastre et à la cédule professionnelle qui repose sur une déclaration⁵⁷. Ce choix de contrôle rappelle la proposition de supertaxe dégressive des conservateurs de la section centrale de la commission des Finances en 1919, qui rejetaient la déclaration globale et proposaient une supertaxe qui s'additionnerait aux impôts cédulaires.

L'opposition redonne de la voix. Dans *Le Peuple*, le Parti ouvrier déclare combattre « la politique de dictature et d'arbitraire du Bloc des Droites »⁵⁸ et dénonce vivement les impôts de consommation qui élèvent le coût de la vie et la contribution de crise qui ne demande pas d'effort plus important aux plus gros revenus ; il faudrait rétablir la supertaxe à la place et supprimer les subsides au clergé⁵⁹. De telles déclarations enragent les conservateurs du *Vingtième Siècle*, qui n'y voient que « des mensonges effrontés », des « efforts pour détruire le crédit du pays » et un « sabotage du redressement financier »⁶⁰.

Au Parlement, les socialistes enragent contre les libéraux et les démocrates-chrétiens d'avoir laissé le gouvernement obtenir ses pleins pouvoirs dans le but de frapper « les petits » de nouveaux impôts de manière anticonstitutionnelle puisque ce n'est pas la Chambre qui les a votés. L'exonération fixée à 10.000 FB pour la contribution nationale de crise et les taux progressifs supérieurs pour les hauts revenus sont insuffisants, jugent les socialistes, qui exigent une exonération à 15.000 FB. Le désaccord est assez simple à comprendre à la lecture du chiffre suivant. Environ 2,5 millions de travailleurs belges gagnent moins de 15.000 FB par an⁶¹.

Impossible pour la droite d'accepter d'exonérer un si grand nombre de travailleurs. On retomberait dans le modèle de la supertaxe que les conservateurs ne cessaient de dénoncer. Exonérer ce montant comme l'exigent les socialistes irait à l'encontre de la vision de Jaspas pour qui la contribution nationale de crise doit être un impôt de masse, payé par tous. « Il est évident que le gouvernement ne peut songer à pratiquer une fiscalité de classe », écrit-il dans une note sur les pouvoirs spéciaux⁶². Il est précisé dans un rapport du ministère des Finances que la taxe de crise sera modique pour la classe des salariés – sur 1.689.656 contribuables aux impôts sur les revenus en 1930, 929.000 sont des salariés, dont 496.752 ont un salaire inférieur à 10.000 FB et seront donc exonérés. Les 432.248 salariés restants contribueront environ à 1/7^e du rendement total de l'impôt (57,5 millions sur 425 millions)⁶³. L'exonération consentie à 10.000 FB vise surtout à contenter les démocrates-chrétiens. Et la faiblesse du taux marginal supérieur de 4% s'explique également par la limite que doit représenter la progressivité aux yeux des conservateurs : on ne doit pas verser dans

⁵⁷ Arrêté royal relatif à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 15 janvier 1933, pp. 11-13.

⁵⁸ *Le Peuple*, 6 janvier 1933.

⁵⁹ *Ibid.*, 16 janvier 1933.

⁶⁰ *Le Vingtième Siècle*, 6 janvier 1933.

⁶¹ Interpellation du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1932-1933, séance du 19 janvier 1933, p. 143.

⁶² AGR, *Henri Jaspas*, n° 135, « Note sur les pouvoirs spéciaux », s.d.

⁶³ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 686, « répartition de la charge des impôts entre les diverses catégories de contribuables », s.d.

le nivellement des fortunes avec des taux vexatoires trop élevés. Les errements de la supertaxe ne doivent pas être répétés. Mais l'exonération des capitaux mobiliers est vivement dénoncée par le jeune député socialiste Paul-Henri Spaak, fraîchement élu, qui réalise là son premier discours à la Chambre. C'est bien la preuve selon lui qu'il s'agit d'un gouvernement des banquiers qui n'a que faire de la justice fiscale démocratique⁶⁴. L'expert réputé Jules Ingenbleek, entretemps devenu sénateur libéral, estime également que la condition d'un prélèvement équitable de la contribution de crise ne peut être remplie qu'en incorporant les revenus des capitaux mobiliers, même de manière réduite⁶⁵.

Mais la droite laisse l'opposition parler et s'épuiser. Jaspar, bien que grippé, réplique avec sa maîtrise habituelle pour défendre ses arrêtés, soulevant les applaudissements prolongés des catholiques et des libéraux⁶⁶. La presse de droite rejette unanimement les revendications des socialistes, bien souvent décrits comme appelant à la révolte⁶⁷. La coalition au pouvoir demeure inébranlable tandis qu'une nouvelle sorte d'impôt global voit le jour, concrétisant en quelque sorte la vision des conservateurs de la supertaxe qui aurait été idéale selon eux en 1919 : taux limités, base élargie aux faibles revenus, revenus de capitaux mobiliers exonérés et moyens de contrôle supplémentaires inexistantes.

3) La commission Van de Vyvere et la crise bancaire

Depuis trois ans, la pression fiscale ne cesse d'augmenter à nouveau, passant de 9,27% en 1930 à 12,3% en 1933, un record⁶⁸. L'augmentation des impôts et la diminution du revenu national à cause de la crise y contribuent conjointement. La taxe de crise rapporte à elle seule près de 425 millions, soit deux fois plus que l'impôt complémentaire personnel⁶⁹. Cependant, trois mois après les efforts douloureux de janvier, la situation continue de se dégrader. Le ministre Jaspar vient s'expliquer à la Chambre le 23 mars. Deux causes principales sont venues perturber les prévisions. Les rentrées d'impôts ont été moindres que prévues – Jaspar parle de « dépression fiscale » – et les dépenses sociales ont été supérieures. A cause du fléchissement des dividendes des entreprises et de la fuite des capitaux, l'impôt cédulaire mobilier est le plus touché, passant de 900 millions en 1930, à 725 millions en 1932 et 500 millions en 1934⁷⁰. Il va rester, à la fin de l'année 1933, un déficit de 600 à 700 millions, qu'il faut combler à tout prix. De nouveaux impôts sont exclus. Il n'y a pas d'autre moyen d'équilibrer le budget qu'en coupant dans les dépenses⁷¹. Au conseil des ministres, Jaspar propose de couper dans les dépenses du chômage, des pensions, des allocations aux invalides, tout en majorant quand même la contribution nationale de crise. Les ministres sont convaincus qu'il faut prolonger les pouvoirs spéciaux⁷². Un projet de loi est déposé le 9 mai⁷³.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 145.

⁶⁵ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, pp. 205-206.

⁶⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 19 janvier 1933, pp. 148-153.

⁶⁷ *La Nation Belge*, 13 décembre 1932 ; *Le Bien Public*, 25 décembre 1932 ; *L'Étoile Belge*, 30 décembre 1932 ; *Le Vingtième Siècle*, 12 janvier 1933 ; *La Libre Belgique*, 17 janvier 1933.

⁶⁸ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 94.

⁶⁹ Budget des Voies et Moyens pour 1933, *Doc., Ch., 1932-1933*, n° 4/I.

⁷⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1934, *Doc., Ch., 1933-1934*, n° 4.

⁷¹ Budget des Voies et Moyens, *Ann. Parl., Ch., 1932-1933*, séance du 23 mars 1933, pp. 554-555.

⁷² AGR, *Conseil des ministres*, 25 avril 1933, p. 2.

⁷³ Projet de loi relatif à certaines mesures à prendre en vue du redressement financier et de la réalisation de l'équilibre budgétaire, exposé des motifs du 9 mai 1933, *Doc., Ch., 1932-1933*, n° 140.

Par la voix de Spaak, les socialistes protestent à nouveau vigoureusement contre la méthode utilisée. Le gouvernement bafoue la Constitution⁷⁴. Faisant allusion à la révolution américaine de 1776, française de 1789 et belge de 1830, le socialiste Georges Hubin déclare : « la préoccupation fondamentale de ceux qui, par la révolution, presque toujours, ont établi le régime parlementaire, a été d'obtenir ce résultat que pas un centime d'impôt ne puisse être exigé d'un citoyen s'il n'était consenti par ceux désignés pour faire les lois et que pas un centime ne soit dépensé sans le même contrôle. Or, que nous propose-t-on ? On nous propose d'accorder ces prérogatives au gouvernement (...). »⁷⁵ Jaspard monte à nouveau au front pour défendre le projet gouvernemental. Inflexible devant l'opposition, il rappelle la gravité de la situation économique et financière. Le régime parlementaire doit être forcé de s'adapter aux nécessités de l'heure⁷⁶. Il cherche surtout à conserver l'appui des démocrates-chrétiens, mis à rude épreuve et subissant le reproche, de la part des socialistes, de collaborer à une politique de liquidation sociale. Finalement adopté, le projet de loi offre au gouvernement trois mois supplémentaires de pleins pouvoirs⁷⁷.

Les conseils de cabinet se succèdent rapidement à la fin du mois de mai. Dix arrêtés royaux sont publiés le 1^{er} juin⁷⁸. Fortement impopulaires, ils visent à réduire les allocations et les pensions. Les taux de la contribution nationale de crise sont majorés de 0,5%⁷⁹, faisant passer son rendement de 425 millions à 635 millions en 1934⁸⁰. Cette sévère politique de déflation pèse sur la cohésion des deux partis de la majorité. Les démocrates-chrétiens ont tenté des amendements aux arrêtés royaux mais de Broqueville les a tous rejetés. Du côté libéral aussi, un groupe de jeunes parlementaires s'opposent de plus en plus fermement à la vieille garde qui dirige leur parti depuis la guerre⁸¹. Les pouvoirs spéciaux semblent néanmoins atteindre leurs objectifs. Les finances publiques se redressent pour l'année 1933 et la clôture d'un budget en équilibre devient une certitude. Socialistes, démocrates-chrétiens et jeunes libéraux se tiennent tranquilles⁸².

La dépression a toutefois conduit certains à s'interroger sur les fonctions économiques de l'impôt. À côté du rôle classique consistant à pourvoir au financement des dépenses publiques, de nouvelles théories émergent, notamment du côté de l'économiste anglais John Maynard Keynes, mais aussi du côté des socialistes belges. Au Noël de 1933, le POB s'unit en effet derrière le Plan du Travail de Henri de Man, un brillant intellectuel, qui prévoit de résoudre la crise en transformant l'économie de marché libérale en économie mixte comprenant un secteur privé et un secteur nationalisé englobant les grandes industries et le secteur bancaire⁸³. De Man, devenu vice-président du POB, est en effet convaincu de l'alliance gagnante du socialisme avec le capitalisme dans la réalisation d'une économie dirigée beaucoup plus juste⁸⁴. Fini les rêves du grand soir

⁷⁴ Projet de loi relatif à certaines mesures à prendre en vue du redressement financier et de la réalisation de l'équilibre budgétaire, *Ann. Parl.*, Ch., 1932-1933, séance du 11 mai 1933, p. 951.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 966.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 968.

⁷⁷ *Ibid.*, séance du 12 mai 1933, p. 1038.

⁷⁸ Mesures prises en exécution de la loi du 17 mai 1933 en vue du redressement financier et de la réalisation de l'équilibre budgétaire, *Pasinomie*, 1^{er} juin 1933, p. 139.

⁷⁹ Arrêté royal portant modification à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 1^{er} juin 1933, p. 152.

⁸⁰ Budget des Voies et Moyens pour 1934, *Doc.*, Ch., 1933-1934, n° 4/I.

⁸¹ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 179.

⁸² Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, T. 2, *op.cit.*, p. 794.

⁸³ Herman VAN DER WEE et Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique*, *op.cit.*, pp. 268-269. Voir aussi Tommaso MILANI, *Hendrik de Man and Social Democracy: The Idea of Planning in Western Europe (1914-1940)*, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 125-151.

⁸⁴ Mario TELO, *Le New Deal européen : la pensée et la politique sociales-démocrates face à la crise des années trente*, Bruxelles, ULB, 1988, p. 97.

révolutionnaire. L'impôt doit être désormais pensé comme l'un des leviers de la politique économique de l'État⁸⁵. Face au Plan, la coalition catholique-libérale fait bloc. La libre économie de marché, l'étalon-or et le maintien de la parité restent ses slogans⁸⁶. S'accrocher à l'étalon-or et en conséquence à des politiques déflationnistes est la seule manière pour les grandes entreprises belges de préserver leur dynamique interne afin de pénétrer sur les marchés étrangers libérés de toute manipulation monétaire⁸⁷.

Jaspar est conscient que le tribut fiscal demandé à la nation a atteint un point de saturation. Pour y remédier, un effort de simplification et de coordination s'impose. Le Ministre s'engage à ce que des études soient entreprises immédiatement, « avec le concours de personnalités particulièrement compétentes non seulement par leurs connaissances techniques, mais aussi par la pratique des affaires. »⁸⁸ La simplification et l'harmonisation des impôts est devenu un thème récurrent depuis le milieu des années 1920. Jaspar tient parole. Une commission est mise sur pied dès le 3 décembre 1933, en vue de coordonner les textes qui régissent la matière des impôts et, dans la mesure du possible, de simplifier ces textes, « qui sont trop complexes et trop touffus »⁸⁹.

Lorsque le Ministre est absent, c'est le ministre d'État conservateur Aloys Van de Vyvere, qui le remplace et qui dirige la commission, composée de fonctionnaires supérieurs, d'académiques et de financiers, tous proches de la droite. On y retrouve l'ancien chef de cabinet du ministre des Finances et désormais nouveau secrétaire général Edmond Seulen. Seulen est accompagné des trois directeurs généraux de chaque administration fiscale. Gustave-Léo Gérard, directeur général du CCI, est également présent, ainsi que le président de la Fédération nationale des Chambres de commerce, et un membre du conseil technique du *Boerenbond*. Les professeurs Fernand Baudhuin et Camille Hauchamps⁹⁰ (de l'ULB), un ancien membre du groupe d'étude des finances publiques de l'Institut Solvay, professeur en droit notarial à l'ULB et secrétaire de la Fédération des notaires de Belgique), deux avocats et un conseiller économique de sociétés complètent la liste des membres⁹¹.

Les premières conclusions de la commission seront remises après six mois⁹², mais les travaux vont continuer de s'étendre jusqu'en 1935. On se rappelle qu'une commission avait déjà été mise en place en 1926, sans grand succès à l'égard de la simplification des lois fiscales, en dehors de la suppression de la supertaxe. Afin d'éviter un nouvel échec, la commission Van de Vyvere ne poursuit qu'un objectif réduit : elle doit, avant tout, réaliser la coordination de toutes les lois d'impôts existantes, en particulier au sein des impôts sur les revenus, mais n'a pas pour mission de remettre en question les principes fondamentaux qui sont à la base du régime fiscal⁹³. Les

⁸⁵ Henri DE MAN, *Le Plan du Travail*, Labor, Bruxelles, 1934, pp. 19-23.

⁸⁶ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers : essai*, Bruxelles, Institut de science politique, 1980, p. 3.

⁸⁷ Guy VANTHEMSCHE, « The economic action of the Belgian State during the crisis of the 1930's », in Herman VAN DER WEE, Jan BLOMME (dir.), *The economic development of Belgium since 1870*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, p. 350.

⁸⁸ Budget des recettes et des dépenses pour 1934, *Doc.*, Ch., 1933-1934, n° 4, p. 10.

⁸⁹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 570, « Commission de coordination et de simplification des lois fiscales », 4 décembre 1933.

⁹⁰ Né en 1873 et ancien membre du groupe d'étude des finances publiques de l'Institut Solvay durant la guerre, Camille Hauchamps est devenu professeur en droit notarial à l'ULB en 1919. Il est également le secrétaire de la Fédération des notaires de Belgique depuis 1917. Expert du droit fiscal, il est régulièrement appelé par le gouvernement pour faire partie de commissions chargées d'étudier les problèmes fiscaux tout au long de l'entre-deux-guerres. Jean BAUGNIET, « Camille Hauchamps », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 39, 1976, col. 459-460.

⁹¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 570, « Commission de coordination (...) », *op.cit.*

⁹² Arrêté royal instituant une commission de coordination et de simplification des lois d'impôt, *Pasinomie*, 23 novembre 1933, p. 416.

⁹³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « Commission de coordination et de simplification des lois d'impôts : rapport au Roi », s.d.

commissaires à la simplification innovent dans leur méthode de travail en interrogeant pour la première fois un certain nombre d'intervenants des classes moyennes et du petit patronat, ainsi que des fonctionnaires de l'administration, ce qui permet indirectement de canaliser la colère antifiscale de certaines parties de la population⁹⁴. Mais très vite, le ministre des Finances déchant. La simplification des lois fiscales est une œuvre presque impossible, en particulier à l'heure où la crise économique pèse durement sur l'équilibre budgétaire. Car selon la commission Van de Vyvere, si la législation fiscale est complexe, il faut en attribuer la cause principale à l'aggravation successive des taux de l'impôt depuis le début des années 1920. Au fur et à mesure que ceux-ci se sont élevés, ils ont dû être nuancés, pour tenir compte des situations économiques et des problèmes sociaux des contribuables. Les exemptions, les déductions, les exonérations, la progressivité des taux, etc., ces complexités techniques permettent une certaine justice dans l'impôt. C'est là tout le paradoxe de la simplification fiscale. Comment harmoniser un système dont l'équité dépend justement de sa complexité ? La simplicité idéale qui est dans le vœu de tous n'est donc pas compatible avec le poids actuel des impôts. La seule avancée possible consiste à progresser dans la codification des lois fiscales successives⁹⁵.

D'après Seulen, l'opinion prévaut que les travaux de codification doivent être l'œuvre des services administratifs plutôt que de la commission Van de Vyvere⁹⁶. Ce n'est cependant pas l'avis de Carlo de Mey, l'ancien membre de la commission de 1926 qui s'opposait avec virulence à la supertaxe. Il garde d'ailleurs un mauvais souvenir de son expérience au sein de la commission, car « l'administration des Finances a agi pendant plusieurs années comme si cette commission n'avait jamais siégé et n'avait jamais émis une opinion ». Il n'hésite pas à écrire qu'aujourd'hui encore, « le ministre des Finances est prisonnier de son administration ». Face à la complexification fiscale, de Mey propose de recourir à une commission réduite à un, deux ou trois hommes indépendants de l'administration, soulignant aussi que « la présence de socialistes dans les commissions est de nature à saboter toute réforme sérieuse »⁹⁷. Quoi qu'en dise cet avocat réputé, la commission Van de Vyvere perd de son utilité au profit de l'administration mais témoigne de la tendance grandissante à recourir à des groupes « d'experts » dans le domaine de la fiscalité qui s'est complexifié à grande vitesse depuis les années 1920. La composition plutôt conservatrice de la commission Van de Vyvere témoigne également de l'emprise du monde de la finance et de l'industrie sur le développement des idées fiscales.

L'équilibre budgétaire est atteint et les prévisions pour 1934 semblent heureuses. Mais les tracasseries reviennent rapidement. La crise s'aggrave à nouveau. Les exportations n'ont pas repris, le franc belge reste une monnaie trop forte, tandis que le dollar américain est devenu une monnaie flottante, perdant 40% de sa valeur. Le président Roosevelt choisit le bien-être économique de son pays au détriment de la stabilité monétaire mondiale. D'importantes moins-values budgétaires sont à prévoir, prévient Jaspar au reste du gouvernement le 12 mars. Il faut réaliser immédiatement 200

⁹⁴ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 248.

⁹⁵ Par ailleurs, la commission Van de Vyvere est frappée par la difficulté où se trouve l'administration de fournir les éléments statistiques nécessaires à l'appréciation des griefs allégués et des remèdes proposés. Il a été souligné que la situation est toute différente à l'étranger. Aussi bien en France qu'en Allemagne, et en Angleterre, la répartition des revenus et des successions déclarées est régulièrement publiée. En Belgique, on ne dispose que de tableaux périmés, connus à l'occasion d'une question parlementaire. La commission demande donc qu'un service bien outillé soit établi. AGR, MF/SG, vol. 2, farde 572, « rapport final de la Commission de coordination et de simplification des lois fiscales », s.d.

⁹⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 261.

⁹⁷ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 570, « La simplification des impôts et la réforme administrative », 1934, pp. 5-10.

millions d'économies sur les trois gros budgets de la Défense, de la Prévoyance sociale et de l'Instruction publique⁹⁸.

La spirale déflationniste se poursuit tandis que le secteur bancaire se disloque. La Banque Belge du Travail, établissement politico-financier d'émanation socialiste, a largement investi l'épargne ouvrière dans l'industrie. Mais les affaires textiles, qui constituent la spécialité de la banque socialiste, sont touchées par la crise. La dépréciation des actifs des industries textiles entraîne la chute de la banque qui doit fermer ses guichets à Gand le 28 mars⁹⁹. Plusieurs autres petites banques flamandes sont en difficulté¹⁰⁰. Jaspas refuse de recourir à la dévaluation du franc belge, qui inquiète alors des millions de petits épargnants et qui reviendra à jeter tout le travail accompli l'année précédente¹⁰¹. Il compte plutôt stimuler les affaires par un ensemble de dégrèvements portant sur les taxes qui grèvent le crédit ; par compensation, s'impose la réduction des dépenses de l'État. Baudhuin, qui écrit dans *Le Vingtième Siècle* presque tous les dimanches, appuie l'action du gouvernement. Cela dit, il en appelle à la logique. La déflation doit être poursuivie de manière franche et profonde. Les producteurs doivent retrouver la marge bénéficiaire indispensable à la reprise ; donc dégrèvements fiscaux, diminution des charges financières et des frais de transport des marchandises, baisse du loyer de l'argent et, surtout, baisse des salaires¹⁰².

En mai 1934, de nouvelles économies sont annoncées. A la radio, Jaspas annonce également des dégrèvements d'impôts pour accompagner la politique de déflation¹⁰³. Il propose de réduire les taux de certains droits d'enregistrement et d'hypothèque afin d'alléger les charges qui pèsent sur les opérations de crédit¹⁰⁴. Mais le 6 juin 1934, le comte de Broqueville démissionne, battu au Parlement d'un projet de loi sur les allocations familiales et d'un autre sur la police des étrangers. Les jeunes libéraux ont torpillé le gouvernement et désavouent la vieille garde du Parti libéral. Cette première crise gouvernementale accroît la fuite des capitaux. De Broqueville reste finalement au pouvoir et remanie son cabinet ministériel. Des ministres s'en vont, d'autres arrivent. Le Premier ministre propose un poste à Francqui, qui refuse. Du coup, il offre les Finances au catholique Gustave Sap. Ce dernier est un personnage presque shakespearien par la violence des passions primitives qui l'animent ; capable, plus que nul autre, de haine et de vengeance ; mais aussi de fidélité, de lutte féroce et obstinée. Plus brutal que Jaspas, il parviendra peut-être à imposer aux députés et aux citoyens récalcitrants, les remèdes salvateurs. De Broqueville l'associe à Jules Ingenbleek et Paul van Zeeland, sous-directeur de la Banque nationale, qui sont nommés ministres sans portefeuille et invités à collaborer avec Sap. Le replâtrage gouvernemental ne soulève ni l'enthousiasme de la gauche libérale ni celui de la droite catholique. Mais aucune offensive socialiste ne se produit. Le POB rencontre un problème interne avec l'opposition croissante entre un Vandervelde vieillissant et le nouveau vice-président de Man qui renie les idéaux marxistes. Les socialistes sont plus divisés que jamais¹⁰⁵.

⁹⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 12 mars 1934, p. 1.

⁹⁹ AGR, *Georges Theunis*, n° 958, « note de Fernand Baudhuin sur la chute de la Banque Belge du Travail », s.d.

¹⁰⁰ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 235.

¹⁰¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, fardé 594, « Le Franc est intangible », 1934, p. 1.

¹⁰² Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, T. 2, *op.cit.*, p. 810.

¹⁰³ AGR, *Henri Jaspas*, n° 133, « Un discours substantiel de M. Jaspas au micro de l'INR », dans *La Libre Belgique*, 17 mai 1934.

¹⁰⁴ Projet de loi portant réduction de certains droits d'enregistrement, d'hypothèque, de timbre et taxes y assimilées, exposé des motifs du 31 mai 1934, *Doc.*, Ch., 1933-1934, n° 230, p. 1.

¹⁰⁵ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, T. 2, *op.cit.*, pp. 812-814.

Le 3 juillet 1934, le gouvernement se met d'accord pour demander de nouveaux pouvoirs spéciaux, espérant pouvoir appliquer une sévère austérité aux dépenses de l'État. Celles-ci atteignaient 8 milliards en 1927 ; elles dépassent les 12 milliards dorénavant. Il faut réaliser des compressions pour un milliard et demi¹⁰⁶. Un projet est aussitôt déposé à la Chambre. La constitutionnalité de la méthode n'est même plus discutée. « Il faut que le monde et nous, Belges, en particulier, prenions notre parti de vivre désormais une vie économe, de nous contenter de gains moins élevés, d'affronter une concurrence internationale plus âpre et plus générale. Par une conséquence inéluctable, nous devons introduire plus d'économie et plus de modération dans la gestion des affaires publiques ; en d'autres termes, nous devons alléger le poids des charges publiques. »¹⁰⁷ Discrètement, Sap et de Broqueville s'entretiennent de la possibilité de lever de nouveaux impôts¹⁰⁸.

Entretemps, la banque anversoise de l'*Algemene Bankvereniging* est au bord du précipice, entraînant avec elle la Caisse centrale de crédit (*Middenkredietkas*) du *Boerenbond*¹⁰⁹. Le *Middenkredietkas*, alimenté par l'épargne paysanne flamande pour fournir des prêts à ses adhérents, doit en principe placer ses disponibilités à la Caisse Générale d'Épargne et de Retraite. Il n'en a rien fait, préférant prendre à l'insu de ses clients des participations industrielles dans l'*Algemene Bankvereniging*, qui se retrouve dans de sérieuses difficultés depuis 1930. Les pertes du *Boerenbond* s'élèvent à plus d'un milliard¹¹⁰. La crise bancaire s'aggrave considérablement. Sap est mis au courant en août 1934, lorsque la coopérative flamande se retrouve forcée de demander de l'aide à la Banque nationale. Avec l'aide de Francqui, de Theunis et de Janssen, Sap décide de créer un Office Central de la petite Épargne doté d'un milliard de francs pour soutenir le déficit du *Boerenbond* et de la Banque belge du Travail. Jusqu'en novembre, les ministres non catholiques du gouvernement demeurent dans l'ignorance de la situation¹¹¹.

Deux arrêtés royaux sont promulgués en août. Le premier d'entre eux autorise les banques en difficultés à échanger des créances non liquides contre des obligations à garantie étatique auprès de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI). Deux milliards de créances sont ainsi repris¹¹². Le deuxième arrêté impose la scission des banques mixtes. C'est une réforme majeure de la structure bancaire du pays, habilement décidée au sein d'une commission restreinte, présidée par Jaspar et réunissant Sap, van Zeeland, Ingenbleek et Francqui, afin d'éviter l'application d'idées plus radicales telle que la nationalisation des banques exigée par les socialistes. Les entreprises acceptant des dépôts à court terme et détenant simultanément des participations ou des obligations dans d'autres sociétés ne peuvent plus exercer les deux activités. Elles doivent soit renoncer à l'une d'entre elles, soit se scinder en deux sociétés distinctes¹¹³.

¹⁰⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 3 juillet 1934, p. 1.

¹⁰⁷ Projet de loi attribuant, au Roi, certains pouvoirs, en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, exposé des motifs, Doc., Ch., 1933-1934, n° 255, p. 3.

¹⁰⁸ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 188, « lettre de Sap à de Broqueville », 29 septembre 1934.

¹⁰⁹ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 235.

¹¹⁰ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *Mensen maken geschiedenis. De Kredietbank*, *op.cit.*, pp. 63-65.

¹¹¹ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, *op.cit.*, p. 274.

¹¹² Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 239.

¹¹³ Thibaud GIDDEY, « Formation et spécificités historiques de la Commission bancaire (1935-1975) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2357-2358, 2017, p. 15.

Le 4 octobre, Ingenbleek remet un rapport aux ministres sur la situation financière¹¹⁴. La compression d'un milliard et demi de dépenses ne suffit plus à équilibrer le budget. Le gouvernement décide alors de prolonger la contribution nationale de crise jusqu'au 30 juin 1935¹¹⁵. Mais la coalition catholique-libérale n'a pas la volonté politique de couper davantage dans les dépenses. Car le front social s'enflamme. Depuis la mi-septembre, un conflit éclate entre les mineurs et les patrons charbonniers. Il faut renoncer aux sacrifices financiers. Les ministres ne tombent pas d'accord entre eux. Van Zeeland et Ingenbleek finissent par démissionner. Apprenant l'existence de la crise du *Boerenbond*, les libéraux retirent aussitôt leur confiance au gouvernement, de sorte que de Broqueville présente sa démission au Roi. La crise bancaire plonge le pays dans une nouvelle crise gouvernementale qui accroît la fuite des capitaux – les retraits à la Caisse d'épargne passent de 4 à 8 millions par jour¹¹⁶. On craint dans la presse que la stabilité du franc ne soit menacée¹¹⁷. Un contact de Jaspar à la bourse d'Anvers lui écrit que la dévaluation de la monnaie est inévitable parce que le pays « roule à l'abîme à une vitesse vertigineuse », puisque « neuf sur dix des grosses fortunes de notre pays déjà ont émigrées à l'étranger »¹¹⁸. Jaspar tente de former un nouveau ministère, mais Francqui refuse d'y participer. Jaspar jette aussitôt l'éponge¹¹⁹. Le colonel Georges Theunis est appelé au Palais le 16 novembre 1934.

4) La supertaxe du « gouvernement des banquiers »

La coalition qui se forme, y compris le programme du gouvernement, est principalement l'œuvre d'Émile Francqui, toujours présent dans les coulisses du pouvoir¹²⁰. Il veut Theunis en tant que Premier ministre ; il l'obtient, faisant échouer Jaspar au passage. Aux Finances, c'est l'un de ses hommes de confiance qu'on voit débarquer, en la personne de Camille Gutt, l'ancien chef de cabinet de Theunis, ami de longue date de ce dernier depuis la guerre, collaborateur de Francqui lors de la gestion de la crise du franc en 1926 et occupant désormais un poste au sein de la Société Générale depuis la stabilisation du franc. Francqui lui-même sort de l'ombre et occupe un poste de ministre sans portefeuille pour maintenir le cap de la politique de déflation. Il est déterminé à sauver tout l'édifice bancaire en péril depuis la crise du *Boerenbond* afin de protéger l'épargne en maintenant la valeur monétaire du franc belge¹²¹.

La composition du cabinet Theunis, qui regroupe la crème du monde financier, a déclenché immédiatement une violente campagne de presse. C'est le gouvernement des banquiers, des ennemis du peuple. Gutt en particulier subit des attaques de haine et de calomnie. On est allé déterré son nom patronymique de Guttenstein, on prétend qu'il est juif et étranger. Tout est faux. Mais le temps est à l'antisémitisme qui s'introduit partout¹²². L'opposition socialiste donne de la

¹¹⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 4 octobre 1934, p. 1.

¹¹⁵ Arrêté royal prolongeant le délai utile pour l'établissement des cotisations à la contribution nationale de crise due pour 1933, *Pasinomie*, 31 octobre 1934, p. 410.

¹¹⁶ Henri HAAG, *Le comte Charles de Broqueville*, T. 2, *op.cit.*, p. 821.

¹¹⁷ AGR, *Henri Jaspar*, n°133, « Le franc de tous est-il menacé ? » dans *Le Peuple*, 17 novembre 1934 ; *Ibid.*, « C'est le pays qui finira par avoir raison », dans *La Nation Belge*, 17 novembre 1934 ; *Ibid.*, « Il faut choisir », dans le *Journal de Charleroi*, 17 novembre 1934 ; *Ibid.*, « La crise belge », dans le *Journal des Débats*, 15 novembre 1934.

¹¹⁸ AGR, *Henri Jaspar*, n°133, « Lettre à Jaspar », 14 novembre 1934.

¹¹⁹ *Ibid.*, n° 133, « Pourquoi M. Jaspar a échoué », Agence Belga, 17 novembre 1934.

¹²⁰ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers*, *op.cit.*, pp. 18-26.

¹²¹ *Ibid.*, p. 20.

¹²² *Ibid.*, pp. 28-29.

voix contre le « mur d'argent », la collusion de la politique et de la finance, tout comme Léon Degrelle et son mouvement d'extrême-droite¹²³. De plus, les difficultés du *Boerenbond* deviennent publiques. Les retraits de capitaux s'accroissent, alors que près de deux milliards de francs belges ont déjà été vendus sur le marché des changes entre septembre et novembre. L'hémorragie est considérable¹²⁴. On commence à parler de dévaluation. Fin 1934, les chercheurs –Baudhuin et van Zeeland en tête – de l'Institut des sciences économiques de l'Université de Louvain, un *think tank* fondé en 1928 notamment par Albert-Edouard Janssen et dont l'importance commence à surpasser celle de l'Institut Solvay, justifient la dévaluation en calculant que la monnaie belge est surévaluée de 25% par rapport à la livre sterling¹²⁵. Le gouvernement résiste à la pression croissante exercée en faveur d'une dévaluation, mais il commence son travail dans les conditions les plus difficiles.

Theunis annonce qu'une prolongation des pouvoirs spéciaux pour une période d'un mois va être demandée¹²⁶. Le projet est déposé le 28 novembre¹²⁷. En effet, le déficit continue de se creuser tandis que le franc se fragilise face aux évasions de capitaux. Francqui annonce aux ministres qu'il manque de 250 à 300 millions pour un équilibre budgétaire alors que Sap avait annoncé que le budget était équilibré. C'est donc une très désagréable surprise. Francqui préconise de réaliser un important dégrèvement de 700 millions sur le budget hérité de l'ancien gouvernement¹²⁸. Gutt, quant à lui, propose de se tourner vers un emprunt extérieur de 1,4 milliard de FB, surnommé l'emprunt Mendelsohn, pour soulager la trésorerie et résister à toute nouvelle hémorragie des capitaux¹²⁹.

Enfin, Gutt se prépare à bouleverser à nouveau le système fiscal. La surtaxe indiciaire, qui remplace la supertaxe depuis moins de cinq ans à peine, vit ses derniers instants. Coup de tonnerre. Une coalition catholique-libérale s'attaque au symbole même du paradis fiscal belge et de la fiscalité conservatrice qui triomphaient à la fin des années 1920. La commission Van de Vyvere, créée depuis deux ans déjà, a soumis un rapport indiquant le souhait de modifier radicalement le système des indices de richesse¹³⁰. Comment est-ce possible ? La grande dépression n'est pas seulement associée aux marchés boursiers. Elle impacte dangereusement le marché immobilier. Les dettes hypothécaires explosent. La valeur des immeubles descend en flèche. Quel est le rapport avec la surtaxe indiciaire ? Les indices de richesse eux-mêmes ! L'une des bases principales n'est autre que la valeur locative des immeubles, qui chute avec la crise. La commission Van de Vyvere parle d'une situation véritablement « angoissante »¹³¹. Budgétairement, le gouvernement ne s'y retrouve plus. La surtaxe indiciaire, malgré les quelques modifications apportées depuis le début de la crise, s'avère un échec retentissant. Les indices de richesse finissent par être trop éloignés du revenu réel des

¹²³ Danielle WALLEF, « Les collusions devant l'opinion », *RBHC*, n° 3-4, 1976, p. 445.

¹²⁴ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers*, *op.cit.*, p. 33.

¹²⁵ Brigitte HENAU, *Paul Van Zeeland en het monetaire, sociaal-economische en Europese beleid van België, 1920-1960*, Bruxelles, Universa Press, 1995, p. 129.

¹²⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 20 novembre 1934, p. 2.

¹²⁷ Projet de loi prorogeant et complétant les dispositions de la loi du 31 juillet 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, exposé des motifs du 28 novembre 1934, *Doc.*, Ch., 1934-1935, n° 7, p. 1.

¹²⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 24 novembre 1934, p. 2.

¹²⁹ *Ibid.*, 3 décembre 1934, p. 7.

¹³⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 570, « rapport de la Commission de coordination et de simplification des lois fiscales », s.d.

¹³¹ *Ibid.*

contribuables, ce qui est contraire à toute justice distributive¹³². Sur proposition de Gutt, le système indiciaire est donc abandonné par le gouvernement¹³³.

La solution de remplacement, élaborée par le directeur général Rodolphe Putman¹³⁴, est approuvée au sein d'un comité restreint de ministres, comprenant Francqui, Gutt, le libéral François Bovesse, les catholiques Hubert Pierlot et Philip van Isacker¹³⁵. On avait cru que la supertaxe et sa déclaration obligatoire n'étaient qu'une parenthèse malheureuse dans l'histoire de la contribution personnelle basée sur des indices depuis le début du XIX^e siècle. La crise économique met un terme final à cette illusion. L'impôt complémentaire personnel se base à nouveau sur une déclaration globale des revenus immobiliers, mobiliers et professionnels, bien que le secret bancaire n'est pas mis à mal et que l'administration ne dispose d'aucun moyen supplémentaire pour contrôler les déclarations des revenus mobiliers des contribuables. La dénomination de l'impôt ne change pas, on n'ose pas le renommer supertaxe ; c'était après tout une coalition catholique-libérale qui avait supprimé cette dernière en 1930 et c'est une coalition identique qui réintroduit la déclaration obligatoire. Mieux vaut éviter de trop perdre la face devant les socialistes qui continuent, au même moment, d'appeler au retour de l'ancienne supertaxe¹³⁶. Ceux-ci avaient déjà inscrit le rétablissement de l'impôt progressif sur le revenu global dans leur programme politique pour les élections du 27 novembre 1932¹³⁷. Surtout, la colère gronde aussi dans les rangs conservateurs face au rétablissement de l'ancienne supertaxe¹³⁸. *La Libre Belgique* rappelle à ses lecteurs que la supertaxe était un impôt « impopulaire, dangereux, immoral »¹³⁹.

Au contraire de l'ancien modèle, Gutt désire que l'impôt complémentaire demeure modéré, avec une large exonération à sa base (pour les revenus inférieurs à 12.500, 15.000 ou 20.000 FB selon les communes, augmenté d'un cinquième par enfant à charge) et surtout, une progressivité relativement lente (taux de 1 à 20% par tranches de 25.000 FB jusqu'à la portion de 300.000 FB)¹⁴⁰. Il ne sera pas dit que le « gouvernement des banquiers » nivelle les fortunes ! Quoi qu'il en soit, c'est bien ce dernier, et non une coalition comprenant le POB, qui réalise la réforme, aussi surprenant que cela puisse paraître. Même les revenus de capitaux mobiliers, délaissés dans l'impôt indiciaire et dans la contribution nationale de crise, sont inclus ici. En revanche, l'impôt sur le mobilier (1921) est supprimé afin d'inclure son rendement dans celui de la nouvelle formule d'impôt complémentaire¹⁴¹, dont les recettes restent bien inférieures à celles de la supertaxe¹⁴². Les socialistes exultent. *Le Peuple* titre : « La supertaxe créée en 1919, supprimée en 1930, est rétablie en 1935. »¹⁴³

Les recettes du nouvel impôt sont toutefois bien plus proches de celles de l'impôt indiciaire, comme le montre le tableau suivant. On y distingue clairement deux périodes : celle de l'importante supertaxe des années 1920 (péréquation en 1927 par le baron Houtart) et celle du beaucoup plus

¹³² AGR, *Georges Theunis*, n° 966, « rapport au Roi relatif à l'impôt complémentaire personnel », 29 décembre 1934.

¹³³ AGR, *Conseil des ministres*, 10 décembre 1934, p. 4.

¹³⁴ AGR, *Georges Theunis*, n° 966, « réforme de l'impôt complémentaire personnel : note de M. Putman », 18 décembre 1934.

¹³⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 11 janvier 1935, p. 2 ; *Ibid.*, 16 janvier 1935, p. 1.

¹³⁶ *Le Peuple*, 11 décembre 1934.

¹³⁷ AGR, *Charles de Broqueville*, MF n° 686, « manifeste du POB en vue des prochaines élections législatives », 1932.

¹³⁸ Camille GUTT, *Pourquoi le franc est tombé*, Bruxelles, NSE, 1935, p. 37.

¹³⁹ *La Libre Belgique*, 15 février 1935.

¹⁴⁰ Arrêté royal modifiant la législation en matière d'impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 22 février 1935, pp. 132-133.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 138.

¹⁴² André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 465.

¹⁴³ *Le Peuple*, 18 janvier 1935.

modeste impôt complémentaire personnel des années 1930 (indiciaire de 1930 à 1934). La France aussi se débat avec l'impôt sur le revenu. Le cabinet Daladier introduit une majoration exceptionnelle de 10% en 1933, en pleine crise. En 1934, c'est un retour en arrière ; le cabinet Doumergue cherche à séduire la droite de sa majorité parlementaire en supprimant les 10% exceptionnels et en baissant le taux marginal supérieur de 30 à 24%, soit le taux le plus faible depuis 1918, bien qu'il ne sera jamais vraiment appliqué suite à une nouvelle majoration en 1935 (36%)¹⁴⁴.

Tableau 12 : évolution du rendement de l'impôt sur le revenu global (1920-1935)

Montant des revenus imposables	Montant de l'impôt sur le revenu global					
	supertaxe			Impôt complémentaire personnel		
	Régime de 1920 à 1922	Régime de 1923 à 1926	Régime de 1927 à 1929	Régime de 1930 à 1932	Régime de 1933 à 1934	Régime de 1935
100.000	7400	8025	4650	1600	1750	1875
200.000	32.850	34.125	19.150	7600	6250	8875
300.000	62.850	64.125	42.650	18.600	17.250	23.875
500.000	122.850	124.125	92.650	48.400	55.750	63.875
1.000.000	272.850	274.125	217.650	123.400	155.750	163.875
2.000.000	572.850	574.125	517.650	273.400	355.750	363.875
Taux maximum et indication du revenu au-delà duquel le taux maximum est appliqué	20% à partir de 165.000 FB	30% à partir de 160.000 FB	30% à partir de 1 million	15% à partir de 320.000 FB (revenus mobiliers exclus)	20% à partir de 350.000 FB (revenus mobiliers exclus)	20% à partir de 300.000 FB

Source : Budget d'ordre financier pour 1936, *Ann. Parl.*, Ch., 1935-1936, séance du 10 décembre 1935, p. 153.

Le *Boerenbond* est restructuré en février 1935. Une nouvelle banque de dépôt, la *Kredietbank voor Handel en Nijverheid*, est créée entre la fusion de deux banques dépendant du *Boerenbond* : l'*Algemene Bankvereniging* et la *Bank voor Handel en Nijverheid*. Le portefeuille de l'*Algemene Bankvereniging* est cédé au Crédit Général Industriel qui se constitue de ce fait en holding et devient l'*Algemene Maatschappij voor Nijverheidskrediet*¹⁴⁵.

Afin de persévérer dans l'œuvre de redressement économique, le gouvernement veut demander de nouveaux pouvoirs spéciaux en février 1935 car l'équilibre budgétaire n'est toujours pas atteint (200 millions de déficit)¹⁴⁶. Il est cependant hors de question de toucher au franc belge¹⁴⁷. Mais les rumeurs de dévaluation ne cessent d'enfler, provoquant une nouvelle vague de spéculation en mars 1935. Une grande ruée contre le franc se déchaîne lorsque la livre sterling subit une nouvelle dépréciation de 5% qui efface une grande partie des résultats de la politique de déflation menée en Belgique¹⁴⁸. Les dépôts bancaires subissent une importante saignée, l'évasion des capitaux

¹⁴⁴ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, op.cit., pp. 269-270.

¹⁴⁵ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, op.cit., p. 280.

¹⁴⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 22 février 1935, p. 1.

¹⁴⁷ Projet de loi portant prorogation des lois du 31 juillet 1934 et du 7 décembre 1934 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, exposé des motifs du 28 février 1935, *Doc.*, Ch., 1934-1935, n° 83, p. 1.

¹⁴⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 4 mars 1935, p. 2.

s'accélère. Les Belges paniquent et placent massivement leurs valeurs mobilières à l'étranger. Du 21 janvier jusqu'au 27 mars, la Banque nationale vend à ses guichets des francs français pour une contre-valeur de 2130 millions de FB, de même que 24 millions d'or. Sur ce total, 787 millions disparaissent rien que les 14, 15 et 16 mars¹⁴⁹.

Avec l'aval de Francqui, Baudhuin a en effet déclaré publiquement le 14 mars que la politique de déflation a échoué et que le salut réside dans la dévaluation et le rattachement du franc belge à la livre sterling ; l'effet sur le public est immédiat¹⁵⁰. Francqui lui-même adopte une position ambiguë sur la dévaluation, même s'il est difficile de se faire une idée du rôle de la Société Générale dans la spéculation contre le franc¹⁵¹. Les deux tableaux suivants permettent de chiffrer et visualiser les fuites de capitaux opérées auprès de la Banque nationale, les ventes de francs français – la spéculation s'est surtout exercée à travers cette valeur étrangère – et les recours des banques au crédit de la BNB. Ces trois indices confrontés permettent d'établir clairement qu'il y a eu deux vagues massives de spéculation monétaire en Belgique : une première en novembre 1934 et une seconde après la mi-janvier 1935.

Tableau 13 : Données de la BNB sur la spéculation contre le franc

Mouvement des avoirs-or de la BNB	
Période	Montant (FB)
Du 27 avril 1933 au 27 septembre 1934	Diminution de 2.049.000
Du 27 septembre 1934 au 31 octobre 1934	Diminution de 753.604.000
Du 31 octobre 1934 au 6 décembre 1934	Diminution de 1.208.794.000
Du 6 décembre 1934 au 31 janvier 1935	Augmentation de 476.372.000
Du 31 janvier 1935 au 26 mars 1935	Diminution de 1.889.144.000
Vente de francs français par la BNB	
Période	Montant (FF)
Du 1 ^{er} novembre 1934 au 20 janvier 1935	765.000.000
Du 21 janvier 1935 au 4 mars 1935	349.000.000
Du 4 mars 1935 au 27 mars 1935	1.099.000.000
Recours des banques au crédit de la BNB	
Période	Montant (FB)
Du 1 ^{er} novembre 1934 au 18 janvier 1935	Augmentation de 1.175.796.000
Du 18 janvier 1935 au 29 mars 1935	Augmentation de 2.401.900.000

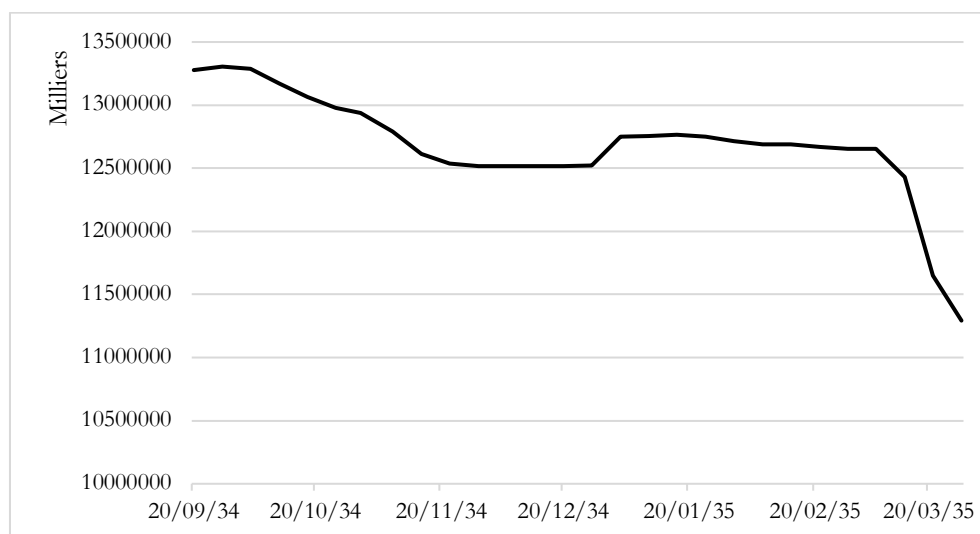
Source : Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires, rapport du 23 mars 1937, *Doc. Ch.*, 1936-1937, n° 200, pp. 5-6.

¹⁴⁹ Valéry JANSSENS, *Le franc belge, op.cit.*, p. 252.

¹⁵⁰ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers, op.cit.*, p. 65.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 61.

Tableau 14 : Encaisse-or de la BNB (septembre 1934 - mars 1935)



Source : les montants hebdomadaires de l'encaisse-or sont tirés des rapports annuels 1934 et 1935 de la BNB.

En désespoir de cause, Theunis veut solliciter l'aide du bloc-or, à savoir les défenseurs de l'étalon-or que sont la France, l'Italie, la Suisse et les Pays-Bas¹⁵². Aucun soutien n'est accordé. Le Premier ministre n'a plus le choix et décide d'instituer le contrôle des changes¹⁵³. Toutes les opérations en devises étrangères sont désormais soumises au nouvel organisme de l'Office central des changes, dont le comité de direction est confié à Paul van Zeeland, vice-gouverneur de la Banque nationale. Les capitaux ne peuvent donc plus, en théorie, quitter le pays¹⁵⁴. L'arrêté royal à peine publié, les retraits aux guichets des banques s'accroissent dans la plus grande panique. Theunis, Francqui et Gutt démissionnent, forcés d'admettre que le maintien du franc n'est plus possible¹⁵⁵. D'après Max-Léo Gérard, directeur du Fonds d'Amortissement de la Dette publique, une autre raison de la démission serait que Francqui s'est désormais montré partisan de la dévaluation¹⁵⁶. Le « gouvernement des banquiers », un surnom ironique pour le cabinet qui aura rétabli la supertaxe, tombe le 19 mars.

¹⁵² AGR, *Conseil des ministres*, 9 mars 1935, p. 2.

¹⁵³ *Ibid.*, 16 mars 1935, p. 3.

¹⁵⁴ Arrêté royal réglementant l'importation, l'exportation et le transit des valeurs, des marchandises et des matières d'or et d'argent, *Pasinomie*, 17 mars 1935, p. 217.

¹⁵⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 18 mars 1935, p. 3.

¹⁵⁶ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 66, « Crise de mars 1935 », 20 mars 1936.

II. Apaisement fiscal et retour à l'équilibre budgétaire (1935-1937)

1) Le gouvernement de la rénovation nationale

La vieille garde des partis catholique et libéral s'est épuisée depuis le début de la crise. Ses approches théoriques de l'équilibre budgétaire, du maintien de la monnaie et de la déflation ont démontré toutes leurs limites. Le 26 mars 1935, la relève arrive au pouvoir, bien que Francqui et Theunis jouent un grand rôle dans la formation du nouveau cabinet. Il est probablement caricatural de parler d'un changement de génération, mais il est certain que la crise a suscité l'éclosion d'une culture économique renouvelée, notamment au sein des économistes de l'Institut des sciences économiques de Louvain, de Jean-Charles Snoy et d'Oppuers à Gaston Eyskens, deux futurs ministres des Finances¹.

Le Roi appelle le banquier et catholique Paul van Zeeland, adepte des idées keynésiennes à travers l'alchimie du libéralisme et de l'interventionnisme étatique, à former un gouvernement d'union nationale, présenté comme celui de la « rénovation nationale », identique à ceux de 1918 et de 1926, regroupant les trois grands partis². Les socialistes reviennent au gouvernement après huit années d'opposition et Henri de Man, devenu ministre, espère bien pouvoir appliquer ses idées de planification économique. On se garde cependant de confier les Finances au POB. Pour rassurer les milieux financiers, Max-Léo Gérard vient s'installer au 12 rue de la Loi. Frère du représentant patronal Gustave-Léo Gérard et ingénieur de formation, il a occupé plusieurs fonctions dans les affaires économiques depuis le début du XX^e siècle, aussi bien dans des organismes publics que privés, dirigeant depuis 1926 le Fonds d'Amortissement de la Dette publique. Il a soutenu la Ligue de l'Intérêt public contre le gouvernement Pouillet-Vandervelde en 1926. Il a également servi en tant que secrétaire privé du roi Albert, comme Ingenbleek auparavant. Ce dernier enrage d'ailleurs de ne pas avoir obtenu le poste de ministre des Finances³. Car si les deux hommes sont étiquetés libéraux et ont suivi au début du XX^e siècle les mêmes influences d'économie politique à travers les économistes libéraux Maurice Ansiaux et Ernest Mahaim, Gérard n'est toutefois pas membre du parti et tient à demeurer un technicien indépendant de toute étiquette, « un ingénieur chez les ministres »⁴. On peut lire dans la presse le long portrait suivant du nouvel occupant du 12 rue de la Loi :

« Mince, élégant, distingué, la taille prise dans une jaquette impeccable, M. Max-Léo Gérard fait contraste, par sa correction et par ses façons de gentleman, avec les allures débraillées de M. Gutt qui venait à la Chambre en chemise de couleur, son veston déboutonné. Ce n'est pas seulement la bonne coupe de son tailleur qui donne une allure britannique à notre nouveau ministre des Finances. Ses idées et son langage sont ordonnés comme sa tenue. Il parle avec mesure. Son autorité flegmatique surprend les agités du Parlement. M. Max-Léo Gérard est

¹ Michel DUMOULIN, « Les interventions de crise de l'État belge durant la Grande Dépression », dans Vincent DUJARDIN *et al.* (dir.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, p. 105.

² Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles, ULB, 2010, p. 149.

³ ID. (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, Bruxelles, Commission royale d'Histoire, 2012, p. 94.

⁴ ID., *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité, op.cit.*, p. 156.

calme devant la crise. Ses réponses sont brèves et précises. Il dit ce qu'il faut dire, sans plus. Ministre des Finances, il ne gaspille pas son temps en paroles inutiles. *Time is money.* »⁵

Le 29 mars, le nouveau gouvernement demande immédiatement des pouvoirs spéciaux pour douze mois, écartant *de facto* les Chambres pour cette longue période⁶. Surtout, le cabinet van Zeeland annonce qu'il va réaliser une dévaluation du franc belge pour sauver les banques de l'effondrement final et arrêter la fuite massive des capitaux⁷. L'enchaînement des crises du gouvernement de Broqueville en juin et novembre 1934, et de la crise bancaire permettent de comprendre pourquoi la Belgique se retrouve face à une crise du franc causée par les évasions de capitaux en mars, devenant le premier pays à quitter le bloc-or⁸. Le pourcentage de la dévaluation est fixé à 28%, sur base d'une analyse de l'Institut de sciences économiques de Louvain⁹. Van Zeeland est ravi d'annoncer le 2 avril aux ministres que près d'un milliard de capitaux ont déjà été rapatriés en Belgique en deux jours¹⁰. Le 8 avril, le montant des capitaux sortis du pays au cours des trois derniers mois a été rapatrié, soit 2,7 milliards de FB¹¹. En 1936, les revenus mobiliers s'élèvent en Belgique à 6 milliards¹².

Outre le reflux massif des capitaux, tous les éléments fondamentaux qui perturbent le système monétaire disparaissent : les dépôts auprès des banques se reconstituent rapidement, la compétitivité des entreprises s'améliore sensiblement et l'État dispose d'un important bénéfice de réévaluation qui lui permettra de financer des dépenses futures¹³. Le gouvernement ne s'arrête pas en si bon chemin. Alors que les cabinets précédents se contentaient de vouloir protéger l'épargne, des motifs fondamentaux de politique monétaire se hissent désormais au premier plan. Cela signifie un nouveau statut pour les banques, réalisé à travers l'instauration du contrôle bancaire qui devient réalité par voie d'arrêté royal en juillet 1935¹⁴. L'État s'immisce dans le secteur bancaire et l'économie, bien que les pouvoirs de la nouvelle commission bancaire sont limités¹⁵. Gérard a donné la part belle aux opinions des milieux bancaires qui ont insisté pour que les holdings qui détiennent les participations industrielles depuis la scission des banques mixtes d'août 1934 soient soigneusement exclues du champ d'application de l'arrêté royal¹⁶.

En avril, l'Office de redressement économique (OREC) rassemblant plusieurs ministres voit le jour sous l'impulsion du ministre de Man. Il doit incarner un plan d'ensemble en matière de politique économique destinée à lutter contre le chômage à travers un important programme de travaux publics. Mais face à l'opposition du ministre Gérard, l'OREC ne sera jamais rien d'autre

⁵ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 66, « Visages du temps », dans *L'Horizon*, 20 avril 1935.

⁶ Projet de loi prorogeant et complétant les lois des 31 juillet, 7 décembre 1934 et 15 mars 1935 attribuant au Roi certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques, exposé des motifs du 29 mars 1935, *Doc., Ch.*, 1934-1935, n° 98, p. 1.

⁷ Projet de loi monétaire, exposé des motifs du 29 mars 1935, *Doc., Ch.*, 1934-1935, n° 97, p. 1.

⁸ Tobias STRAUMANN, *Fixed ideas of money. Small States and exchange rate regimes in twentieth-century Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 145.

⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 31 mars 1935, p. 1.

¹⁰ *Ibid.*, 2 avril 1935, p. 2.

¹¹ *Ibid.*, 8 avril 1935, p. 1.

¹² Maurice MASOIN, « Les recettes publiques de 1919 à 1939 », *op.cit.*, p. 160.

¹³ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 262.

¹⁴ Guy VANTHEMSCHÉ, « L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935) », *RBHC*, n° 3, 1980, pp. 389-390.

¹⁵ Jean-Louis MOREAU, « Contrôler sans nationaliser. Le contrôle bancaire en Belgique de 1935 à 1974 », dans Vincent DUJARDIN *et al.* (dir.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, p. 111.

¹⁶ Thibaud GIDDEY, « Formation et spécificités historiques de la Commission bancaire (1935-1975) », *op.cit.*, p. 18.

qu'un bureau d'étude¹⁷. Les bases d'un interventionnisme économique accru d'influence keynésienne sont néanmoins posées. Dans son petit ouvrage *Pourquoi le franc belge est tombé*, qui fait sensation à sa sortie en 1935, Gutt reconnaît ce paradoxe savoureux : « C'est le "gouvernement des banquiers" qui lutta jusqu'au bout pour sauver le franc. C'est le gouvernement comprenant cinq socialistes qui sauva les banques. »¹⁸

Il n'y a pas que des bonnes nouvelles. Gérard fait état d'un déficit de 938 millions au budget 1935, auquel s'ajoute les charges résultant de la dévaluation, soit 195 millions, ainsi que 730 millions de l'augmentation nominale des dépenses suite à la dévaluation¹⁹. Le ministre des Finances se montre le fervent partisan d'importantes coupes dans les dépenses de l'État car il se refuse à augmenter les impôts. Bien au contraire, il diminue les taux de l'impôt cédulaire immobilier de 2% qui passe, selon les cas, à 5% ou 8% à partir du 15 mai 1935. Il s'agissait d'une promesse faite par le nouveau gouvernement lors de sa constitution²⁰. D'autre part, il est impératif d'atténuer la hausse des prix de certains produits de grande consommation dont les cours pourraient ressentir particulièrement les effets de la dévaluation monétaire. La taxe de transmission sur l'électricité passe de 5 à 2,5% ; la taxe de luxe de 9% sur le chocolat, les biscuits et produits sucrés ainsi que sur les tissus de soie, les pneus et la levure est supprimée et remplacée par une taxe de transmission forfaitaire de 5%²¹. Gérard évalue les dégrèvements consentis à 133 millions (ils atteindront en fait 250 millions). Afin d'alléger le budget, il réalise alors de manière risquée la conversion de la dette intérieure²². Sur un capital énorme de plus de 25 milliards de rente ancienne, 24,9 milliards sont convertis. C'est un succès total. L'économie budgétaire est de 611 millions²³. Grâce à une plus-value des recettes de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines d'environ 570 millions, Gérard estime « sans optimisme » devant ses collègues que le déficit de 1935 ne dépassera pas les 471 millions et que le budget 1936 sera équilibré d'ici là. Sous couvert d'un discours neutre et empreint d'une grande technicité, le ministre des Finances démontre surtout qu'il possède la haute main sur la gestion financière de l'État. Van Zeeland se montre ravi et assure à son ministre que « la plus sévère économie » va être pratiquée pour effacer le déficit restant²⁴.

Le 5 septembre, alors que le ministre des Finances déclare qu'il n'est pas question de combler le déficit restant à l'aide de nouveaux impôts et demande une révision des propositions de dépenses afin d'obtenir l'équilibre, les ministres se mettent d'accord pour réaliser 10% de réduction sur les dépenses de leurs administrations respectives²⁵. Ils demandent néanmoins quelques jours plus tard si Gérard ne pourrait pas majorer certaines évaluations de recettes, mais le Premier ministre les interrompt tout de suite : « il est entendu que M. le ministre des Finances reste, en ce domaine, seul et dernier juge et que ses évaluations seront acceptées sous sa responsabilité. »²⁶

¹⁷ Tommaso MILANI, *Hendrik de Man and Social Democracy*, *op.cit.*, pp. 215-217.

¹⁸ Camille GUTT, *Pourquoi le franc est tombé*, *op.cit.*, p. 21.

¹⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 12 avril 1935, p. 2.

²⁰ Arrêté royal modifiant certaines dispositions en matière d'impôt sur les revenus, *Pasinomie*, 15 mai 1935, pp. 345-346.

²¹ Arrêté royal modifiant le Code et Règlement général des taxes assimilées au timbre en ce qui concerne les taxes de transmission et de luxe, *Pasinomie*, 13 mai 1935, pp. 336-338 ; arrêté royal modifiant le Code des taxes assimilées au timbre en ce qui concerne la taxe de transmission perçue pour les livraisons d'électricité, *Pasinomie*, 13 mai 1935, p. 338.

²² AGR, *Conseil des ministres*, 7 mai 1935, p. 1.

²³ *Ibid.*, 22 mai 1935, pp. 1-2.

²⁴ *Ibid.*, 26 juin 1935, p. 2.

²⁵ *Ibid.*, 5 septembre 1935, p.p. 2-3.

²⁶ *Ibid.*, 4 octobre 1935, p. 2.

Quant aux grands travaux publics prévus par de Man qui pèseraient lourdement sur le budget extraordinaire, Gérard insiste pour que le ministre socialiste diminue ses prévisions de dépenses. Après un « échange de vues prolongé », le conseil se range du côté du ministre des Finances²⁷. Ce dernier est bel et bien l'homme fort du gouvernement²⁸, aux côtés de van Zeeland qui le soutient systématiquement face à de Man. Fin septembre, Gérard poursuit son travail de dégrèvement des impôts. La contribution nationale de crise est réduite pour les fonctionnaires communaux et provinciaux et la taxe spéciale sur les bénéficiaires exceptionnels (1932) est supprimée²⁹. Pourquoi dégrever alors qu'un déficit reste à l'ordre du jour ? Tout simplement parce que le gouvernement table sur une augmentation du revenu national et donc du produit des impôts existants.

En décembre, van Zeeland est heureux de pouvoir venir défendre ses projets budgétaires en équilibre pour l'année 1936. Les prévisions ne laissent apercevoir qu'un léger mali de 1,2 million. Seul élément d'inquiétude, la dette publique, qui s'élève à 55,2 milliards, soit 83,86% du revenu national, a vu grimper la dette flottante extérieure à 1,2 milliard suite à la dévaluation du franc. Cela signifie que les charges de la dette extérieure ont augmenté du jour au lendemain de 39%³⁰. Grâce au travail du ministre des Finances, le déséquilibre budgétaire a toutefois pu être évité. Gérard laisse le Premier recevoir les lauriers. Mais c'est bien lui qui a accompli sa tâche de technicien de main de maître. L'augmentation globale des recettes attendues atteint environ 7%, parfois plus (11,4% pour les recettes des taxes de consommation et les droits de douane)³¹. Le redressement des finances publiques paraît bel et bien achevé.

Les libéraux et les catholiques modérés soutiennent largement la politique menée par le gouvernement. Les socialistes, très enthousiastes au départ, sont cependant déçus. De Man ne s'est pas imposé et le POB a participé à la dévaluation sans contrepartie significative. L'application du Plan du Travail n'a même pas été entamée³². Lors des débats budgétaires, l'interpellation du socialiste Georges Truffaut à l'adresse du Premier ministre dénote une certaine déception et, en même temps, l'envie d'orienter bien plus à gauche la politique fiscale menée par la tripartite. « Il y a dans ce pays, monsieur le ministre, des catégories sociales exposées depuis bientôt six années aux misères de la crise et qui ont le droit de nous demander, à nous, qui sommes leurs mandataires dans ce Parlement, de ne pas les trahir et de ne pas tolérer qu'après avoir été les victimes d'une déflation à sens unique elles soient aujourd'hui les victimes de la dévaluation. »³³ Truffaut persiste à croire que des ressources nouvelles pourraient être cherchées du côté de l'impôt complémentaire sur le revenu global. Ce dernier ne se basait plus sur les indices de richesse depuis le début de l'année 1935, mais son rendement restait largement inférieur à celui de l'ancienne supertaxe. Le député socialiste accuse là le travail de sape des « gouvernements réactionnaires et déflationnistes » qui ont largement réduit le fardeau fiscal des plus fortunés. Il invite donc le gouvernement van Zeeland à taxer plus lourdement les « classes possédantes »³⁴.

²⁷ *Ibid.*, 8 octobre 1935, p. 2.

²⁸ Gérard écrit dans ses mémoires : « Comme ministre des Travaux publics, M. de Man était l'homme qui devait faire des plans et le plan était, si je puis dire, sa partie. Mais l'exécution dépendait de moyens techniques et de moyens financiers qui ne relevaient pas de lui (...) ». Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, *op.cit.*, p. 101.

²⁹ Arrêté royal modifiant les dispositions légales en matière d'impôts directs, *Pasinomie*, 27 septembre 1935, pp. 745-750.

³⁰ Budget des recettes et des dépenses pour 1936, *Doc.*, Ch., 1935-1936, n° 4, pp. 9, 38.

³¹ Budget d'ordre financier pour 1936, *Ann. Parl.*, Ch. 1935-1936, séance du 10 décembre 1935, p. 143.

³² Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 203.

³³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 10 décembre 1935, p. 152.

³⁴ *Loc.cit.*

Lorsque Gérard répond à toutes les questions parlementaires le lendemain, il se veut bref et précis, selon la tradition des ministres britanniques³⁵, indifférent aux considérations politiques des partis. « Le gouvernement ne peut se prêter à de nouveaux dégrèvements, pas plus qu'il ne prêterait à l'aggravation des impôts existants. Il faut que le système fiscal se développe dans l'état où il est actuellement, et c'est de ce développement que nous attendons des excédents de recettes, (...) »³⁶ Comprenez, pas de coup de barre à gauche au niveau de l'impôt sur les hauts revenus. Terminant son court discours sans « péroraison » et en se présentant comme un « comptable fidèle et un serviteur profondément dévoué à l'État », le ministre des Finances soulève les applaudissements sur de nombreux bancs³⁷.

Il se veut surtout le garant du bon redressement des finances publiques, qui ne dépendent, à ses yeux, que de l'afflux massif des capitaux dans le pays, qu'une politique fiscale d'orientation planiste ne fera que bouleverser. Ensuite, la commission Van de Vyvere a déjà fait savoir au ministre, depuis octobre 1935, qu'elle estime que les impôts sur les revenus seraient actuellement trop élevés. On peut lire dans son rapport le passage suivant. « Il y a d'abord la taxe mobilière de 24,2%, ou bien la taxe professionnelle qui s'élève à 26% parfois, et même davantage. Ensuite, il y a l'impôt complémentaire qui s'élève à 20% pour les gros revenus et, enfin, la taxe de crise qui s'élève à 4,5% ; cela approche de 50%, ce qui semble absolument excessif. Cela revient à exproprier la moitié du capital des grosses fortunes par une taxation exagérée du revenu. »³⁸ L'heure n'est donc clairement pas à l'accentuation de la supertaxe. Le budget est quant à lui largement voté, ce dont se satisfait pleinement van Zeeland devant ses ministres³⁹.

Si Gérard s'est montré attentif aux recommandations de la commission Van de Vyvere, ce n'est pas uniquement parce que son frère Gustave-Léo Gérard s'y trouve toujours au nom du CCI, bien qu'il est intéressant de noter que les deux jumeaux se retrouvent à travailler ensemble sur les questions fiscales, avec des conséquences parfois indéniables. Le Ministre s'est ainsi demandé s'il ne conviendrait pas d'établir une taxe spéciale sur les bénéfices résultant de la dévaluation, mais le représentant patronal s'y est opposé en demandant l'exemption des plus-values⁴⁰. L'idée d'une telle taxe ne resurgira qu'au sein du cabinet suivant, dont Gérard sera absent. Sans dissimuler ses convictions libérales, Max-Léo Gérard a eu à cœur, dès sa prise de fonction, de se présenter comme « un très modeste technicien dans une partie du vaste domaine des finances publiques »⁴¹.

Et il sait se montrer attentif aux recommandations d'experts. Cette attention aux techniciens des finances publiques le pousse à réformer profondément l'administration des Finances en vue d'en améliorer la qualité de la prise de décision et l'efficacité de gestion⁴². Gérard crée un service

³⁵ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, op.cit., p. 94.

³⁶ *Ann. Parl.*, op.cit., séance du 11 décembre 1935, p. 187.

³⁷ *Ibid.*, p. 189.

³⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 322, « note sur la fiscalité des sociétés de personnes présentée par M. Morel, Président de la Fédération des Chambres de Commerce », octobre 1935.

³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 13 décembre 1935, p. 1.

⁴⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 570, « note pour le ministre des Finances », 12 septembre 1935.

⁴¹ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité*, op.cit., p. 159.

⁴² Peu de temps avant de devenir ministre, Max-Léo Gérard a écrit avec Fernand Cattoir, avocat, et Jules Hénin, secrétaire général honoraire des Finances, une étude sur la nécessité de réformer les services administratifs de l'État, commandée, éditée et préfacée par nul autre que Gustave-Léo Gérard, au nom du CCI. L'ouvrage est publié au moment où le ministre Gérard se lance justement dans la réforme de son ministère. Max-Léo GERARD, Fernand CATTOIR, Jules HENIN, *Études sur la réforme des services administratifs de l'État*, CCI, octobre 1935.

d'étude et de documentation⁴³, il ouvre un dossier sur la création d'une inspection générale des finances et surtout, il institue le conseil supérieur des Finances par voie d'arrêté royal le 31 janvier 1936. Composé de hauts fonctionnaires, d'experts, de représentants des institutions financières et des milieux économiques, le conseil réunit toutes les commissions consultatives dépendant du ministre pour l'assister dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation financière et fiscale⁴⁴.

C'est, en quelque sorte, l'institutionnalisation du premier conseil consultatif créé en 1918 par Delacroix et réunissant habilement, on s'en souvient, trois experts issus du gouvernement du Havre, de l'Institut Solvay et de l'École de Louvain ; ou encore du comité consultatif financier créé en juin 1926 pendant la crise du franc, sans parler des deux commissions à la simplification de 1926 et de 1933. Présidé par le ministre des Finances, le nouveau conseil est composé de vingt-cinq membres, dont cinq membres de droit : le gouverneur de la Banque nationale, le premier président de la Cour des comptes, le président de l'Institut de réescompte et de garantie, le président de la Commission bancaire et le président du comité permanent du Fonds d'amortissement de la dette publique. Les vingt membres suivants sont nommés par le gouvernement pour des mandats de quatre ans, renouvelables. Le conseil se subdivise en cinq sections : trésorerie, banques, crédit industriel et commercial, contrôle des recettes et dépenses, fiscalité⁴⁵. Comme on le verra par la suite, le premier président du conseil n'est autre que Jules Ingenbleek, dont la réputation n'est plus à faire en matière fiscale. Gérard laisse ainsi une marque profonde sur le ministère des Finances, promouvant les « experts » dans la prise de décision des politiques fiscales, tandis que le premier gouvernement van Zeeland arrive à son terme. Les élections générales sont fixées au 24 mai 1936.

2) Un socialiste au 12 rue de la Loi

Malgré le redressement économique opéré depuis la dévaluation, l'agitation politique a fortement augmenté. Degrelle a exploité les scandales politico-financiers pour faire grimper sa popularité⁴⁶. Suite aux élections, les catholiques sont en déroute, ébranlés par la percée des rexistes (11,5%) et des nationalistes flamands du *Vlaamse Nationaal Verbond* (VNV) (7,1%) qui ont suivi l'exemple de Rex en attaquant la haute finance corrompue, tandis que la dévaluation, malgré sa réussite, a été un coup de tonnerre pour l'opinion publique⁴⁷.

Confronté à une alliance de Rex et du VNV qui risquerait de voir arriver un bloc de droite concurrent, l'Union catholique belge se réforme en octobre 1936 et devient le Bloc catholique, dont l'objectif vise à dépasser les intérêts des *standen* afin d'avoir un programme commun, et comptant désormais une section flamande et une section francophone – le *Katholieke Vlaamse Volkspartij* (KVV) et le Parti Catholique Social (PCS)⁴⁸.

⁴³ La commission Van de Vyvere indique dans l'une de ses conclusions qu'il faudrait que l'administration puisse fournir des statistiques mieux adaptées aux études de la commission. Le service d'étude et de documentation, créé par Gérard, répond vraisemblablement à cette attente. AGR, MF/SG, vol. 2, fardé 570, « compte-rendu de la commission de simplification des lois d'impôts », 12 juillet 1935, p. 2.

⁴⁴ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité, op.cit.*, pp. 159-160.

⁴⁵ Pasinomie, 1936, *arrêté royal instituant un Conseil supérieur des Finances*, 31 janvier 1936, pp. 61-62.

⁴⁶ Henriette SCHOETERS, « Les interventions de crise et les collusions politico-financières en Belgique entre 1930 et 1940 », *RBHC*, n° 3-4, 1976, p. 440.

⁴⁷ Arie W. WILLEMSSEN, *Het Vlaams-nationalisme. De geschiedenis van de jaren 1914-1940*, Utrecht, 1969, p. 413.

⁴⁸ Emmanuel GERARD, *De Katholieke Partij in crisis (...), op.cit.*, p. 468.

Les socialistes, également en perte de vitesse, se retrouvent néanmoins majoritaires à la Chambre désormais composée de 70 socialistes, 61 catholiques, 23 libéraux, 21 rexistes, 16 VNV, 9 communistes et 2 démocrates-chrétiens indépendants⁴⁹. Mais personne ne veut renouveler l'expérience Poulet-Vandervelde de 1926 avec un socialiste comme Premier. Van Zeeland reconduit donc un gouvernement tripartite d'union nationale. Sauf que pour la première fois depuis 1830, le ministère des Finances revient à un socialiste, qui n'est autre que Henri de Man. Dans ses mémoires, il donne l'impression d'avoir compris immédiatement l'importance cruciale de ce portefeuille, bien qu'il déclare à son prédécesseur, le libéral conservateur Max-Léo Gérard, ne rien connaître aux finances publiques⁵⁰. Mais d'après une note de Gérard, il aurait préféré obtenir le ministère des Travaux publics, sans succès à cause de pressions politiques selon van Zeeland. De Man n'aurait donné son accord au Roi pour diriger la conservatrice administration des Finances qu'avec réticence⁵¹, bien que pour l'historien Tommaso Milani, de Man aurait fini par accepter le ministère des Finances parce qu'il y voit probablement le moyen d'écarter sa Némésis Max-Léo Gérard⁵². Fernand Baudhuin écrira plus tard à propos du père du Plan : « Henri de Man, un génie de la pensée perdu dans les chiffres qu'il n'a jamais compris »⁵³. Gérard confirme dans ses mémoires que de Man est un homme spécialement qualifié pour ne pas être ministre des Finances, n'ayant aucun sens des possibilités ni des chiffres⁵⁴. La presse de droite accueille très froidement le nouveau ministre, considéré comme un « démagogue dépensier »⁵⁵. Lors de la transmission des pouvoirs, le lundi 15 juin, de Man déclare devant les hauts fonctionnaires du département qu'il ne reconnaîtra, comme son prédécesseur, qu'un seul dogme, celui de l'équilibre du budget⁵⁶.

Le gouvernement se constitue à un moment particulièrement difficile. Des grèves éclatent dans tout le pays au cours du mois de juin 1936, de sorte que le nouveau gouvernement décide d'établir un salaire minimum à 32 FB, le principe des congés payés ainsi que la semaine de travail de quarante heures⁵⁷. L'assurance-chômage obligatoire est même promise. Le programme social du gouvernement est ainsi fixé dans les plus brefs délais. Pour faire face aux dépenses, van Zeeland veut poursuivre le redressement économique du pays, promettant que le dogme de l'équilibre budgétaire restera à la base de la politique des finances publiques et qu'un nouvel effort sera fourni pour réaliser enfin la simplification fiscale, synonyme d'une meilleure justice de l'impôt. Le Premier ministre déclare plus précisément qu'une des préoccupations constantes de son gouvernement sera d'arriver à la suppression graduelle de la contribution nationale de crise et de la transformation de la plupart des impôts directs en taxes forfaitaires, perçues à la source⁵⁸.

Van Zeeland commence donc par confier l'examen de toutes les réformes à mener pour poursuivre le redressement économique à une série de neuf experts, nommés commissaires royaux, qui lui feront rapport. Paul Coart-Frésart, avocat à la Cour d'appel de Liège devenu professeur de

⁴⁹ Jean-Michel ÉTIENNE, *Le mouvement rexiste jusqu'en 1940*, Paris, 1968, p. 53.

⁵⁰ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles, ULB, 2010, p. 172.

⁵¹ Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik de Man. Biografie*, Anvers, De Nederlandse Boekhandel, 1972, p. 233.

⁵² Tommaso MILANI, *Hendrik de Man and Social Democracy*, *op.cit.*, p. 222.

⁵³ Fernand BAUDHUIN, « Ministres des Finances », *Revue Générale*, décembre 1948, p. 277.

⁵⁴ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, *op.cit.*, p. 102.

⁵⁵ Frederik VERLEDEN, "Een minister in hemdsmouwen". *Hendrik de Man als minister (Maart 1935 – Maart 1938)*, mémoire, KUL, 2002, p. 106.

⁵⁶ *La Libre Belgique*, 16 juin 1936.

⁵⁷ Fernand BAUDHUIN, « Les conditions générales de l'évolution des finances publiques (...) », *op.cit.*, p. 65.

⁵⁸ Déclaration gouvernementale, *Ann. Parl.*, Ch., 1936-1936, séance du 24 juin 1936, p. 23.

droit fiscal à Louvain en 1932⁵⁹, qui avait déjà siégé dans la commission royale de 1926, se retrouve chargé de la simplification fiscale tant promise⁶⁰, reprenant les premiers travaux de la précédente commission Van de Vyvere établie en 1933⁶¹. Il remettra son rapport six mois plus tard.

Mais de Man n'attend pas les conclusions de l'expert pour lancer ses réformes. Compte tenu des décisions prises en matière d'augmentations des traitements, il démontre aux ministres la nécessité de s'en tenir aux bases du budget de 1936 établies par son prédécesseur, Max-Léo Gérard⁶². Puisqu'il n'est pas question de déséquilibrer le budget, de Man propose à ses collègues de compenser le dégrèvement promis de la taxe de crise – 150 millions dans un premier temps – par un nouvel impôt exceptionnel sur les bénéfiques provenant de la dévaluation qui pourrait atteindre jusqu'à 500 millions de rendement⁶³. Début octobre, *Le Peuple* se réjouit que leur champion socialiste s'attaque à « la démolition du mur d'argent ». L'impôt spécial sera « un acte énergique de salubrité publique »⁶⁴.

Cette idée ne surgit pas de nul part. Un bref retour en arrière s'impose pour le comprendre. Le 10 avril 1935, la Chambre avait été saisie d'une proposition d'enquête parlementaire à la fois par le PCB⁶⁵, par le POB⁶⁶ et par des membres de la Droite catholique⁶⁷. Ces trois propositions avaient pour objet l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, chargée de déterminer les responsabilités de la dévaluation du franc belge. Il s'agissait de sanctionner les institutions et les financiers qui s'étaient lancés dans la spéculation abusive contre le franc entre novembre 1934 et mars 1935, récoltant au passage d'énormes bénéfiques tandis que les capitaux fuyaient le pays. Une commission d'enquête fut donc formée. Francqui en personne fut accusé d'avoir spéculé à la dévaluation, ce que l'ancien ministre contesta formellement le 23 mai 1935 devant la commission. Mais il fut prouvé, fin janvier 1936, que des achats massifs, en florins hollandais, de Bons du Trésor émis par Gutt lors de l'emprunt Mendelsohn avaient été faits par le banquier Charles Fabri, directeur à la Société Générale. Ayant acheté les bons avec des valeurs hollandaises, Fabri empocha de très larges bénéfiques après la dévaluation du franc. Il déclara ensuite les avoir réalisés pour le compte de Francqui. Ce dernier était mort entretemps, le 16 novembre 1935, et l'enquête se termina sur un non-lieu⁶⁸.

Par ailleurs, la commission reprocha fortement à Gutt d'avoir contracté l'emprunt Mendelsohn et d'être responsable des pertes encourues lors de la dévaluation⁶⁹. Gutt avait tout ignoré des placements de Fabri. Mais face à l'ampleur de la spéculation contre le franc belge, la commission d'enquête se demanda en avril 1936 « s'il n'y a pas lieu pour l'État de lever un impôt

⁵⁹ Il succède au professeur Alfred Schicks. C'est à partir de Coart-Frésart que le droit fiscal devient une matière distincte du droit notarial à Louvain. Edoardo TRAVERSA, *Des idées et des hommes : un regard historique sur l'enseignement du droit fiscal à l'Université catholique de Louvain*, UCL, 2007, pp. 7-8.

⁶⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 28 août 1936, p. 4.

⁶¹ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, *op.cit.*, pp. 352-355.

⁶² AGR, *Conseil des ministres*, 8 septembre 1936, p. 2.

⁶³ *Ibid.*, 22 septembre 1936, p. 2.

⁶⁴ *Le Peuple*, 3 octobre 1936.

⁶⁵ Proposition d'enquête parlementaire sur les opérations qui ont conduit aux retraits d'or auxquels la Banque Nationale a dû faire face depuis octobre 1934, proposition du 10 avril 1935, *Doc.*, Ch., 1934-1935, n° 119.

⁶⁶ Proposition d'enquête parlementaire sur les retraits d'or auxquels la Banque Nationale a dû faire face en 1934 et 1935 et sur les manœuvres spéculatives contre le franc, proposition du 10 avril 1935, *Doc.*, Ch., 1934-1935, n° 120.

⁶⁷ Proposition d'institution d'une Commission d'enquête sur les manœuvres qui ont causé la dévaluation du franc, développements du 10 avril 1935, *Doc.*, Ch., 1934-1935, n° 121.

⁶⁸ Liane RANIERI, *Émile Francqui*, *op.cit.*, p. 290.

⁶⁹ Marie-Rose THIELEMANS, *La grande crise et le gouvernement des banquiers*, *op.cit.*, p. 41.

sur les bénéfices des spéculations consistant à substituer à l'avoir national des devises et valeurs étrangères pour les échanger à nouveau à la Banque nationale après la dévaluation, qui plus encore que les bénéfices de guerre, justifient un prélèvement fiscal. »⁷⁰ L'impôt spécial est donc suggéré en premier lieu par la commission d'enquête.

Si Gustave-Léo Gérard avait découragé son frère jumeau de mener pareille politique fiscale, de Man entend bien la mettre en application. Son directeur général du Budget, Oscar Plisnier, un ancien collaborateur de Francqui durant la stabilisation monétaire de 1926⁷¹, le met cependant en garde que l'application d'un tel impôt rencontrerait des « difficultés d'exécution considérables, sinon presque insurmontables ». Il est certes possible pour la Banque nationale de voir quels sont les banquiers qui auraient emprunté des francs pour acheter des devises et auraient revendu celles-ci après la dévaluation. Mais si les banques n'ont agi que comme intermédiaires pour des clients industriels ou commerçants, il faudrait continuer l'enquête dans les livres de ces derniers, qui pourront toujours arguer d'engagements professionnels pouvant justifier leurs opérations. Pour Plisnier, il paraît certain que, s'il s'agit de déceler tous les cas donnant lieu à application de l'impôt exceptionnel, l'administration se trouvera en présence d'une « tâche énorme et extrêmement délicate »⁷². Le directeur général du Budget ne peut alors se douter qu'il deviendra, quelques mois plus tard, le nouveau secrétaire général des Finances à cause de spéculations monétaires plus anciennes.

Une parenthèse est ouverte ici sur une affaire qui secoue le ministère des Finances entre juillet 1936 et mai 1937. En effet, le secrétaire général Edmond Seulen avait également spéculé pour empocher des bénéfices. Dans ses mémoires, de Man écrit que son prédécesseur Gérard l'a mis en garde contre « un très haut fonctionnaire de son département » avec lequel il avait évité tout contact. Pour éviter le heurt « avec un homme influent, et puissamment soutenu par des intérêts financiers solidaires », on s'était passé le dossier de ministre en ministre sans prendre de décision⁷³. De Man décide de se débarrasser du haut fonctionnaire, qu'on devine être Seulen, et il ne se contente pas d'une simple information administrative. Il décide de régler cette affaire gênante en demandant à son collègue François Bovesse, ministre de la Justice, de lancer une instruction judiciaire. Seulen est mis en congé pendant six mois⁷⁴, tandis que le directeur général de l'Enregistrement, Hector de Duytschaever, le remplace à la tête de l'administration de manière intérimaire⁷⁵.

L'enquête démontre que lorsque l'État lança un emprunt en 1932, Seulen fit les démarches pour obtenir qu'un certain M. Heuskin, agent de change, fut agréé comme « teneur du marché ». N'ayant pas réussi, Seulen multiplia ses démarches pour faire accorder à Heuskin la tenue du marché de l'emprunt de 1933, ce qui fut accordé par Jaspar, alors ministre des Finances, soulevant l'opposition de « plusieurs personnes qualifiées », dont Gérard, à l'époque directeur général du Fonds d'amortissement. Une perquisition chez les agents de change Heuskin et Helbig de Balzac fait alors découvrir, dans le cadre de l'enquête judiciaire, un compte présentant un découvert de 400.000 FB. Le compte était débiteur depuis le début de 1932. M. Heuskin laissait subsister le débit

⁷⁰ Commission d'enquête parlementaire chargée de rechercher les responsabilités de la dévaluation du franc, consacrée par la loi du 30 mars 1935 et l'arrêté royal du 31 mars 1935, rapport du 20 avril 1936, *Doc.*, Ch., 1935-1936, n° 231, p. 14.

⁷¹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 628 B, « Oscar Plisnier : Curriculum Vitae », s.d.

⁷² AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 332, « note pour le Secrétaire général », 7 août 1936.

⁷³ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 82/2, « extrait de *Après Coup* de Henri de Man ».

⁷⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 18 juillet 1936, p. 2.

⁷⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 621, « Hector De Duytschaever : mise à la retraite », 31 août 1937.

en échange des services de Seulen. La collusion est évidente. Seulen déclare lui-même, le 4 août 1936 : « C'est à raison des services que ma qualité me mettait à même de lui rendre qu'Helbig comme son associé Heuskin se sont montrés aussi patients quant à la liquidation de mon compte. »⁷⁶

Où les 400.000 FB avaient-ils disparu ? On soupçonne Seulen d'avoir spéculé à la hausse, supposée infinie, des cours durant le boom économique qui précéda le krach de 1931⁷⁷. Le haut fonctionnaire perdit avec la crise ce qu'il avait pu gagner avec la spéculation, et plus encore. L'instruction débouche cependant sur un non-lieu. Seulen bénéficie en effet de l'appui impressionnant des anciens ministres des Finances Theunis, Gérard, Houtart, Jaspar, Gutt, Janssen et Sap qui témoignent unanimement du dévouement, de l'honorabilité et de la haute compétence du haut fonctionnaire au sein du département des Finances tout au long des années 1920 et 1930⁷⁸.

Il faut admettre que l'homme est largement décoré. En 1924, il devient Chevalier de l'Ordre de Charles III pour des services rendus au Roi d'Espagne⁷⁹. En 1926, il reçoit la médaille de la Restauration nationale, décoration créée spécialement pour reconnaître les services rendus au pays en vue de son relèvement après la guerre⁸⁰. Il devient Commandeur de l'Ordre de Saint Sava grâce à ses services rendus au Roi des Serbes, Croates et Slovènes en 1928⁸¹. En 1932, il est nommé Grand Officier de l'Ordre d'Orange-Nassau par la Reine des Pays-Bas pour ses services rendus aux expositions du Centenaire de l'Indépendance⁸². En 1934, il est autorisé à porter la décoration de Commandeur de l'Ordre *Polonis Restituta*, décerné par le Président de la République polonaise⁸³. Au cours de sa carrière, Seulen a été un haut fonctionnaire incontournable aussi bien aux Finances qu'aux Affaires étrangères.

Comme l'État n'a subi aucun dommage de « ses agissements moralement répréhensibles », Seulen se voit accorder le droit de prendre sa pension pour motif de santé en mai 1937⁸⁴. C'est alors Oscar Plisnier qui devient secrétaire général des Finances en novembre 1937, de Duytschaever ayant déjà dépassé l'âge de la retraite⁸⁵. Lorsque de Man publie ses mémoires en 1941, Seulen réagit aussitôt en lui écrivant qu'il considère le passage de l'ouvrage mentionnant les incidents comme « attentatoire à [son] honneur, diffamatoire, calomnieux et hautement dommageable. »⁸⁶ L'affaire n'ira guère plus loin⁸⁷. Seulen continuera de travailler pour l'Institut belge de Finances publiques,

⁷⁶ *Ibid.*, « extrait du rapport du Procureur général au ministère de la Justice », 15 août 1936.

⁷⁷ *Ibid.*, « Note confidentielle de Louis Wodon à Albert-Edouard Janssen », 31 janvier 1939.

⁷⁸ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 82/2, « Lettre de Georges Theunis », 10 mars 1937 ; *ibid.*, « Lettre de Max-Léo Gérard », 15 mars 1937 ; *ibid.*, « Lettre de MM. Houtart, Jaspar, Gutt, Jansen », 10 mars 1937 ; *ibid.*, « Lettre de Gustave Sap », 23 mai 1938.

⁷⁹ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 2545, « décoration de M. Seulen », 11 août 1924.

⁸⁰ *Ibid.*, « décoration civique de M. Seulen », 1^{er} mars 1926.

⁸¹ *Ibid.*, « décoration de M. Seulen », 17 septembre 1928.

⁸² *Ibid.*, « décoration de M. Seulen », 8 mars 1932.

⁸³ *Ibid.*, « décoration de M. Seulen », 7 février 1934.

⁸⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 4 mai 1937, p. 1.

⁸⁵ *Ibid.*, 5 octobre 1937, p. 2.

⁸⁶ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 82/2, « lettre de Seulen à de Man », 14 mai 1941.

⁸⁷ Pour l'anecdote, suite à une rencontre avec le secrétaire M. Guy Vandepute du président du SPF Finances en février 2019, j'ai remarqué que le portrait du déshonoré Edmond Seulen est le seul à manquer, à ce jour, dans le couloir des bureaux du secrétaire général – aujourd'hui président – du SPF Finances où se trouvent les photographies encadrées de chaque ministre et secrétaire général ayant dirigé le ministère. Le 20 juin 1938, son remplaçant Oscar Plisnier écrit pourtant à Seulen de lui envoyer son portrait, puisque « le Secrétariat général possède, de coutume, les portraits de chaque secrétaire général des Finances ». Seulen renvoie alors une petite photo d'identité à Plisnier, car il ne possède pas de portrait digne d'être agrandi. Il promet d'envoyer une photographie convenable dans une quinzaine de jours. (*Ibid.*, farde 1313, « Lettre de Plisnier à Seulen », 20 juin 1938 ; *Ibid.*, « Lettre de Seulen à Plisnier », 24 juin 1938.) Personne ne sait s'il ne l'a jamais fait.

créé par Gérard en janvier 1939⁸⁸. Il reviendra même au premier plan de la gestion fiscale en collaborant à l'assainissement monétaire avec le ministre des Finances Gaston Eyskens au lendemain de la Seconde Guerre mondiale⁸⁹.

Concernant le projet fiscal de Henri de Man, Plisnier n'est pas le seul à se montrer circonspect vis-à-vis d'une taxe sur les bénéfices résultant de la dévaluation. Les ministres préviennent également leur collègue socialiste de recourir à la plus grande prudence dans l'établissement de l'impôt⁹⁰. La question est alors examinée au sein d'un comité restreint composé du Premier ministre, du ministre des Finances, de Joseph Merlot, ministre socialiste aux Travaux publics, de Hubert Pierlot, ministre catholique de l'Agriculture, de Marcel-Henri Jaspar, ministre libéral des Transports, ainsi que d'Edmond Rubbens, ministre catholique des Colonies⁹¹. De Man doit se montrer patient. Il dépose tout d'abord un projet d'amnistie fiscale à l'égard des petits contribuables qui ont accumulé des pénalités inférieures à 5000 FB avant le 4 novembre 1936. L'objectif consiste à réaliser un geste d'apaisement en faveur de ceux qui se sont retrouvés en contravention avec les lois fiscales devenues beaucoup trop complexes⁹². Le projet inaugure les dégrèvements tant attendus et vise essentiellement à plaire aux classes moyennes et commerçantes.

Le 17 novembre, il obtient enfin gain de cause auprès du comité restreint pour un impôt sur les bénéfices de la dévaluation. L'impôt spécial est applicable aux opérations faites à partir du 1^{er} novembre 1934 jusqu'au 31 janvier 1935 lorsqu'elles dépassent 1 million de FB, aux opérations faites à partir du 1^{er} février à la fin mars 1935 lorsqu'elles dépassent 100.000 FB⁹³. Dans son exposé, de Man rappelle qu'un tel impôt spécial et rétroactif avait déjà été établi au nom de la justice fiscale sur les bénéfices de guerre en 1919, et sur les bénéfices exceptionnels en 1919 et 1920, ce qui en fait une tradition désormais bien établie au sein de l'administration⁹⁴.

Le taux de l'impôt atteint 20% du montant des sommes sur lesquelles portent la vente de francs belges contre des devises étrangères, ce qui est équivalent à un peu plus de la moitié du bénéfice de 39% environ – correspondant au coefficient d'appréciation des devises étrangères vis-à-vis du franc belge – qui a été réalisé dans la majorité des cas d'après l'administration. Le taux est modéré, loin des taxes spéciales de 1919 et 1920 qui atteignaient 80 et 50% ; il s'agit de rassurer les catholiques et les libéraux de la majorité qu'il ne s'agit pas d'un impôt confiscatoire sur le capital⁹⁵. Suivant les recommandations de Plisnier, l'administration n'a pas voulu choisir comme base le bénéfice réalisé, difficile à établir, préférant comme base de l'impôt le capital engagé, sachant que ce capital était susceptible, en théorie, d'avoir rapporté un profit de 39%⁹⁶.

⁸⁸ AGR, *Max-Léo Gérard*, MF n° 82/2, « Lettre de Gérard à Seulen », 26 décembre 1943. Je l'ai également cité précédemment pour un article publié en 1954 : Fernand VRANCKEN, Edmond SEULEN, « Financement et liquidation de la Première Guerre mondiale », *op.cit.*

⁸⁹ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 2545, « Principales fonctions de M. Seulen », s.d.

⁹⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 332, « lettre au Ministre des Finances », 28 septembre 1936.

⁹¹ AGR, *Conseil des ministres*, 25 septembre 1936, p. 3.

⁹² Projet de loi relatif à l'amnistie fiscale, exposé des motifs du 4 novembre 1936, *Doc.*, Ch., 1936-1936, n° 110, p. 1.

⁹³ AGR, *Conseil des ministres*, 17 novembre 1936, p. 1.

⁹⁴ Projet de loi établissant un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires, exposé des motifs du 1^{er} décembre 1936, *Doc.*, Ch., 1936-1937, n° 54, p. 2.

⁹⁵ Le communiste Joseph Jacquemotte a déposé en juin 1936, soit quelques mois avant sa mort, une proposition d'impôt sur les bénéfices de la dévaluation avec un taux confiscatoire de 90%, ce que les socialistes et Henri de Man ont repoussé. Proposition de loi établissant un impôt exceptionnel sur les bénéfices réalisés par la spéculation contre le franc, développements du 30 juin 1936, *Doc.*, Ch., 1935-1936, n° 16.

⁹⁶ Projet de loi établissant un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires, rapport du 23 mars 1937, *Doc.*, Ch., 1936-1937, n° 200, p. 3.

Dans un premier temps, les libéraux ne semblent pas très désireux d'appuyer le projet. Le président du Parti libéral, Victor de Laveleye, déclare, en février 1937 dans *La Dernière Heure*, ne pas être du tout partisan de l'impôt spécial, qui va pousser selon lui à l'expatriation des fortunes⁹⁷. Par souci de maintenir la coalition gouvernementale, les libéraux finissent néanmoins par se montrer favorables. En avril, par la voix d'Edmond Leclercq, les libéraux assurent qu'ils voteront le projet « dans un souci de haute moralité », précisant que cette taxation rétroactive du capital est un épisode exceptionnel qui ne devra pas servir de précédent pour faire évoluer les impôts cédulaires sur le revenu⁹⁸.

Ne pas légitimer ce qui pourrait apparaître comme une nouvelle taxation ordinaire du capital demeure également d'une importance cruciale pour les catholiques. « C'est une erreur de parler ici d'un impôt sur le capital », déclare le conservateur Emmanuel De Winde. « Je serai toujours hostile à un impôt sur le capital, parce qu'il est destructif de la substance du pays et qu'il ne peut que nuire à tout le monde. »⁹⁹ Son collègue conservateur Marcel Philippart hésite même à rejeter l'ensemble du projet, étant résolument opposé à toute fiscalité frappant le capital. Mais le faible taux et la légitimité de cet impôt spécial, qui ne devra constituer aucun précédent pour le reste de la législation fiscale, suffisent à le rassurer¹⁰⁰.

Philippart présente néanmoins un amendement visant à supprimer le paragraphe 2 de l'article 9 du projet énonçant que l'administration des Contributions directes sera autorisée à procéder dans les établissements bancaires à toutes les investigations pour contrôler l'exactitude des renseignements fournis par les redevables. Aux yeux du conservateur, il s'agit d'une mesure d'inquisition qui n'est pas « dans nos mœurs ni dans les traditions belges ». Jamais l'administration n'a obtenu des pouvoirs d'investigation aussi élevés ; armée de ce texte, elle pourra aller jusqu'au bout de « l'inquisition fiscale », qui alarme le monde des affaires¹⁰¹. L'argument transparaît également dans la presse libérale et catholique. En décembre 1936, *L'Indépendance Belge* dénonce la mesure, qui crée en quelque sorte un cadastre des fortunes : « le projet permet aux agents du fisc de fouiller les comptes courants de tous et chacun d'entre nous. De la part d'un gouvernement qui a besoin de la confiance du pays, (...), il y a là une erreur de psychologie qui nous étonne. »¹⁰² *La Libre Belgique* proteste contre cette vexation fiscale, une « véritable inquisition » du fisc dont les conséquences néfastes seraient la thésaurisation et l'exportation des capitaux. « Que veut-on : la dictature ou la liberté ? »¹⁰³

De Man se défend de créer une mesure vexatoire et généralisée ; les investigations de l'administration resteront exceptionnellement limitées¹⁰⁴. L'amendement est rejeté et le paragraphe voté tel quel, bien que le Ministre donne l'impression dans ses mémoires qu'il fallut mener une bataille titanesque : la loi sur les bénéfiques de la dévaluation serait « le seul heurt sérieux » qu'il aurait eu avec les « réactionnaires installés au sein même de la majorité tripartite, et y défendant âprement

⁹⁷ *La Dernière Heure*, 18 février 1937.

⁹⁸ Projet de loi établissant un impôt spécial et exceptionnel sur les bénéfices de certaines spéculations monétaires, *Ann. Parl.*, Ch., 1936-1937, séance du 14 avril 1937, pp. 1196-1197.

⁹⁹ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 14 avril 1937, p. 1198.

¹⁰⁰ *Ibid.*, séance du 15 avril 1937, p. 1204.

¹⁰¹ *Ibid.*, séance du 21 avril 1937, p. 1218.

¹⁰² *L'Indépendance Belge*, 27 décembre 1936.

¹⁰³ *La Libre Belgique*, 21 décembre 1936.

¹⁰⁴ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 21 avril 1937, p. 1222.

les intérêts établis et le régime existant »¹⁰⁵. De Man, toujours prompt à blâmer la haute finance¹⁰⁶, tend à exagérer l'affaire ; le projet est presque unanimement adopté par 124 oui contre 2 non et 15 abstentions¹⁰⁷. À l'inverse, Vandervelde estime que de Man a tout simplement chaussé les souliers des ministres des Finances prédécesseurs, en ne s'occupant que des dégrèvements et de la simplification fiscale, au lieu de réformer en profondeur les impôts au nom de la justice sociale¹⁰⁸.

Comme l'impôt spécial est supposé avoir un rendement élevé de près de 500 millions, de Man reçoit fin novembre 1936 l'approbation des ministres de réduire la taxe de crise en échange¹⁰⁹. Créée en 1932 pour l'année 1933 seulement, elle n'avait jamais cessé d'être prolongée d'année en année, avec un rendement atteignant les 650 millions en 1935 et peu d'exonérations à sa base. Mû par le souci de plaire à l'opinion publique tout en maintenant un budget équilibré, le ministre des Finances dépose un projet visant à réduire la taxe de 150 millions en augmentant le minimum exonéré, pour viser un rendement de 500 millions en 1937¹¹⁰. Le projet est largement adopté en décembre 1936, par 117 oui et 19 abstentions¹¹¹.

Comme les recettes fiscales ne cessent de dépasser les prévisions selon de Man¹¹², ce dernier accepte de supprimer la taxe sur les céréales que Hubert Pierlot, ministre de l'Agriculture, réclame au nom du *Boerenbond* flamand¹¹³. D'autre part, sur proposition du commissaire royal Coart-Frésart¹¹⁴, le ministre des Finances décide, en mars 1937, d'élargir l'amnistie fiscale à tous les exercices antérieurs à 1936 afin de satisfaire les classes moyennes¹¹⁵. Son administration tente vainement de s'y opposer. Le directeur général Putman estime que la mesure d'exception préconisée aura simplement pour résultat de favoriser ceux qui ont sciemment fraudé le fisc¹¹⁶, tandis que le secrétaire général intérimaire de Duytschaever tente de limiter la période de prescription autant que possible¹¹⁷. Enfin, puisque l'impôt spécial sur les bénéfiques est supposé offrir une marge de sécurité de 500 millions, de Man veut définitivement supprimer la contribution nationale de crise à partir de juillet. Il estime avoir déjà réalisé, par ses mesures, près de 875 millions de dégrèvements, bien que van Zeeland montre une certaine réserve vis-à-vis de ce montant¹¹⁸. Quoi qu'il en soit, grâce aux importantes plus-values accusées par les impôts ordinaires directs et indirects, de Man dépose un nouveau projet dégrevant immédiatement la taxe de crise de 250 millions supplémentaires, ce qui la réduit de moitié, tandis que l'article 2 du projet précise que la taxe sera définitivement supprimée à partir du 1^{er} juillet 1937¹¹⁹. La loi est unanimement adoptée

¹⁰⁵ Henri DE MAN, *Après coup*, Bruxelles, Éditions de la Toison d'Or, 1941, p. 266.

¹⁰⁶ Henri de Man dénonce régulièrement dans sa propagande ce qu'il décrit comme le capitalisme cosmopolite dominé par la haute finance. Jan Willem STUTJE, *Hendrik de Man. Een man met een plan*, Polis, 2018, pp. 216-217.

¹⁰⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 21 avril 1937, p. 1222.

¹⁰⁸ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 226.

¹⁰⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 24 novembre 1926, p. 1.

¹¹⁰ Projet de loi apportant des modifications à la contribution nationale de crise, exposé des motifs du 9 décembre 1936, *Doc., Ch.*, 1936-1937, n° 65, pp. 1-2.

¹¹¹ *Ibid.*, *Ann. Parl., Ch.*, séance du 24 décembre 1936, p. 570.

¹¹² AGR, *Conseil des ministres*, 12 février 1937, p. 1.

¹¹³ *Ibid.*, 26 février 1937, p. 3.

¹¹⁴ *Ibid.*, 15 mars 1937, p. 1.

¹¹⁵ Projet de loi portant prescription exceptionnelle en matière fiscale, exposé des motifs du 24 mars 1937, *Doc., Ch.*, 1936-1937, n° 206, pp. 1-2.

¹¹⁶ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 334, « Lettre au Secrétaire général », 11 mars 1937.

¹¹⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 334, « note au ministre des Finances », 3 juin 1937.

¹¹⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 22 mars 1937, p. 2.

¹¹⁹ Projet de loi portant suppression de la contribution nationale de crise, exposé des motifs du 24 mars 1937, *Doc., Ch.*, 1936-1937, n° 207, pp. 1-4.

par 168 oui et 1 abstention venant du député communiste Henri Glineur qui estime que la taxe de crise devrait être maintenue pour les gros revenus¹²⁰.

Le ministre des Finances a déjà réalisé des dégrèvements à hauteur de 1300 millions lorsqu'il élabore le budget de 1938¹²¹. On peut dire que la promesse du gouvernement a été tenue. Sauf qu'en milieu d'année 1937, une nouvelle crise économique commence à ralentir le mouvement des affaires et l'abondance des recettes fiscales¹²². De Man a trop espéré de la conjoncture. En juillet, il se retrouve forcé d'émettre pour 700 millions de Bons du Trésor en vue de rembourser ceux émis en 1932, s'étant montré trop optimiste vis-à-vis des recettes fiscales¹²³. En septembre, il indique à ses collègues que le budget ne peut être équilibré que sous la condition d'une diminution des dépenses, en particulier au niveau des pensions¹²⁴. Le budget des pensions apparaît en effet pour la première fois sous la forme d'un budget distinct en 1937, témoin du souci des autorités d'en faire apparaître clairement la charge totale sur le Trésor (2,3 milliards sur un budget total de 10,5 milliards en 1937)¹²⁵. La perspective d'un déficit conséquent se précise de plus en plus. Pour comble de malheur, l'impôt spécial sur les bénéficiaires de la dévaluation offre un rendement largement en-dessous des attentes ; si de Man en attendait 500 millions, le revenu réel ne dépasse pas 21 millions en 1937 et 6 millions en 1938, en grande partie à cause de l'évasion fiscale des riches spéculateurs¹²⁶. La seule mesure d'imposition mise en place par le ministre socialiste s'avère un échec. Le gouvernement n'aura pas l'occasion de faire face au déficit. Depuis mars, van Zeeland est accusé par Gustave Sap de malversations financières à la Banque nationale. En octobre, le Parquet ouvre une enquête. L'instruction se terminera par un non-lieu, mais le mal est fait. Le Premier ministre donne sa démission au Roi le 25 octobre¹²⁷.

3) Les causes de la complexification fiscale

Le 30 avril 1937, alors que de Man persévère encore dans ses dégrèvements, le commissaire royal Coart-Frésart remet son rapport au Premier ministre. Épaisse de quelques centaines de pages, l'œuvre est colossale et pose les bases de certaines réflexions qui agiteront les experts de la fiscalité tout au long des décennies qui suivent. Tenant compte des plaintes du petit et moyen commerce ainsi que des industries, Coart-Frésart préconise par exemple une refonte du système d'impôts sur la circulation juridique des produits à travers une taxe unique à la source ; il s'agirait donc de remplacer la taxe de transmission de 1921 par une taxe unique à la production, qui préfigure les réflexions que se poseront les fiscalistes lors de la création de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en 1970¹²⁸. D'ailleurs, sous le gouvernement français du Front populaire de Léon Blum, la taxe sur le chiffre d'affaires et d'autres taxes à la production sont supprimées en 1936 pour être remplacée par une taxe unique de 6% au dernier stade de la production¹²⁹.

¹²⁰ *Ibid.*, *Ann. Parl.*, Ch., 1936-1937, séance du 27 mai 1937, p. 1586.

¹²¹ Budget des recettes et des dépenses pour 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 4, p. 26.

¹²² Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1919*, *op.cit.*, p. 366.

¹²³ Louis DAVIN, « La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939 », *op.cit.*, p. 368.

¹²⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 14 septembre 1937, p. 2.

¹²⁵ Budget des recettes et des dépenses pour 1937, *Doc.*, Ch., 1936-1937, n° 4, p. 45.

¹²⁶ Maurice MASOIN, « Les recettes publiques de 1919 à 1939 », *op.cit.*, p. 144.

¹²⁷ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 223.

¹²⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 334, n° 1048, « Rapport sur la simplification des lois d'impôt, par Paul Coart-Frésart », 30 avril 1937.

¹²⁹ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 367.

L'analyse la plus intéressante du commissaire royal porte sur les causes de la complexification des lois fiscales, au nombre de quatre dans son rapport. Selon Coart-Frésart, la première cause se trouve dans l'élévation des charges de l'État à couvrir par l'impôt. Alors que le problème de la simplification fiscale ne se posait pas avant la guerre de façon aiguë, l'accroissement des budgets d'après-guerre fait apparaître la cause profonde du « malaise fiscal » : non seulement le nombre des impôts augmente pour couvrir les besoins de l'État, mais à mesure que ce nombre augmente, les difficultés de perception des nouveaux impôts se multiplient et rendent nécessaire une organisation de plus en plus minutieuse et touffue. Comme les taxes nouvelles sont « sans racine dans la tradition du pays », chaque réforme donne lieu à une expérimentation, « qu'il faut faire à chaud », ajoutant à la charge même de l'impôt « le sentiment énervant de l'incertitude ». D'autre part, l'accroissement des besoins de l'État entraîne une « élévation excessive » des taux des impôts. Et cette aggravation du taux est, elle aussi, génératrice de complexité. En effet, à mesure que l'impôt s'alourdit, la nécessité survient de le nuancer pour tenir compte des situations économiques. Enfin, non seulement l'État se voit contraint de multiplier les impôts et de porter chacun d'eux au taux maximum « tolérable par l'économie nationale », mais il est encore obligé d'étendre « jusqu'à ses extrêmes limites » la matière imposable à chacun de ceux-ci. Or, l'esprit de fraude se développe à mesure que le réseau fiscal se resserre. De là, la nécessité de l'organisation d'un contrôle d'autant plus minutieux, faisant du régime fiscal un « immense échafaudage »¹³⁰.

Comme deuxième cause de la complexification, Coart-Frésart pointe du doigt la recherche de la justice fiscale et l'influence des considérations sociales sur l'organisation fiscale. La justice dans l'impôt est le « grand idéal des organisations fiscales contemporaines ». Mais la réalisation de cette ambition apporte un élément important de complexité dans la législation. Réaliser la justice dans l'impôt, nuancer celui-ci de façon à exonérer l'indispensable et à taxer plus lourdement le superflu que l'utile, nécessite inéluctablement toute une gamme de mesures législatives et réglementaires. Cette cause de complexité apparaît comme un élément définitif et permanent. « Il ne viendra à l'idée de personne de sacrifier l'équité fiscale au souci de la simplification », conclut le commissaire royal¹³¹.

La troisième cause est l'interdépendance des fiscalités communale et provinciale avec celle de l'État. La superposition d'additionnels provinciaux et communaux au principal de l'État fait obstacle, en plus d'un cas, à des réformes dont celui-ci pourrait accepter la charge, mais qui s'avèrent impossibles en raison de leur incidence sur les budgets des provinces et des communes. La loi d'octobre 1919, qui substitue les impôts cédulaires aux anciens impôts indiciaires, supprima la fiscalité communale axée antérieurement sur celle de l'État et la remplaça par une participation des communes dans le produit de certains impôts de l'État et par un fonds de répartition nouveau, créé par la loi du 19 juillet 1922, le Fonds des communes, substitué aux anciens fonds communal et spécial. La suppression de la fiscalité communale s'étant révélée désastreuse pour les finances communales, elle est restaurée à partir de 1922 ; l'étendue de cette fiscalité est constamment modifiée jusqu'en 1948. Quant aux provinces, avant l'introduction en 1919 des impôts cédulaires, elles disposent d'un pouvoir d'imposition très large, dont le rendement suffit à couvrir les charges de leur gestion courante. La loi du 29 octobre 1919 laisse subsister la faculté des provinces de lever

¹³⁰ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 334, n° 1048, « Rapport sur la simplification des lois d'impôt, par Paul Coart-Frésart », *op.cit.*

¹³¹ *Ibid.*

des centimes additionnels à la taxe sur les automobiles et des centimes à la taxe sur le mobilier, jusqu'à la réforme de 1948¹³². Et l'existence des fiscalités communale et provinciale entraîne, selon Coart-Frésart, une complexification inévitable du régime fiscal :

« On se trouve dans cette situation paradoxale que le principal de l'impôt en est, en réalité, devenu l'accessoire. Le total des additionnels provinciaux et communaux dépasse, en effet, très fréquemment dans une large mesure, l'impôt de l'État. Toute l'économie de nos lois fiscales s'en trouve viciée. L'exagération de la fiscalité provinciale et communale qui, en de nombreux cas, impose aux redevables une charge plus lourde d'un tiers que celle de l'État, est certainement une des causes les plus profondes du malaise fiscal dont nous souffrons actuellement. Il n'y a pas de solution à ce jour, il faut donc considérer cette cause de complexité comme permanente également. »¹³³

Enfin, pour quatrième cause, le commissaire royal souligne le défaut de codification des textes et le manque de centralisation des dispositions réglementaires et administratives. Quiconque veut instruire un litige fiscal ou trouver la solution d'une question posée, est obligé de se livrer à un long et minutieux travail de recherches dans les recueils de lois et arrêtés et dans les publications spéciales contenant les instructions et circulaires. « Il n'est », de l'avis de Coart-Frésart, « pas douteux que la dispersion des textes administratifs et l'impossibilité pour le redevable d'arriver à éclairer sa religion par des recherches expéditives, est pour une grande part dans le malaise fiscal qui pèse actuellement sur le pays. » Il préconise donc d'établir par impôt un relevé systématique des dispositions administratives en vigueur, de sorte qu'une notable simplification aura été apportée à l'organisation fiscale¹³⁴.

Les milieux industriels applaudissent le rapport et souscrivent aux propositions de l'expert¹³⁵. Gustave-Léo Gérard écrit à de Man que les mesures de dégrèvements préconisées par le commissaire royal répondent aux vœux de l'industrie, même si l'administrateur directeur général du CCI trouve que la taxe unique à la production demeure toutefois prématurée¹³⁶. Le ministre des Finances considère quant à lui que les travaux de codification des textes légaux et de coordination des dispositions réglementaires en matière fiscale doivent être entrepris ou accélérés de manière à être menés à bien le plus tôt possible par son administration¹³⁷.

De septembre à décembre, les experts du conseil supérieur des Finances se penchent également sur le rapport du commissaire royal. Jules Ingenbleek, expert fiscal de longue date et président du conseil, félicite Coart-Frésart pour « son remarquable rapport, dont il loue la rigueur scientifique, l'élévation de pensée et le souci de tenir la balance égale entre le contribuable et l'administration ». Parmi les autres membres du Conseil, on retrouve les visages connus de Fernand Baudhuin, Georges Theunis, Camille Gutt, Gustave-Léo Gérard, Albert-Edouard Janssen,

¹³² M. VAN AUDENHOVE, « Statut financier des communes et des provinces : 1948-1979 » dans Max FRANK (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1950-1980*, Bruxelles, Bruylant, t. IV-2, 1988, pp. 549, 599.

¹³³ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 334, n° 1048, « Rapport sur la simplification des lois d'impôt », *op.cit.*

¹³⁴ *Loc.cit.*

¹³⁵ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 447, « Note sur le rapport de Coart-Frésart, commissaire royal à la simplification fiscale », 6 août 1937.

¹³⁶ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 447, « rapport du Comité Central Industriel de Belgique sur la simplification des lois d'impôts », 7 août 1937.

¹³⁷ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 334, « note pour le Secrétaire général », 6 octobre 1937.

Georges Janson¹³⁸ et Gaston Eyskens¹³⁹. Le Conseil s'accorde ainsi pour proposer la suppression de la taxe de luxe et comme le suggère Coart-Frésart¹⁴⁰, tout en maintenant une taxe de luxe sur les automobiles neuves¹⁴¹. Lors de l'une des dernières séances sur le rapport, les membres du conseil et le commissaire royal tombent d'accord pour dire qu'il faut limiter la taxation des valeurs mobilières, en particulier des plus-values réalisées comme bénéfiques, appelant donc à une réforme de l'impôt cédulaire mobilier. Il y a eu, selon eux, trop d'exagérations en la matière jusqu'en 1930, date à laquelle la supertaxe fut supprimée. Edgard Schreuder, secrétaire du conseil, ancien secrétaire de Max-Léo Gérard, directeur du service d'Études et de Documentation créé par ce dernier, professeur de droit fiscal à l'ULB et enfin collaborateur de Coart-Frésart sur la simplification fiscale¹⁴², écrit que depuis sa création en 1936, le conseil supérieur des Finances s'est systématiquement opposé à toute aggravation de la fiscalité sur les revenus de capitaux mobiliers¹⁴³. En effet, les dirigeants et experts belges de la fiscalité n'ont jamais cessé de favoriser autant que possible une politique fiscale la plus libérale possible vis-à-vis des capitaux mobiliers.

Malgré l'excellente réception du rapport de Coart-Frésart dans les milieux concernés, de nouveaux dégrèvements sont désormais exclus. Cela prouve, d'après Baudhuin, que la complication fiscale est inévitable dans un régime où la charge fiscale est lourde¹⁴⁴. Théoriquement, le professeur de Louvain a raison. Mais si des dégrèvements ne sont plus envisagés au cours de la seconde moitié de l'année 1937, c'est en particulier dû à la monumentale erreur budgétaire de Henri de Man, pris au dépourvu par le nouvel effondrement du commerce mondial. Baudhuin parle déjà d'un demi-milliard de déficit à la chute du gouvernement van Zeeland¹⁴⁵. Et le déséquilibre budgétaire va continuer de s'aggraver. Van Zeeland refusera toutefois d'admettre que la gestion financière de son gouvernement au cours des années 1935 à 1937 aurait une quelconque responsabilité dans les difficultés budgétaires qui vont secouer le pays à partir de 1938, défendant en particulier tous les dégrèvements d'impôts réalisés¹⁴⁶.

¹³⁸ Georges Janson, ingénieur commercial de l'ULB, est probablement le seul inconnu de la section fiscale du Conseil supérieur des Finances. Il écrit notamment une étude en 1936 sur le principe d'équité en droit fiscal que traduit la maxime « *non bis in idem* », qui vise à éviter que les mêmes revenus d'un contribuable soient soumis plusieurs fois à taxation. Georges JANSON, *L'imposition des revenus déjà taxés et le principe « non bis in idem » (art. 52 des lois d'impôts sur les revenus)*, Bruxelles, Bruylant, 1936.

¹³⁹ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 447, « Conseil Supérieur des Finances : procès-verbal », 6 septembre 1937.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 27 septembre 1937.

¹⁴¹ *Ibid.*, 12 novembre 1937.

¹⁴² AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1300, « Edgard Schreuder : curriculum vitae », s.d.

¹⁴³ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 447, « Conseil Supérieur des Finances : procès-verbal », 3 décembre 1937.

¹⁴⁴ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique 1914-1939, op.cit.*, p. 355.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 367.

¹⁴⁶ Paul VAN ZEELAND, « Les Finances publiques belges de 1935 à 1937 », *Revue Générale*, juin 1938, p. 721.

III. Chaises musicales au 12 rue de la Loi (1937-1940)

1) *Anschluss*, nouveau Plan fiscal et fuites de capitaux

La nouvelle formation, mise sur pied en novembre 1937, est emmenée par le libéral Paul-Émile Janson, qui conserve le programme et les onze ministres du cabinet tripartite précédent. Premier libéral à la tête du gouvernement depuis Frère-Orban en 1878, Janson est une éminence grise du parti, âgé de 65 ans, éduqué dans un milieu progressiste¹ – il est l'oncle du socialiste Paul-Henri Spaak, ministre des Affaires étrangères depuis 1936, et le fils de Paul Janson, figure de proue du libéralisme radical au XIX^e siècle. Le problème de l'équilibre budgétaire demeure une préoccupation constante de Janson et va se transformer, au cours des mois à venir, en conflit ouvert avec son ministre des Finances, Henri de Man².

Afin d'améliorer la situation des finances publiques, de Man propose en février 1938 d'émettre 600 millions de Bons du Trésor à échéance à court terme. La dette flottante va donc gonfler, mais de Man assure à ses collègues qu'elle se trouve dans une situation satisfaisante. Il s'inquiète toutefois de constater des fuites de capitaux à travers des achats massifs de livres sterling et des reflux de capitaux vers la France³.

Pourquoi donc les riches Belges thésaurisent-ils leurs capitaux et les cachent-ils à l'étranger ? A l'international, l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne, en mars 1938, participe à la création d'une vague de panique. Le franc français, dont l'évolution s'est souvent répercutée sur celle de la monnaie belge, s'affaiblit⁴. On assiste à une fuite généralisée des capitaux d'Europe vers les États-Unis⁵.

Mais ce n'est pas l'unique raison. En Belgique, de Man annonce assez brusquement de nouveaux projets d'impôts imputant la totalité des charges aux classes aisées qui pourront être prêts pour le début du mois de mars⁶. L'annonce est soudaine pour la simple raison que de Man s'était montré bien trop optimiste encore quelques mois plus tôt sur la situation budgétaire⁷. En interne du POB, plusieurs socialistes – dont le sénateur Alfred Laboulle – ont insisté dès la mise en place du gouvernement Janson, que de Man ne chausse pas les souliers de l'ancien ministre des Finances Jaspas durant la Grande Dépression en créant une taxe de crise ou en augmentant à nouveau la taxe de transmission pour résorber le déficit ; s'il faut de nouveaux impôts, il faut les demander aux hauts revenus⁸.

Ce plan de redressement est cependant jugé inacceptable par les catholiques conservateurs et les libéraux⁹. Ceux-ci se rappellent parfaitement de l'épisode Pouillet-Vandervelde de 1925-1926, lorsque Janssen avait accru la supertaxe sur les plus riches tout en exonérant largement les bas revenus. Or, à la date du 1^{er} mai 1936, il n'y a toujours que 277.000 super-contribuables du chef de

¹ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « Paul-Émile Janson », *Nouvelle Biographie Nationale*, ARB, Bruxelles, T. 11, 2012, p. 203.

² Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 224.

³ AGR, *Conseil des ministres*, 4 février 1938, p. 10.

⁴ Valéry JANSSENS, *Le franc belge (...)*, *op.cit.*, p. 271.

⁵ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique (...)*, *op.cit.*, p. 402.

⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 18 février 1938, p. 7.

⁷ Tommaso MILANI, *Hendrik de Man and Social Democracy*, *op.cit.*, p. 225.

⁸ IEV, *Conseil général du POB*, 1^{er} décembre 1937.

⁹ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 224.

l'impôt complémentaire personnel, certes fortement réduit en comparaison de la supertaxe des années 1920¹⁰, sur une population totale d'un peu plus de 8,2 millions d'habitants¹¹. Augmenter l'impôt global – ce qui risque d'arriver avec le socialiste de Man à la direction des Finances – revient donc à cibler les plus riches. Au conseil général du POB, on commence à craindre que les catholiques veuillent entraîner la chute du gouvernement sur les projets fiscaux en faisant porter la responsabilité « d'un train d'impôts très lourd » sur les socialistes¹².

Dans *La Revue Générale*, Baudhuin met en garde, en janvier 1938, contre la nuisibilité d'une charge fiscale excessive, appelant plutôt à la réduction des dépenses¹³. *La Libre Belgique* se demande « à quelle sauce » les contribuables seront-ils mangés, déplorant « la fiscalité abusive » que constituent les projets « couvés » par de Man¹⁴. Les libéraux, eux, mettent en garde contre la fiscalité de l'État qui deviendrait de plus en plus épuisante et qui aurait pris un développement insupportable, frappant le plus fortement les classes moyennes, avec la conséquence inévitable du départ des capitaux vers l'étranger¹⁵. Les retraits d'or à la Banque nationale, qui s'élevaient à des pertes de 284 millions en janvier, de 180 millions en février, ont atteint 950 millions entre le 1^{er} et le 11 mars, avec 100 millions de pertes supplémentaires par jour entre le 11 et le 18 mars¹⁶.

Si l'historiographie souligne l'importance de l'*Anschluss* dans la fuite des capitaux, il apparaît que l'annonce d'impôts nouveaux sous la direction du POB est conjointement responsable dans le cas de la Belgique. D'ailleurs, lorsque l'on compare la situation de mars 1938 avec celle de septembre 1938, lors de la crise des Sudètes qui culminera avec les accords de Munich, on s'aperçoit que l'inverse se produit. Les évasions de capitaux seront minimales ; il rentrera même de l'or à la Banque nationale. Le ministre des Finances sera Max-Léo Gérard, le « technicien » libéral conservateur et proche des milieux financiers. Sa politique fiscale ne visera absolument pas à taxer les riches ou les classes moyennes. Il en ira de même en septembre 1939 lors de la déclaration de guerre ; il n'y a aucun exode massif de capitaux. Le ministre des Finances sera Camille Gutt, cet ancien ministre des Finances proches de Theunis et de Francqui. Cette curiosité n'a jamais été vraiment expliquée ; les historiens van der Wee et Tavernier se contentent de supposer que la Belgique disposait alors d'un important surplus de la balance des paiements¹⁷.

Une réponse additionnelle est possible : ces épisodes démontrent que malgré les tensions internationales, les Belges n'ont pas cherché à thésauriser leurs avoirs ou à les placer à l'étranger, n'étant pas la cible d'une politique fiscale accentuée et dirigée par un socialiste. À l'inverse, les épisodes de 1926 (lorsque le gouvernement socialiste – démocrate-chrétien avait augmenté, on s'en rappelle, la supertaxe sur les plus riches tout en exonérant près de 2 millions de travailleurs de la classe ouvrière), de mars 1938 et de mai 1938 (présenté plus loin), se sont accompagnés d'exodes massifs de capitaux. Outre le contexte politique, monétaire et économique à l'échelle internationale, il est important d'analyser le rôle de la politique fiscale à l'échelle nationale pour comprendre ces phénomènes.

¹⁰ Max-Léo GERARD, « Périls budgétaires des démocraties », *Revue Générale*, février 1938, p. 164.

¹¹ *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1936, p. 446.

¹² IEV, *Conseil général du POB : supplément*, 4 mars 1938.

¹³ Fernand BAUDHUIN, « La vie économique et financière : optimum et maximum de fiscalité », *Revue Générale*, janvier 1938, pp. 139-144.

¹⁴ *La Libre Belgique*, 9 mars 1938.

¹⁵ *Gazette de Charleroi*, 8 mars 1938.

¹⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 18 mars 1938, p. 11.

¹⁷ Herman VAN DER WEE, Karel TAVERNIER, *La Banque Nationale de Belgique (...)*, *op.cit.*, p. 402.

Le 9 mars, de Man expose sommairement au conseil de cabinet ses projets de nouveaux impôts qui s'élèvent à 1200 millions. Les premiers doivent rapporter 705 millions et portent sur la création d'une taxe militaire due par les Belges qui n'ont pas accompli leur service militaire ; une taxe de 10% sur les bénéfices des entreprises à monopole ; une augmentation de l'impôt immobilier de 6 à 8% ; diverses modifications à l'impôt mobilier dont la suppression d'exemptions ; une augmentation de l'impôt complémentaire personnel pour les revenus supérieurs à 25.000 FB. Les nouveaux impôts comportent également une augmentation des droits de douane et d'accises pour 240 millions ; un accroissement des droits d'enregistrement pour 80 millions et des droits de successions pour 220 millions – dont une nouvelle taxe successorale progressive variant de 0,75 à 7% sur la valeur globale des biens hérités. L'heure est grave et les prévisions les plus pessimistes évaluent le déficit à 2,3 milliards, les plus optimistes à 1,8 milliard. L'aggravation des impôts est donc urgente et nécessaire, tandis que le gouverneur de la Banque nationale refuse de recourir à l'emprunt pour équilibrer le budget¹⁸.

Au même moment, le conseil général du POB se réunit. Vandervelde est très clair : le gouvernement peut compter sur l'appui des socialistes pour le vote des nouveaux impôts, à la condition que ceux-ci servent aussi à financer les assurances-chômages obligatoires qui sont au cœur des revendications socialistes. La question fiscale doit être liée à la question sociale pour une très bonne raison aux yeux du POB : il est hors de question de répéter la politique déflationniste des années 1930 à 1935, qui avait signifié la hausse des impôts et l'austérité des dépenses sociales¹⁹.

Mais un coup de théâtre se produit au conseil de cabinet. Ayant à peine présenté ses nouveaux projets, De Man avertit qu'il doit prendre un congé d'un mois prescrit par son médecin. Il en va de sa santé²⁰. Deux semaines auparavant, le 23 février, de Man, surchargé de travail, s'était évanoui au Sénat à la suite d'un empoisonnement causé par une soupe de moules²¹. Hubert Pierlot déclare qu'il est impossible de se prononcer après un exposé « aussi bref et squelettique que celui qui [a] été fait » à propos des projets fiscaux, tandis que le ministre libéral Octave Dierckx s'oppose aux impôts proposés. De Man tente de faire pression : soit le Premier ministre désigne un intérimaire pour le remplacer durant son absence, sachant qu'il n'est pas certain d'accepter des modifications à ses projets tant qu'il n'est pas revenu, soit il démissionne. Janson ne se laisse pas prendre au piège. Il est hors de question de retarder l'examen des projets fiscaux à cause de l'absence du ministre des Finances. Discuter laborieusement, pendant un mois, avec un ministre intérimaire de nouveaux impôts, sans avoir la certitude que de Man accepterait les résultats de cet examen, lui paraît inadmissible. Le Premier ministre accepte donc la démission du dirigeant socialiste²².

Venu s'expliquer devant le conseil général de son parti, de Man pense que Janson a préféré sa démission à cause de l'opposition claire des ministres Pierlot et Dierckx aux projets fiscaux en l'état. Trouver un successeur définitif pour diriger les Finances, c'est faciliter « la possibilité d'un changement de mes projets », explique de Man, convaincu que la majorité se serait brisée sur les impôts « qui étaient des projets d'un ministre des Finances socialiste ». Quittant ses fonctions la tête haute, le père du Plan conclut avec une certaine fierté qu'il a « couronné [son] œuvre aux

¹⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 9 mars 1938, pp. 6-7. Les projets fiscaux sont également détaillés ici : IEV, *Conseil général du POB*, « projet de communiqué par Henri de Man », 9 mars 1938.

¹⁹ IEV, *Conseil général du POB : supplément*, 9 mars 1938.

²⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 9 mars 1938, p. 3.

²¹ Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik de Man, op.cit.*, p. 254.

²² AGR, *Conseil des ministres*, 9 mars 1938, pp. 3-5.

Finances en donnant à ces projets un caractère anticapitaliste ». Lorsque de Man quitte la réunion sitôt son discours terminé, Spaak tient un autre langage en son absence : « S'il y a eu des fausses manœuvres ou des choses qui ont mal tourné, il n'y a qu'un seul coupable, c'est le ministre des Finances qui n'a pas cru devoir mettre ses collègues au courant. Je veux mettre notre responsabilité à couvert, si nous sommes devant une difficulté, le seul coupable et responsable c'est de Man qui a fait tout cela sans nous mettre au courant, sans s'entendre avec nous, sans nous donner une indication et sans nous donner un conseil. »²³

Les dirigeants socialistes, Vandervelde et Spaak en tête, s'attendaient-ils à ce que de Man, si peu doué avec les chiffres à en croire les détracteurs du père du Plan, échoue au ministère des Finances ? L'ont-ils piégé en lui faisant prendre ce portefeuille ? Sa brusque démission semble prendre de court les dirigeants du POB. Si de Man déclare s'être préparé à l'idée de futures élections en contrariant les catholiques et les libéraux avec ses projets fiscaux²⁴, ce n'est pas le cas de ses camarades de parti, qui rejettent la responsabilité sur de Man.

Mais qui va être choisi pour occuper le poste vacant ? Devant le conseil général de son parti, de Man déclare que « le portefeuille des Finances doit rester à un socialiste, je crois que ce serait une grosse bêtise que d'abandonner ce poste. » De son côté, le Premier ministre réfléchit tout d'abord à proposer le portefeuille des Finances à Joseph Merlot, l'actuel ministre socialiste des Travaux publics et expert en finances publiques, mais Spaak estime que cela gênera trop le monde financier, Merlot étant connu comme le grand défenseur de l'ancienne supertaxe. Il faut quelqu'un qui puisse rassurer, car de fortes fuites de capitaux sont enregistrées depuis plusieurs jours²⁵.

D'après la presse, le Premier ministre aurait ensuite souhaité Max-Léo Gérard, Camille Gutt ou encore Maurice Frère, expert financier de réputation internationale, pour occuper le 12 rue de la Loi²⁶. En effet, le 10 mars au matin, Janson confirme à Spaak qu'il souhaiterait un « technicien aux Finances ». Mais cela suppose que les socialistes perdent un portefeuille. Spaak répond qu'il est inutile d'aller dans cette voie, sinon ce sera la crise ministérielle. Vient alors le troisième stade ; Janson essaie de persuader les libéraux, qui veulent admettre un technicien libéral aux Finances, que cela sera possible s'ils délaissent le portefeuille de l'Instruction publique à un socialiste. Le POB ne donne toutefois pas son accord pour une telle combinaison, tuant les négociations dans l'œuf. Le 11 mars au matin, le Premier ministre propose au POB de nommer le socialiste Eugène Soudan, un ancien ministre du cabinet van Zeeland. Les dirigeants socialistes finissent par accepter²⁷. Plus tard dans la journée du 11 mars, Janson choisit donc Soudan à la tête des Finances²⁸. Maurice Frère est toutefois nommé conseiller technique auprès du cabinet du nouveau ministre des Finances, probablement pour être certain qu'un « technicien » avec une expérience pratique des questions monétaires et financières accompagne le ministre socialiste²⁹.

Ancien libéral radical issu d'une riche famille bourgeoise, Soudan a rejoint le POB en 1899. Il mène depuis la fin de la guerre une triple carrière où il déploie une activité intense : avocat, professeur en procédure civile à l'ULB, député socialiste. Il devient ministre de la Justice dans le

²³ IEV, *Conseil général du POB : supplément*, 11 mars 1938.

²⁴ Mieke CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, *Hendrik de Man, op.cit.*, p. 254.

²⁵ IEV, *Conseil général (...)*, 11 mars 1938, *op.cit.*

²⁶ *La Dernière Heure*, 11 mars 1938 ; *La Libre Belgique*, 12 mars 1938 ; *Le Vingtième Siècle*, 12 mars 1938 ; *Le Peuple*, 12 mars 1938.

²⁷ IEV, *Conseil général (...)*, 11 mars 1938, *op.cit.*

²⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 11 mars 1938, p. 1.

²⁹ Fernand VANLANGENOVE, « Maurice Frère », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 40, 1977, col. 278.

premier cabinet van Zeeland en 1935. Le catholique Paul Struye dresse en 1960 un long portrait de Soudan que voici :

« Petit de taille, agile, la barbiche en bataille, l'œil vif, volontiers malicieux et ironique, mais qui savait se voiler d'émotion et de douceur, le regard franc et lumineux, la démarche restée longtemps alerte, l'immuable nœud papillon contribuant à lui garder un aspect juvénile, la voix claire, la phrase nette, sobre, courte, l'allure simple, cordiale, mettant instantanément l'interlocuteur en confiance, répandant autour de lui de la sympathie, exprimant avec une sagesse dénuée de toute prétention (...) des jugements éclairés et judicieux sur les hommes et les choses. »³⁰

Second socialiste à être appelé aux Finances dans l'histoire de la Belgique, Soudan va devoir faire preuve d'une grande ingéniosité pour surmonter le déficit laissé par de Man. Signalant à ses collègues les difficultés qu'il a rencontrées pour obtenir un exposé clair de la situation budgétaire, Soudan évalue le déficit à 2,1 milliards. Grâce à la réduction des charges du chômage entraînée par l'introduction d'une contribution financière patronale à l'assurance-chômage obligatoire promise par le gouvernement et poussée par les socialistes, le Ministre estime qu'il faut prévoir des impôts pour 1,8 milliard³¹.

Il obtient quelques jours plus tard de ses collègues la promesse de couper dans leurs dépenses budgétaires, afin de pouvoir ramener le montant des impôts à 1,2 milliard. Quant aux fuites de capitaux, elles se sont largement réduites. La Banque nationale, qui a cédé 1,9 milliard d'or du 1^{er} au 22 mars, n'en perd plus que 50 millions du 23 au 25 mars³². La désescalade de la tension internationale et le départ de Henri de Man ont calmé le risque d'une nouvelle crise monétaire. Le professeur Camille Hauchamps, ancien membre du groupe d'étude des finances publiques de l'Institut Solvay durant la guerre et de la commission Van de Vyvere en 1933, prévient Soudan au sujet de l'exportation des capitaux dans une lettre au titre quelque peu humoristique et datée du 26 mars. Les capitaux se réfugient là où ils se croient en sécurité et où ils sont peu taxés, explique-t-il. La politique fiscale du gouvernement a donc une influence primordiale. Et la Belgique ne peut prescrire des mesures dont les États voisins tireraient profit. « Un contrôle tracassier nuirait au rapatriement des capitaux qu'il s'agit de provoquer. »³³ Le ministre socialiste est donc prévenu. Sa politique fiscale ne doit pas terrifier les détenteurs de capitaux.

2) « Guerre aux impôts »

Mais Soudan doit affronter le déficit laissé en héritage par son prédécesseur. Le 5 avril, il présente cinq projets d'impôts en conseil des ministres pour un total de 1,3 milliard de FB, comprenant une augmentation de l'impôt complémentaire personnel (140 millions), de l'impôt cédulaire mobilier (15 millions), de l'impôt cédulaire professionnel (50 millions), des douanes et accises (265 millions), des droits d'enregistrement et de succession (178 millions) ; le renforcement des mesures de contrôle (50 millions) ; la création d'une taxe militaire (110 millions) ; la création

³⁰ Marc-Antoine PIERSON, « Eugène Soudan », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 37, 1971, col. 740-744.

³¹ AGR, *Conseil des ministres*, 18 mars 1938, pp. 7-8. Au sujet du projet gouvernemental d'assurance-chômage obligatoire en 1937-1938, voir Guy VANTHEMSCHE, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994, pp. 149-154.

³² AGR, *Conseil des ministres*, 25 mars 1938, pp. 5-6.

³³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 334, « note sur des réformes sympathiques, anodines, ne compromettant en rien les ressources du Trésor », 26 mars 1938.

d'une surtaxe mobile (700 millions) qui reprend le mécanisme de l'ancienne contribution nationale de crise et dont le nom indique, d'après Soudan, que c'est une taxe dont la charge variera avec la situation économique et qui pourra être allégée si la conjoncture s'améliore³⁴.

Outre les augmentations d'impôts existants, déjà proposées par de Man, on note, d'une part, le retrait de l'impôt sur les bénéfices des entreprises à monopole et le retrait de l'accroissement du taux de l'impôt cédulaire immobilier que de Man défendait, et d'autre part, deux nouvelles taxes. La taxe militaire, également reprise du projet de Man, due par les Belges qui n'ont pas accompli leur service militaire ainsi que par les étrangers, et créée dans un contexte de tension croissante suite à l'*Anschluss*, possède des taux progressifs – 60 ou 240 FB selon les revenus des assujettis à l'impôt professionnel et non-assujettis à l'impôt complémentaire, 300 à 3000 FB si le contribuable est assujetti à l'impôt complémentaire³⁵.

La surtaxe mobile, reprenant des taux progressifs jusqu'au maximum de 4,5%, va plus loin que la taxe de crise en imposant désormais les revenus de valeurs mobilières, exonérés auparavant par les coalitions catholiques-libérales. Pour Soudan, il s'agit d'une question de justice fiscale telle que les socialistes la conçoivent, eu égard aux nécessités du pays : « cette situation heurte le principe d'équité fiscale et il n'est pas possible de maintenir cette immunisation [à l'égard des capitaux mobiliers] à un moment où de lourdes surcharges fiscales frapperont la généralité des citoyens. Le gouvernement estime, dès lors, que les dividendes doivent être atteints comme tous les autres revenus. »³⁶

Les ministres socialistes Paul-Henri Spaak, Achille Delattre et Joseph Merlot s'insurgent toutefois contre la forme de la surtaxe mobile qui serait injuste pour les ouvriers car le minimum exonéré n'est pas suffisamment élevé. Soudan promet donc de réexaminer le projet. Le ministre catholique Charles du Bus de Warnaffe s'oppose également à la surtaxe mobile, non pas pour le manque d'exonération à la base, mais parce qu'elle touche les valeurs mobilières, déjà lourdement imposées par l'impôt cédulaire mobilier de 24,5%. Avec la surtaxe mobile, on atteint 29%, faisant de la taxation des capitaux mobiliers « la plus élevée d'Europe ». De Warnaffe, qui n'apprécie guère non plus la progressivité de la taxe militaire et qui trouve qu'il faut considérablement réduire les dépenses de chômage, conclut qu'il faut s'attendre à « une vive opposition » au Parlement contre les projets fiscaux. Soudan reçoit l'accord du conseil de déposer ses projets, sous la promesse de les amender³⁷.

L'écho des nouveaux impôts est plus que mitigé dans la presse. Sans surprise, *Le Peuple* félicite « notre ami Soudan » pour son travail qui permettrait de couvrir exactement le déficit³⁸. Du côté communiste, *La Voix du Peuple* – anciennement *Drapeau Rouge* avant 1936 – se lamente de la réintroduction de la taxe de crise au lieu d'une taxation des gros revenus³⁹. À la Fédération libérale, le comité directeur proteste contre les nouveaux impôts qui pèseraient en ordre principal sur les revenus professionnels des classes moyennes. *La Dernière Heure* précise que les libéraux n'ont pas encore adopté une attitude définitive, mais qu'il est vraisemblable qu'ils n'accepteront pas « cette innovation fantaisiste » qu'est la taxe militaire, ainsi que le renforcement des mesures de contrôle

³⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 5 avril 1938, pp. 5-6.

³⁵ Projet de loi instituant une taxe militaire, exposé des motifs du 7 avril 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 181, pp. 1-4.

³⁶ Projet de loi établissant une surtaxe mobile, exposé des motifs du 7 avril 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 183, p. 1.

³⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 5 avril 1938, *op.cit.*, pp. 8-12.

³⁸ *Le Peuple*, 7 avril 1938.

³⁹ *Le Drapeau Rouge*, 5 avril 1938.

qui laisse entrevoir « l'épouvantail de l'inquisition fiscale »⁴⁰. *L'Étoile Belge*, plus conciliante, reconnaît que Soudan n'a rien fait que n'eût dû faire tout autre ministre à sa place, mais conclut que le pays va subir « un dur coup de la lancette fiscale »⁴¹.

L'opposition se fait bien plus dure du côté catholique. *Le Vingtième Siècle* prédit des résistances ainsi que la nécessité d'apporter « des retouches sérieuses » aux projets, s'étonnant au passage que la réduction des dépenses n'atteindrait que 1,5% des budgets ordinaires⁴². Le journal *Vers L'Avenir* rejette « les inacceptables projets d'impôts » qui résulteraient de la « folle gestion financière du collectiviste de Man ». La compression des dépenses serait totalement insuffisante et dérisoire. On le verrait bien en France, ajoute le quotidien catholique, avec les projets financiers de Léon Blum qui auraient plongé la France dans la détresse, n'attendant plus que son salut dans la dictature. En Belgique, il est temps de faire obstacle à la « politique socialisante des représentants de la Maison du Peuple au gouvernement dont l'aboutissement inéluctable est la faillite universelle ». Le Bloc catholique doit s'y opposer avec fermeté. « Les catholiques, unanimes, ne voteront pas les impôts nouveaux ! »⁴³

Le discours le plus sévère provient de *La Libre Belgique*. Les nouveaux impôts sont « un scandale ». Il aurait fallu qu'ils s'accompagnent d'économies drastiques. Or, tout l'effort est demandé aux contribuables. De plus, la plus grande partie du redressement financier est demandé aux impôts directs, ce qui serait « conforme aux théories socialistes » d'après lesquelles l'impôt direct frapperait principalement « les riches », mais en réalité, ce sera « l'ensemble de la nation qui en fera les frais » car les nouveaux impôts seront funestes à l'économie du pays et pèseront lourdement sur les entreprises. *La Libre Belgique* conclut : « Le Bloc catholique, qui a déclaré solennellement que son adhésion aux projets d'impôts serait subordonnée à la réalisation d'économies sérieuses, se contentera-t-il du plat de lentilles que M. Soudan lui apporte ? »⁴⁴ Le quotidien conservateur en rajoute dès le lendemain en dénonçant « la fiscalité destructrice » du ministre socialiste, en particulier le retour de la taxe de crise qui s'attaque désormais aux coupons d'action, finissant par une mise en garde adressée à la droite : « Le Bloc catholique ne prendra-t-il pas la tête de l'indispensable réaction ? Sinon qu'il prenne garde à la revanche de l'électeur !!! »⁴⁵

Parmi les dirigeants du POB, on estime que la tactique des catholiques sera d'attaquer les nouveaux impôts, de préconiser des économies, et de faire porter la responsabilité d'une crise ministérielle sur les socialistes. On craint que dans l'esprit du public, le déficit ne soit perçu uniquement que comme la faute de Henri de Man, ce que les catholiques vont sûrement exploiter. Le député August Balthazar pense que les conservateurs spéculent sur la discipline du POB face à la situation. « Ils feront le calcul et ils donneront au gouvernement juste assez de voix pour ne pas le laisser tomber, quitte à revenir après pour nous f... dehors. »⁴⁶

En effet, le message de la presse conservatrice a été entendu par le Bloc. La plupart des projets sont directement repoussés par les catholiques conservateurs et les libéraux en commission des Finances, qui estiment que le déficit est exagéré. Tous les projets financiers, sauf celui de la surtaxe

⁴⁰ *La Dernière Heure*, 8 avril 1938.

⁴¹ *L'Étoile Belge*, 7 avril 1938.

⁴² *Le Vingtième Siècle*, 7 avril 1938.

⁴³ *Vers L'Avenir*, 8 avril 1938.

⁴⁴ *La Libre Belgique*, 7 avril 1938.

⁴⁵ *Ibid.*, 8 avril 1938.

⁴⁶ IEV, *Conseil général du POB*, 11 avril 1938.

mobile, n'ont obtenu que 66 votes favorables contre 32 à 39 votes négatifs et 75 abstentions. Le projet de la surtaxe mobile est approuvé par 109 voix contre 36 et 22 abstentions. Paul-Émile Janson parle d'un « vote déplorable » qui crée une situation politique difficile, regrettant l'attitude adoptée par une partie de la majorité. Soudan essaie de tempérer en proposant de couper davantage dans les dépenses, afin de demander moins de nouvelles recettes⁴⁷.

Mais au sein du POB, le député Max Buset déclare que si le gouvernement coupe dans les dépenses sociales, il perdra le soutien du parti⁴⁸. Soudan va devoir se montrer fin stratège pour réussir à convaincre tout le monde. *La Libre Belgique*, elle, se réjouit. Dans l'ensemble, les projets fiscaux ne recueillent que l'adhésion des socialistes⁴⁹. Le parti rexiste, lui, déclare la « guerre aux impôts de misère » et appelle à une manifestation des contribuables le 8 mai⁵⁰. La campagne fasciste ne cesse de s'accroître aux cris de « Bruxelles debout ! Guerre à l'impôt ! »⁵¹

Fin avril, les membres conservateurs et libéraux de la commission insistent pour que les projets financiers portent sur moins de 1,1 milliard. Le ministre des Finances, accompagné du secrétaire général Oscar Plisnier et du directeur général Rodolphe Putman, leur déclare à plusieurs reprises qu'il veut travailler en collaboration avec les parlementaires et qu'il reste ouvert à tout amendement. Malgré toute la diplomatie de Soudan, les catholiques et libéraux conservateurs de la commission finissent par rejeter également la surtaxe mobile. La catastrophe s'empire. Le Ministre a beau promettre d'amender la surtaxe en profondeur, la commission des Finances ne l'écoute plus⁵².

« Coup de théâtre... » titre *La Libre Belgique* en expliquant que les catholiques s'opposent à ce que la surtaxe mobile touche aux revenus mobiliers. « C'est de la spoliation », aurait déclaré le député Joseph du Château⁵³. D'après *Le Peuple*, l'ordre aurait été donné au sein du Bloc catholique de ne pas voter la nouvelle taxe de crise⁵⁴. En effet, dans *L'Avenir*, le sénateur Maurice Servais se félicite de la discipline du Bloc : « Les catholiques, en émettant le vote négatif que l'on sait, à la commission des Finances, ont bien agi. »⁵⁵ Dans une lettre du 30 avril, le sénateur catholique Joseph Pholien écrit : « J'ai bien l'impression que les projets d'impôts risquent de ne jamais être débattus à mon assemblée. »⁵⁶ Pour l'organe communiste *La Voix du Peuple*, il est clair que la « majorité réactionnaire fasciste » de la commission préfère la taxe de crise « plus douce pour les gros revenus »⁵⁷.

Soudan se retrouve à demander l'aide de ses collègues en conseil des ministres, mais Spaak estime qu'il est désormais impossible de retourner devant la commission et « de la supplier de travailler ». Hubert Pierlot propose que les ministres catholiques voient les dirigeants du Bloc afin d'obtenir un changement d'attitude des membres catholiques de la commission. Octave Dierckx déclare quant à lui que les libéraux accepteront des impôts pour un montant de 1,1 milliard maximum, si la surtaxe mobile est abandonnée et remplacée par l'ancien système de la contribution

⁴⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 12 avril 1938, p. 3.

⁴⁸ IEV, *Conseil général du POB*, 14 avril 1938.

⁴⁹ *La Libre Belgique*, 13 avril 1938.

⁵⁰ *Le Pays Réel*, 15 avril 1938.

⁵¹ *Ibid.*, 30 avril 1938.

⁵² AGR, *Conseil des ministres*, 29 avril 1938, p. 5.

⁵³ *La Libre Belgique*, 29 avril 1938.

⁵⁴ *Le Peuple*, 29 avril 1938.

⁵⁵ *Vers L'Avenir*, 30 avril 1938.

⁵⁶ AGR, *Joseph Pholien*, farde 965, « lettre de Pholien à M. de Lannoy », 30 avril 1938.

⁵⁷ *La Voix du Peuple*, 29 avril 1938.

nationale de crise, sous-entendant par là sans la taxation des revenus de valeurs mobilières. Le ministre socialiste Arthur Wauters fait alors remarquer que le POB ne pourra se rallier à un projet rétablissant l'ancienne taxe de crise qui était inéquitable. Le gouvernement semble dans l'impasse. Le Premier ministre Janson propose de rencontrer, avec Soudan et les ministres catholiques, les dirigeants du Bloc afin d'exiger la cessation des manœuvres d'obstruction de leurs membres tout en leur présentant des amendements « qu'il compte accepter » pour la surtaxe mobile ; il propose ensuite de faire la même chose avec son propre parti libéral⁵⁸.

Il s'agit d'une manœuvre de la dernière chance. Au sein du POB, Soudan craint que le pays ne se dirige vers une nouvelle dévaluation monétaire si les conservateurs maintiennent leur attitude⁵⁹. Les dirigeants socialistes, dont la position devient très difficile – il n'est jamais bon dans le jeu électoral d'être le seul parti à soutenir de nouvelles taxes ! – fulminent face à « l'attitude intolérable » du Bloc catholique qui « se substitue au gouvernement » en bloquant les projets fiscaux⁶⁰. Mais la commission refuse d'adopter les amendements déposés par l'exécutif. Les modifications aux impôts sur les revenus sont rejetées par onze voix contre dix et celles apportées aux droits d'enregistrement et de succession sont rejetées par dix voix contre neuf⁶¹. La taxe militaire est rejetée par dix voix contre neuf⁶². La surtaxe mobile est repoussée par quinze voix contre dix⁶³.

En même temps, trois députés libéraux, Charles-Emmanuel Janssen, Edmond Leclercq et Victor Maistriau, ainsi que trois députés catholiques, Marcel Philippart, Emmanuel de Winde et Henri Heyman, déposent deux propositions de loi identiques visant à rétablir l'ancienne contribution nationale de crise⁶⁴. L'article consacrant la taxation des capitaux mobiliers a été rejeté par treize non contre neuf oui ; il n'est désormais plus question de taxer les valeurs mobilières, comme c'était déjà le cas depuis 1933⁶⁵. C'est une importante victoire pour les conservateurs, tandis que le CCI s'oppose tout aussi âprement aux projets fiscaux de Soudan⁶⁶.

La commission des Finances n'a donc approuvé que la version de la taxe de crise présentée par les députés catholiques et libéraux, qui doit rapporter 500 millions, et le projet sur les droits d'accises et de douanes qui rapportera 250 millions. Soudan, désespéré, constate que les ressources sont largement insuffisantes pour faire face au déficit. Mais le Bloc catholique a fait barrage et refuse d'accorder toute autre ressource au gouvernement. Le ministre Pierlot prévient ses collègues que si Soudan tient à déposer tous les projets fiscaux au Parlement, y compris ceux rejetés par le Bloc, le gouvernement sera renversé. Il conclut que l'exécutif doit démissionner dès maintenant, plutôt que d'affronter un débat à la Chambre⁶⁷.

Le ministre des Finances tempère ; il est disposé à n'accepter que les deux projets validés par les catholiques s'il obtient la promesse que de nouvelles ressources pourront être demandées à partir de septembre. Il met en garde les ministres qu'il craint des attaques massives contre le franc

⁵⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 29 avril 1938, pp. 6-10.

⁵⁹ IEV, *Conseil général du POB*, 30 avril 1938.

⁶⁰ *Ibid.*, *supplément*, 4 mai 1938.

⁶¹ Projets de loi portant modification aux lois sur les droits d'enregistrement, de succession, de timbre et aux lois d'impôts sur les revenus, rapport du 11 mai 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 217, p. 1.

⁶² Projet de loi établissant une taxe militaire, rapport du 11 mai 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 214, p. 1.

⁶³ Projet de loi établissant une surtaxe mobile, rapport du 11 mai 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 216, p. 2.

⁶⁴ Proposition de loi tendant à rétablir la contribution nationale de crise, développements du 3 mai 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 200, p. 1 ; *Ibid.*, n° 201, p. 1.

⁶⁵ *Ibid.*, rapport du 11 mai 1938, n° 215, p. 5.

⁶⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid, op.cit.*, p. 230.

⁶⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 6 mai 1938, pp. 1-7.

et urge ses amis socialistes d'accepter le maximum de concessions pour éviter une catastrophe monétaire. Mais Spaak se dispute durement avec Pierlot, qui cède selon lui à l'ingérence du Bloc catholique et qui est prêt à démissionner sans un vote de la Chambre. Pour le ministre socialiste, il faut « sauver le régime parlementaire » en allant devant les députés. En outre, il faut que le Bloc prenne ses responsabilités car il est « inadmissible que ce parti refuse de mettre en ordre les finances ». Spaak veut donc aller à la Chambre pour dégager une nouvelle majorité⁶⁸.

Mais Pierlot craint que n'éclate une division fondamentale entre les tendances catholique et socialiste de la coalition. Le Premier ministre Janson refuse également toute majorité de rechange pour faire voter les impôts rejetés par le Bloc et refuse de débattre des projets au Parlement. Il sent venir la crise politique et la fuite des capitaux qui pourrait s'en suivre. « Ce débat serait désastreux », conclut-il. Les ministres socialistes insistent. Pour éviter la démission des ministres catholiques tout en satisfaisant les socialistes, Janson consent finalement à faire une déclaration jointe avec Soudan devant le Parlement⁶⁹.

S'il faut passer devant les députés, Pierlot conseille alors avec ardeur de ne demander la confiance que pour la réalisation des deux projets d'impôts acceptés par le Bloc et pour la recherche d'un équilibre budgétaire dans les mois à venir. La demande d'un vote de confiance générale entraînera, selon lui, une division de la droite et la chute de l'exécutif. Mais Janson refuse de se présenter devant la Chambre s'il ne peut pas poser la question de confiance. Le gouvernement a besoin d'autorité. Soit la confiance est accordée, soit le cabinet démissionne. Le conseil des ministres finit par marquer son accord⁷⁰. Ce sera quitte ou double.

En même temps, le jour de la manifestation rexiste se rapproche. « Pas de taxe de crise ! Pas un sou d'impôt nouveau ! » titre *Le Pays Réel*. Rendez-vous est donné à Bruxelles le 8 mai pour signifier au gouvernement la volonté « DE NE PLUS TOLERER les gabegies politiciennes » et de sauver « de l'écrasement fiscal ce qui reste encore de solide dans la Nation ! »⁷¹ L'ambiance dans le pays devient très tendue. Les fascistes attisent la peur, laissant croire qu'une nouvelle dévaluation du franc suivra les « impôts de misère »⁷².

Les communistes réagissent. La « guerre à l'impôt » des fascistes et des réactionnaires consisterait à défendre les coffres-forts⁷³. La fédération bruxelloise du PCB veut participer à la manifestation pour imposer leur propre message : « Contre les impôts sur la misère ! Il faut faire payer les riches ! » Mais les organisateurs rexistes de la manifestation refusent la venue de leurs ennemis jurés⁷⁴.

Le samedi 7 au matin, tous les ministres se réunissent. Le ministre de l'Intérieur, le libéral Octave Dierckx, explique à ses collègues que la manifestation, organisée à l'origine par des commerçants du Front Unique des Classes Moyennes, a été exploitée par le parti rexiste qui fait, pour elle, une « propagande agressive ». Les communistes voudraient aussi participer. Craignant des désordres sérieux avec de graves répercussions, Dierckx prend la décision d'interdire la

⁶⁸ *Loc.cit.*

⁶⁹ *Loc.cit.*

⁷⁰ *Ibid.*, 9 mai 1938, pp. 3-5.

⁷¹ *Le Pays Réel*, 5 mai 1938.

⁷² *Le Pays Réel*, 6 mai 1938 ; *ibid.*, 7 mai 1938.

⁷³ *La Voix du Peuple*, 4 mai 1938.

⁷⁴ *Ibid.*, 5 mai 1938.

manifestation⁷⁵. Les rexistes fulminent. « Les Juifs et les marxistes » ont pu défiler aux démonstrations ouvrières du 1^{er} mai, tandis que « les contribuables honnêtes de notre pays » ne le peuvent pas⁷⁶. Les communistes, eux, se félicitent que le gouvernement interdise les fascistes de tenir la rue grâce à « la ferme volonté des démocrates »⁷⁷.

3) La sécession du Bloc catholique

L'épreuve de Janson et Soudan à la Chambre a lieu les 10 et 11 mai. Soudan ouvre la parole. « Il faut que le pays, mal informé, sache, dès aujourd'hui, comment se présentent ses finances, et il faut que, dès aujourd'hui ou dès demain, chacun prenne ses responsabilités. »⁷⁸ Pour couvrir le déficit qui atteint 1,9 milliard, 1,2 milliard d'impôts sont nécessaires et inévitables pour redresser les recettes de l'État vis-à-vis des 11,3 milliards de dépenses totales prévues en 1938⁷⁹, le reste pouvant être obtenu tant bien que mal par des coupes dans les dépenses.

« En ce qui me concerne, je ne crois pas qu'il y ait trente-six façons de combler un déficit budgétaire. Je vois autour de moi : je vois la France qui réclame l'impôt, je vois la Hollande qui réclame l'impôt. On vante tant l'admirable organisation financière de l'Angleterre, et sir John Simon vient de déposer son projet de budget en augmentant l'impôt de telle façon qu'à l'heure actuelle, en Angleterre, on donne le quart du revenu national à l'impôt. (...) Est-ce que vous vous imaginez, et cela il faut le dire et le répéter, que M. Janson et moi-même, nous réclamions des impôts au peuple belge par fantaisie et pour notre plaisir ? Croyez-vous que nous soyons hantés de cette espèce de sadisme ? Nous voulons réclamer au peuple le minimum d'impôts, mais nous voulons que le budget soit en équilibre. »⁸⁰

Le Peuple souligne l'exposé « magistral » du ministre des Finances⁸¹. Soudan veut également renforcer le contrôle fiscal car selon son administration, seulement 8600 contribuables déclarent des revenus supérieurs à 100.000 FB en Belgique, ce qui est anormalement bas et signe d'une fraude fiscale considérable. À de nombreuses reprises, malgré la clarté et l'élégance du discours, le ministre des Finances se fait chahuter et subir des interruptions brutales de la part des rexistes et des nationalistes flamands, qui profitent des débats sur les impôts pour essayer de déstabiliser le gouvernement⁸².

Quand le Premier ministre Janson prend la parole, il déclare que les nouveaux impôts doivent être votés dans l'intérêt du pays, mais il tient à rassurer les députés qu'il ne cherche pas un seul instant à trouver une majorité de rechange. Habitué dans ses discours à raconter des anecdotes de manière incomparable, Janson soulève l'hilarité générale au passage lorsqu'il se moque gentiment des communistes : « Je n'ai pas songé un seul instant (...) à chercher dans cette Chambre ce qu'on appelle une majorité de rechange, bien que dans les couloirs de cette Chambre, avec toute la discrétion que lui permet son organe en demi-teinte, l'honorable M. Lahaut nous ait offert son

⁷⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 7 mai 1938, p. 1.

⁷⁶ *Le Pays Réel*, 8 mai 1938.

⁷⁷ *La Voix du Peuple*, 8 mai 1938.

⁷⁸ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1937-1938, séance du 10 mai 1938, p. 1562.

⁷⁹ Budget des recettes et des dépenses pour 1938, *op.cit.*

⁸⁰ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, pp. 1563-1568.

⁸¹ *Le Peuple*, 11 mai 1938.

⁸² *Ann. Parl.*, *op.cit.*, p. 1571.

concours. »⁸³ Trois choses sont demandées aux députés : se rallier aux deux projets fiscaux acceptés par le Bloc, se rallier à la création d'une commission parlementaire de la majorité qui étudiera de nouveaux projets fiscaux pour mener à bien l'équilibre budgétaire, et voter la confiance au gouvernement⁸⁴.

Les partis vont devoir choisir leur camp. *La Libre Belgique* met en garde la droite parlementaire ; elle doit rester fermement attachée aux directives du Bloc, à savoir des impôts limités et des coupes dans les dépenses⁸⁵. Avant l'entame des débats du 11 mai, le bureau du POB se réunit avec le groupe parlementaire de la Chambre. Vandervelde, à cran, déclare en avoir assez et qu'il vaudrait mieux s'en aller tout de suite dans l'opposition. Le patron du parti ne croit pas en une victoire. Tenant compte du risque accru d'une dévaluation, le député Louis Piérard rejoint l'avis de Vandervelde et estime que le danger pour le POB serait de faire, « sous prétexte de maintenir le gouvernement à tout prix, une politique de concessions (...) «à la Brüning» », du nom du dernier chancelier allemand avant l'arrivée au pouvoir de Hitler. À l'inverse, Spaak se veut plus combattif. Des concessions ont dû être accordées en conseil de cabinet, mais il s'agit maintenant de défendre chèrement la position du Parti ouvrier⁸⁶. Les élus socialistes vont-ils réussir à conserver leur discipline lors des débats ?

Les positions des différents partis peuvent être brièvement résumés à travers quelques interventions éclairantes. Le Parti libéral est divisé. Edmond Leclercq assure de son côté que les libéraux progressistes voteront la confiance, bien que le député estime dangereux comme précédent de créer une commission uniquement composée de membres de la majorité⁸⁷. Willem Janssens, au contraire, n'est prêt à voter des nouveaux impôts que si un sérieux redressement économique s'opère, notamment en adressant le problème des pensions dont le budget ne cesse d'exploser d'année en année. Autrement dit, pour les libéraux centristes et conservateurs, il faut pratiquer une politique draconienne de déflation⁸⁸. Certains libéraux comme Adolphe van Glabbeke ne voteront donc pas la confiance au gouvernement⁸⁹.

Au nom des rexistes, Pierre Daye, futur collaborateur nazi, déclare la « guerre à l'impôt », déplorant l'extrême faiblesse du gouvernement et de Janson, le « moribond », qui sont la remorque des socialistes en s'attaquant aux classes moyennes par leurs mesures⁹⁰. Les nationalistes flamands du VNV tiennent un discours anti-socialiste similaire. Henri Elias, un autre futur collaborateur nazi, trouve que le gouvernement n'a que le mot « *belastingen* » (impôts) à la bouche alors que c'est le mot « *bezuiniging* » (assainissement) qui est inscrit dans le programme gouvernemental depuis van Zeeland II ; le cabinet Janson ferait bien de le mettre en pratique ! Quant à l'idée d'une commission de la majorité, Elias et ses amis nationalistes flamands osent la qualifier de dictature, récoltant au passage les applaudissements des rexistes. Écouter les extrêmes-droites autoritaires dénoncer ironiquement la « *dictatuur* » du gouvernement énerve au plus haut point les socialistes et les communistes, qui interrompent le discours d'Elias à plus d'une occasion⁹¹.

⁸³ Ce à quoi Julien Lahaut répond : « Un homme averti en vaut deux, n'est-ce pas ? » (*Nouveaux rires.*) *loc.cit.*

⁸⁴ *Ibid.*, p. 1573.

⁸⁵ *La Libre Belgique*, 11 mai 1938.

⁸⁶ IEV, *Conseil général du POB*, 11 mai 1938.

⁸⁷ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 11 mai 1938, p. 1577.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 1587-1589.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1606-1607.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 1590-1592.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 1592-1595.

À l'extrême-gauche, le communiste Xavier Relecom s'en prend tout d'abord au POB et à Henri de Man, qui parlait du budget comme d'une « réalisation magnifique » alors que « la réalité de l'économie capitaliste » s'était rapidement chargée de détruire le mythe de la rénovation économique post-1935 en creusant le déficit. Relecom s'attaque ensuite à « la droite réactionnaire, leurs alliés fascistes, agents de l'étranger au service d'Hitler », qui refusent de voter les moyens nécessaires pour équilibrer le budget, tout simplement parce que certaines mesures préconisées pourraient atteindre le « grand capitalisme » et « les privilèges des riches ». Le grand tapage mené sur le mot d'ordre « guerre à l'impôt » vise en réalité, selon Relecom, les impôts qui touchent aux grands revenus et au capital mobilier. Pour le PCB, il est hors de question de couper dans les dépenses ; le déficit doit être comblé en trouvant des ressources chez les « grands fraudeurs », par exemple en établissant une « carte d'identité fiscale »⁹². L'idée vient de France ; votée en décembre 1933, la carte d'identité fiscale, supposée combattre la fraude, ne cesse d'être reportée avant d'être abandonnée au cours de l'année 1937⁹³.

Du côté socialiste, on défend à l'unisson « l'ami Soudan ». Buset dénonce les rexistes qui tentent de semer la panique dans l'opinion publique et de rendre la position gouvernementale intenable. Il appelle ses collègues catholiques à ne pas sombrer dans le défaitisme répandu par « des éléments fascistes » et à voter la confiance. Les socialistes sont prêts à réaliser des coupes dans les dépenses, mais il faudra de nouveaux impôts pour équilibrer le budget⁹⁴. Le vieux président du POB Émile Vandervelde interpelle les conservateurs du Bloc pour leur signifier qu'ils sont désormais la minorité, qu'ils doivent s'y habituer, et qu'il ne sert à rien de contrecarrer à tout prix les nouveaux impôts, sous peine de rompre l'alliance gouvernementale que Vandervelde défend malgré les désaccords passés entre Spaak, de Man et lui⁹⁵. Malgré toutes les tensions, les socialistes réussissent à conserver leur discipline.

L'ancien Premier ministre Henri Carton de Wiart, vétéran de la politique, prend position pour les conservateurs du Bloc, qui refusent de voter la confiance. Les impôts ont trop fortement augmenté au cours des dernières années, au détriment de l'économie nationale. Faut-il encore aggraver les charges des contribuables ? Il est plutôt temps de « faire appel aux compressions » des budgets, en particulier dans la législation sociale, comme lorsque de Wiart et Theunis avaient succédé à Delacroix en 1920 pour faire face à la situation catastrophique créée par la guerre. « Nous sommes contre une politique de facilités ou de fiscalités. Nous réclamons une politique de prudence et de modération. »⁹⁶

L'intervention du démocrate-chrétien dissident Jean-Elie Bodart permet d'avoir un aperçu des divisions au sein de l'aile progressiste du Bloc. D'une part, il utilise des mots durs pour la droite conservatrice, « conduite par le bout du nez » par l'ancien ministre Gustave Sap. Il sait d'autre part que ses amis démocrates-chrétiens sont divisés sur les projets d'impôts ; il leur demande de soutenir les projets de Soudan pour le bénéfice de la classe ouvrière et d'outrepasser, au nom de leur conscience, la discipline de parti imposée par l'aile conservatrice⁹⁷. Après le vote, le démocrate-

⁹² *Ibid.*, pp. 1595-1602.

⁹³ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt, op.cit.*, pp. 330-331.

⁹⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, pp. 1578-1583.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 1603-1604.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 1584-1587.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 1604-1605.

chrétien Henri Heyman explique également que son camp a tenté tant bien que vaille de rallier la droite pour réaliser un vote unanimement favorable à la confiance demandée⁹⁸.

Cet aperçu des débats permet de comprendre que si tous les partis reconnaissent l'existence du déficit, il ne semble pas y avoir de majorité claire pour soutenir l'action de l'exécutif, tout simplement parce que les fractions de partis n'apparaissent pas d'accord entre elles. Le gouvernement Janson se caractérise d'ailleurs par une majorité de votes de dissidence au sein même de la tripartite tout au long de son existence, preuve de sa fragilité et du désaccord croissant entre les partis, las de travailler ensemble⁹⁹. En effet, le vote final n'échappe pas à cette règle et se joue de manière serrée. Les socialistes, une majorité de libéraux et de démocrates-chrétiens votent la confiance : 101 oui. Conservateurs catholiques et libéraux, nationalistes flamands et rexistes expriment leur désaccord : 76 non et 8 abstentions¹⁰⁰. C'est une victoire pour Janson et Soudan. Le résultat du vote aurait été accueilli au cri de « vive la démocratie ! », peut-on lire dans *Le Peuple*, qui brandit cette victoire des socialistes, de la plupart des libéraux et des catholiques démocrates contre « les naufrageurs réactionnaires et philofascistes »¹⁰¹.

Mais ce triomphe se transforme rapidement en défaite. Car les craintes de Pierlot sont confirmées ; la majorité est officiellement divisée. Le jeudi 12 mai, les ministres catholiques Hubert Pierlot, Charles du Bus de Warnaffe et Pierre de Smet démissionnent. Le vendredi 13 au matin, le Premier ministre Janson interroge Daniel Leyniers, chef des catholiques conservateurs au Sénat, si des membres de la droite veulent remplir les portefeuilles ministériels laissés vacants. Aucun membre de la droite n'accepte de participer au gouvernement sans un profond remaniement de la composition de ce dernier et une adaptation nouvelle du programme politique. N'ayant plus de tripartite viable, Janson présente sa démission au Roi en début d'après-midi. Ironiquement, la dernière action de Soudan consiste à prévenir ses collègues démissionnaires que la situation financière semble s'améliorer tandis que les rentrées d'or affluent à la Banque nationale¹⁰².

D'une part, confrontée à la dévaluation du franc français, la banque centrale belge organise un système de restriction quantitative du crédit pour repousser une attaque spéculative contre le franc, provoquant aussitôt un redressement¹⁰³. D'autre part, le départ du ministre socialiste calme les évasions de capitaux ; la Banque nationale a alors perdu jusqu'à 4 milliards d'or au cours de la crise de mai, soit deux fois plus qu'au cours de la crise de mars¹⁰⁴. La présence de Soudan aux Finances n'était guère bonne pour les affaires. Le Bloc catholique a entraîné la chute du gouvernement Janson, qui n'aura duré que cinq mois. Et face à l'absence de grande réforme fiscale d'inspiration socialiste, les conservateurs catholiques et libéraux y voient « la défaite de la plus grande machine de guerre que le parti socialiste ait montée contre nous »¹⁰⁵.

Parallèlement, outre-Atlantique, le président Roosevelt offre à partir de 1935 une collection de réformes fiscales controversées telles que des impôts sur les revenus plus lourds sur les super-riches, un nouvel impôt sur les héritages, un impôt progressif sur les revenus des sociétés, au nom

⁹⁸ *Ibid.*, p. 1609.

⁹⁹ Frederik VERLEDEN, *Aux sources de la partitocratie. Les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, CRISP, 2019, p. 191.

¹⁰⁰ Ann. Parl., *op.cit.*, p. 1608.

¹⁰¹ *Le Peuple*, 12 mai 1938.

¹⁰² AGR, *Conseil des ministres*, 13 mai 1938, pp. 1-3.

¹⁰³ Valéry JANSSENS, *Le franc belge (...)*, *op.cit.*, p. 272.

¹⁰⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 6 février 1939, p. 19. qu

¹⁰⁵ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 226.

du *New Deal*, version américaine du Plan belge qui symbolise peut-être ce qu'aurait pu connaître le pays sans l'opposition systématique de la droite conservatrice¹⁰⁶. En France, le Front Populaire, dirigé par les socialistes, réforme l'impôt sur le revenu en décembre 1936. Le ministre des Finances Vincent Auriol abroge le barème en taux marginal pour adopter le barème en taux moyen, ce qui permet d'augmenter la pression fiscale sur les plus riches, tout en majorant le taux supérieur à 40%. Même si le Front populaire est rapidement suivi de gouvernements de centre-droit après 1937, la réforme fiscale de 1936 n'est remise en question qu'en 1942, sous le régime de Vichy¹⁰⁷.

4) Le retour de la déflation

Le gouvernement Janson est tombé le 13 mai. Le soir même, Paul-Henri Spaak téléphone à Max-Léo Gérard, devenu président du comité de gestion de la Brufina, société à portefeuille du groupe de l'ancienne Banque de Bruxelles, dirigée par son ami le baron Maurice Houtart. Le ministre socialiste et le banquier privé tombent rapidement d'accord sur un programme de redressement financier radical et vont devenir l'épine dorsale d'un nouvel exécutif tripartite, formé dès le 15 mai sous la pression de Léopold III¹⁰⁸. Conscient que la gravité de la crise exigera des mesures strictes, Gérard pose comme condition d'être considéré comme un « technicien » indépendant des partis afin de restaurer les finances publiques¹⁰⁹. *La Libre Belgique* lui dresse un portrait élogieux :

« Mais le gros morceau, dans la combinaison [gouvernementale], est et reste le ministère des Finances : M. Max-Léo Gérard bénéficie plus que d'un préjugé favorable. On l'a vu à l'œuvre dans le premier ministère van Zeeland. Il n'appartient pas à la politique militante. Il connaît son affaire à fond. Un gros avantage : le maroquin n'a pour lui aucun attrait ; il est ministre malgré lui. Ayant accepté uniquement parce qu'il ferait tout pour la santé financière de la Belgique, le jour où il verra qu'il n'est pas suivi, plutôt que de patauger, il remettra le tablier sans regret et sans rancune. »¹¹⁰

L'approche de Spaak est rapidement baptisée « démocratie autoritaire ». En effet, il n'a négocié qu'avec les candidats aux différents postes ministériels, laissant de côté les partis, y compris le POB dont il n'a pas demandé la confiance¹¹¹. S'arrêtant sur le retour de Gérard dans un petit ouvrage paru en 1938, le député et secrétaire du PCB Xavier Relecom commente cyniquement : « la Haute Finance, soi-disant remise à sa place par les gouvernements précédents, faisait sa rentrée publique. »¹¹²

Le 23 mai, Gérard prend la décision de créer l'inspection des Finances, soit un groupe de trois ou quatre fonctionnaires qui s'occuperont de l'inspection dans les divers départements ministériels et de l'assistance aux ministres dans l'élaboration de leurs budgets. Gérard annonce également à ses collègues qu'il défendra à la Chambre le rétablissement de la contribution nationale de crise et

¹⁰⁶ Joseph THORNDIKE, « “The unfair advantage of the few”: The New Deal origins of “soak the rich” taxation », dans Isaac William MARTIN, Ajay K. MEHROTRA, Monica PRASAD (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, p. 40.

¹⁰⁷ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*, *op.cit.*, pp. 272-278.

¹⁰⁸ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, *op.cit.*, p. 108.

¹⁰⁹ ID., *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité*, *op.cit.*, p. 178.

¹¹⁰ *La Libre Belgique*, 23 mai 1938.

¹¹¹ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 225.

¹¹² Xavier RELECOM, *Il faut que les riches paient !*, Bruxelles, Germinal, 1938, p. 22.

l'augmentation des douanes et des accises ; autrement dit, les deux projets validés par le Bloc catholique. Les projets de Soudan ne sont plus mentionnés. Il demande la possibilité d'être accompagné d'un conseiller juridique pour la discussion au Parlement, mais le conseil décide finalement « qu'étant donné le grand prestige dont jouit M. Max-Léo Gérard comme technicien, il vaut mieux ne pas lui adjoindre un conseiller juridique »¹¹³.

Le lendemain à la tribune, le ministre des Finances commence par répéter qu'il n'est là qu'en tant que « technicien ». Il donne toutefois son opinion générale sur la situation des finances publiques et ses propos sont tout à fait révélateurs de sa vision de l'impôt. Puisque la Belgique est essentiellement dépendante de l'évolution de l'économie du monde, la possibilité pour son gouvernement d'influencer son activité n'est pas aussi considérable que dans d'autres pays. « On ne saurait assez répéter ce que Léopold I^{er} disait de la Belgique politique, et que j'approprie maintenant à la Belgique économique : la Belgique est le pays le plus exposé de la terre. » Et le développement économique du pays est rendu possible par l'œuvre de deux catégories d'hommes : les ingénieurs (avec lesquels Gérard a commencé sa carrière) qui ont réalisé les machines allégeant le labour humain, et ceux « qui personnifient, si vous voulez, le capital ». C'est en effet le capital qui a permis de réaliser les idées des ingénieurs. « Dans le présent immédiat, notre tâche doit être de tâcher d'associer le capital et le travail sous la conduite souveraine de l'intelligence. »¹¹⁴

Sa vision du libéralisme économique, qui délaisse la catégorie des ouvriers, sous-entend de manière limpide que des impôts trop élevés, en particulier sur les capitaux mobiliers nécessaires aux investissements, sera néfaste. L'objectif de Gérard vise à diminuer drastiquement le budget extraordinaire et à stabiliser le budget ordinaire de l'État ; autrement dit, il s'agit principalement de couper dans les dépenses. De nouveaux impôts demeurent toutefois nécessaires. Le ministre des Finances espère donc que la Chambre votera les deux projets déposés. Il annonce également qu'il déposera un projet visant à réprimer la fraude fiscale en matière d'impôt professionnel et des droits d'enregistrement, élaboré par Ingenbleek, président du conseil supérieur des Finances¹¹⁵. La réintroduction de la contribution nationale de crise est votée par 121 oui contre trois abstentions et 36 non, en provenance des rangs de l'opposition rexiste, nationaliste flamande et communiste. L'accroissement des douanes et des accises sur certains produits est votée par 118 oui, 6 abstentions et 36 non¹¹⁶.

Quelques jours plus tard, Gérard informe ses collègues que la situation financière s'est largement améliorée. La Banque nationale a commencé à enregistrer des rentrées d'or. Le Ministre sait « de bonne source » que d'autres capitaux se préparent à rentrer dès que la situation politique et financière sera plus stabilisée, tandis qu'il entame des pourparlers avec un groupe hollando-suisse dirigé par un dénommé M. Mannheim, en vue de contracter un emprunt qui mettra le budget en équilibre¹¹⁷. Le retour au 12 rue de la Loi du frère jumeau de Gustave-Léo Gérard rassure donc largement les milieux financiers. Le 13 juin, Gérard confirme qu'il a trouvé un accord pour un emprunt de 750 millions de FB, ce qui représente la somme dont la Trésorerie a besoin en plus des

¹¹³ AGR, *Conseil des ministres*, 23 mai 1938, p. 2.

¹¹⁴ Proposition de loi tendant à rétablir la contribution nationale de crise, *Ann. Parl., Ch.*, 1937-1938, séance du 24 mai 1938, pp. 1657-1658.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp. 1658-1660.

¹¹⁶ *Ibid.*, séance du 27 mai 1938, pp. 1714-1715.

¹¹⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 7 juin 1938, pp. 4-5.

impôts votés¹¹⁸. Fin juin, il dépose son projet de loi tendant à réprimer la fraude fiscale, élaboré avec l'aide d'Ingenbleek et reprenant certaines considérations développées par le commissaire royal Coart-Frésart¹¹⁹. Désormais, les administrations fiscales auront accès à toutes les informations détenues par les autres services de l'État, les provinces et les communes à propos des contribuables. Lorsqu'à l'occasion de l'examen d'une déclaration faite en matière d'impôts, un fonctionnaire chargé du contrôle aura des raisons de croire à la fraude, il sera fondé à prendre l'initiative d'une démarche auprès des autres services administratifs pour contrôler le contribuable¹²⁰.

Comme promis, le ministre des Finances s'attaque au budget extraordinaire, de 2,6 milliards en 1938, qu'il veut compresser en-dessous de 2,2 milliards ; il demande à ses collègues de s'astreindre à de sérieux sacrifices budgétaires¹²¹. « Chaque ministre doit comprendre que le budget de 1939 sera sensiblement inférieur à celui de 1938 et que les subsides devront être réduits en conséquence », explique-t-il début juillet. Mais en dépit du ralliement de Spaak à la nécessité d'une politique budgétaire rigoureuse, Gérard se retrouve de plus en plus confronté à l'opposition des autres ministres, en particulier socialistes. Il se dit « effrayé » par les répercussions financières de la loi instituant l'assurance obligatoire contre le chômage involontaire, mais Achille Delattre ne croit pas qu'il soit possible de baisser le taux des allocations, déjà inférieurs au minimum vital¹²².

À la mi-juillet, Gérard se montre alarmant. Un déficit de 500 millions subsiste, probablement davantage. Il faut soit augmenter les impôts, soit réaliser des économies massives, en particulier sur les pensions et le chômage, solution qui obtient la préférence du Ministre. Le Premier ministre Spaak estime cependant que l'ancien banquier de la Brufina pêche « par un excès de pessimisme ». Le déficit évalué serait excessif et le rendement des impôts existants devrait s'améliorer au cours des mois à venir. Si des sacrifices sont nécessaires, Spaak est réticent à les demander aux plus pauvres et aux chômeurs alors qu'aucun sacrifice n'est demandé aux plus aisés¹²³. Une première mésentente apparaît entre les deux hommes forts du gouvernement.

Gérard bataille fermement avec les ministres pour obtenir des réductions budgétaires de leur part, alors qu'il évalue le déficit à 683 millions à la fin du mois d'août¹²⁴. Chaque réunion du conseil de cabinet du mois de septembre est l'occasion de revenir sur les nouvelles réductions de dépenses réalisées, ou de gronder celui qui n'y parvient pas, comme par exemple Octave Dierckx à l'Instruction publique¹²⁵. Le 12 septembre, Gérard pense qu'il faudra recourir à l'instauration de la taxe militaire, rejetée par le Bloc catholique lorsqu'elle avait été présentée par Soudan, car elle pourrait ramener 75 à 100 millions de FB. Le déficit n'est toujours pas effacé. Spaak exprime sa déception¹²⁶. Mais Gérard n'est pas un magicien. Le manque de volonté des autres ministres, en particulier socialistes, l'empêche de présenter un budget en équilibre. Delattre refuse obstinément d'aller plus loin dans la réduction des dépenses sociales, qui ne produirait que des troubles sociaux. Quant à la taxe militaire, le ministre catholique Henri Marck s'y oppose, estimant qu'elle

¹¹⁸ *Ibid.*, 13 juin 1938, p. 5.

¹¹⁹ AGR, *Max-Léo Gérard*, farde 75, « La simplification fiscale », 1938.

¹²⁰ Projet de loi tendant à assurer l'exacte perception des impôts, exposé des motifs du 21 juin 1938, *Doc.*, Ch., 1937-1938, n° 263, pp. 1-2.

¹²¹ AGR, *Conseil des ministres*, 20 juin 1938, p. 6.

¹²² *Ibid.*, 4 juillet 1938, pp. 11-12.

¹²³ *Ibid.*, 18 juillet 1938, pp. 4-5.

¹²⁴ *Ibid.*, 26 août 1938, p. 9.

¹²⁵ *Ibid.*, 2 septembre 1938, p. 9 ; *Ibid.*, 5 septembre 1938, pp. 3-14 ; *Ibid.*, 6 septembre 1938, pp. 4-10.

¹²⁶ *Ibid.*, 12 septembre 1938, p. 7.

rencontrera une forte opposition à la Chambre et préférant couper dans les pensions des invalides de guerre à la place. Spaak défend cette fois-ci la taxe militaire, mais il devient de plus en plus apparent que les tensions grandissent au sein du cabinet¹²⁷.

Parallèlement aux difficultés budgétaires, la situation internationale s'aggrave brusquement du côté de la Tchécoslovaquie. Le ministre des Finances craint des fuites de capitaux en conséquence et envisage de fermer la bourse¹²⁸. La veille des accords de Munich, la situation financière reste toutefois calme. Après un sensible plongeon des bourses financières à l'étranger, la perspective d'une détente en politique internationale permet aux marchés financiers – à Paris, Londres, Amsterdam et New-York – de bénéficier d'un redressement¹²⁹. En Belgique, de l'or continue de rentrer à la Banque nationale. Les banques privées et la Caisse d'épargne enregistrent des retraits assez importants, mais cet argent ne sort pas du pays. Inquiets, les Belges thésaurisent leurs avoirs, mais Gérard décide de ne pas entraver les retraits¹³⁰. Au cours de la semaine qui a suivi l'annexion du territoire des Sudètes, il est même rentré pour 239 millions d'or en Belgique, tandis que les caisses publiques ont vendu pour 87 millions de rentes. Gérard trouve que le moment est opportun pour émettre un nouvel emprunt¹³¹. Du 6 au 13 octobre, la Banque nationale enregistre encore 250 millions de rentrées d'or. L'emprunt émis a été souscrit en un jour. Le marché est redevenu acheteur¹³². Sans les accords de Munich, tant critiqués pour avoir sceller la mort de la Tchécoslovaquie, le marché des capitaux n'aurait pas connu une éclaircie salvatrice, l'emprunt n'aurait pas pu être émis et le déficit budgétaire de la Belgique aurait continué de s'accroître. Enfin, que des fuites massives de capitaux aient été enregistrées en Belgique lors de l'*Anschluss* mais pas lors de la crise des Sudètes tend à montrer qu'elles dépendent également de la divergence entre la politique fiscale voulue par de Man et celle de Gérard vis-à-vis des classes aisées et des capitaux mobiliers, à l'abris en Belgique depuis que le Parti ouvrier n'est plus au 12 rue de la Loi.

Le problème continue de venir des résistances aux compressions budgétaires. Spaak rapporte qu'une opposition acharnée se dessine dans les milieux des invalides et anciens combattants face aux mesures annoncées. Le Premier ministre décide alors de renoncer à ces économies¹³³. De nouvelles disputes à propos de l'assurance-chômage ont lieu à la mi-novembre entre le ministre des Finances et le reste du conseil¹³⁴. D'autre part, Gérard souhaite demander des pouvoirs spéciaux à la Chambre, comme le gouvernement en avait pris l'habitude durant la Grande Dépression pour faire face à la crise des finances publiques. Mais tous les ministres, y compris Spaak, s'y opposent¹³⁵.

Le 1^{er} décembre, parvenu tant bien que mal à un équilibre entre les recettes et les dépenses totales (environ 10 milliards)¹³⁶, Gérard vient défendre ses projets budgétaires à la Chambre. Il en profite pour défendre sa vision des finances publiques : il ne faut pas écraser le secteur privé sous des masses d'impôts. D'après le Ministre, 273.000 citoyens paient l'impôt complémentaire

¹²⁷ *Ibid.*, 19 septembre 1938, pp. 10-11.

¹²⁸ *Ibid.*, 26 septembre 1938, p. 6.

¹²⁹ AGR, *Joseph Pholien*, farde 965, « revue des marchés financiers et commerciaux pour la semaine du 27 août au 2 septembre 1938 », s.d.

¹³⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 28 septembre 1938, p. 4.

¹³¹ *Ibid.*, 5 octobre 1938, p. 10.

¹³² *Ibid.*, 19 octobre 1938, p. 4.

¹³³ *Ibid.*, 25 octobre 1938, p. 5.

¹³⁴ *Ibid.*, 14 novembre 1928, p. 4.

¹³⁵ *Ibid.*, 18 novembre 1938, pp. 2-3.

¹³⁶ Budget des recettes et des dépenses pour 1939, *Doc.*, Ch., 1938-1939, n° 4, p. 21.

personnel ; 8000 d'entre eux, c'est-à-dire 3%, paient 66% de l'impôt total en raison de leurs revenus. Il est inutile de croire – et Gérard vise probablement la gauche socialiste – qu'on pourra aller plus loin dans la « charge fiscale ou sociale ». C'est une attaque presque ouverte contre le projet de loi d'assurance-chômage, tandis qu'il présente le recours à la déflation comme une possibilité¹³⁷. Ses propos, applaudis dans les rangs conservateurs, déclenchent la colère des socialistes. Max Buset s'oppose fermement à la déflation économique, « dont les méfaits nous sont connus [depuis l'année 1932] »¹³⁸. Émile Vandervelde, au crépuscule de sa vie, vient s'asseoir au banc du Ministre et lui dit : « Voilà un discours qui va faire du bruit. »¹³⁹

Le soir même, Spaak réunit le conseil de cabinet en urgence suite au discours de Gérard, qui a pris position contre l'assurance-chômage et qui a défendu la déflation, là où Spaak a maintes fois défendu l'inverse. « Dans ces conditions, [ma] position personnelle comme Premier ministre devient impossible », tempête-t-il, ajoutant que l'impression créée « ne peut être que lamentable ». La situation est très difficile. D'un côté, Gérard n'est plus d'accord avec ses collègues, mais de l'autre, Spaak estime sa présence indispensable au sein du gouvernement. Le Premier ministre envisage de démissionner. Les autres ministres refusent. Gérard prétend qu'il n'avait nullement l'intention de vouloir créer une crise, mais Delattre accuse la droite conservatrice de vouloir faire tomber l'exécutif sur l'assurance-chômage. Spaak et les ministres proposent de revoir le programme politique pour trouver un accord et de nouvelles lignes de conduite. Le ministre des Finances le considère « comme parfaitement inutile »¹⁴⁰. Le 2 décembre, Spaak veut faire une déclaration gouvernementale visant à réaffirmer qu'il ne pratiquera pas de politique déflationniste et qu'il fera voter l'assurance-chômage obligatoire. Gérard déclare ne pas pouvoir s'associer à ce texte. Il démissionne¹⁴¹.

Si les socialistes se réjouissent de son départ, le traitant de « suppôt de la politique de déflation », les libéraux le couvrent de fleurs pour sa défense du libéralisme traditionnel, tandis que les catholiques conservateurs déplorent que le seul membre du gouvernement qui peut résister « à l'extrême-gauche » s'est vu obligé de se démettre¹⁴². *La Libre Belgique* se lamente de son départ, qui serait « le résultat d'une offensive de grand style menée depuis quelque temps contre les conceptions de sagesse et de modération financière qu'il représentait dans le gouvernement »¹⁴³. *Le Peuple* montre beaucoup moins de regrets ; son discours à la Chambre chantant les « louanges posthumes du libéralisme économique » était « imprudent, candide et crâne ». L'organe socialiste espère donc qu'il sera remplacé par un élément « moins attaché à des doctrines qui n'ont plus d'intérêt que pour la paléontologie économique »¹⁴⁴. Max-Léo Gérard quitte définitivement la politique et retourne au secteur privé, à la présidence de la Banque de Bruxelles suite au décès le 1^{er} février 1939 du baron Houtart. En janvier 1939, il crée l'Institut belge de Finances publiques en vue de promouvoir la recherche dans le domaine des finances publiques avec le concours de personnalités dotées d'une expérience professionnelle et de spécialistes du monde académique¹⁴⁵.

¹³⁷ Budgets financiers pour 1939, *Ann. Parl.*, Ch., 1938-1939, séance du 1^{er} décembre 1938, pp. 138-141.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 142.

¹³⁹ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, op.cit., p. 111.

¹⁴⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 1^{er} décembre 1938, pp. 1-10.

¹⁴¹ *Ibid.*, 2 décembre 1938, pp. 1-14.

¹⁴² Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, op.cit., p. 112.

¹⁴³ *La Libre Belgique*, 4 décembre 1938.

¹⁴⁴ *Le Peuple*, 4 décembre 1938.

¹⁴⁵ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité*, op.cit., p. 188.

Spaak sort du placard un autre banquier de grande renommée pour occuper le poste vacant : Albert-Edouard Janssen, le ministre des Finances malheureux du gouvernement Poulet-Vandervelde de 1925-1926¹⁴⁶. Le 6 décembre, Spaak demande la confiance au Parlement suite à son remaniement ministériel. Il l'obtient par 111 oui contre 49 non et 21 abstentions, sauf que cette fois-ci, une majorité de socialistes ont voté contre le gouvernement ou se sont abstenus. Le POB, plus grand parti de la tripartite, est divisé pour la première fois de son histoire¹⁴⁷. Devant cette situation compliquée et extrêmement délicate, Spaak veut démissionner dès le lendemain. Deux dirigeants du Parti ouvrier, Achille van Acker et Arthur Gailly, viennent interrompre en urgence la séance du conseil des ministres afin de tempérer la situation et de trouver un terrain d'entente avec les partis au gouvernement, notamment sur la question budgétaire¹⁴⁸. Janssen, qui débarque au conseil le même jour, entame son travail dans les pires conditions. Le départ de Gérard a entraîné des fuites d'or considérables à la Banque nationale. Le vote de confiance a arrêté net les évasions de capitaux, qui ont repris dès les rumeurs de démission de Spaak¹⁴⁹. Les fuites d'or ne se calment qu'aux alentours du 23 décembre¹⁵⁰.

Inquiet du développement des charges budgétaires, Janssen reprend à l'identique l'orientation de la gestion des finances publiques telle que l'avait menée son prédécesseur. Il déclare au Sénat le 27 décembre :

« Depuis vingt ans, successivement, par étapes, le contribuable belge (...) a été soumis à une lourde épreuve : impôts, taxes, redevances de toutes sortes se sont tellement multipliés que le contribuable finit par en avoir assez. (...) A présent que l'effort a été fait, nous ne devons pas le regretter, parce qu'il était nécessaire, mais je pense que nous devons nous arrêter et revenir à la vieille formule qui a fait ses preuves et qui consiste à baser les dépenses de l'État sur l'augmentation naturelle du rendement des impôts, celui-ci devant être assuré, non par la création de nouvelles taxes, mais par le développement de la richesse publique. »¹⁵¹

Début janvier, Janssen prévient ses collègues qu'il faudra recourir à un emprunt d'environ deux milliards pour assainir le budget, si les craintes de guerre sont écartées¹⁵². On peut comprendre l'inquiétude du recours à l'impôt de la part des ministres des Finances successifs, au cours des dernières années, lorsque l'on constate l'accroissement des recettes. En 1935, les recettes de l'État s'élevaient à 9,8 milliards de FB, dont 8,3 milliards en provenance des impôts. En 1938, elles atteignent 11,4 milliards, dont 9,9 milliards d'impôts. Mais il faut nuancer cette augmentation. Le revenu national s'est également accru rapidement depuis la dévaluation de 1935, passant de 65,8 milliards à 81,5 milliards en 1938¹⁵³. En conséquence, la pression fiscale a même légèrement baissé au cours de ces trois années, passant de 12,66% à 11,69%¹⁵⁴. Le refus d'augmenter les impôts pour éviter un déficit budgétaire en 1939 tient avant tout du pragmatisme idéologique des dirigeants du 12 rue de la Loi. Ce pragmatisme découle d'une réalité très simple : les impôts font fuir les capitaux. Janssen évalue qu'entre septembre 1937, lorsque la conjoncture économique s'effondre, et

¹⁴⁶ PLATER-ZYBERK (comtesse), *Albert-Édouard Janssen raconté par sa fille*, *op.cit.*, p. 109.

¹⁴⁷ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1938-1939, séance du 6 décembre 1938, p. 167.

¹⁴⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 7 décembre 1938, pp. 1-3.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 23 décembre 1938, p. 5.

¹⁵¹ Albert-Édouard JANSSEN, « Les finances publiques et la monnaie », *op.cit.*, p. 107.

¹⁵² AGR, *Conseil des ministres*, 6 janvier 1939, p. 4.

¹⁵³ Piet CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium*, *op.cit.*, p. 222.

¹⁵⁴ ID., *De Belgische overheidsfinanciën*, *op.cit.*, p. 112.

septembre 1938, lors de la crise tchécoslovaque, les sorties de capitaux se sont tellement intensifiées qu'au moins 4 milliards de FB ne sont toujours pas rentrés dans le pays¹⁵⁵. Ce pragmatisme devient ainsi synonyme de libéralisme économique : il faut mettre une limite aux capacités fiscales de l'État. Ouvrant la séance du conseil des ministres le 2 février au Palais pour gronder son gouvernement, le roi Léopold III lui-même énumère quelques constatations dans le domaine financier et économique qui vont dans le même sens que Janssen. « Une volonté de fer doit animer nos efforts en vue de vaincre les innombrables entraves que rencontre le développement de notre commerce extérieur. La Belgique doit exporter pour se procurer les moyens de payer ce que son sol ne peut produire ; pour exporter, elle doit produire à bon marché, ce qui exige un prix de revient minimum et une fiscalité modérée. La croissance incessante des budgets semble avoir, aujourd'hui, dépassé la limite des possibilités financières du pays. »¹⁵⁶

Depuis quelques mois, l'opinion publique se passionne pour le cas du docteur Martens, ancien condamné politique pour faits datant de l'occupation 1914-1918, et nommé membre de l'Académie royale flamande par le gouvernement. Les cercles patriotiques font grand bruit de cette nomination, tandis que les libéraux y voient une excellente opportunité de se profiler électoralement. Ils exigent la démission de Martens et abandonnent le gouvernement. Le 9 février 1939, même si son cabinet dispose encore de la majorité, Spaak jette l'éponge. Le projet d'assurance-chômage obligatoire n'a jamais été adopté¹⁵⁷. Une longue crise politique commence et les inquiétudes budgétaires vont s'approfondir.

5) Le coût de la mobilisation

Le 21 février, Hubert Pierlot parvient péniblement à mettre sur pied une coalition entre catholiques et socialistes. Retourné à la Société Générale après son passage aux Finances en 1934-1935, Camille Gutt revient au 12 rue de la Loi, qui décidément reste occupé par les banquiers. Pierlot tient à avoir à ses côtés un « technicien » de la finance. Comme Gérard et Janssen avant lui, Gutt veut mener une politique de réduction des dépenses afin d'équilibrer les budgets et de rassurer les marchés des capitaux. Car dès le 21 février, la Banque nationale enregistre une sortie de 25 millions d'or ; le 23, cette sortie est montée à 270 millions ; le 24, elle passe à 330 millions et le 25, elle atteint encore 200 millions. Dans ces conditions, Gutt s'attend à des sorties d'or d'une importance d'environ 1 milliard en une semaine¹⁵⁸.

Face à l'instabilité gouvernementale, les Belges cherchent à protéger leurs capitaux. Appuyé par les catholiques, le ministre des Finances veut couper dans les traitements des fonctionnaires pour montrer au public que la majorité est prête à réaliser des compressions de dépenses. Sauf que les socialistes s'opposent fermement à toute politique de déflation. D'autre part, ils ont eu vent de certains bruits de grèves qui seraient envisagées s'il est donné suite au programme du ministre des Finances. Le POB exige une déclaration anti-déflationniste de Gutt ; ce dernier refuse. Les

¹⁵⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 6 février 1939, p. 13.

¹⁵⁶ *Ibid.*, 2 février 1939, p. 2.

¹⁵⁷ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 226.

¹⁵⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 25 février 1939, p. 4.

ministres socialistes se retirent de la coalition et le gouvernement Pierlot se retrouve déjà démissionnaire le 27 février¹⁵⁹.

De nouvelles négociations en vue de la formation d'une tripartite échouent. L'impasse politique est totale. Le Parlement est donc dissous prématurément, en vue de nouvelles élections fixées au 2 avril¹⁶⁰. Juste avant la dissolution des Chambres, le 5 mars, Gutt se montre extrêmement pessimiste sur la situation financière. En l'espace de douze jours, les fuites de capitaux ont atteint plus de 2 milliards d'or. Le déficit budgétaire atteint 350 à 450 millions¹⁶¹. Le pays est au bord de la banqueroute. Deux jours après les élections, le 4 avril, Gutt déclare à ses collègues que les deux seuls moyens pour équilibrer le budget seront la réduction des traitements et des pensions ainsi que le dépôt de projets d'impôts. Depuis la démission du gouvernement, environ 3,5 milliards d'or ont fui le pays d'après Gutt¹⁶². Additionnant les sorties aux rentrées d'or, l'encaisse or de la Banque nationale a diminué au final de 2,054 milliards de FB, du 23 février au 5 avril¹⁶³.

Le scrutin du 2 avril offre une victoire au Parti libéral et au Bloc catholique, tandis que Rex implose et que le POB perd des voix. Une coalition bipartite entre catholiques et libéraux se met en place, Avec Pierlot comme Premier et Gutt aux Finances¹⁶⁴. Débarrassé du Parti ouvrier, ce dernier a les mains libres pour mener la gestion financière et fiscale qu'il désire : économies, modification du régime des pensions, nouveaux impôts. Car le déficit a grimpé jusqu'à 650 millions. L'équilibre budgétaire demeure donc la priorité¹⁶⁵. En vue de réaliser le redressement, le gouvernement Pierlot II obtient des pouvoirs spéciaux pour une période de neuf mois¹⁶⁶. Le retour d'une coalition conservatrice catholique-libérale au pouvoir rend confiance aux riches Belges et à l'étranger. Les capitaux rentrent à nouveau dans le pays. Du 5 avril au 11 mai, l'encaisse or de la Banque nationale augmente de 127,1 millions¹⁶⁷. Le déficit continue toutefois de s'accroître et de dépasser 700 millions ; les nouveaux impôts de Gutt deviennent inévitables¹⁶⁸. Quand l'annonce de nouveaux impôts pour plusieurs centaines de millions paraît dans la presse, *Le Peuple* se gausse de la Droite – « des pèlerins du dimanche » – forcée de faire ce que les socialistes avaient tenté de réaliser sous la direction de Soudan, mis en échec à cause du Bloc catholique. « Plusieurs centaines de millions ? Vous entendez ? A la place de Soudan, nous aurions le sourire. »¹⁶⁹

Profitant des pouvoirs spéciaux pour contourner le Parlement, le ministre des Finances fait publier plusieurs arrêtés royaux au début du mois de juillet. Le premier augmente les droits d'enregistrement¹⁷⁰. Le deuxième majore d'un dixième les divers taux de la taxe de transmission (de 5 à 5,5%) et de la taxe de luxe (de 9 à 10%)¹⁷¹. Le troisième majore la taxe de circulation des voitures, crée une taxe de 10 FB sur les vélos, modifie légèrement les trois impôts cédulaires, et ajoute 2%

¹⁵⁹ *Ibid.*, 27 février 1939, pp. 2-3.

¹⁶⁰ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 227.

¹⁶¹ AGR, *Conseil des ministres*, 5 mars 1939, p. 7.

¹⁶² *Ibid.*, 4 avril 1939, p. 4.

¹⁶³ BNB, *rapport annuel 1939*, Bruxelles, 1940, annexe 3.

¹⁶⁴ Pierre Van den DUNGEN, *Hubert Pierlot, 1883-1963: la loi, le Roi, la liberté*, Bruxelles, Le Cri, 2010, pp. 90-92.

¹⁶⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 24 avril 1939, p. 2.

¹⁶⁶ Pierre Van den DUNGEN, *Hubert Pierlot, op.cit.*, p. 92.

¹⁶⁷ BNB, *rapport annuel 1939, op.cit.*

¹⁶⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 12 mai 1939, p. 6.

¹⁶⁹ *Le Peuple*, 10 juin 1939.

¹⁷⁰ Arrêté royal édictant des mesures destinées à assurer un rendement supplémentaire aux droits d'enregistrement, *Pasinomie*, 3 juillet 1939, p. 270.

¹⁷¹ Arrêté royal majorant le taux de certaines taxes assimilées au timbre, *Pasinomie*, 3 juillet 1939, p. 283.

additionnels extraordinaires à l'impôt complémentaire personnel¹⁷². Si Gutt ne fournit pas d'estimation chiffrée pour l'ensemble des arrêtés, il estime que les modifications aux impôts directs rapporteront 60 millions supplémentaires ; puisque un semblant d'équilibre budgétaire semble être atteint, on peut évaluer le montant total à 700 millions, soit le montant du déficit annoncé début mai¹⁷³.

Si l'équilibre budgétaire est retrouvé pour l'année 1939, il apparaît que les nouveaux impôts, supposés temporaires, ne suffiront pas à combler le déficit pour l'année 1940 à venir, qui reste évalué à 600 millions même en maintenant les dernières mesures fiscales. En effet, les dépenses continuent d'augmenter rapidement¹⁷⁴. En revanche, les rentrées de capitaux se sont largement accrues dans le pays ; du 11 mai au 6 juillet, l'encaisse or de la Banque nationale a augmenté de 966,9 millions de FB. À la fin du mois d'août, les pertes enregistrées durant la crise politique sont entièrement résorbées, et même davantage¹⁷⁵. Les mesures fiscales de Gutt ont le mérite d'avoir ramené la confiance des détenteurs de capitaux. Mais comme elles ne suffisent pas à combler le déficit pour 1940, de nouvelles mesures doivent être prises. Or, le ministre des Finances se refuse à augmenter encore les impôts. Il s'alarme devant ses collègues ; il faut compresser les dépenses, sinon les évasions de capitaux recommenceront et le maintien du franc belge sera en danger¹⁷⁶.

Tout au long du mois d'août 1939, les divers budgets de l'État sont compressés, de sorte qu'au 29 août, il ne reste plus qu'un déficit de 100 millions. Depuis quelques semaines, l'administration des Finances travaille à l'élaboration d'une taxe militaire à l'adresse des citoyens exemptés du service militaire, afin de résorber le déficit restant. Soudan avait déjà tenté, sans succès, de créer pareille taxe. Au conseil supérieur des Finances, la formule est travaillée par son président Ingenbleek, et reçoit l'appui de Baudhuin et d'Eyskens. Certains ministres catholiques, dont Henri Marck, demeurent cependant opposés à l'idée d'une taxe militaire, mais Pierlot se range du côté de son ministre des Finances¹⁷⁷.

Ce n'est cependant pas le gouvernement bipartite qui aura l'occasion de la mettre en application. La situation internationale s'est considérablement aggravée. Tous les pays, la Belgique compris, mobilisent leurs armées. Le 1^{er} septembre, l'Allemagne hitlérienne envahit la Pologne. Le 3 septembre, alors que la Grande-Bretagne déclare la guerre au III^e Reich en retour, le gouvernement Pierlot II réintègre le Parti ouvrier pour former un exécutif d'union nationale¹⁷⁸. Aucune évasion de capitaux n'est notée, les rentrées d'or augmentent même légèrement. Des pertes d'or ne sont enregistrées qu'à partir de la fin du mois de septembre ; elles persistent jusqu'à fin novembre¹⁷⁹.

À la mi-septembre, Gutt signale que les mesures de mobilisation ont entraîné des dépenses exceptionnelles. Le mince équilibre budgétaire qui semblait si proche d'être atteint à la fin du mois d'août est totalement brisé. La situation internationale nécessite de trouver de nouvelles ressources. Désormais, Gutt ne s'oppose plus à de nouveaux impôts, puisqu'il est impensable de baisser les

¹⁷² Arrêté royal créant de nouvelles ressources et apportant des modifications à la législation en matière d'impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 3 juillet 1939, pp. 284-291.

¹⁷³ AGR, *Conseil des ministres*, 9 juin 1939, p. 10.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 11 juillet 1939, p. 6.

¹⁷⁵ BNB, *rapport annuel 1939*, *op.cit.*

¹⁷⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 14 juillet 1939, p. 3.

¹⁷⁷ *Ibid.*, 29 août 1939, p. 6.

¹⁷⁸ Emmanuel GERARD, « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », *op.cit.*, p. 227.

¹⁷⁹ BNB, *rapport annuel 1939*, *op.cit.*, p. 9.

dépenses militaires. Si la guerre est longue, il veut éviter au maximum que le pays ne vive de son capital ; il importe donc d'avoir un budget en équilibre le plus rapidement possible. Le ministre des Finances propose de lever, entre autres, un impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés par les industriels, une idée qu'il avait depuis quelques semaines au cas où la guerre éclaterait en Europe¹⁸⁰.

Fin mai 1939, Gutt a en effet informé l'ambassadeur belge à Londres qu'il est intéressé par toute la documentation que ce dernier pourra lui envoyer sur les dispositions que prend la Grande-Bretagne au point de vue financier et fiscal¹⁸¹. L'ambassadeur lui a fait savoir en retour que l'Angleterre met en place un impôt spécial sur les bénéfices d'armement, pour les firmes faisant à ce titre un chiffre d'affaires d'une valeur globale d'au moins 200.000 livres sterling par an, afin d'atténuer la résistance de l'opposition travailliste, qui n'a jamais cessé de réclamer une contrepartie fiscale à « l'impôt du sang », autrement dit la mobilisation armée. Le taux de la taxe est de 60% et les commentaires des journaux sont d'une manière générale favorables au plan proposé par le chancelier de l'Échiquier¹⁸². Gutt soumet l'idée à son administration ; le directeur général Putman élabore ainsi l'impôt sur les bénéfices exceptionnels avec l'aide d'un conseiller juridique, un certain Jean-Marie Marx¹⁸³, docteur en droit de l'ULB¹⁸⁴.

Cet impôt spécial crée immédiatement plusieurs conflits. La commission des Finances formule le vœu qu'il fasse l'objet d'un projet de loi et non d'un arrêté royal. Les pouvoirs spéciaux n'avaient été accordés que pour établir l'équilibre budgétaire 1939 et ne prévoyaient pas les circonstances de la guerre. Le Premier ministre estime au contraire que son gouvernement a le droit de publier les nouveaux impôts à l'aide d'arrêtés royaux. D'autre part, si les ministres socialistes se montrent favorables à la mesure qui demande des efforts aux industriels, les ministres libéraux craignent que la taxe ne tue « tout esprit d'initiative ». Gutt leur assure que le taux sera modéré et ne restreindra pas l'activité économique¹⁸⁵. Il préfère également passer par un arrêté royal plutôt que par un vote à la Chambre, car la situation du budget et de la trésorerie est catastrophique. La mobilisation de l'armée coûte 3,5 milliards par an. Le budget extraordinaire nécessite d'autre part 2,5 milliards. Le déficit du budget ordinaire atteint 1,2 milliard. Cela fait presque 8 milliards à trouver. Gutt prévient également que des fuites de capitaux commencent à se produire, à cause de bruits d'une crise ministérielle imminente¹⁸⁶. La Banque nationale enregistre en effet presque 160 millions de pertes d'or en octobre¹⁸⁷.

Les ministres socialistes Henri de Man et Eugène Soudan craignent que l'annonce de nouveaux impôts n'entraîne une évasion massive des capitaux, comme durant leur expérience respective à la tête des Finances. De plus, Soudan redoute que les mesures proposées ne servent pas à grand-chose si la guerre dure plusieurs années et que le pays se retrouve ruiné, de sorte qu'il faudra imposer des mesures encore plus radicales. Gutt prétend au contraire que le redressement du budget redonnera confiance aux détenteurs de capitaux. Il acquiesce que la faillite est une possibilité, mais elle aura des résultats moins désastreux si des mesures de redressement financier

¹⁸⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 18 septembre 1939, pp. 6-7.

¹⁸¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 447, « lettre du chef de cabinet du ministère des Finances », 31 mai 1939.

¹⁸² *Ibid.*, « lettre du Consul général adjoint à l'ambassade de Belgique à Londres », 21 juin 1939.

¹⁸³ *Ibid.*, « note confidentielle de Camille Gutt », 27 septembre 1939.

¹⁸⁴ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1092, « Jean-Marie Marx : annexe du personnel », s.d.

¹⁸⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 12 octobre 1939, pp. 3-5.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 27 octobre 1939, pp. 3-4.

¹⁸⁷ BNB, *rapport annuel 1939*, *op.cit.*

sont déjà prises. « Si le conflit est de courte durée et si les impôts proposés sont acceptés, l'essentiel aura été sauvé », conclut-il sans soupçonner que la guerre durera quatre années¹⁸⁸.

Pierlot et Gutt doivent finalement accepter de présenter les projets fiscaux à la Chambre, suite à l'exigence du Bloc catholique¹⁸⁹. Il s'agit de lever 1450 millions d'impôts nouveaux, même si le gouverneur de la Banque nationale, Georges Janssen, estime que ce montant aurait dû être monté à 2,5 milliards¹⁹⁰.

Cinq projets sont déposés le 14 novembre au Parlement. Le premier augmente les accises et les droits de douane sur toute une série de denrées de grande consommation afin de rapporter 510 millions¹⁹¹. Le deuxième établit des décimes additionnels aux impôts sur les revenus afin de rapporter 255 millions : 1% à l'impôt mobilier (65 millions), 2% à l'impôt professionnel (120 millions), 1% à la contribution nationale de crise (50 millions) et 1% à la taxe sur les véhicules (20 millions)¹⁹². Le troisième augmente le taux de la taxe de transmission de 5,5 à 7% pour un rendement évalué à 504 millions¹⁹³. Le quatrième institue la taxe militaire pour tous les citoyens n'ayant pas accompli leur service au sein de l'armée avec les taux suivants : 100 FB pour ceux dont les revenus atteignent les deux tiers du minimum exonéré de l'impôt professionnel (50 FB si l'assujetti est marié), 300 FB pour ceux qui ne paient pas l'impôt complémentaire personnel mais sont au-dessus du minimum exonéré à l'impôt professionnel, de 500 à 5000 FB pour les assujettis à l'impôt complémentaire personnel¹⁹⁴. Le cinquième et dernier projet crée l'impôt spécial sur les bénéficiaires exceptionnels des industries et commerces (la notion de bénéficiaire exceptionnel s'impose pour l'excédent du bénéfice réalisé en 1939 par rapport à celui de 1938). Le taux de l'impôt est fixé à 70% sur la partie des revenus imposables qui dépassent de 10.000 FB le bénéfice antérieur de 1938¹⁹⁵. Si le rendement de la taxe militaire et de l'impôt sur les bénéficiaires n'est pas donné, il doit dans tous les cas atteindre 200 à 250 millions, puisque le total des recettes attendues est d'environ 1,5 milliard.

L'annonce de l'impôt sur les bénéficiaires exceptionnels déclenche un large courant d'opposition au sein de la droite parlementaire qui relaie les protestations de la presse boursière¹⁹⁶. C'est un « impôt confiscatoire » qui va beaucoup trop loin, peut-on lire dans *La Libre Belgique*¹⁹⁷. Le journal *Vers L'Avenir* enrage de cet « accroissement insupportable » des charges fiscales alors que l'équilibre budgétaire devrait se faire par des économies massives¹⁹⁸. Le sénateur catholique Joseph Pholien, ancien ministre de la Justice du gouvernement Spaak, écrit à Gutt que l'impôt sur les bénéficiaires « dont les chiffres font frémir les futurs imposés » sera avant tout « d'une application injuste, difficile et détruira tout esprit d'initiative ». Il admet la nécessité de trouver de l'argent, mais ce

¹⁸⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 2 novembre 1939, pp. 8-10.

¹⁸⁹ *Ibid.*, 8 novembre 1939, pp. 7-8.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 9 novembre 1939, p. 6.

¹⁹¹ Projet de loi concernant les accises et les douanes, exposé des motifs du 14 novembre 1939, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 10, p. 1.

¹⁹² Projet de loi établissant des décimes additionnels aux impôts sur les revenus, exposé des motifs du 14 novembre 1939, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 6, pp. 1-2.

¹⁹³ Projet de loi portant certaines majorations en matière de taxes assimilées au timbre, exposé des motifs du 14 novembre 1939, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 9, p. 1-4.

¹⁹⁴ Projet de loi instituant une taxe militaire, exposé des motifs du 14 novembre 1939, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 8, pp. 1-4.

¹⁹⁵ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéficiaires exceptionnels, exposé des motifs du 14 novembre 1939, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 7, pp. 1-3.

¹⁹⁶ *L'Écho de la Bourse*, 16 novembre 1939.

¹⁹⁷ *La Libre Belgique*, 18 novembre 1939.

¹⁹⁸ *Vers L'Avenir*, 29 novembre 1939.

serait folie que de s'attaquer ainsi aux bons résultats des entreprises. « Que l'on n'égorge pas les petits et moyens industriels qui ont sacrifié de nombreuses années pour créer une affaire solide donnant à l'État des ressources à jet continu. (...) Il faut aider l'industrie et ne pas la faire mourir ou réduire les industriels aux travaux forcés. »¹⁹⁹ L'avocat et ancien commissaire royal Carlo de Mey – on se rappelle qu'il défendait vigoureusement la suppression de la supertaxe et son remplacement par un impôt indiciaire – rédige un rapport sur les projets fiscaux pour la commission d'étude de la Droite, dans lequel il s'inquiète fortement des conséquences de l'impôt spécial qui va pénaliser des activités industrielles à l'heure où la situation économique du pays se trouve en pleine perturbation²⁰⁰. Une fois les débats à la Chambre terminés, de Mey écrit à Pholien pour lui expliquer qu'il est impératif « d'améliorer sérieusement le texte du projet » qui présenterait « un grave danger pour les associés actifs des sociétés »²⁰¹.

À la Chambre, les débats s'éternisent du 5 au 15 décembre. Du côté du gouvernement, l'argument de défense des nouveaux impôts, en particulier de l'impôt sur les bénéfices, est simple : la Belgique n'a jamais été autant en danger sur le plan militaire et l'organisation de la défense nationale nécessite un redressement rapide des finances publiques. Comme en 1913 sous le gouvernement de Broqueville, le recours à l'impôt est d'une nécessité absolue²⁰². Côté libéral, on appuie unanimement les projets fiscaux²⁰³. Il en va de même au sein du Parti ouvrier²⁰⁴. On l'est beaucoup moins du côté du VNV, dont le représentant Henri Elias préfère partir dans une longue diatribe à l'égard du gouvernement Pierlot III²⁰⁵. Le rexiste Ursmard Legros parle quant à lui d'un « véritable assaut fiscal » à l'égard des Belges, appelant l'exécutif à recourir plutôt à l'économie et la restriction des dépenses²⁰⁶. La tension monte lorsqu'au nom du PCB, Xavier Relecom attaque durement le gouvernement, ami « du capitalisme international » anglais et français qui reprocherait à Hitler non pas d'avoir attaqué la Pologne, mais de ne pas avoir joué le rôle de gendarme contre le communisme soviétique. La preuve, selon Relecom, c'est qu'au sein de la Belgique, le gouvernement aurait déclaré la guerre à l'ennemi de l'intérieur, à savoir les communistes dont la presse est censurée. Le libéral van Glabbeke riposte au député communiste que sa place « est dans un camp de concentration ». Les insultes fusent²⁰⁷.

Au sein du Bloc, certains députés se montrent peu enthousiastes à voter l'impôt sur les bénéfices, « l'impôt sur les patrons ». Georges Michaux demande par exemple qu'on réalise en retour des économies massives sur le chômage, rejetant à demi-mot l'introduction de l'assurance-chômage obligatoire que les socialistes ont remis à l'ordre du jour²⁰⁸. Le conservateur Marcel Philippart estime que l'impôt spécial est « indéfendable du point de vue de l'intérêt économique du pays » et constitue « une véritable confiscation ». Certes, il y a les précédents de la loi sur les bénéfices de guerre en 1919, mais il s'agissait des « odieux bénéfices des trafiquants de guerre » ; quant à la loi sur les bénéfices exceptionnels de 1919 et 1920, le taux maximum atteignait 50%,

¹⁹⁹ AGR, *Joseph Pholien*, farde 965, « lettre de Pholien à Gutt », 26 novembre 1939.

²⁰⁰ *Ibid.*, « rapport sur les projets fiscaux par Carlo de Mey », s.d., p. 1.

²⁰¹ *Ibid.*, « lettre de Carlo de Mey à Joseph Pholien », 20 décembre 1939.

²⁰² Projets de lois fiscaux et financiers, *Ann. Parl.*, Ch., 1939-1940, séance du 5 décembre 1939, p. 26.

²⁰³ *Ibid.*, p. 41 ; *Ibid.*, séance du 7 décembre 1939, p. 73.

²⁰⁴ *Ibid.*, séance du 6 décembre 1939, p. 44.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 47.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 62.

²⁰⁷ *Ibid.*, pp. 56-57.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 51-52.

alors que l'État « s'approprie » désormais 70% des bénéfiques éventuels, ce qui est « démesuré »²⁰⁹. Le député conservateur dépose dès lors une série d'amendements visant notamment à atténuer la taxe pour les entreprises exportatrices et à éviter qu'elle ne devienne permanente dans la législation fiscale, comme l'est devenu la contribution nationale de crise qui ne devait s'appliquer qu'en 1933²¹⁰. Les amendements sont cependant rejetés, même si Gutt tient à rassurer que l'impôt spécial n'existera que pour une période déterminée²¹¹.

Si les débats ont tiré en longueur sur une dizaine de jours, le vote des divers projets se réalise avec une grande facilité. Les décimes additionnels aux impôts directs sont votés par 145 oui, 24 non et 4 abstentions. L'augmentation de la taxe de transmission est acquise par 144 oui, 24 non et 6 abstentions. L'accroissement des douanes et accises est voté par 136 oui, 29 non et 9 abstentions. La taxe militaire passe avec 145 oui, 22 non et 7 abstentions. Communistes et rexistes ont voté systématiquement contre. L'impôt sur les super-bénéfiques rencontre une adhésion encore plus large : 151 oui, 6 non, 17 abstentions. Cette fois-ci, les communistes ont voté avec la majorité. Les votes négatifs proviennent de deux rexistes, dont Degrelle, ainsi que de trois conservateurs catholiques dont Philippart, et du conservateur libéral van Glabbeke. Les abstentions sont également dues à plusieurs conservateurs catholiques et rexistes²¹². Le ministre des Finances peut se vanter de présenter un budget théoriquement en équilibre pour l'année 1940, « élaboré en des moments anxieux, au cœur d'une Europe en armes »²¹³.

Les recettes de l'impôt spécial sur les bénéfiques s'avèreront cependant très limitées : seulement 16,7 millions pour l'exercice 1940, au lieu des 200 millions attendus²¹⁴. L'occupation du territoire par l'Allemagne à partir de mai 1940 est bien sûr la première responsable. Néanmoins, les quelques impôts spéciaux sur les bénéfiques créés sporadiquement durant l'entre-deux-guerres (1919, 1920, 1936) ont également peu rapporté à l'État à cause de la facilité avec laquelle les entreprises ont fraudé lesdits impôts, à défaut de moyens de contrôle efficaces entre les mains de l'administration. Il est probablement naïf de croire que les recettes de l'impôt spécial de Gutt auraient été largement plus élevées sans le conflit mondial.

En avril 1940, Gutt estime que de nouvelles ressources vont devoir être créées pour soutenir le coût exorbitant de la mobilisation, qui coûte 24 millions par jour. Les impôts votés en décembre suffisent à équilibrer le budget ordinaire, mais certainement pas les crédits supplémentaires de la mobilisation. L'effort fiscal de la Belgique doit impérativement s'accroître pour soutenir les dépenses de guerre. Le ministre des Finances propose donc d'augmenter l'accise sur le sucre pour un rendement accru de 220 millions ; de supprimer l'exonération de la taxe de transmission sur les ventes directes de tabacs, bières et eaux minérales avec un rendement évalué à 40 millions ; d'établir une taxe d'exportation sur le lin pour 100 millions ; enfin, d'établir une « taxe de solidarité » qui porterait sur tous les revenus, sans exonération à la base, en vue d'obtenir 500 millions supplémentaires²¹⁵.

²⁰⁹ *Ibid.*, séance du 8 décembre 1939, p. 91.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 92.

²¹¹ *Ibid.*, séance du 14 décembre 1939, p. 151.

²¹² *Ibid.*, séance du 15 décembre 1939, pp. 171-173.

²¹³ Budget des recettes et des dépenses pour 1940, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 4, p. 4.

²¹⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 612, « Note pour Monsieur le ministre des Finances », 12 décembre 1946.

²¹⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 8 avril 1940, p. 6.

Au conseil de cabinet, plusieurs s'opposent à l'augmentation du droit sur le sucre, qui aura des conséquences économiques fâcheuses. Spaak préfère un programme fiscal qui ne vise que les impôts directs, avec une progressivité accrue pour l'impôt de solidarité. Mais Gutt s'y oppose. Des taux progressifs trop grands, qui se superposent aux autres impôts déjà existants, seront néfastes²¹⁶. Sans le mentionner, Gutt redoute une évasion massive de capitaux qu'une politique fiscale visant essentiellement les riches entraînerait à coup sûr. Après avoir demandé des suggestions au conseil supérieur des Finances, Gutt propose de lever un décime supplémentaire sur la bière, une taxe sur les entrées aux cinémas, une taxe de 1 FB au kilo sur le café, une taxe de 0,5 FB au kilo sur le sucre, la suppression des exonérations à la taxe de transmission comme indiqué précédemment, et l'impôt de solidarité, appelé cette fois-ci « l'impôt de la défense nationale », qui rapportera désormais 605 millions. Le produit total des nouveaux impôts sera de l'ordre de 940 millions²¹⁷. Gutt se montre inflexible quant au droit sur le sucre ; il obtient finalement gain de cause et le programme fiscal est adopté²¹⁸. Pour un ministre des Finances qui ne voulait pas toucher aux impôts en arrivant au 12 rue de la Loi, c'est plutôt raté : si les dernières mesures sont adoptées, le gouvernement Pierlot III aura levé près de 3,2 milliards de FB en moins d'un an. C'est la plus grande accentuation de la pression fiscale, la plus grande vague d'impôts, que la Belgique ait connue jusqu'alors en un si court laps de temps.

L'impôt de la défense nationale se présente comme une nouvelle contribution de crise sur tous les revenus, légèrement progressive avec des taux de 1% pour les revenus inférieurs à 5000 FB, jusqu'à 5% pour les revenus supérieurs à 250.000 FB, et surtout, sans aucune exonération à sa base, ce que même Jaspar n'avait pas osé demander pour la taxe de crise en 1933, de peur de perdre le soutien des démocrates-chrétiens. La défense du territoire et le contexte de la guerre créent le contexte propice à cette mesure exceptionnelle, sorte de super-contribution nationale de crise, qui dépasse tout ce qui a pu se faire par le passé. En théorie, l'impôt cessera de s'appliquer lorsque l'armée sera remise sur pied de paix. Le projet est déposé le 7 mai 1940²¹⁹. Son vote n'aura pas lieu. L'impôt de la défense nationale ne s'appliquera jamais. Le 10 mai, l'Allemagne envahit la Belgique.

²¹⁶ *Ibid.*, 19 avril 1940, pp. 2-4.

²¹⁷ *Ibid.*, 25 avril 1940, pp. 2-3.

²¹⁸ *Ibid.*, 6 mai 1940, p. 5.

²¹⁹ Projet de loi établissant un impôt de la défense nationale, exposé des motifs du 7 mai 1940, *Doc.*, Ch., 1939-1940, n° 240, pp. 1-4.

**4^e partie : Une fiscalité libérale pour un État-
providence (1940-1962)**

I. La Belgique au bord de la ruine (1940-1944)

1) Les instruments de spoliation de la Belgique : *RKK-Scheine*, frais d'occupation et clearing

La *Blitzkrieg*, la guerre éclair, a commencé. La panique s'empare de la population. Les retraits dans les banques atteignent une ampleur inégalée. Le 13 mai, le gouvernement belge décide de limiter les retraits à 5000 FB par citoyen. Auparavant, il a déjà été décidé de suspendre la convertibilité de l'or et d'instaurer un contrôle des changes¹. Le 15 mai, les ministres quittent Bruxelles et s'établissent à Ostende. La Banque nationale entreprend d'évacuer l'entièreté de son encaisse-or. Paul-Henri Spaak et Camille Gutt reçoivent trois représentants du monde des affaires : Max-Léo Gérard, président de la Banque de Bruxelles, Fernand Collin, président de la *Kredietbank*, Alexandre Galopin, Gouverneur de la Banque Nationale. Spaak leur déclare de manière rhétorique : « Messieurs, nous vous confions la Belgique ». Ces hommes d'affaires sont ainsi appelés à exercer une sorte d'autorité morale pour guider au mieux le pays à travers la guerre, notamment par leurs conseils aux dix secrétaires généraux. Ces derniers s'organisent en effet en un collège directeur du pays en l'absence des ministres, dirigé par le secrétaire général des Finances Oscar Plisnier, en vertu d'une loi de délégation de pouvoirs votée *in extremis* le 10 mai². Gutt demande également aux trois banquiers de soutenir les administrations publiques, dont les ressources ordinaires pourraient être taries par l'occupation du pays³.

Le 18 mai, les Allemands envahissent Bruxelles. Le gouvernement belge quitte Ostende en toute hâte pour se diriger vers Le Havre. Environ un million de réfugiés belges ont fui en France. Les troupes allemandes qui s'installent utilisent d'abord comme moyens de paiement des *Reichskreditkassen-Scheine* (*RKK-Scheine*), une monnaie spéciale des Caisses de crédit du Reich. Ces *RKK-Scheine* ressemblent à du papier-monnaie et sont libellés en *reichsmark*, mais ne peuvent circuler que dans les territoires occupés, pas dans le Reich⁴. Il ne s'agit ni plus ni moins que de bons de réquisition standardisés. En effet, les banques et les caisses d'épargne sont immédiatement contraintes d'échanger ces billets contre de la monnaie du pays occupé. Les établissements financiers convertissent ensuite l'argent allemand auprès de la Banque nationale, qui doit elle-même remettre aussitôt les *RKK-Scheine* à la Caisse de crédit du Reich, installée à Bruxelles dès l'été 1940. Mais la Banque nationale n'obtient aucune contre-valeur de l'échange. Elle doit au contraire faire imprimer de l'argent, comme en 1914-1918, afin de compenser la contre-valeur des *RKK-Scheine* qu'elle est contrainte d'acheter. Ce système de paiement est le pivot du pillage financier des pays européens occupés et est à l'origine des problèmes d'inflation de guerre, délibérément exportés par l'Allemagne. De la Banque nationale, les *RKK-Scheine* reviennent aux trésoreries de la *Wehrmacht*, et peuvent être de nouveau échangés contre des marchandises au profit de la puissance d'occupation.

¹ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war. Money, finance and occupation (Belgium, its enemies, its friends, 1939-1945)*, presses universitaires de Louvain, 2009, p. 34.

² Patrick NEFORS, *La collaboration industrielle en Belgique : 1940-1945*, Bruxelles, Racines, 2006, p. 95.

³ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants, op.cit.*, p. 127.

⁴ CEGESOMA, *Administration Militaire : ordonnance pour les territoires occupés (AM/OTO)*, « Ordonnance concernant les *Reichskreditkassen* », 18 mai 1940.

Ils sont donc sans cesse remis en circulation et ne laissent aucune preuve tangible de l'expropriation de fait, à la différence des bons de réquisition. Cette méthode présente deux avantages : d'une part, la manipulation est simple pour les autorités militaires ; d'autre part, les Belges à qui l'on confisque les chevaux, les denrées alimentaires ou le carburant, reçoivent en compensation, avec le détour des *RKK-Scheine*, des francs belges. Ils ne subissent aucun préjudice personnel : leur expropriation individuelle, due à la guerre, est intégrée au circuit monétaire général du pays⁵. Le système, sinistrement ingénieux, est une amélioration de la technique déjà utilisée par les Allemands lors de la Première Guerre mondiale. Tout le monde en Belgique conserve le très mauvais souvenir de la circulation des marks allemands entre 1914 et 1918, en grande partie responsable des problèmes monétaires dans l'immédiat après-guerre. Les *RKK-Scheine* sont désormais utilisés à l'échelle de l'Europe occupée⁶.

Durant la nuit du 27 au 28 mai, les forces armées belges capitulent. Le roi Léopold III a accepté une capitulation inconditionnelle, une trahison selon les Alliés et le gouvernement belge, qui part se réfugier à Londres⁷. La France interdit aussitôt aux réfugiés belges d'échanger plus de 500 FB en francs français. La monnaie belge ne peut en effet plus participer à l'effort de guerre, le pays étant conquis. Le gouvernement français exige même de dévaluer le franc belge et de le calquer sur le franc français, soit une dévaluation de 30,75% de la valeur de la monnaie belge. Jules Ingenbleek, devenu vice-gouverneur de la Banque nationale, estime avec colère qu'il s'agit d'un impôt de guerre sur les avoirs des Belges⁸.

En Belgique, dès la fin des opérations militaires, les Allemands mettent en place les structures qui vont gérer l'occupation de la Belgique. Servant sous les ordres du général Alexander von Falkenhausen, issu de la vieille noblesse silésienne et commandant militaire (*Militärbefehlhaber*) pour la Belgique et le Nord de la France, l'officier SS Eggert Reeder, un avocat du Schleswig et membre du parti nazi depuis 1933, vient occuper les fonctions de chef de l'administration militaire (*Militärverwaltungschef*) à Bruxelles. Si von Falkenhausen n'est pas un fanatique, Reeder est un nazi convaincu et l'incarnation même du bureaucrate prussien traditionnel. Plutôt que de créer une nouvelle administration d'occupation comme ce fut le cas en 1914, il va chercher à utiliser au mieux les administrations belges. Les fonctionnaires allemands du gouvernement militaire ne dépasseront jamais plus de 1166 hommes, ce qui contraste fortement avec les 10.000 fonctionnaires allemands présents en Belgique durant la Première Guerre mondiale. Le 10 juin, un accord est conclu avec l'occupant qui octroie aux secrétaires généraux un véritable pouvoir législatif en Belgique occupée, exercé de manière collégiale⁹.

Quelques jours avant la capitulation de Léopold III, le 23 mai, l'occupant allemand ordonne déjà à l'administration belge de poursuivre, sans interruption, la perception des impôts perçus par l'État pour couvrir les dépenses publiques et les besoins de l'armée. En outre, il est jugé nécessaire de créer la possibilité d'ouvrir d'autres ressources à cette fin. Von Falkenhausen autorise donc ce qui suit : « les bureaux officiels dans les territoires occupés de la Belgique, du Luxembourg et de la France, compétents pour la perception et l'administration des contributions et d'autres impôts,

⁵ Götz ALY, *Comment Hitler a achetés les Allemands*, Paris, Flammarion, 2008 (original 2005), pp. 123-126.

⁶ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p. 140.

⁷ Luc DE VOS, *La Belgique et la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Racine, 2004, p. 89.

⁸ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p. 49.

⁹ *Ibid.*, pp. 96-99.

continueront à percevoir les contributions et autres impôts. Les groupes de l'Armée peuvent modifier les procédés d'imposition et sont autorisés à percevoir d'autres impôts. »¹⁰

Le secrétaire général des Finances, Oscar Plisnier, écrit au directeur général des Contributions directes, Rodolphe Putman, que « l'occupant a exprimé le désir, dans des recommandations publiées et affichées, que la vie administrative normale ne soit pas interrompue », faisant savoir aux secrétaires généraux qu'il désire que la Belgique occupée s'administre elle-même, c'est-à-dire par les cadres administratifs normaux et selon la législation en vigueur. « Il convient donc de percevoir les impôts comme auparavant », conclut Plisnier¹¹. Putman s'exécute et informe tous les fonctionnaires de travailler avec énergie au recouvrement des impôts et de « plus que jamais donner l'exemple du devoir »¹².

De l'énergie, il va en falloir, car l'administration des Finances se retrouve dans une grande difficulté suite à l'invasion. Au moment du départ du gouvernement belge, l'administration des Contributions directes a continué de fonctionner avec un personnel amputé des agents qui ont dû rejoindre l'armée, des agents qui ont répondu à l'ordre de rassemblement lancé par le gouvernement – hommes de 16 à 45 ans – et de ceux qui ont abandonné leur poste pour s'enfuir en France, soit au total 1975 agents sur un effectif de 3670 unités. Suite à la communication de Putman, les Inspecteurs généraux ont commencé à se rendre fréquemment en province afin de prendre toutes les mesures qui s'imposent en vue d'assurer rapidement la marche régulière de tous les services¹³.

Par ailleurs, en mai et juin 1940, 272 agents de l'administration des Contributions sont internés en Allemagne comme prisonniers de guerre. En suite de nombreuses démarches faites près de l'autorité occupante, ces agents ne sont libérés que par petits groupes. Les derniers, soit 130 officiers et soldats, ne pourront regagner la Belgique qu'à la fin du mois de septembre 1941¹⁴. De plus, les bureaux de poste étant fermés, de très nombreux commerçants se retrouvent sans timbres fiscaux (notamment pour la taxe de transmission, etc.)¹⁵. Le rendement des divers droits de timbres se trouve compromis. L'administration de l'Enregistrement est ainsi forcée d'assurer un service de distribution de timbres par camion dans toutes les grandes villes du pays¹⁶. Enfin, de nouveaux services sont créés au sein du département des Finances, dont un service des Réquisitions d'occupation, un service des Réquisitions civiles belges et un service de traduction allemande¹⁷.

Quelques mots méritent d'être écrits à propos de l'attitude d'Oscar Plisnier, qui s'active à relancer la machine administrative aussi vite que possible. Libéral progressiste convaincu, secrétaire général des Finances depuis 1937 et professeur de finances publiques à l'ULB depuis 1938¹⁸, il s'oppose vigoureusement à l'idéologie fasciste, résumant ainsi un précepte de sciences financières : « à gouvernements autoritaires, mauvaises finances ! » Il a néanmoins une certaine aversion pour les politiques, comme de nombreux fonctionnaires de sa génération qui ont connu les crises

¹⁰ CEGESOMA, *AM/OTO*, « Arrêté concernant les contributions et les impôts dans les territoires occupés de la Belgique, du Grand-Duché de Luxembourg et de la France », 23 mai 1940.

¹¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « note pour M. Putman, directeur général des Contributions directes », 12 juin 1940.

¹² AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « note de M. Putman, Directeur général des Contributions directes », 17 juin 1940.

¹³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « définition de la situation de l'Administration des contributions directes au moment du départ du Gouvernement légal », s.d.

¹⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « libération des agents des contributions qui étaient prisonniers de guerre en Allemagne », s.d.

¹⁵ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 413, « lettre du ministère des Travaux publics à Plisnier », 28 mai 1940.

¹⁶ *Ibid.*, « note de l'administration de l'Enregistrement pour M. le docteur Beyer, *Kriegsverwaltungsrat, Stab. Abt. Finanzen* », 18 juin 1940.

¹⁷ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 33, « Services nouveaux créés au ministère des Finances », s.d.

¹⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 628 B, « Oscar Plisnier : Curriculum Vitae », s.d.

parlementaires des années 1930. L'occupation nazie offre à Plisnier la possibilité de démontrer que le pays peut être dirigé convenablement et plus stablement que ne l'ont fait jusqu'alors les politiques. Le secrétaire général ne succombe pas pour autant à l'attrait du modèle nazi de l'Ordre Nouveau, mais sa vision d'un certain « despotisme éclairé » exercé par des fonctionnaires apolitiques va le pousser à gérer les finances de la Belgique tel un technicien indépendant de la politique belge ou allemande¹⁹.

Une conférence donnée par Plisnier le 2 octobre 1941 à l'Institut belge de Finances publiques s'avère ainsi révélatrice des idées qu'il défend. Limitant son sujet aux « attributions fonctionnelles du ministre des Finances et de son administration », Plisnier revendique l'instauration d'un règlement propre à amener la primauté de la « technique » dans le domaine de la gestion financière. Il insiste en particulier sur le contrôle budgétaire, qui s'est bien trop dégradé avant la guerre selon lui. Le contrôle parlementaire du budget est laissé en pratique à un groupe de « politiciens » qui auraient peu de rigueur dans ce domaine. Seuls les techniciens, d'après Plisnier, doivent veiller à ce que des plans concrets et réalisables dans les limites budgétaires soient établis pour répondre aux besoins immédiats, sans perdre de vue les lignes politiques générales. Il affirme ensuite catégoriquement que l'attitude du ministre des Finances devrait avant tout être celle d'un technicien²⁰.

Dans un article du *Soir*, un journaliste ayant signé aux initiales JMC écrit cyniquement à propos de la conférence de Plisnier : « Les préoccupations dont son étude fait l'aveu nous semblent appartenir à un ordre de choses un peu trop proches de celles qui inspirèrent jadis aux Byzantins de savantes dissertations sur le sexe des anges, à l'heure précise où un péril mortel planait sur la cité. Ceci dit, nous aurions mauvaise grâce à contester les brillantes qualités de pensée et de style dont s'orne l'étude anachronique de M. Plisnier. »²¹ Le discours du secrétaire général, au nom de la primauté de la « technique » dans le domaine financier sur le politique, témoigne néanmoins de ses propres idées, tout à fait politiques, vis-à-vis des finances publiques. A défaut d'un ministre des Finances présent en Belgique, Plisnier incarnera le dirigeant de l'équilibre budgétaire et le gardien de l'orthodoxie budgétaire.

Mais sa tâche est extrêmement difficile voire impossible ; d'après l'exposé général de la situation financière durant la guerre, réalisée en 1944 par la Chambre des Représentants, les Allemands exigent directement 4,5 milliards de FB de frais d'occupation, puis un milliard par mois. Comme on le verra par la suite, les Allemands exigent en réalité 3 milliards en juillet 1940, puis 2,5 milliards en novembre 1940, puis 1 milliard mensuel. Selon les dispositions de la Convention de La Haye, ces frais d'occupation doivent servir uniquement à couvrir les charges réelles de l'occupation militaire. Mais il est évident que les sommes exigées par l'occupant dépassent de loin ces charges réelles. Aussi bien les *RKK-Scheine* que les frais d'occupation sont utilisés délibérément par le Reich comme instrument systématique de spoliation économique²².

Les trois banquiers Galopin, Gérard et Collin se réunissent de leur côté afin d'élaborer des directives en vue de la reprise du travail et des avances que les banques consentiraient à l'État. La

¹⁹ Sofie BRUTSAERT, « Oscar Plisnier, ou le choix entre le peuple et l'occupant », *Bulletin de Documentation* n° 3, mai-juin 1994, dans AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1209, pp. 6-11.

²⁰ *Ibid.*, p. 27.

²¹ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 628 B, « Article de presse », 19 octobre 1941.

²² Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n° 117-annexe, p. 16.

doctrine sur la reprise du travail, formulée par Galopin dans une note datée du 15 juillet 1940, a trois motivations principales : assurer le ravitaillement de la population, freiner l'engagement de travailleurs belges dans le processus de production allemand, préserver le patrimoine industriel. A cette fin, les entreprises doivent s'en tenir « à des activités orientées vers les besoins civils, tendre vers les productions les moins directement utiles aux armées ». Cette « doctrine Galopin » vise à éviter que la remise au travail ne soit considérée comme de la collaboration avec l'ennemi nazi²³.

Un des premiers soucis des secrétaires généraux et du comité Galopin est de ranimer la vie économique en rendant possibles les échanges commerciaux, ce qui exige le rétablissement d'une certaine circulation monétaire. Sauf que la Banque nationale a suivi le gouvernement à Londres en emportant avec elle les presses à billets. Dès le 25 mai, Willy de Munck, président de la Société Générale, Albert-Edouard Janssen et Max-Léo Gérard prennent contact avec des délégués du gouvernement militaire allemand pour jeter les bases de ce qui devient la Banque d'émission à Bruxelles²⁴. Celle-ci est fondée le 27 juin en vue de maintenir la circulation monétaire des paiements et du crédit ; donc des frais d'occupation, du remboursement des *RKK-Scheine* et du clearing dont le mécanisme est expliqué dans le paragraphe suivant²⁵. La Banque d'émission est dominée par les grands banquiers du pays qui en sont les actionnaires : Galopin, de Munck, Janssen, Gérard et Collin. Deux secrétaires généraux sont également présents dans le fonctionnement et la direction de la Banque d'émission : Oscar Plisnier et Victor Leemans, un nationaliste flamand modéré, proche de l'administration allemande tout en maintenant une certaine ligne indépendante tout au long de la guerre²⁶.

Non contente de charger le pays de frais d'occupation exorbitants – véritables impôts de guerre comme en 1914-1918 – et de l'inonder de *RKK-Scheine*, l'autorité allemande impose un système de clearing, le 10 juillet, qui lui permet de prélever des biens et des services sans fournir aucune compensation. En principe, le clearing a pour but de compenser les déséquilibres temporaires de la balance des paiements de deux ou plusieurs pays, de façon à faciliter le jeu du commerce international. Tous paiements de débiteurs domiciliés en Belgique à des créanciers en Allemagne sont donc effectués à un compte *Deutsche Verrechnungskasse* établi à la Banque nationale, à Bruxelles. Ce compte est tenu en Belga et les paiements se font en Belga – 100 Belga ayant une valeur de 40 *reichsmarks*. Dans le sens inverse, les débiteurs domiciliés dans le Reich font les paiements provenant de l'importation de marchandises belges en Allemagne aux créanciers en Belgique à un compte de la Banque nationale établi à la *Deutsche Verrechnungskasse*, à Berlin²⁷.

Les Allemands organisent ce système de clearing entre tous les pays d'Europe qu'ils occupent. Les opérations sont centralisées par la *Deutsche Verrechnungskasse*. Le solde créditeur en clearing indique l'importance des prestations fournies par un pays sans contrepartie, tandis que le solde débiteur indique ce qu'un pays a prélevé à l'étranger sans fournir lui-même des prestations. Le fonctionnement normal de ce mécanisme implique que les soldes créditeurs et débiteurs ne dépassent pas des limites raisonnables. Jusqu'au début de 1941, le solde créditeur en clearing de la Belgique atteint environ un milliard de FB, dont le financement est confié à la Banque d'émission

²³ Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, op.cit., p. 234.

²⁴ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, op.cit., p. 128.

²⁵ CEGESOMA, *AM/OTO*, « ordonnance concernant la Banque d'émission en Belgique », 27 juin 1940.

²⁶ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, op.cit., pp. 122-126.

²⁷ CEGESOMA, *AM/OTO*, « Avis concernant l'organisation d'un clearing entre la Belgique et le Reich », 10 juillet 1940.

de Bruxelles. A ses débuts, Plisnier offre en effet à la Banque d'émission une garantie d'État d'un milliard pour pouvoir payer aux firmes et personnes belges la contre-valeur en francs belges des *reichsmarks* portés au compte de la Banque d'émission auprès de la caisse de compensation allemande. Mais, progressivement et d'une manière systématique, l'Allemagne va faire du clearing un instrument servant à prélever dans tous les pays occupés le maximum de biens et de services disponibles, sans fournir une contrepartie équivalente. En Belgique, le 5 novembre 1941, Plisnier va consentir une garantie illimitée, après des mois d'insistance de la part de la Banque d'émission. Les Allemands vont en effet contraindre la Banque à avancer, sans délais, aux exportateurs belges les factures dues sans attendre des importations compensatoires²⁸.

La mission de la Banque d'émission consiste à recevoir les paiements des Belges qui ont des engagements à liquider envers l'étranger et à payer les Belges envers qui l'étranger a des engagements. Ainsi, chaque fois qu'un exportateur belge livre une marchandise à un importateur d'un pays membre du clearing, c'est la Banque d'émission qui lui liquide sa facture et qui inscrit en contrepartie dans sa comptabilité une créance équivalente sur la *Deutsche Verrechnungskasse* à Berlin. En cas d'importation, l'opération inverse a lieu. Dans la mesure où les décaissements effectués par la Banque d'émission en faveur des Belges dans le cadre des opérations de clearing (exportations) dépassent les versements qui lui sont faits par des Belges en paiement de prestations reçues de l'étranger (importations), c'est-à-dire dans la mesure où le solde général en clearing est créditeur, la collectivité se voit obligée de financer elle-même les prélèvements que l'occupant effectue sur le pays. Autrement dit, la Banque d'émission va financer le pillage de la Belgique par le Reich à l'aide du clearing – ainsi qu'à l'aide des *RKK-Scheine* et des frais d'occupation – en émettant continuellement de nouveaux billets²⁹. En effet, Le budget ordinaire de l'État belge ne couvre qu'une partie des dépenses durant l'occupation. Les frais d'occupation, les avances de clearing et les *RKK-scheine* émis par les Allemands ne figurent pas aux budgets ordinaires ; ils sont financés par la Banque d'émission et donc indirectement par les avances de la Banque nationale. Le spectre de l'inflation monétaire causée en 1914-1918 va réapparaître avec fracas durant la Seconde Guerre mondiale.

L'occupant ne se contente pas de la perception des *RKK-Scheine*, des frais d'occupation et d'un clearing unilatéral. Un dernier moyen par lequel les Allemands pensent se financer consiste à saisir les réserves d'or de la Belgique. En mai 1940, la Banque nationale a toutefois réussi à évacuer son encaisse à l'étranger : 10,5 milliards de FB à la Banque d'Angleterre à Londres, 4,9 milliards à la Réserve Fédérale à New York et 5,3 milliards à la Banque de France en Afrique de l'Ouest³⁰. Convoqué le 11 juin 1940 au siège de la *Militärverwaltung* par un certain Hepper pour discuter des réserves d'or de la nouvelle Banque d'émission, Plisnier s'oppose au rapatriement de l'or belge. Cela n'empêche pas l'occupant de revenir à la charge tout au long des mois qui suivent, notamment pour tenter de s'approprier l'or belge placé en France. La Banque de France se retrouve forcée de se soumettre en décembre 1940. D'après Plisnier, environ 6,5 milliards de FB en or sont transférés au siège de la *Reichsbank* à Berlin, malgré le refus de collaboration de la BNB³¹.

²⁸ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, p. 18.

²⁹ *Ibid.*, p. 19.

³⁰ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war, op.cit.*, p. 91.

³¹ Oscar PLISNIER, « L'or belge livré aux Allemands en 1940 », *Revue Générale*, février 1950, pp. 562-580.

Enfin, quelques mots doivent être écrits à propos de la politique antijuive poursuivie tout au long de la guerre. Dès le 28 octobre 1940, une première ordonnance allemande décrète que les Juifs ne pourront plus exercer de fonction publique³². Le 27 novembre 1940, Oscar Plisnier s'adresse aux chefs de l'administration. Il s'agit d'appliquer l'ordonnance en renvoyant tous les Juifs du département des Finances³³. D'octobre 1940 à septembre 1942, l'administration militaire allemande édicte dix-huit ordonnances permettant l'identification des Juifs, leur exclusion des fonctions publiques, leur spoliation et enfin leur arrestation et leur envoi dans des camps d'extermination³⁴.

En novembre 1941, le Reich ordonne la vente immédiate et efficace des « biens Juifs ». C'est « l'opération mobilier ». Les recettes des ventes des biens juifs reviennent au Reich, au détriment des propriétaires précédents spoliés... et qui seront assassinés pour un très grand nombre. Ce sont les Caisses de crédit du Reich qui gèrent les biens des juifs expropriés, notamment à Bruxelles et à Anvers, pour des motifs financiers. En effet, au cours de l'année 1941, les biens des Juifs entrent en jeu – dans le secret le plus total – dans la politique nazie de financement de la guerre. Leur liquidation est l'une des mesures qui visent à freiner l'inflation de guerre dans l'Europe occupée ou alliée au Reich. Autrement dit, les Allemands attribuent les recettes issues des ventes des biens juifs aux caisses de l'État local, d'où elles vont alimenter – en complément du flux monétaire provenant essentiellement de la planche à billet – le budget des frais d'occupation. L'administration belge refuse de collaborer, de sorte que les Juifs belges doivent être expropriés par le commandement militaire allemand. Les décisions correspondantes sont prises à Bruxelles par les officiers supérieurs d'occupation dès le 16 mai 1941³⁵.

Les fonctionnaires de l'administration militaire allemande rédigent leur rapport final sur la monnaie et les finances au cours de l'hiver 1944-1945, après avoir quitté la Belgique en raison de l'imminente défaite allemande. En plus des frais d'occupation officiellement remis, « la puissance occupante [aurait reçu] d'autres francs belges, au titre de recettes administratives », indique le rapport. Il s'agit en particulier « d'amendes, d'amendes disciplinaires, de recettes issues de la vente de marchandises du marché noir saisies et autres ». En dépit d'une occultation dans le rapport final, le poste « recettes administratives » intègre effectivement les biens confisqués aux Juifs belges. Il est impossible de dire quelle somme ils représentent. En tout cas, ce n'est pas un montant particulièrement important, même par rapport à l'ensemble relativement modeste des biens des Juifs belges, grâce au refus de collaboration des secrétaires généraux. D'après les sources de l'époque, des valeurs d'un ordre de grandeur de 3, 10 ou 12 millions de *reichsmarks* auraient été saisies (soit, en francs belges, 37,5 millions, 125 millions ou 150 millions). Ailleurs en Europe, la spoliation des Juifs apporte des moyens financiers considérables dans les caisses allemandes. La spoliation des Juifs d'Europe représente sans doute entre 15 et 20 milliards de *reichsmarks* (entre 187,5 milliards et 250 milliards de francs belges), détournés au profit du budget de guerre de l'Allemagne nazie³⁶.

³² AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 347, « Ordonnance concernant les mesures contre les juifs », 28 octobre 1940.

³³ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 347, « ordre de service très urgent », 27 novembre 1940.

³⁴ Luc DE VOS, *La Belgique et la Seconde Guerre mondiale*, *op.cit.*, p. 215.

³⁵ Götz ALY, *Comment Hitler a acheté les Allemands*, *op.cit.*, pp. 176-179.

³⁶ *Ibid.*, pp. 257, 282, 293, 385.

2) La première vague d'impôts

La vie quotidienne dans le pays subit rapidement le contrecoup de cette politique d'exploitation systématique. Après le choc de l'invasion, une préoccupation dominante s'impose jusqu'à l'obsession : le ravitaillement. Tout au long de l'occupation, la situation alimentaire est catastrophique et affecte particulièrement le monde ouvrier³⁷. Les files d'attente dans les magasins vont faire partie du paysage quotidien. Le rationnement devient général. Le marché noir se développe d'autant plus facilement que beaucoup de gens sont obligés de s'y approvisionner pour compléter les rations légalement attribuées et qui ne sont pas même toujours accessibles. Près de la moitié de la nourriture passe par le marché noir³⁸. Témoin de ces années sombres, Fernand Baudhuin écrit : « L'occupation a transformé la Belgique en un peuple de fraudeurs, de "smokkelaars". »³⁹

Les Belges ont-ils eu le choix ? Sans marché clandestin, les produits de première nécessité seraient probablement partis pour l'Allemagne, via les achats massifs réalisés à l'aide des *RKK-Scheine* et du clearing. Conscient de cette dramatique nécessité du marché noir, le secrétaire général Verwilghen demande ainsi à Plisnier, le 31 janvier 1941, que l'administration de la Douane ne prenne pas de mesures draconiennes pour arrêter à la frontière l'importation de denrées alimentaires⁴⁰. En décembre 1941, les services douaniers n'en ont pas moins saisi pour 566.041,55 FB de marchandises, dont essentiellement des pierres précieuses, des métaux précieux et des bijoux estimés à 493.804,75 FB⁴¹.

Au comité des secrétaires généraux du 17 juillet 1940, Plisnier s'effraie de l'ampleur que les dépenses de l'État prennent en matière de secours. Si l'on continue au rythme actuel, dit-il, les secours entraîneront un décaissement de 5 milliards de FB par an. La mise en circulation des billets émis par la Banque d'émission pour couvrir ces dépenses achemine l'État en droite ligne vers « une inflation monstrueuse dont les conséquences pèseront sur le pays pendant de nombreuses années ». Les provinces et les communes doivent mettre tout en œuvre pour recouvrer les impôts. Par ailleurs, Plisnier se propose d'étudier une formule d'impôt qui frapperait toutes les ressources dont dispose encore un grand nombre de contribuables⁴². L'idée d'un nouvel impôt sera cependant rapidement écartée. Le secrétaire général préférera se concentrer sur la contribution nationale de crise.

Le 24 août, Plisnier explique à ses collègues avoir négocié avec l'occupant à propos du paiement « d'une contribution de guerre ». Le 26 juillet, von Falkenhausen a exigé le versement d'une somme de 3 milliards de FB à titre d'acompte pour les frais d'occupation et d'entretien de l'armée, que la Belgique doit assumer « conformément à la Convention de La Haye »⁴³. La somme doit être remise endéans les cinq jours, mais Plisnier obtient son paiement pour le 20 août⁴⁴. Les Allemands n'ont pas encore communiqué à Plisnier le montant mensuel des frais d'occupation,

³⁷ Luis Angel BERNARDO Y GARCIA, *Le ventre des Belges*, *op.cit.*, p. 211.

³⁸ Luc DE VOS, *La Belgique et la Seconde Guerre mondiale*, *op.cit.*, p. 209.

³⁹ Fernand BAUDHUIN, *L'économie belge sous l'occupation (1940-1944)*, Bruxelles, Bruylant, 1945, p. 199.

⁴⁰ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « Comité des secrétaires généraux », 31 janvier 1941.

⁴¹ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 300, « tableau récapitulatif des valeurs saisies », décembre 1941.

⁴² AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « Comité des secrétaires généraux », 17 juillet 1940.

⁴³ *Ibid.*, 24 août 1940.

⁴⁴ *Ibid.*, « mémoire relatif à l'indemnité réclamée à la Belgique à titre de couverture des frais d'occupation de l'armée allemande », 14 décembre 1940.

mais il sera finalement question d'un milliard par mois. En conséquence, les Allemands exigent une aggravation de la fiscalité. D'après Baudhuin, ils n'auraient nullement en vue l'équilibre budgétaire ni le maintien d'une situation financière saine : les frais d'occupation excluraient à cet égard toute perspective favorable. Leur souci serait surtout de faire en sorte que le contribuable belge sente le poids de la défaite⁴⁵. En réalité, l'objectif du Reich vise à transformer la fiscalité belge afin de faire du pays occupé une économie de guerre optimale, tout en envisageant la création d'un système fiscal européen avec tous les pays occupés par l'Allemagne nazie⁴⁶. Cette intention s'exprime clairement par un projet, non réalisé, de suppression de la frontière douanière entre la Belgique et l'Allemagne en mai 1941⁴⁷.

Avant de faire connaître le montant final des frais d'occupation, les Allemands ont déjà indiqué à Plisnier que la Banque d'émission devrait ouvrir un compte sur lequel seraient prélevées les sommes nécessaires à la contribution de guerre. Plisnier refuse. Ce serait condamner le pays à l'inflation. Finalement, le secrétaire général obtient, d'une part, le concours des banques privées pour souscrire à des Bons du Trésor, et d'autre part, l'émission d'un emprunt à moyen terme au taux de 4% par an pour couvrir les frais d'occupation. Cependant, une aggravation de la fiscalité sera nécessaire pour faire face à la déficience du rendement fiscal actuel et à l'augmentation des dépenses courantes de l'État⁴⁸. Les dépenses mensuelles s'élèvent alors à 1,5 milliards de FB, soit 18 milliards pour l'année. Une gestion saine de l'État n'est plus possible, estime Plisnier, qui implore ses collègues de limiter leurs dépenses le plus possible⁴⁹.

Sur injonction des Allemands, le secrétaire général des Finances doit trouver immédiatement les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses croissantes, pour financer l'endettement auprès de la Banque d'émission et pour continuer à assumer la gestion normale du pays. Après consultation avec les chefs d'administration, Plisnier estime que le moyen le plus sain pour sortir de cette situation angoissante est de recourir à l'impôt « dans toute la mesure compatible avec les facultés contributives actuelles des contribuables ». D'accord avec le directeur général Putman, Plisnier pense que pour disposer rapidement du produit des impositions complémentaires créées, il importe d'écarter des formules d'impôt qui exigeraient une organisation nouvelle et une procédure spéciale⁵⁰.

Reste à augmenter les impôts existants, mais lesquels ? Plisnier et Putman se tournent vers la contribution nationale de crise, dont l'assiette est large et les taux modérés. Le 22 octobre, un arrêté décrète une majoration progressive suivant l'importance des revenus, du taux de la contribution nationale de crise afin qu'elle rapporte un total de 900 millions. D'une part, Le taux de la taxe de crise pour les revenus professionnels, qui était de 4,5% à son maximum, est augmenté jusqu'à 10% lorsque le revenu taxable atteint 150.000 FB et plus. D'autre part, les revenus de capitaux mobiliers, exonérés depuis la création de la taxe de crise en 1933, sont désormais taxés à hauteur de 4% (la méthode de contrôle est modelée sur celle de la cédule mobilière). Ce que le socialiste Eugène

⁴⁵ Fernand BAUDHUIN, *L'économie belge sous l'occupation*, op.cit., p. 323.

⁴⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, op.cit., p. 308.

⁴⁷ Josef VANHEURCK, « Les finances publiques pendant l'occupation allemande de 1940 à 1945 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 2, 1954, p. 406.

⁴⁸ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « Comité des secrétaires généraux », 24 août 1940.

⁴⁹ *Ibid.*, 31 août 1940.

⁵⁰ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 347, « arrêté apportant des modifications à la loi du 17 juin 1938 rétablissant la contribution nationale de crise », 22 octobre 1940.

Soudan n'avait pas réussi à obtenir en 1938 face à l'opposition de la droite, Oscar Plisnier le réalise sous l'occupation. Par contre, pour éviter toutes complications, l'arrêté supprime pour l'exercice 1940 les décimes additionnels extraordinaires qui frappaient la taxe professionnelle, la taxe mobilière et la contribution nationale de crise⁵¹.

Le fait que Plisnier accepte aussi facilement d'augmenter les impôts, en particulier sur les revenus de capitaux mobiliers, suite à l'injonction des Allemands suggère que les banquiers belges et lui-même estiment que l'occupation ne durera pas et que le problème des frais d'occupation sera résolu à court terme⁵². Ce sentiment transparait encore dans un discours de Plisnier en mars 1941, lorsque l'occupant renvoie trois secrétaires généraux. Le secrétaire général des Finances déclare alors : « Félicitons-nous cependant avant de nous séparer, d'avoir tenu depuis dix mois, d'avoir tenu avec cette ferme volonté d'être les conservateurs d'une Belgique, meurtrie sans doute, mais bien vivante encore. Souvenons-nous d'ailleurs aussi qu'il y a une chose plus belle que de posséder la liberté, c'est de la reconquérir. Il n'est pas de guerre perpétuelle : celle-ci finira un jour. »⁵³

Le 20 novembre 1940, Plisnier fait savoir à Reeder, le chef de l'administration militaire, qu'un premier examen des différents départements de l'État accuse un déficit de 2 millions de FB, sans compter les dépenses nécessaires pour faire face au paiement des frais d'occupation⁵⁴. De ce fait, le budget total s'inscrirait en déficit pour environ 12 à 15 milliards⁵⁵. Mais Plisnier estime que le système actuel des contributions directes ne permettra pas d'atteindre de nouvelles recettes. Il se préoccupe de l'avenir du pays après la guerre et de nouveaux impôts conduiraient inévitablement à une agitation sociale et à la pauvreté⁵⁶.

Par lettre du 27 novembre, von Falkenhausen exige un nouvel acompte de 2,5 milliards de frais d'occupation – à ce moment-là, Plisnier ne sait pas encore qu'il sera réclamé 1 milliard mensuel à la Belgique ; l'administration militaire et les autorités du Reich sont encore en discussion sur le montant final à percevoir, qui sera donc fixé à 1 milliard mensuel en janvier 1941. Ce milliard mensuel représente environ le triple, en valeur réelle, des 40 millions demandés chaque mois au cours de la Première Guerre mondiale⁵⁷. C'est donc un coup dur pour le secrétaire général, alors que près de 1,7 milliard des 3 milliards demandés en juillet 1940 ne sont pas encore couverts⁵⁸.

De plus, par lettre du 6 décembre, Reeder répond qu'il ne peut se rallier à la manière de voir de Plisnier vis-à-vis de la fiscalité belge. C'est pourquoi il demande de lui soumettre immédiatement un programme d'impôts qui permettrait d'atteindre, au total, un minimum de 16 milliards de FB. Confronté aux nouveaux frais d'occupation, Plisnier soumet donc un projet de majorations de recettes aux autorités allemandes le 11 décembre⁵⁹. Les sommes sont colossales. Il est question de

⁵¹ Arrêté apportant des modifications à la loi du 17 juin 1938 rétablissant la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 22 octobre 1940, pp. 384-385.

⁵² Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p. 144.

⁵³ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 640, « Allocution de M. Plisnier à l'occasion de la cessation des fonctions des secrétaires généraux Delmer, Castiau et De Jonghe », 31 mars 1941.

⁵⁴ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 347, « arrêté créant de nouvelles ressources financières en matière d'impôts sur les revenus et de contribution nationale de crise », 30 décembre 1940.

⁵⁵ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « Comité des secrétaires généraux », 29 novembre 1940.

⁵⁶ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 347, « arrêté créant de nouvelles ressources financières (...) », *op.cit.*

⁵⁷ D'après mes calculs : 1 milliard de FB en 1940 = 116.942.651,3 FB en 1914. Paul Struye, avocat à la Cour de cassation, confirme également dans un document, en janvier 1941, que le montant demandé pour les frais d'occupation est le triple de celui qui était exigé en 1914-1918. AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 378, « rapport de Paul Struye sur les frais d'occupation », 20 janvier 1941, p. 15.

⁵⁸ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « mémoire relatif à l'indemnité réclamée à la Belgique (...) », *op.cit.*

⁵⁹ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 347, « arrêté créant de nouvelles ressources financières (...) », *op.cit.*

lever pour 2,3 milliards de FB supplémentaires, ce qui ferait passer le produit total des impôts de 9,5 à 11,8 milliards. Plisnier met toutefois en garde qu'il fait face à de graves difficultés administratives ; fin juillet 1940, il manquait 1050 fonctionnaires, dont 200 font encore défaut, incluant un très grand nombre de techniciens. Ceux-ci sont indispensables pour établir environ 1,5 million de cotisations pour la contribution nationale de crise, accrue en octobre dernier. Il prédit donc des moins-values et déconseille fortement Reeder d'ordonner une aggravation plus importante des taux des impôts que ce qu'il indique dans son projet. L'état des affaires pourrait en effet s'améliorer et un supplément de rentrées fiscales sera alors acquis au Trésor⁶⁰.

Mais les nouveaux impôts ne reçoivent pas l'agrément de Reeder. Cependant, vu l'urgence, ce dernier marque son accord sur le projet d'arrêté, tout en soulignant que la réforme fiscale qui en résulte ne peut être considérée que comme « une solution provisoire qu'il faut bien admettre parce que l'on ne peut pas faire autrement ». Reeder ajoute que les revenus en Belgique, en particulier des valeurs mobilières, sont bien moins taxés qu'en Allemagne ou qu'aux Pays-Bas jusqu'à présent :

« Nous vous avons exposé à maintes reprises ainsi qu'à messieurs vos collaborateurs que l'imposition par tête d'habitant et d'après le revenu de la population, est sensiblement plus élevé en Allemagne qu'en Belgique et aussi, à l'heure actuelle, en Hollande, après y avoir effectué le redressement fiscal. Elle restera encore sensiblement inférieure en Belgique, même après la mise en exécution de la nouvelle majoration d'impôts qui vient d'être approuvée. L'administration miliaire se voit obligée de maintenir son point de vue suivant lequel il convient d'atteindre la même limite en Belgique. Si donc votre point de vue suivant lequel le système actuel, et plus spécialement, celui des contributions directes et de la taxe de transmission, ne permet pas d'atteindre une nouvelle augmentation de recette était exact, le département des Finances belge ne devrait pas reculer devant une modification du système des impôts. Contrairement à vos explications au sujet de la taxe mobilière, il ne sera pas possible de se tenir au principe correspondant à vos traditions profondément ancrées dans le système fiscal et d'éviter des doubles impositions de certains revenus (*non bis in idem*) spécialement pour ce qui concerne les sociétés. Il sera nécessaire d'entamer immédiatement une nouvelle étude de la réforme fiscale qui permettra d'atteindre le but décrit ci-dessus. »⁶¹

On comprend donc aussitôt que l'arrêté publié par Plisnier le 30 décembre ne sera pas le dernier. L'arrêté en question augmente la taxe sur les vélocipèdes (les taux sont portés de 10 à 20 FB et de 15 à 30 FB) ; une taxe de 20 FB est établie sur chaque chien d'un propriétaire ; Les taux de la contribution nationale de crise sur les revenus professionnels et immobiliers sont augmentés et le taux marginal supérieur atteint désormais 15% (lorsque le revenu professionnel atteint 150.000 FB et plus, et lorsque le revenu immobilier atteint 200.000 FB et plus). En outre, l'impôt complémentaire peut être désormais perçus par voie de retenue, comme l'est l'impôt professionnel⁶². Il ne s'agit que d'une première partie des impôts prévus par Plisnier. Le reste viendra en janvier.

Alors que l'année 1940 se termine, les dépenses budgétaires ont atteint le montant astronomique de 16,8 milliards de FB (environ 5 milliards de plus qu'à la fin des années 1930 !), tandis que les recettes ne s'élèvent qu'à 10 milliards, soit 6% de moins qu'en 1939⁶³. Celles-ci vont néanmoins connaître une progression considérable à partir de 1941. L'intendant de la *Wehrmacht*

⁶⁰ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 377, « lettre de Plisnier à Reeder sur l'évaluation des nouveaux impôts », 11 décembre 1940.

⁶¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardé 347, « arrêté créant de nouvelles ressources financières (...), *op.cit.*

⁶² Arrêté créant de nouvelles ressources et apportant des modifications à la législation en matière d'impôts sur les revenus et de contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 30 décembre 1940, pp. 533-534.

⁶³ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, p. 38.

résume fin 1940 les critères selon lesquels les Allemands ont fixé les frais d'occupation en Belgique : « Comme il fallait, pour des raisons politiques et économiques, maintenir les finances de l'État belge à peu près saines, on se mit d'accord pour exiger en guise de paiement partiel la somme qui pourrait encore être rassemblée moyennant d'énormes sacrifices. » Quant aux *RKK-Scheine* qui permettent à la *Wehrmacht* de piller légalement le pays, la période de Noël encourage fortement l'accentuation du pillage. Si chaque soldat allemand peut se faire envoyer par la poste aux armées 50 *reichsmarks* (sous forme de *RKK-Scheine*) supplémentaires par mois en plus du salaire, puis bientôt 100 *reichsmarks*, cette somme atteint 200 *reichsmarks* pour Noël en Belgique. Plisnier s'offusque de ce que, au cours de cette première année d'occupation, environ 34 millions de *reichsmarks* ont été envoyés aux soldats par leurs familles. Le ministère des Finances du Reich reste sourd aux objections. En 1941, la somme de *RKK-Scheine* que les soldats peuvent changer en Belgique est portée à 300 *reichsmarks*, soit beaucoup plus que le salaire moyen d'un ouvrier allemand⁶⁴. À la séance du comité des secrétaires généraux du 17 décembre 1940, Plisnier estime qu'en additionnant les frais d'occupation, les réquisitions, le clearing, les *RKK-Scheine* et les dépenses ordinaires, l'État belge aura un déficit global de 41 milliards⁶⁵.

3) « Il faut résister »

Une nouvelle étape dans l'aggravation de la fiscalité est franchie dès janvier 1941. Le taux le plus faible de la taxe de transmission passe de 3,5 à 4,5%⁶⁶. Les accises et les droits de douane sur toute une série de produits alimentaires et de boissons alcoolisées sont majorés⁶⁷. Ces arrêtés de décembre et janvier impliquent, d'après Baudhuin, un supplément de 385 millions de contributions directes, de 690 millions de droits de douane et d'accises, de 500 millions de droits d'enregistrement (taxe de transmission)⁶⁸. Ces chiffres sont corrects, mais délaissent une série de redressements d'évaluations budgétaires à hauteur de 700 millions, amenant donc le total des impôts levés en décembre et janvier à près de 2,3 milliards de FB⁶⁹.

Le 22 janvier, Plisnier, accompagné du directeur Edgard Schreuder et de l'inspecteur général Josef Vanheurck, un ancien conseiller financier des ministres des Finances durant les années 1930⁷⁰, prie un certain nombre de personnalités du monde des affaires de se réunir pour qu'il puisse leur exposer les graves problèmes financiers et fiscaux auquel le pays se trouve confronté. Sont présents Fernand Collin, Max-Léo Gérard, Gustave-Léo Gérard, Alexandre Galopin, Jules Ingenbleek, Henri de Man, Paul Heymans, Albert-Edouard Janssen, Georges Janssen, Willy de Munck, Paul de Launoit (président de la Brufina), Jacques Davignon (ancien ambassadeur de Belgique à Berlin), Albert Devèze (ancien ministre libéral), le comte Maurice Lippens (ancien ministre libéral), le baron Hankar (gérant de la Mutuelle Solvay), Paul Struye (alors avocat à la Cour de cassation), Ernst de Brunswyck (secrétaire général de la Justice), Matton (premier président de la Cour des Comptes), Hayoit de Termincourt et Marcq (avocats généraux de la Cour de cassation). Plisnier se montre

⁶⁴ Götz ALY, *Comment Hitler a acheté les Allemands*, *op.cit.*, pp. 137-139, 192.

⁶⁵ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 4, « Comité des Secrétaires généraux », 17 décembre 1940.

⁶⁶ Arrêté portant certaines majorations en matière de taxes assimilées au timbre, *Pasinomie*, 13 janvier 1941, p. 20.

⁶⁷ *Ibid.*, *arrêté concernant les accises et les douanes*, 17 janvier 1941, p. 29.

⁶⁸ Fernand BAUDHUIN, *L'économie belge sous l'occupation*, *op.cit.*, p. 324.

⁶⁹ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 377, « lettre de Plisnier à Reeder (...) », *op.cit.*

⁷⁰ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1496, « démission de Vanheurck de ses fonctions de conseiller financier », 31 juillet 1940.

particulièrement pessimiste. Suite à des conversations entre son administration et l'autorité allemande, il semblerait que celle-ci voudrait voir introduire en Belgique le système fiscal allemand dans son ensemble, et plus particulièrement la fiscalité des sociétés – celles-ci étant bien plus taxées en Allemagne – et les mécanismes de l'*Einkommensteuer*, autrement dit d'une globalisation des impôts sur les revenus, ce qui est imposé par l'Allemagne aux Pays-Bas et au Luxembourg. « Cela constituerait un pas vers l'intégration de la Belgique dans la nouvelle économie européenne », conclut gravement le secrétaire général⁷¹.

L'occupant se plaint en effet que seulement 30% du revenu national belge est absorbé par l'impôt, tandis que la pression fiscale atteindrait 40% en Allemagne. Mais les fonctionnaires belges argumentent qu'il faut surtout tenir tout compte du nombre de petits revenus, bien plus élevés en Belgique – environ 2 millions de contribuables auraient un revenu inférieur à 10.000 FB – surtout suite à l'occupation⁷². Tout le monde est d'accord ; il faut empêcher du mieux possible ce rapprochement fiscal entre le Reich et la Belgique⁷³.

Par dépêche du 1^{er} février 1941, l'administration allemande demande de supprimer l'augmentation de la contribution nationale de crise du 22 octobre 1940 en faveur des ouvriers et employés dont la rémunération ne dépasse pas 20.000 FB brut l'année, ainsi qu'en faveur des citoyens du Reich allemand qui sont retournés ou voudraient rentrer de Belgique en Allemagne. Après plusieurs échanges de vue entre le *Finanzpräsident* M. Witting et le directeur général Putman, la thèse défendue par ce dernier prévaut, à savoir que tous les contribuables sont égaux devant la loi – qu'il faudrait donc modifier l'article de la Constitution s'opposant à tout privilège en matière d'impôts – et que l'application de la demande allemande aboutirait à un dégrèvement de l'ordre de 400 millions sur les 900 millions de rendement que doit produire l'arrêté du 22 octobre 1940. Witting maintient tout de même son point de vue pour les citoyens du Reich à travers une ordonnance allemande⁷⁴. Le 12 août 1943, il est établi que les ressortissants allemands en Belgique ne sont pas soumis à l'impôt belge pour les revenus imposés au sein du Reich, à savoir : les revenus immobiliers, les revenus d'entreprise, les revenus professionnels, les revenus provenant de capitaux investis en Allemagne⁷⁵.

Le 28 avril, les Allemands retirent officiellement les *RKK-Scheine* de la circulation en Belgique⁷⁶. De plus, en juin 1941, l'administration centrale des *Reichskreditkassen*, installée à Bruxelles, déménage à Berlin, considérant que l'essentiel de ses missions se trouve désormais à l'Est⁷⁷. L'abandon de l'invasion de la Grande-Bretagne et la planification de l'opération Barbarossa en Union soviétique laisse penser à Plisnier que le coût de l'occupation va être réduit. En effet, les troupes présentes en Belgique sont désormais limitées à 40.000 hommes. Mais aucune réduction n'advient. Si von Falkenhausen et Reeder estiment également que les coûts d'occupation de la

⁷¹ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 378, « couverture des frais d'occupation : réunion organisée par Plisnier », 22 janvier 1941.

⁷² *Ibid.*, « lettre manuscrite de Plisnier sur la pression fiscale en Allemagne et en Belgique », s.d.

⁷³ *Ibid.*, « couverture des frais d'occupation (...) », *op.cit.*

⁷⁴ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 347, « arrêté apportant des modifications à l'arrêté du 22 octobre 1940 relatif à la contribution nationale de crise », 27 février 1941.

⁷⁵ CEGESOMA, AM/OTO, « Ordonnance exemptant de l'impôt les revenus provenant du Reich allemand », 12 août 1943.

⁷⁶ CEGESOMA, AM/OTO, « Ordonnance concernant la mise hors circulation et le retrait des pièces de monnaie émises par la *Reichskreditkasse* », 28 avril 1941.

⁷⁷ Götz ALY, *Comment Hitler a acheté les Allemands*, *op.cit.*, p. 131.

Belgique devraient être réduits, les dirigeants allemands à Berlin ont besoin de moyens financiers conséquents pour le front Est⁷⁸.

Les Allemands continuent donc d'intervenir d'une façon plus active dans le régime fiscal belge. Ils dépêchent, en 1941, des techniciens venus de Berlin, qui discutent le montant du revenu national, et examinent le régime fiscal du point de vue de la législation allemande, en s'attachant du reste à peu près exclusivement aux impôts sur les revenus. L'intervention des Allemands s'inspire de deux ordres de considérations. Tout d'abord, ils prétendent faire une œuvre de déflation, tendant à résorber une circulation fiduciaire en expansion continuelle à cause du clearing, des *RKK-Scheine* et des frais d'occupation. La seconde considération sur laquelle s'appuient les Allemands est que, selon eux, les revenus sont moins taxés en Belgique qu'en Allemagne. Reeder en a déjà fait la remarque à Plisnier dans sa lettre de décembre 1940⁷⁹. Plisnier a beau s'opposer à toute nouvelle modification fiscale, il s'y retrouve contraint tout au long de l'année 1941 tandis que l'occupant accentue ses prélèvements via le clearing, que le secrétaire général considère comme un impôt supplémentaire⁸⁰.

Plisnier concentre ses efforts sur les impôts directs et commence par s'attaquer à la taxe sur les opérations de bourse, sous la pression de l'autorité allemande. En effet, dès novembre 1940, le *Finanzpräsident* Witting fait part au directeur général Putman de son désir de voir établir en Belgique, un impôt sur les bénéfices de spéculations boursières. Aucune suite n'étant donnée à ce désir, Witting insiste auprès du directeur général du Budget Ernest Moulard le 24 décembre 1940⁸¹.

Le 8 mars 1941, les autorités allemandes confirment par écrit leur désir de voir réaliser un impôt de l'espèce en Belgique en faisant valoir qu'un impôt analogue, qui avait été suspendu en Allemagne, vient d'être rétabli dans ce pays. Plisnier fait valoir de sérieuses objections à l'instauration d'un semblable impôt, notamment qu'il est difficile d'identifier les contribuables s'occupant de spéculations boursières. Le secrétaire général avait déjà prévenu Henri de Man en 1936 qu'un pareil impôt sur les bénéfices des spéculations contre le franc serait extrêmement difficile à mettre en œuvre⁸².

Mais le 10 avril 1941, l'autorité occupante revient à la charge. Sa lettre, faisant table rase des objections belges, insiste pour que l'impôt soit établi « dans le but notamment de restreindre la passion de la spéculation et, conséquemment, empêcher par là une hausse démesurée et injustifiée des cours en Bourse ». Dans sa réponse du 1^{er} mai, élaborée avec le directeur général Putman, Plisnier fait valoir qu'au cours d'entretiens précédents entre le *Finanzpräsident* et Putman, il semble avoir été convenu que l'on se bornerait à supprimer l'exemption du droit de timbre qui est acquise à raison des opérations faites par les agents de change et les banquiers et qu'en même temps le droit de timbre sur les opérations de bourse serait augmenté dans une sérieuse mesure. Le secrétaire général ajoute que la taxation des bénéfices sur opérations boursières présente des difficultés quasi-insurmontables pour l'administration⁸³.

Le 9 mai, Plisnier publie donc un arrêté qui porte de 1,2 à 2,5‰ le taux de la taxe exigible sur les diverses opérations énumérées par le code des taxes assimilées au timbre. Un taux réduit de 1‰

⁷⁸ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p. 204.

⁷⁹ Fernand BAUDHUIN, *L'économie belge sous l'occupation*, *op.cit.*, pp. 325-326.

⁸⁰ Sofie BRUTSAERT, « Oscar Plisnier, ou le choix entre le peuple et l'occupant », *op.cit.*, p. 19.

⁸¹ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « impôt sur bénéfices des spéculations boursières : tractations en cours », 1941.

⁸² *Loc.cit.*

⁸³ *Loc.cit.*

est toutefois prévu en ce qui concerne les titres d'emprunt et les obligations. Afin d'apporter un encouragement particulier au marché des rentes, l'arrêté ramène à 0,5‰ la taxe applicable aux opérations ayant pour objet des titres de la dette publique belge et de la dette publique de la colonie⁸⁴.

Deux mois plus tard, le 8 juillet, Putman, qui s'est rendu à Paris à l'effet d'y examiner avec ses collègues français diverses questions d'ordre fiscal, fait savoir au *Regierungsdirector* Dr. Wetter, qu'au cours de son séjour, il a été averti des grosses difficultés rencontrées dans l'application de l'impôt français sur les plus-values en bourse. Nonobstant tous ces arguments, l'autorité allemande s'obstine. Par dépêche du 13 août, elle fait savoir que l'expérience française a abouti à une modification de la loi et que les difficultés graves y ont disparu. Elle demande en conséquence de reprendre les pourparlers au sujet de l'impôt sur les bénéfices de spéculations et de soumettre un nouveau projet d'arrêté⁸⁵.

Le 23 octobre, Putman fait parvenir à Plisnier une note exposant tous les rétroactes de l'affaire, relatant le système suivi en France et en Italie et concluant en ces termes : « Officiellement le but poursuivi est de freiner la spéculation en Bourse. Mais tout le monde sait que la cause réelle est la fuite devant la monnaie nationale et l'abondance des signes monétaires. L'impôt nouveau qu'on décrètera ne changera rien à la situation. A Paris, à Berlin, à Amsterdam, à Milan et à Rome, partout les valeurs boursières continuent leur ascension malgré les impôts spéciaux et une série d'autres mesures de freinage. » Le secrétaire général répond : « Il faut résister et faire remarquer que nous avons en renforçant la taxe sur les opérations de bourse, fait tout ce que nous croyions devoir faire. » Cependant, le 6 novembre, l'autorité allemande rappelle à nouveau l'affaire. Digne de l'entêtement du secrétaire général Nicolas Buisseret à refuser un impôt progressif sur la fortune durant la Première Guerre mondiale, Oscar Plisnier refuse à nouveau, enterrant définitivement toute nouvelle taxe sur les opérations boursières⁸⁶. Les secrétaires généraux attachés aux traditions fiscales libérales de la Belgique font d'excellents résistants !

Le 3 juin 1941, un autre arrêté réalise la coordination des lois sur les impôts cédulaires et sur l'impôt complémentaire prises entre 1919 et 1940 afin de simplifier le travail de recherche de l'administration dans les textes de lois. Un rapide récapitulatif des taux marginaux supérieurs des impôts sur les revenus en est retiré, à titre d'information. L'impôt immobilier est à 6% du revenu cadastral. L'impôt mobilier est à 22% pour les revenus d'actions ; 15% pour les revenus d'obligations, de prêts, de créances, de dépôts ; 10% pour les revenus des capitaux investis ; 6% pour la partie des revenus d'actions qui correspond aux bénéfices réalisés et imposés à l'étranger ainsi que pour tous les autres revenus d'origine étrangère. L'impôt professionnel varie de 5% (revenus à partir de 50.000 FB) à 9% (revenus supérieurs à 200.000 FB) ; à 10% pour les bénéfices des sociétés étrangères par actions. Enfin, l'impôt complémentaire personnel varie de 1% (au-dessus de 25.000 FB) à 20% (300.000 FB)⁸⁷. La taxe de crise s'élevant désormais jusqu'à 15% sur les revenus professionnels, cela signifie que les plus riches contribuables paient désormais presque

⁸⁴ Arrêté relatif à la taxe sur les opérations de bourse et les reports, *Pasinomie*, 9 mai 1941, pp. 252-253.

⁸⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, fardes 347, « impôt sur bénéfices des spéculations boursières », *op.cit.*

⁸⁶ *Loc.cit.*

⁸⁷ Arrêté portant coordination des lois relatives aux impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 3 juin 1941, pp. 354-378.

45% sur la tranche la plus élevée de leur revenu professionnel. La coordination des lois fiscales est effectuée sous la supervision de Putman⁸⁸.

Le 4 juin, Plisnier suspend la taxe militaire, estimant que sa mise en application se heurte, dans les circonstances actuelles, à des difficultés multiples⁸⁹. Le 16 juin, contrevenant à la longue tradition libérale du pays d'éviter la taxation des revenus mobiliers, le secrétaire général met les taux de la contribution nationale de crise sur les revenus de capitaux mobiliers (4%) en concordance avec ceux applicables aux revenus d'immeubles et aux revenus professionnels. La contribution nationale de crise due à raison des revenus de valeurs mobilières varie désormais de 2% pour les revenus inférieurs à 3000 FB jusqu'à 15% pour les revenus supérieurs à 150.000 FB⁹⁰. Les revenus du capital sont désormais autant taxés que les revenus du travail au sein de la taxe de crise. Le 22 septembre, la fiscalité des sociétés est durcie avec la suppression de nombreuses exonérations. Désormais, à l'encontre du principe *non bis in idem* qui évite de taxer deux fois un même revenu, les sociétés sont taxées comme les citoyens, sur la totalité de leurs bénéfices, et l'impôt mobilier sera perçu lors de l'attribution d'un dividende⁹¹. « A la préoccupation d'unifier ainsi les fiscalités [entre l'Allemagne et la Belgique], se joignait l'hostilité contre les sociétés anonymes », écrit Baudhuin⁹².

Le 12 juillet, Reeder prévient Plisnier que les frais d'occupation continueront d'être fixés à 1 milliard mensuellement, dont 50 millions maximum pourront être payés avec des *RKK-Scheine* accumulés⁹³. Début août, à la Banque d'émission, le secrétaire général des Finances demande l'avis des dirigeants de la banque pour demander une diminution des frais d'occupation à l'administration militaire. La prolongation de l'occupation constitue un désastre financier qu'il faut diminuer le plus possible. Plisnier est cependant conscient que son refus de se soumettre aux exigences allemandes risque d'entraîner son départ. Max-Léo Gérard estime qu'il faudrait opposer un refus pour la part des frais qui excède les frais réels de l'occupation – tout le monde sait que les montants excessifs vont directement dans les caisses du Reich. Ingenbleek, Galopin et Plisnier font remarquer qu'une telle distinction serait cependant impossible. Les dirigeants de la Banque d'émission ne veulent également pas prendre le risque d'un départ forcé de Plisnier, dont le successeur serait de toute manière obligé d'exécuter les demandes allemandes. Le secrétaire général obtient toutefois leur accord pour contacter von Falkenhausen et demander un déplacement à Berlin pour obtenir des concessions des autorités allemandes⁹⁴.

Le voyage sera réalisé en mars 1942. Le 13 août, Plisnier ne peut toutefois s'empêcher d'écrire à Reeder que les frais d'occupation demandés sont trop élevés, avec les conséquences financières dramatiques que cela entraîne⁹⁵. Reeder lui promet un entretien avec le général von Falkenhausen, tout en le mettant en garde : la discussion serait « difficile, si pas même impossible, si votre exposé écrit (...) était à nouveau répandu par des tracts anti-allemands et par l'émetteur de Londres et déformé pour être exploité contre les forces allemandes d'occupation »⁹⁶.

⁸⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 347, « note pour le Secrétaire général », 28 mai 1941.

⁸⁹ Arrêté portant suspension provisoire de la loi du 10 janvier 1940 instituant une taxe militaire, *Pasinomie*, 4 juin 1941, p. 378.

⁹⁰ Arrêté relatif à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 16 juin 1941, pp. 391-392.

⁹¹ Arrêté apportant des modifications à la législation relative aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 22 septembre 1941, pp. 548-549.

⁹² Fernand BAUDHUIN, *L'économie belge sous l'occupation*, *op.cit.*, p. 327.

⁹³ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 378, « lettre de Reeder à Plisnier à propos des frais d'occupation », 12 juillet 1941.

⁹⁴ *Ibid.*, « procès-verbal de la réunion pour l'examen de la question des frais d'occupation », 1^{er} août 1941.

⁹⁵ *Ibid.*, « lettre de Plisnier à Reeder sur les frais d'occupation », 13 août 1941.

⁹⁶ *Ibid.*, « lettre de Reeder à Plisnier sur les frais d'occupation », 15 août 1941.

A la fin décembre 1941, les charges imposées par le pouvoir occupant à la Belgique s'élèvent au total à 33,8 milliards de FB. Les frais d'occupation, qui se sont élevés jusqu'à présent à 1 milliard par mois, passent désormais à 1,5 milliard mensuel à partir d'octobre 1941, soit une augmentation de 50%. Ils sont donc de 50 millions de FB par jour. C'est presque cinq fois le montant demandé durant la Première Guerre mondiale. De plus, le crédit de la Belgique en clearing qui se montait à 4657 millions à fin août 1941 est passé à 7878 millions à fin décembre écoulé et a subi ainsi, au cours des 4 derniers mois de l'année, une augmentation non compensée de plus de 69%. La dette publique belge dont le montant était de 64,2 milliards le 1^{er} juin 1940 s'élève à 92,6 milliards le 31 décembre 1941. Enfin, le montant de la circulation fiduciaire a atteint le 30 décembre 48,5 milliards, contre 33,8 milliards le 15 mai 1940, alors que la circulation des billets et monnaies émis pour le compte propre du Trésor est passé de 1824 millions à 3639 millions pendant la même période. Plisnier ne cesse d'insister sur l'excessive lourdeur des charges, soutenues grâce à une politique fiscale sans précédent et extrêmement sévère. La fiscalité belge a en effet été poussée fort loin, outrepassant des barrières qui n'avaient jamais été franchies, en particulier dans la taxation des revenus de capitaux mobiliers. Et pourtant, le rendement des impôts ne peut guère exercer d'influence déterminante dans la lutte contre l'inflation monétaire, à la vue des déprédations allemandes⁹⁷.

Les dépenses publiques s'élèvent pour l'année 1941 à 15,9 milliards. Les ressources ordinaires de l'État belge sont passés de 11,4 milliards en 1939 à 14,5 milliards en 1941⁹⁸. Les impôts directs qui se montaient à 3,4 milliards en 1939, vont s'élever en 1942 à 5,5 milliards. Parmi eux, la seule contribution nationale de crise va produire 2,5 milliards en 1942, contre 689 millions en 1939. Dans l'ensemble, l'augmentation des seuls impôts directs est de 65% et ce nonobstant l'appauvrissement général et l'accentuation rapide et continue de la dépression économique. L'effort n'a pas été moindre en ce qui concerne les droits d'enregistrement, de successions et de timbre, c'est-à-dire pour les principaux impôts indirects qui ont produit 3,2 milliards en 1939, moins de 3 milliards en 1940 et près de 5 milliards en 1941⁹⁹.

Tous ces chiffres qui précèdent montrent l'ampleur absolument anormale de l'effort qui est réclamé à la Belgique. Ils montrent aussi que l'inflation monétaire a pris un caractère d'inéluctabilité. « Le maintien des exigences actuelles [précipitera] fatalement la ruine de la Belgique », écrit Plisnier. Par ailleurs, les retraits opérés sur les dépôts d'épargne n'ont cessé de s'aggraver. En effet, confrontés à l'insuffisance du ravitaillement régulier, les citoyens belges se voient forcés de consacrer à leurs besoins alimentaires, en grande partie sur le marché noir, l'intégralité de l'excédent de pouvoir d'achat dont ils disposent¹⁰⁰. La Belgique est financièrement, économiquement et physiquement anémiée. Pire, la situation continue de se dégrader.

⁹⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 517, « situation financière, économique, alimentaire et sanitaire de la Belgique après 20 mois d'occupation », 31 décembre 1941, pp. 4-5.

⁹⁸ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, p. 38.

⁹⁹ AGR, *MF/SG*, vol. 2, farde 517, « situation financière (...) », *op.cit.*, p. 6.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pp. 7-11.

4) Le coût de l'occupation nazie

Durant l'année 1942, les secrétaires généraux et les dirigeants de la Banque d'émission continuent de se plaindre du déséquilibre toujours plus grand du clearing. L'occupant réclame des sommes de plus en plus importantes, sans justification. En mars, 395 des 575 millions de FB perçus par le clearing ne sont pas justifiés, soit près de 70% de tous les paiements exigés¹⁰¹. À l'aide du clearing et d'une partie des frais d'occupation – environ un tiers – les Allemands achètent avec l'argent des Belges des voitures, des locomotives, du charbon, du ciment, de l'acier, des ferrailles, du cuivre, du plomb, des textiles et des produits industriels de pratiquement toutes sortes. La valeur totale des marchandises livrées au Reich du début de l'occupation au 28 février 1942 atteint 2,6 milliards de *reichsmarks*, soit 32,5 milliards de FB¹⁰². Le potentiel ouvrier et industriel belge est donc, pour une bonne part, engagé dans l'économie de guerre de l'Allemagne nazie, impliquant la collaboration du monde des affaires de la Belgique occupée, suivant la « doctrine Galopin », développée pour protéger par une argumentation efficace les industriels et les financiers contre d'éventuelles poursuites après la guerre¹⁰³.

Le 8 janvier, Plisnier apprend que Berlin n'accordera pas de plus grandes livraisons de subsistances, même si la Belgique accepte définitivement le milliard et demi de frais d'occupation par mois, et demandera même que cette contribution soit encore augmentée. Cependant, les secrétaires généraux et les dirigeants financiers veulent aller soutenir auprès des autorités du Reich, la protestation de leurs compatriotes affamés et opprimés. Le 4 février, dans la séance du conseil de la Banque d'émission, il est déclaré de la part du commissaire aux banques, l'officier allemand von Becker, que le voyage à Berlin aura lieu dans quelques jours. Mais un incident sérieux se produit. Reeder écrit aux participants de la mission que le roi Léopold III a trouvé nécessaire d'exprimer, dans une lettre adressée au *Führer*, son opinion sur la situation financière et économique du pays¹⁰⁴. Persuadé par Ingenbleek, le Roi souligne dans sa lettre les graves manques de charbon et de nourriture rencontrés par la Belgique. Hitler juge le ton de la lettre arrogant. Le quartier général du *Führer* trouve donc convenable de différer la décision sur la réception des représentants belges jusqu'à nouvel ordre¹⁰⁵.

En attendant, le 23 février, face à l'accroissement des frais d'occupation, Plisnier décide que la contribution nationale de crise sera également retenue à la source comme l'impôt professionnel et l'impôt complémentaire personnel¹⁰⁶. Le 27 février, l'impôt mobilier des revenus de capitaux investis passe de 10 à 12%¹⁰⁷. Le 2 mars, le régime de taxation des sociétés est renforcé et élargi, notamment en matière de recouvrement et de lutte contre la fraude¹⁰⁸. De plus, les *RKK-Scheine* ont commencé à circuler de nouveau sur le territoire belge durant le mois de mars. D'une part, les

¹⁰¹ Sofie BRUTSAERT, « Oscar Plisnier, ou le choix entre le peuple et l'occupant », *op.cit.*, p. 31.

¹⁰² Götz ALY, *Comment Hitler a acheté les Allemands*, *op.cit.*, p. 194.

¹⁰³ Vincent DUJARDIN, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique 1940-1950 : La Belgique sans Roi*, Bruxelles, Le Cri, 2010, p. 67.

¹⁰⁴ Max-Léo GÉRARD, « Une mission à Berlin en mars 1942 », *Revue Générale*, décembre 1949, pp. 182-189.

¹⁰⁵ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p. 227.

¹⁰⁶ Arrêté modifiant les articles 15, 29 et 33 de l'arrêté royal du 22 septembre 1937 pris en exécution des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 23 février 1942, p. 78.

¹⁰⁷ Arrêté apportant des modifications aux lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 27 février 1942, p. 84.

¹⁰⁸ Arrêté apportant des modifications à la législation relative aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 2 mars 1942, pp. 91-92.

soldats allemands revenus du front Est pour se reposer à l'Ouest ont réintroduit frauduleusement la monnaie. D'autre part, la *Luftwaffe*, dirigée par Göring, utilise les *RKK-Scheine* pour financer leurs transactions sur le marché noir¹⁰⁹.

Les dirigeants belges ne se laissent toutefois pas décourager dans leur objectif d'aller à Berlin. Le 12 mars, Gérard déclare à Plisnier qu'il ne faut pas abandonner le voyage. Le 16 mars, Reeder prépare enfin la réception de la mission. Le mardi 24 mars 1942, sept Belges prennent à Bruxelles le wagon-lit direct pour Berlin. Trois secrétaires généraux, Plisnier, de Winter et Leemans, accompagnés de Gérard, Galopin, l'ancien ministre Paul Heymans devenu gouverneur de la Société nationale de Crédit à l'Industrie et président du Secours d'hiver, et Albert Goffin, gouverneur de la Banque nationale et président de la Banque d'émission, veulent tenter un dernier effort pour alléger les charges et les souffrances du pays en allant plaider la cause belge à Berlin même. Le 26 mars, les membres de la mission – Plisnier, Leemans, Heymans, Galopin et Gérard – sont reçus au ministère des Finances du Reich par le comte Schwering von Krosigk, ministre des Finances. Le Ministre, un homme d'une cinquantaine d'années, d'allure et de langage très distingués, reçoit la délégation avec une grande courtoisie de manières. Gérard demande que les frais d'occupation soient réduits de 500 millions au moins, sinon la Banque d'émission continuerait de mettre en circulation des quantités de billets qui relèvent le coût de la vie. Malheureusement, les négociations n'aboutissent à rien¹¹⁰. Malgré le bon accueil des autorités financières du Reich, aucune amélioration concrète n'est apportée à la situation alimentaire, économique et financière du pays. Les Allemands ont toutefois été mis au courant de la bonne gestion des finances belges. La position de Plisnier et de ses collègues ne peut qu'en être renforcée, estime l'ensemble du comité des secrétaires généraux¹¹¹.

Le 17 juillet, le directeur général des Contributions directes, Rodolphe Putman, presse les secrétaires généraux d'arrêter « la sarabande de dépenses qui sont provoquées par les administrations belges ». Il leur fait également part d'une démarche qu'il a faite auprès de l'occupant. Exposant ses soucis quant aux dépenses multiples dont l'administration militaire exige le paiement par la Belgique, Putman soulève en particulier deux points : les frais de déplacement des conseillers agricoles allemands et les « frais d'entretien des otages à Breendonck et à Huy ». Les camps de concentration de Breendonck et de Huy comptent plusieurs milliers de détenus jusqu'en septembre 1944. Nombreux sont celles et ceux qui ne survivent pas aux maltraitances et aux tortures. Mais Putman estime que l'entretien des prisonniers devrait être supporté par l'Allemagne et non par la Belgique. La situation financière du pays est bien trop grave. Le clearing s'élève à 11,9 milliards et la Belgique est à nouveau envahie frauduleusement de *RKK-Scheine*. Certaines dépenses ne peuvent donc persister. L'administration militaire marque son accord de principe. Le directeur général n'a-t-il aucune considération pour ses compatriotes enfermés qui connaissent l'enfer de Breendonck ? Le fonctionnaire se justifie. Il s'agit d'éviter, en réduisant les dépenses, qu'aux « misères dont souffre déjà la population, ne s'ajoutent pas les affres consécutives à un effondrement financier »¹¹² : la logique d'un technicien.

¹⁰⁹ Herman VAN DER WEE, Monique VERBREYT, *A small nation in the turmoil of war*, *op.cit.*, p.290.

¹¹⁰ Max-Léo GÉRARD, « Une mission à Berlin en mars 1942 », *op.cit.*, pp. 189-199.

¹¹¹ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 5/2, « Comité des secrétaires généraux », 3 avril 1942.

¹¹² *Ibid.*, 17 juillet 1942.

D'octobre à décembre 1942, la Banque d'émission et l'establishment financier et économique connaît une crise aiguë à cause de la charge financière pesant sur le pays. Cette crise voit s'opposer Plisnier aux fondateurs de la Banque face aux frais d'occupation. Doivent-ils être entièrement supportés par la population ? Ingenbleek résout finalement la question. C'est bien la collectivité belge qui doit financer les frais d'occupation. Plisnier, lui, se retire totalement des affaires de la Banque. Mais la crise au sein de la Banque d'émission n'a rien résolu au problème : les paiements continuent d'être exécutés via le clearing¹¹³. À la date du 5 mars 1943, le solde créditeur du clearing belge à l'égard du Reich dépasse plus de 25 milliards de FB¹¹⁴.

Plisnier n'a guère d'autre choix que de poursuivre l'accentuation de la pression fiscale. En février 1943, le taux de 12% de l'impôt mobilier sur les revenus de capitaux investis passe à 15%¹¹⁵. En juin de la même année, le taux de l'impôt professionnel sur les revenus des sociétés grimpe jusqu'à 14% pour les revenus supérieurs à 5 millions¹¹⁶. En juillet, coup sur coup, tous les textes de loi de la contribution nationale de crise sont coordonnés¹¹⁷, ainsi que ceux des impôts cédulaires et de l'impôt complémentaire personnel ; ceux-ci auront donc connu deux coordinations en deux ans¹¹⁸. Les recettes fiscales, de 14,5 milliards en 1941, sont passées à 16,8 milliards en 1942, 17,3 milliards en 1943 et 9,5 milliards en 1944¹¹⁹. Du côté de la France, sous le régime de Vichy également confronté à la pression nazie, le taux supérieur de l'impôt sur le revenu passe à 60% en 1942, soit le plus haut taux jamais exigé jusqu'alors. Parallèlement, l'application du taux moyen, introduit par le Front Populaire en 1936, est remplacé par le taux marginal, ce qui baisse la pression sur les plus hauts revenus¹²⁰.

Début septembre 1944, la Belgique est sur le point d'être enfin libérée. Il est temps de faire les comptes. Au 2 septembre, la Banque d'émission à Bruxelles détient des *RKK-Scheine* pour une somme de 3.566.547.650 FB. Si l'on ajoute à cette somme le montant de 12.501.640,86 FB du compte de virement de la Banque d'émission auprès de la *Reichskreditkasse* et les 643.958.574,5 FB de *RKK-Scheine* et *reichsmarks* en caisse à la Banque d'émission à Bruxelles à la même date, on obtient un chiffre global de 4.223.007.865,37 FB de pouvoir d'achat émis directement par l'occupant pour piller le pays. Les frais d'occupation, quant à eux, s'élèvent à 67 milliards de FB au total. À ce montant, il y a lieu d'ajouter les frais de logement et d'installation des troupes, soit 5766 millions de FB, les indemnités aux ressortissants du Reich, soit 161 millions, et un forfait de 180 millions payés à titre de butin de guerre en contrepartie des avoirs des comptables de l'armée au 28 mai 1940. On obtient ainsi un total de 73 milliards de FB de frais d'occupation jusqu'à fin août 1944. Enfin, le clearing a permis à l'Allemagne de prélever pour 62,4 milliards de FB de biens et de services sans fournir aucune compensation. Au final, la perte globale s'élève à 195 milliards de FB. Ce montant ne tient pas compte de l'inflation. En pouvoir d'achat de 1939, il est estimé grossièrement que les pertes globales s'établissent environ à 125-150 milliards de FB de 1939 et à

¹¹³ Patrick NEFORS, *La collaboration industrielle en Belgique, op.cit.*, p. 158.

¹¹⁴ AGR, *Oscar Plisnier*, MF n° 6/2, « Comité des secrétaires généraux », 5 mars 1943.

¹¹⁵ Arrêté apportant des modifications aux lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 6 février 1943, p. 32.

¹¹⁶ Arrêté apportant des modifications à la législation en matière d'impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 10 juin 1943, p. 198.

¹¹⁷ Arrêté portant coordination des arrêtés coordonnés relatifs à la contribution nationale de crise, *Pasinomie*, 31 juillet 1943, p. 273.

¹¹⁸ Arrêté portant coordination des lois relatives aux impôts sur les revenus, *Pasinomie*, 31 juillet 1943, p. 275.

¹¹⁹ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, p. 38.

¹²⁰ Thomas PIKETTY, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle, op.cit.*, pp. 280-281.

225-250 milliards de FB de 1945¹²¹. Le tableau suivant reprend avec une meilleure lisibilité l'estimation des pertes globales résultant de la Seconde Guerre mondiale.

Tableau 15 : Estimation des pertes de la guerre

Catégorie	Estimation (en millions de FB)
RKK-Scheine	4.223
Frais d'occupation	73.107
Solde créditeur en clearing	62.665
Réquisitions non couvertes pour les postes précédents	5000
Domages de guerre aux biens privés	23.000
Domages de guerre au domaine public (et SNCB)	7000
Pertes diverses	20.000
Total	194.995

Source : Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, p. 29.

Les dépenses résultant de l'occupation allemande constituent à elles seules la source de tous les embarras financiers de la Belgique. En effet, l'État belge a pu, dans une certaine mesure, couvrir les dépenses nationales par ses ressources normales grâce aux augmentations fiscales réalisées tout au long du conflit. Si les recettes n'ont couvert que 68,87% des dépenses en 1940, ce montant s'élève à 84,79% pour 1941, 91,51% pour 1942, 87,91% pour 1943 et 82,29% pour 1944¹²².

En septembre 1944, il reste néanmoins un déficit budgétaire total de 15,2 milliards. Au cours de la période mai 1940 – fin août 1944, l'État a couvert 160,9 milliards de dépenses, parmi lesquelles près de 73,1 milliards de frais d'occupation et autres dépenses similaires. La Banque d'émission, de son côté, a financé 66,9 milliards de dépenses, dont 62,7 milliards pour le clearing. L'ensemble des dépenses publiques au sens large – celles résultant de l'occupation, reprises dans le tableau ci-dessus, et celles résultant des charges ordinaires – s'élève donc à 227,8 milliards, dont 140 milliards, soit 61%, ont été exigés directement par l'occupant, sous la forme des frais d'occupation, du clearing et de l'émission de monnaies allemandes (*RKK-Scheine*). Pour couvrir ces 227,8 milliards, l'État aura levé, de mai 1940 à fin août 1944, 65,1 milliards d'impôts. Le reste a été couvert par l'emprunt (77,9 milliards) et par les avances de la Banque d'émission (84,3 milliards)¹²³. La dette publique est passée de 66 milliards fin 1939 à 156 milliards en août 1944¹²⁴. La Belgique se retrouve, en septembre 1944, avec une situation monétaire et financière dangereusement compromise, tandis que le pouvoir d'achat a baissé de 87% par rapport à 1939¹²⁵.

Un dernier élément qui a son importance mérite d'être souligné dans l'évolution qu'a pris la fiscalité au cours de la guerre. La part des contributions directes dans le total des recettes fiscales de l'État, inférieure à 25% en moyenne avant la Première Guerre mondiale quand le pays était un paradis fiscal, s'était stabilisée aux alentours de 35% durant l'entre-deux-guerres avec les premiers impôts sur les revenus mobiliers. En 1945, cette part s'élève exceptionnellement à 57%, avant de

¹²¹ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, pp. 16-19.

¹²² Josef VANHEURCK, « Les finances publiques pendant l'occupation allemande de 1940 à 1945 », *op.cit.*, p. 405.

¹²³ Exposé général de la situation financière de 1940 à 1944, *Doc., op.cit.*, pp. 45-48.

¹²⁴ Isabelle CASSIERS, Philippe LEDENT, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971. Politique monétaire et croissance économique en Belgique à l'ère de Bretton Woods (1944-1971)*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, vol. 4, 2005, p. 72.

¹²⁵ Peter SCHOLLIERS, « Le pouvoir d'achat des salariés », *op.cit.*, p. 149.

redescendre et de se stabiliser aux environs de 45% à partir de 1947 (Cf. tableau 6). C'est un tournant à la fois discret et pourtant majeur du système fiscal de la Belgique, qui marque l'accentuation certaine des impôts sur les revenus dans le poids des recettes de l'État. Et ce tournant s'est effectué sous la direction d'Oscar Plisnier. Les autorités allemandes n'ont jamais réussi à imposer leurs propres visions à la fiscalité belge. L'histoire de 1914-1918 s'est répétée ; les hauts fonctionnaires belges ont résisté du mieux possible à l'influence germanique dans l'orientation de la fiscalité. L'accroissement de la charge fiscale durant l'occupation nazie, menée par Plisnier et son entourage, découle de leur propre volonté de sauver les finances publiques du pays.

Confronté à la terrible augmentation de la charge fiscale durant l'occupation, Baudhuin, dans un ouvrage de 1942, se demande ce que l'avenir réserve à la Belgique en ce qui concerne la fiscalité. Il veut croire que le territoire national puisse redevenir un havre de paix fiscale comme avant 1914, avant que les guerres ne viennent bouleverser les budgets et forcer l'introduction d'impôts sur les revenus – et en particulier le système de l'impôt global – comme partout à l'étranger, même s'il est conscient que le financement du budget de l'État nécessitera encore de lourds impôts. « Nous supposerons un retour, au moins partiel, vers des méthodes de liberté. Par ailleurs, nous supposerons que l'État devra rencontrer de grands besoins et qu'il aura besoin de capitaux extrêmement importants pour faire face à ses dépenses économiques, sociales et peut-être même militaires. (...) En conclusion, il y aura lieu après la guerre de reprendre en les adaptant les anciennes formules fiscales qui avaient fait leurs preuves, et en dehors desquelles on ne voit que des improvisations ou des transpositions de conceptions étrangères qui ne cadrent pas avec les réalités existant dans notre pays. »¹²⁶

Si les deux guerres mondiales ont définitivement tiré un trait sur le paradis fiscal belge du début du XX^e siècle avec une absence totale d'imposition des revenus mobiliers, la prédominance de principes libéraux en cette matière va perdurer, avec l'objectif de maintenir une fiscalité sur les valeurs mobilières compétitive et plus faible qu'à l'étranger, de concert avec l'accroissement des dépenses sociales de l'État-providence en devenir : un paradis fiscal 2.0 dont les prémises remontent à l'entre-deux-guerres.

Le 3 septembre 1944, les troupes alliées entrent à Bruxelles. Le gouvernement belge, revenu de Londres, suspend tous les secrétaires généraux¹²⁷. On leur reproche d'avoir glissé dans la collaboration avec l'ennemi, par exemple lors de la nomination d'Albert Goffin à la tête de la Banque nationale. Gutt exige son renvoi, ainsi que celui du vice-gouverneur Jules Ingenbleek, tous deux accusés d'avoir fait tourner à fond le clearing en faveur de l'Allemagne. Ils seront remplacés respectivement par Maurice Frère et Adolphe Baudewijns¹²⁸. Les secrétaires généraux se défendent ; selon eux, de grandes concessions du moindre mal ont dû être faites afin d'éviter un mal supérieur¹²⁹.

Il est tout d'abord prévu que l'enquête administrative envers eux ne dure pas plus d'un an. Il faut cependant attendre 1948 pour que la commission d'enquête, dirigée par l'avocat général

¹²⁶ Fernand BAUDHUIN, *Les théories modernes en matière de finances publiques*, Louvain, Université de Louvain, 1942, pp. 152-157.

¹²⁷ AGR, *MF/SG*, vol. 2, fardé 516, « compte-rendu des dernières entrevues des Secrétaires généraux », 1944.

¹²⁸ Jean-François CROMBOIS, *Camille Gutt 1940-1945. Les finances et la guerre*, Gerpennes-Bruxelles, Quorum-CEGES, 2000, pp. 203, 210.

¹²⁹ Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Het beleid van het Comité van de Secretarissen-generaal in België tijdens de Duitse bezetting, 1940-1944*, Bruxelles, Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten, n° 79, 1975, p. 177.

Willems¹³⁰, « sans mettre en doute les intentions de Plisnier, décide que les fautes et les erreurs qu'il a commises sont plus lourdes de conséquences que les services éminents qu'il a rendus. Quelles que soient les circonstances atténuantes dont il faut tenir compte, la commission estime que Plisnier ne peut plus reprendre ses fonctions de secrétaire général. »¹³¹ Le 1^{er} septembre déjà, Gutt et le gouvernement de Londres choisissent le meilleur candidat possible, le directeur général Rodolphe Putman, pour prendre la tête de l'administration des Finances¹³².

En 1951, le gouvernement décide définitivement qu'aucune sanction ne doit être prise à l'égard d'Oscar Plisnier, alors âgé de 66 ans. Il mène ensuite une vie retirée et décède quelques mois plus tard, durant des vacances à Knokke, en avril 1952¹³³. Albert-Edouard Janssen, de nouveau ministre des Finances en 1952, écrit à propos de l'ancien secrétaire général « qu'il a assumé la lourde charge de gérer le département des Finances pendant la période difficile de l'occupation. Il laisse le souvenir d'un grand fonctionnaire qui, pendant toute sa carrière, a donné l'entière mesure de ses éminentes connaissances, de sa puissance de travail, et du sens le plus élevé de ses devoirs. »¹³⁴

¹³⁰ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 310, « composition de la commission d'enquête compétente pour le département des Finances », 8 février 1945.

¹³¹ Sofie BRUTSAERT, « Oscar Plisnier, ou le choix entre le peuple et l'occupant », *op.cit.*, p. 40.

¹³² AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1226, « Rodolphe Putman : avis de décès », 6 janvier 1962.

¹³³ Sofie BRUTSAERT, « Oscar Plisnier, ou le choix entre le peuple et l'occupant », *op.cit.*, p. 40.

¹³⁴ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1209, « Décès de Plisnier », 8 avril 1952.

II. Les impôts spéciaux de la Libération (1944-1945)

1) L'opération Gutt

Le 8 septembre 1944, cinq jours après la libération de Bruxelles, le gouvernement de Hubert Pierlot revient de Londres. Députés et sénateurs se rassemblent en session solennelle le 19 septembre 1944, dans un hémicycle de la Chambre tapissé de drapeaux, pour accueillir l'exécutif revenu d'exil « avec un enthousiasme étourdissant ». En raison de l'absence du roi Léopold III, le prince Charles, frère du souverain absent, est élu régent par les Chambres réunies le 20 septembre 1944. Ce dernier insiste devant les députés sur le fait que la guerre n'est pas encore achevée et que la Belgique poursuivra la lutte aux côtés des Alliés jusqu'à la victoire finale. Cette tâche va être lourde, continue le régent, car le gouvernement aura en même temps à faire face aux difficultés engendrées par la situation de guerre et à réaliser rapidement la reprise de l'activité économique¹.

L'occupation allemande des quatre dernières années laisse un pays financièrement ruiné. Et puis, la guerre continue ! Les Allemands, repliés sur la ligne Siegfried et en Hollande, font pleuvoir leurs bombes volantes V1 sur la Belgique à partir du 17 septembre à Liège et du 13 octobre à Anvers. En même temps, des bombes éparses sont lancées sur tout le pays, même sur Bruxelles. Les circonstances s'aggravent encore à l'offensive des Ardennes, qui débute le 16 décembre et qui ravage tout l'est du pays, entraînant un nouvel exode de la population des régions envahies ou menacées de l'être². C'est donc dans un contexte fort difficile que, le 26 septembre, Pierlot présente un nouveau gouvernement d'union nationale entre catholiques, libéraux, socialistes et communistes. De l'ancien exécutif de Londres, ne restent que Pierlot, Spaak et Gutt ; ils sont désormais en large minorité face aux autres personnalités politiques restées en Belgique durant l'occupation. Il s'agit de la première fois que des communistes entrent à l'exécutif avec trois ministres – dont un représentant du Front de l'Indépendance. Sitôt après la Libération, le nombre des membres et sympathisants du PCB a augmenté rapidement, dans un contexte où les résistants communistes se sont illustrés pendant la guerre et que l'admiration à l'URSS joue en leur faveur³.

Outre le ravitaillement du pays en nourriture et charbon, le gouvernement d'union nationale se lance dans deux chantiers d'une importance majeure pour le pays. Le premier concerne l'instauration de la sécurité sociale obligatoire, pierre fondatrice de l'État-providence d'après-guerre. Le pacte social du 24 avril 1944, négocié pendant de nombreux mois durant la guerre entre représentants patronaux et syndicaux, concrétise l'idée d'une concertation entre les représentants des travailleurs, du patronat et de l'État. Loin d'être une création totalement nouvelle, le système de la sécurité sociale reprend de nombreux éléments du passé. A part quelques adaptations, le régime des pensions et des allocations familiales reste pratiquement inchangé. La grande nouveauté réside dans l'instauration de l'obligation en matière d'assurance maladie-invalidité et d'assurance-chômage ; dans l'introduction d'un mode centralisé et rationnel de perception des cotisations. Pour cette raison est instauré l'Office National de Sécurité Sociale (ONSS) : cet organisme récolte la

¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, Bruxelles, CRISP, 2012, p. 155.

² Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, Bruxelles, Bruylant, 1958, pp. 23-28.

³ Martin CONWAY, *Les chagrins de la Belgique. Libération et reconstruction politique 1944-1947*, Bruxelles, CRISP, 2015 (trad. Fr.), p. 97.

contribution globale des travailleurs et des patrons, versée par ces derniers ; puis la ventile, d'après une clé de répartition légalement définie, entre les diverses branches de la sécurité sociale⁴.

Derrière ce compromis historique entre organisations patronales et syndicales pour gérer la sécurité sociale, se retrouve le désir partagé d'empêcher une mainmise de l'État sur la protection sociale. Mais la question du financement reste un problème. Pour certains groupes de réflexion progressistes, le financement de la protection sociale devrait être fiscalisé : il devrait incomber au Trésor public. Cette conception alternative n'est pas conservée. Tant l'élite patronale que syndicale reste attachée à la notion d'assurances sociales, parce qu'elle implique le financement par les intéressés eux-mêmes et donc la maîtrise du système. Le choix entre « impôts » et « cotisations » est réglé⁵. Le texte du Pacte est approuvé officiellement à la Conférence Nationale du Travail le 16 septembre et conduit à la promulgation de l'arrêté-loi sur la sécurité sociale du 28 décembre de la même année. C'est la première étape de la mise en place d'une économie mixte, née de l'expérience douloureuse de la grande crise des années trente et du second conflit mondial⁶.

Le second chantier du gouvernement concerne l'assainissement monétaire et financier du pays. Comme on l'a vu, l'un des problèmes les plus urgents est celui de la circulation monétaire qui a considérablement augmenté à cause de la Banque d'émission, forcée d'émettre de la monnaie pour payer les frais d'occupation, le clearing et la reprise des *RKK-Scheine*. Le 27 septembre, au conseil des ministres tenu pour l'occasion au Palais sous la présidence du prince Charles, le ministre des Finances, Camille Gutt, constate la gravité de la situation monétaire et économique : une circulation fiduciaire qui atteindrait 180 milliards, une dette publique à 156 milliards, une créance au clearing de 64 milliards et une économie nationale en grande difficulté puisque le pays est vidé de tous ses stocks, entraînant une hausse considérable des prix. Le remède ? Il est simple et radical : le retrait d'une partie de la circulation fiduciaire et le retour des marchandises⁷. Gutt va s'imposer comme l'architecte d'une opération monétaire qui constitue, d'après l'historien Jean-François Crombois, l'héritage le plus direct et le plus concret du gouvernement de Londres sur la vie des Belges durant l'après-guerre⁸.

Pendant la guerre, Gutt et les dirigeants de la Banque nationale sont obsédés par une préoccupation fondamentale : l'histoire de la Première Guerre mondiale ne peut en aucun cas se répéter. Le plan d'assainissement, dont les premiers travaux ont commencé dès 1941, vise à empêcher résolument la transmission de la masse de liquidités de l'économie de guerre à l'économie de paix comme en 1918⁹. Les mesures proposées consistent principalement dans le contrôle des changes, des avoirs à l'étranger, des importations et des exportations. On s'en rappelle, Gutt avait déjà utilisé de tels procédés en mars 1935 pour sauver le franc. Des mesures nouvelles et draconiennes s'y rajoutent : la déclaration et le blocage partiel des billets et des comptes en banque, en vue de résorber la circulation excédentaire, la déclaration des assurances et la déclaration des titres au porteur. Cette dernière mesure ne vise pas tant à l'assainissement monétaire qu'à la

⁴ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale*, *op.cit.*, p. 71.

⁵ *Ibid.*, pp. 90-92.

⁶ René LEBOUTTE, Jean PUISSANT, Denis SCUTO, *Un siècle d'histoire industrielle (1873-1973), Belgique, Luxembourg, Pays-Bas. Industrialisation et sociétés*, Paris, SEDES, 1998, pp. 205-233.

⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 27 septembre 1944, pp. 4-5.

⁸ Jean-François CROMBOIS, *Camille Gutt 1940-1945 (...)*, *op.cit.*, p. 439.

⁹ Valéry JANSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 301.

perception d'un nouvel impôt que Gutt désire mettre en place : un impôt exceptionnel sur les bénéfiques de guerre¹⁰.

Le 6 octobre, la première phase de l'« opération Gutt » est lancée. La base du plan est simple : d'abord fixer une nouvelle parité par rapport à la livre sterling (176,5 FB pour un sterling, soit une dévaluation de 30,29% vis-à-vis du taux de change du sterling en franc belge en août 1939¹¹) et puis réduire de façon drastique la circulation monétaire pour éviter que le volume des moyens de paiement ne constitue un obstacle au maintien de la parité choisie. Tous les billets de banque, sauf les petites coupures, cessent d'avoir cours légal. Chacun peut échanger jusqu'à 2000 FB, une somme relativement modeste, en nouveaux billets de banque, le reste des anciens billets devant être déposé sur de nouveaux comptes en banque sans, temporairement, pouvoir faire l'objet d'un retrait. De surcroît, tous les comptes en banque existants sont bloqués ; on ne peut retirer que 10% de la somme figurant sur les comptes au 6 octobre¹². Le 10 octobre, Gutt signale à ses collègues que la réaction du public belge et de l'étranger est généralement très bonne à l'égard des arrêtés financiers¹³.

Le 16 octobre au matin, la deuxième phase de l'opération se met en branle. Les détenteurs de titres sont tenus de les déclarer exclusivement auprès des banques. Tous les titres sont bloqués entre les mains de leurs propriétaires jusqu'à ce qu'ils soient déclarés ; les titres non déclarés ne peuvent être vendus à la Bourse. D'après le *Moniteur des intérêts matériels*, quotidien financier, la mise au nominatif des titres, une première en Belgique, poursuit un but très différent de la déclaration des billets. Le recensement des titres et l'accumulation d'un véritable cadastre des fortunes entre les mains des banques – et à terme du fisc – est avant tout une mesure d'ordre fiscale qui servira à déceler les titres en possession de l'ennemi et à assurer une base de taxation des bénéfiques de guerre. Les milieux boursiers sont nerveux car ils y voient aussi un coup double de l'administration, qui n'a jamais possédé un seul moyen de contrôle efficace sur les valeurs mobilières possédées anonymement par les Belges : le recensement des titres pourrait lui permettre de lutter en même temps contre les fraudes importantes à l'impôt mobilier et à l'impôt complémentaire personnel¹⁴. Le 17 octobre, afin de rassurer les banquiers belges, Gutt envoie Edgar Schreuder, le secrétaire du conseil supérieur des Finances qui avait déjà participé aux travaux du commissaire royal Coart-Frésart en 1937, au comité central de l'association belge des banques, présidé par Albert-Edouard Janssen. Schreuder s'y rend pour faire savoir aux banquiers que le but de l'arrêté-loi relatif à la déclaration des titres vise uniquement à rechercher la propriété des « ennemis » et des collaborateurs ainsi qu'à rechercher les bénéfiques de guerre pour une taxation future. La mise au nominatif des titres ne visera pas à créer un cadastre des fortunes permanent¹⁵.

Le 26 octobre, Gutt indique que la circulation fiduciaire a été réduite à une cinquantaine de milliards de FB¹⁶. « Le pays a accepté avec résignation, sinon toujours de bonne grâce, la saignée monétaire à laquelle M. Gutt l'a soumis », écrit-on dans le *Moniteur des intérêts matériels*, tout en voyant

¹⁰ AGR, *Conseil des ministres*, *op.cit.*, p. 6.

¹¹ Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 312.

¹² BNB, *rapport annuel 1945*, Bruxelles, 1946, pp. 5-6. Voir également Gaston EYSKENS, « Les finances publiques belges depuis la libération », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1955, vol. 3, pp. 361-362 ; Martin CONWAY, *Les chagrins de la Belgique (...)*, *op.cit.*, p. 115.

¹³ AGR, *Conseil des ministres*, 10 octobre 1944, p. 3.

¹⁴ *Moniteur des intérêts matériels*, 16-17 octobre 1944.

¹⁵ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 432, « Comité central de l'association belge des banques : procès-verbal », 17 octobre 1944.

¹⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 26 octobre 1944, p. 6.

dans la déclaration des avoirs un « immense avantage » pour l'administration fiscale dans les mois à venir¹⁷.

Le travail accompli par l'administration est d'autant plus impressionnant que ses divers services voient le départ, en septembre et octobre 1944, d'un nombre conséquent de fonctionnaires issus d'autres départements. Durant l'occupation, divers agents des ministères des Colonies¹⁸, de la Défense¹⁹ ou encore du cabinet du Premier ministre²⁰ avaient trouvé une place au sein du département des Finances. Ainsi, à la date du 10 octobre, le service du Cadastre, responsable en grande partie de la gestion de l'opération Gutt qui vient d'être lancée quatre jours plus tôt, a perdu 66 militaires de carrière rappelés au département de la Défense nationale dans des unités combattantes (la guerre continue !) et qui occupaient des emplois de commis au Cadastre, sur un total de 182 emplois équivalents²¹. Au Cadastre, 35 agents sont également relevés de leurs fonctions à la Libération, leur dossier étant soumis à la commission d'enquête visant à épurer la fonction publique des « inciviques »²² ; ceux qui ont porté l'uniforme militaire allemand (ou paramilitaire comme la *Waffen-SS*, la Garde flamande ou wallonne, etc.), qui se sont adressés à la commission Borms indemnisant les anciens collaborateurs durant la Première Guerre mondiale, qui se sont compromis dans des organisations comme Rex ou *De Vlag*, ou qui se sont faits les délateurs de leurs collègues et concitoyens²³. Au total, 134 fonctionnaires « inciviques », ayant « failli à leurs devoirs pendant l'occupation », sont renvoyés du département des Finances²⁴. Les difficultés rencontrées par le fisc sont nombreuses, l'inspecteur-général Verhulst du Cadastre informant Putman que les effectifs sont réduits « à un moment où la besogne est intense » et où les « inciviques » en attente de jugement, privés de leurs émoluments, sont placés dans une situation « qui glisse rapidement vers la détresse, surtout s'ils ont charge de famille »²⁵.

Malgré tout, l'opération d'assainissement monétaire est un succès. Fin octobre, Gutt donne quelques indications sur le recensement des billets de banque lors d'une réunion de presse. Comme résultat de l'opération, environ 76 milliards de FB ont été déclarés et 14 milliards ont été échangés. Le tableau suivant permet de savoir comment se répartissent les 76 milliards de billets déclarés au sein de la population. Sa présentation n'est possible que parce que le fisc, pour l'unique fois de l'histoire du pays, possède un cadastre des fortunes et leur répartition parmi les Belges et les entreprises en octobre 1944.

¹⁷ *Moniteur des intérêts matériels*, 25-26 octobre 1944.

¹⁸ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 33, « note pour le Secrétariat général », 10 octobre 1944.

¹⁹ *Ibid.*, « Note du major Verhaeghe pour le ministère des Finances », 18 septembre 1944.

²⁰ *Ibid.*, « Lettre du directeur général Lefebure au secrétaire général », 7 novembre 1944.

²¹ *Ibid.*, « Lettre de l'inspecteur-général Verhulst dirigeant le Cadastre au secrétaire général des Finances », 10 octobre 1944.

²² *Ibid.*, farde 310, « Lettre de l'inspecteur-général Verhulst dirigeant le Cadastre au secrétaire général des Finances », 23 octobre 1944.

²³ *Ibid.*, « Mesures à prendre à l'égard des agents qui ont failli à leurs devoirs », septembre 1944.

²⁴ *Ibid.*, « Agents qui ont failli à leurs devoirs pendant l'occupation », 21 octobre 1944.

²⁵ *Ibid.*, « Lettre de l'inspecteur-général Verhulst dirigeant le Cadastre au secrétaire général des Finances », 16 novembre 1944.

Tableau 16 : Répartition des billets déclarés lors de l'opération Gutt

Catégories	Déclarations	Montant (en millions de FB)
Moins de 5000 FB	440.000	1100
5 à 10.000 FB	410.000	3620
10 à 15.000 FB	205.000	3125
15 à 20.000 FB	182.000	3185
20 à 25.000 FB	142.000	3195
25.000 FB et plus	695.000	62.115
Total	2.079.000	76.340

Source : *Moniteur des intérêts matériels*, 30-31 octobre 1944.

On remarque que 41% des petites déclarations proviennent de ménages à revenus inférieurs à 10.000 FB (les deux premières lignes du tableau), qui ne représentent que 6% des sommes déclarées. Ces petites déclarations émanent exclusivement de particuliers. Les déclarations de 10 à 25.000 FB (les trois lignes suivantes) forment probablement un groupe mixte où se retrouvent particuliers, petites et moyennes entreprises. Ce groupe représente 25,5% des déclarations et 12,5% des sommes déclarées. Les déclarations au-dessus de 25.000 FB (dernière ligne) forment 81,5% du montant total déclaré, alors qu'elles ne comprennent que 33,5% du nombre des déclarations. On retrouve probablement dans ce groupe, les particuliers enrichis qui ont accumulé d'importantes réserves de billets, les grandes entreprises et les agriculteurs que leur production de produits alimentaires a mis au centre du marché noir durant l'occupation et qui ont pratiqué une thésaurisation importante de la monnaie²⁶.

Cette réforme monétaire radicale, unique en son genre à l'échelle mondiale à l'exception peut-être des opérations d'assainissement monétaire en Tchécoslovaquie en 1919 et en Grèce en 1922 et 1925²⁷, est l'un des rares exemples d'un domaine de l'action gouvernementale qui se soit déroulée globalement comme prévu après la libération, lui permettant de gagner énormément de respect de la part de la population et des autorités alliées tout en empêchant une hyperinflation monétaire catastrophique²⁸. Le général Charles de Gaulle en personne complimente Gutt pour son travail²⁹.

Bien sûr, la réduction de la masse monétaire ne signifie pas que tous les problèmes financiers ont été résolus. L'alourdissement de la dette publique et le déficit budgétaire laissé à la fin de l'occupation (15,2 milliards en septembre 1944) nécessitent de recourir à l'impôt. Les dirigeants des Finances sont très vite d'accord pour se limiter à des mesures d'adaptation et d'ajourner toute réforme de structure, au contraire de la révolution fiscale de 1919, difficilement mise en œuvre et peu efficace face à l'ampleur des fraudes qui avaient suivi. Mais il apparaît avec clarté que « dans l'immédiat après-guerre, tous les efforts devront se concentrer sur une législation exceptionnelle destinée à assurer la liquidation fiscale de la période de guerre » afin d'assurer l'équilibre du budget³⁰. Pas de nouvelles taxes permanentes ; des impôts spéciaux par contre, certainement !

²⁶ *Moniteur des intérêts matériels*, 30-31 octobre 1944.

²⁷ *Loc.cit.*

²⁸ Martin CONWAY, *Les chagrins de la Belgique (...)*, *op.cit.*, p. 115.

²⁹ Vincent DUJARDIN, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *La Belgique sans Roi*, *op.cit.*, p. 120.

³⁰ AGR, MF/SG, vol. 1, farde 439, « principes de base d'une politique fiscale d'après-guerre », s.d.

Le 20 décembre, Gutt dépose deux projets à la Chambre. Dans le premier, il vise à prolonger jusqu'au 30 juin 1945 l'impôt spécial de 70% sur les bénéficiaires exceptionnels qu'il avait fait voter le 10 janvier 1940, afin de sauvegarder les « droits du Trésor » sur les exercices budgétaires 1941, 1942 et 1943³¹. La commission des Finances adopte à l'unanimité le projet de loi³² qui est voté sans aucune opposition le jour même à la Chambre³³.

Le second projet déposé consiste en un nouvel impôt sur les accroissements parfois spectaculaires des richesses réalisés durant la guerre. Gutt traîne l'idée depuis quelques temps ; il a rédigé une première version du projet dès juin 1944. « Le pays ne comprendrait pas que ceux qui se sont enrichis au milieu de la misère générale puissent bénéficier dans la paix d'une fortune acquise de façon insolite, voire scandaleuse », écrit-il. « Un principe d'élémentaire justice distributive et un intérêt social primordial exigent impérieusement que tout soit mis en œuvre pour empêcher une telle situation. La guerre, cause de ruine pour les uns, ne peut être une source d'enrichissement pour les autres. »³⁴

Les premières réflexions de l'impôt spécial pourraient avoir été formulées au sein de la commission belge pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG), une institution créée dans l'orbite du gouvernement en exil à Londres et rassemblant un grand nombre d'intellectuels belges présents sur le territoire britannique. La CEPAG réalise entre 1941 et 1944 cinq rapports abordant différents aspects (économique, monétaire, social et fiscal), d'inspiration planiste et keynésienne – le plan monétaire est notamment basé sur les travaux de la CEPAG³⁵. Le comité fiscal de la CEPAG a réuni Paul Van Zeeland, un certain Koelman, Maurice Ansiaux, l'industriel René Boël, le directeur général de la SABENA Willem Deswarte, l'industriel Alfons Meeus et Jean-Charles Deguent, conseiller juridique auprès du gouvernement de Londres³⁶.

Dans l'exposé des motifs, Gutt explique ne pas avoir voulu élargir l'impôt spécial et temporaire sur les bénéficiaires exceptionnels de janvier 1940 car au moment où cet impôt fut voté, « aucune catastrophe n'avait frappé la Belgique » et « il eût été injuste d'aller plus loin » dans la taxation. Il va cependant « de soi » que la loi de 1940 continue à s'appliquer mais cette dernière apparaît comme « insuffisante » pour atteindre le but poursuivi : « un rendement massif et rapide permettant de résorber une part importante de l'inflation due aux quatre années d'occupation » qui s'est traduite pour de nombreux particuliers en un accroissement de patrimoine. « Il est logique que celui-ci fasse retour à la communauté. »³⁷

L'assiette de l'impôt sera constituée par les avoirs nouveaux entrés dans le patrimoine d'un contribuable depuis 1940. Seules les transformations de la fortune survenues pendant la guerre seront prises en compte. Au regard des personnes physiques et morales établies en Belgique, le projet retient indistinctement tous les éléments de leur patrimoine, quel que soit le lieu où ils sont

³¹ Projet de loi prolongeant jusqu'au 30 juin 1945 le délai pour l'établissement de l'impôt spécial et temporaire sur les bénéficiaires exceptionnels pour les exercices 1941, 1942 et 1943, exposé des motifs du 20 décembre 1944, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n° 25.

³² *Ibid.*, rapport du 20 décembre 1944, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n° 28, p. 1.

³³ *Ibid.*, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 20 décembre 1944, p. 110.

³⁴ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 439, « projet d'arrêté-loi instituant un impôt extraordinaire sur l'accroissement de patrimoine », 29 juin 1944.

³⁵ Diane DE BELLEFROID, « La Commission pour l'Étude des Problèmes d'Après-Guerre », dans F. Balace, *Jours de Londres*, Bruxelles, Dexia, 2000, pp. 337-347.

³⁶ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 313.

³⁷ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur l'accroissement du patrimoine, exposé des motifs du 20 décembre 1944, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°30, pp. 2-3.

situés. L'accroissement de fortune réalisé à l'étranger entrera donc également en ligne de compte. En principe, l'accroissement du patrimoine sera déterminé par la différence entre ce que le contribuable possède à l'issue des événements (éléments actifs) et ce qu'il possédait au début de la guerre (éléments passifs). L'impôt admettra un certain abattement à la base, fixé à 50.000 FB. La taxation, partant d'un taux de 70%, s'élèvera progressivement jusqu'à 100% pour la partie de l'accroissement qui dépasse 500.000 FB. La preuve de la fortune de guerre (éléments actifs) devra être faite par l'administration des Finances et résultera soit de la déclaration du contribuable, soit des renseignements fournis par les différents recensements de la fortune privée, soit « de tout autre moyen de preuve ou de contrôle que la loi met à la disposition du fisc ». Par contre, la preuve de la fortune d'avant-guerre (éléments passifs) « incombe à l'assujéti ». Cette dernière partie est importante puisqu'il s'agit d'un renversement du fardeau de la preuve. Pour Gutt, ce sera là « une dérogation importante, mais justifiée, au droit commun » qui ne serait pas « nécessaire » si, avant la guerre, les déclarations aux impôts sur les revenus « avaient représenté fidèlement la consistance des fortunes ». Or, ce n'est pas le cas et « la fraude sévissait sur une large échelle malgré les efforts de l'administration des Finances insuffisamment armée pour la déjouer ». Pour donner une garantie au contribuable « contre l'arbitraire », Gutt propose d'instituer une sorte de jury à qui le contribuable pourra soumettre son cas « lorsque ses justifications n'auront pas été admises par l'administration » afin de statuer « dans un esprit de large équité »³⁸. L'idée d'un jury fiscal, on s'en rappelle, était au cœur de la première version du texte de loi instituant l'impôt sur le revenu en 1919, élaborée par Jules Ingenbleek et rejetée par les conservateurs de la commission des Finances.

Les mesures proposées par Gutt sont impressionnantes et uniques dans l'histoire de la Belgique : accroissement des moyens de contrôle, imposition de tous les types de revenus possibles, y compris des valeurs mobilières, et surtout, un taux marginal supérieur de 100%. On pourrait presque se demander si Gutt n'a pas secrètement prêté allégeance au PCB durant la guerre ! Le projet témoigne de la situation financière catastrophique et exceptionnelle dans laquelle se retrouve le pays. Aux grands maux, les grands remèdes.

Quelques semaines auparavant, le 30 novembre, Gutt demande l'avis de ses collègues au conseil de cabinet sur son projet ; ceux-ci décident d'y consacrer une séance spéciale dès le lendemain³⁹. En fait, les désaccords sont si nombreux que trois séances spéciales doivent y être consacrées. Pour le ministre Charles de Visscher, l'impôt devra être soutenu par un fort courant d'opinion pour réussir ; ce sera le cas s'il s'agit d'une taxation des profiteurs de guerre. Mais le projet de Gutt vise tous les accroissements de fortune, sans chercher l'origine du profit, frappant indistinctement les profits de guerre et l'accroissement de richesse légitime. De Visscher estime dès lors qu'il faudra peut-être scinder le projet en deux parties, l'une qui taxera les bénéficiaires de guerre, l'autre qui sera un impôt général dont les effets ne s'appliqueront que si la première donne un rendement insuffisant. La proposition est soutenue par le ministre catholique Maurice Verbaet, qui déclare que « si l'on estime devoir maintenir le projet de M. Gutt, autant franchement établir un impôt sur le capital ». En revanche, le socialiste Léon Delsinne et Camille Gutt s'opposent à la scission du projet. Ce sera un échec complet. Le caractère illicite d'une opération sera impossible à déceler parce que les billets se sont répandus dans la circulation : « les profiteurs de guerre ont fait,

³⁸ *Ibid.*, pp. 4-6.

³⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 30 novembre 1944, p. 2.

avec d'autres belges, des opérations licites », explique brièvement Delsinne. « Le problème auquel M. Gutt a à faire face est la stérilisation d'une partie de l'énorme masse de moyens de paiement qui existent dans notre pays. Son projet d'impôt résout le problème. »⁴⁰

Les discussions ne s'arrêtent guère là. Le catholique August de Schryver ne comprend pas l'exonération prévue pour les gains inférieurs à 50.000 FB, dans une tradition désormais bien établie au sein de la droite de s'opposer aux exonérations jugées trop massives à la base des impôts sur les revenus. Il est toutefois soutenu par un socialiste, Herman Vos, probablement parce que l'impôt a peu de chance de toucher à la classe ouvrière. Gutt explique n'avoir pas voulu d'une loi trop sévère, mais il est prêt à revenir là-dessus. Enfin, le socialiste Achille van Acker trouve le projet injuste et remet en cause la manière dont l'accroissement de fortune sera calculé. Le ministre des Finances préfère cependant attendre la discussion article par article pour lui répondre sur ce point⁴¹.

Les débats entre ministres reprennent le 8 décembre. Les échanges sont nombreux, souvent répétitifs, exigeant beaucoup de patience et de pédagogie du ministre Gutt. Il est inutile de tout reprendre ici, en dehors de quelques échanges. Il est toutefois intéressant de noter que des désaccords apparaissent parfois entre ministres d'un même parti : Spaak appuie par exemple le projet de Gutt, mais pas forcément van Acker. Le catholique De Vleeschauwer, soutenu par de Schryver, ne veut taxer que les profiteurs de guerre, pas les « honnêtes gens ». Gutt, fatigué de se répéter, déclare impossible de distinguer l'origine des gains. Un taux uniforme doit atteindre tous les cas. Prenant la parole, Van Acker estime à son tour qu'il faudrait deux projets : le premier sur les profits de guerre, le second établissant un impôt sur le capital, qui serait accepté d'après lui par l'immense majorité du pays. Gutt acquiesce qu'une grande partie de l'opinion demande un impôt sur le capital, mais une très petite minorité désirerait sincèrement le voir établi. Son projet sur les accroissements de patrimoine sera plus facile à appliquer parce qu'il n'atteindra qu'une minorité ; un impôt sur le capital frapperait un grand nombre de contribuables⁴². Les discussions reprennent dans la soirée. Avant d'être adopté par l'ensemble du conseil, chaque article fait l'objet de remarques et de questions auxquelles Gutt répond calmement, sûr de lui et maître de son dossier⁴³. Le travail continue encore toute la séance du 11 décembre⁴⁴.

Mais dès l'annonce du projet fin novembre, de virulentes critiques se font entendre dans la presse de droite. *La Libre Belgique*, en particulier, s'attaque durement au projet de loi tout au long du mois de décembre, avant même le dépôt du projet. La taxation des bénéfices de guerre « va-t-elle être un prétexte pour confisquer des fortunes parfaitement honorables ? », titre le quotidien conservateur, qui rappelle que la déclaration obligatoire des titres avait jeté l'émoi dans le public et qui proteste contre Gutt de vouloir « étrangler la bourgeoisie et anéantir le capital »⁴⁵. Le quotidien prévient les parlementaires de la droite, ceux « que n'a pas encore touchés la grâce marxiste », que s'ils votent le projet en l'état, ils commettront « une véritable trahison envers leurs mandants »⁴⁶. « Cher M. Gutt, faites stopper votre train : vous l'engagez sur une mauvaise voie ! », titre encore

⁴⁰ *Ibid.*, 1^{er} décembre 1944, pp. 1-4.

⁴¹ *Loc.cit.*

⁴² *Ibid.*, 8 décembre 1944, pp. 4-10.

⁴³ *Ibid.*, 8 décembre 1944 (à 20h30), pp. 1-7.

⁴⁴ *Ibid.*, 11 décembre 1944, pp. 2-6.

⁴⁵ *La Libre Belgique*, 30 novembre 1944.

⁴⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 14 décembre 1944. Le quotidien s'attaque encore au projet de Gutt le 2 décembre, le 9 décembre, le 17 décembre, le 24 décembre

La Nation Belge, prévenant ses lecteurs que des milliers et des milliers de familles seront spoliées par cet impôt visant leur patrimoine⁴⁷.

Gutt accuse la presse de faire circuler de fausses rumeurs en vue d'influencer l'opinion du public et des parlementaires. Le Premier ministre Pierlot, en colère, signale à ses collègues que l'Agence Belga a déclaré qu'il y avait une divergence de vues au sein du conseil concernant l'impôt spécial. L'information aurait été reprise d'un quotidien anversois sans être démentie⁴⁸. De plus, l'opposition de la droite catholique s'est fait sentir dès l'annonce du projet de loi, forçant le ministre des Finances à rassurer les membres de la Chambre lors du dépôt du projet, le 20 décembre :

« Je voudrais dire un mot au sujet de ce dernier projet de loi sans cependant en entamer le fond. Certains journaux ont annoncé que je parlerais aujourd'hui à ce sujet à la radio. Il n'en a jamais été question. Je n'en parlerai qu'au moment où les exemplaires imprimés de ce projet seront distribués aux parlementaires, c'est-à-dire vendredi soir. J'aurais trouvé incorrect d'agir autrement. J'aurais même préféré ne pas parler à la radio avant que les débats parlementaires se soient déroulés. Si je m'y sens obligé, c'est à cause de l'intervention d'une partie de la presse qui risque de créer dans le public une opinion – ce qui n'est rien – mais une opinion fautive, ce qui serait grave. »⁴⁹

Le 22 décembre, Gutt prend la parole à la radio pour défendre auprès de la population, dans une allocution mêlant adroitement pédagogie et humour, l'impôt sur les accroissements de patrimoine. Il confie recevoir de nombreuses lettres de menace. « L'énergie en est remarquable, l'orthographe approximative », se plaît-il à dire même si ces lettres lui font « réellement beaucoup de peine ». La fin de la guerre approche et beaucoup y ont jeté leurs forces, leur fortune, leur santé, leur vie, continue-t-il. « Je pense que si, à l'issue de ce cataclysme, de ce bouleversement universel, un homme se trouve avoir conservé, non seulement la vie, mais une fortune intacte, un avoir identique ou équivalent à celui qu'il possédait en 1940, je pense que cet homme peut bénir le sort et se dire : "J'ai eu une réelle veine." Et bien ! c'est cela, le projet de loi. Dans la mesure où le patrimoine de 1940 n'a pas changé, pas d'impôt spécial à payer. (...) Dans la mesure où la valeur actuelle effective du patrimoine nouveau dépasse celle qu'aurait aujourd'hui l'ancien patrimoine, la différence fait retour au pays. Ce n'est que juste. »⁵⁰

Aux critiques des milieux politiques conservateurs et financiers qui considèrent la tâche impossible de prouver la consistance de son avoir en 1940 puisque tous les Belges fraudaient le fisc par le passé, Gutt répond sans détours : « Elle est bien bonne. C'est le braconnier qui se plaint au garde-chasse que le braconnage demeurât souvent impuni. Je vous jure bien que si on fraudait l'impôt en 1940, ce n'était pas la faute du ministre des Finances. » Il conclut qu'on peut être « un très bon Belge » et bénéficier pendant la guerre d'une augmentation de patrimoine, mais qu'on serait « un très mauvais Belge » si on hésitait à la verser à la communauté alors que cet enrichissement s'est produit au cours « d'un désastre national »⁵¹.

Les tentatives de Gutt de calmer l'opinion parlementaire et publique sont vaines. Le projet se heurte, tant au sein des partis politiques que dans une partie de l'opinion publique, à une opposition

⁴⁷ *La Nation Belge*, 15 décembre 1944.

⁴⁸ *Ibid.*, 19 décembre 1944, p. 1.

⁴⁹ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur l'accroissement du patrimoine, *Ann. Parl., Ch.*, 1944-1945, séance du 20 décembre 1944, p. 110.

⁵⁰ *Moniteur des intérêts matériels*, 21-22-23 décembre 1944.

⁵¹ *Loc.cit.*

que Gaston Eyskens qualifie « d'une particulière dureté » dans ses mémoires. Après des parlementaires libéraux et de la majorité de leurs collègues catholiques, l'impôt sur l'accroissement du patrimoine « ne trouve aucune grâce » et les groupes catholiques conservateurs demandent à Henri Velge, artisan du Conseil d'État et professeur à la faculté de Droit de Louvain, de faire une analyse approfondie du projet⁵². Velge se montre dur, considérant que l'impôt sur les accroissements de patrimoine est « une formule beaucoup trop draconienne ». Ce dernier estime que le projet Gutt est « inique, sanctionnant ceux qui ont mis de l'argent de côté pendant la guerre et inversant la charge de la preuve » puisque c'est le contribuable qui doit établir la preuve de son avoir au début du conflit et non pas l'administration des Finances. Or, la plupart des contribuables ne seront pas en mesure d'apporter la preuve de leur état de fortune au 9 mai 1940. De plus, Gutt se ferait « des illusions s'il s'imagine qu'en quelques mois son impôt donnera ce qu'il espère ». La conclusion de Velge est qu'il faut un impôt qui ne vise que les bénéficiaires de guerre avec, éventuellement, un impôt sur le capital si la situation l'exige par la suite. Le projet de Gutt doit donc être abandonné, selon le professeur de Louvain⁵³.

La plupart des députés catholiques s'approprient l'argumentation de Velge et combattent le projet Gutt dès qu'il est mis en discussion au sein de la commission des Finances, en janvier 1945. Comme au conseil des ministres, ils reprochent au projet de ne faire aucune distinction entre le sort des trafiquants et celui des autres contribuables et « parce qu'on le disait favoriser la prodigalité et punir l'économie »⁵⁴. A leurs yeux, l'impôt constituera « une expropriation du contribuable ». Les élus catholiques de la commission, Marcel Philippart en tête, rejettent catégoriquement le projet. Ils sont rejoints dans leur opposition par le groupe libéral, mené par Henri Liebaert, qui estime qu'il faudrait deux projets de loi distincts, l'un taxant les bénéficiaires de guerre à 100%, l'autre prélevant une partie de la fortune du pays pour sa restauration. Seuls les socialistes appuient le projet Gutt, bien que la commission financière du parti estime qu'il faudrait l'accompagner de nationalisations de certaines industries⁵⁵. Le ministre catholique De Schryver presse les siens de suivre Gutt car en s'opposant au projet, le Bloc catholique met le gouvernement en péril. Ne déviant pas de leur position, les parlementaires conservateurs répliquent qu'en ce cas, « Gutt n'a qu'à modifier son projet »⁵⁶.

Lors de la discussion des quatre premiers articles du projet, une centaine d'amendements sont déposés au cours du mois de janvier⁵⁷. Gutt informe ses collègues que les amendements ont pour objectif d'établir une distinction entre les profits de guerre et ceux ayant une origine différente. Inflexible, le Ministre estime qu'il n'y pas lieu d'admettre la distinction et reçoit le soutien du conseil⁵⁸. Gutt réagit en déposant à son tour une série d'amendements dans l'espoir de dissoudre l'opposition à l'impôt spécial⁵⁹. Début février, les huit premiers articles du projet, largement amendés, ont été adoptés en commission⁶⁰. Mais le 5 février, le ministre Gutt, les libéraux Liebaert

⁵² Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 166.

⁵³ *La Libre Belgique*, 6 janvier 1945 ; *Ibid.*, 7 janvier 1945.

⁵⁴ Gaston EYSKENS, « Les finances publiques belges depuis la libération », *op.cit.*, p. 449.

⁵⁵ *Moniteur des intérêts matériels*, 11-12-13 janvier 1945.

⁵⁶ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 166.

⁵⁷ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur l'accroissement du patrimoine, amendements de janvier 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n° 31-39.

⁵⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 22 janvier 1945, p. 7.

⁵⁹ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire (...), *op.cit.*, n° 36 et 39.

⁶⁰ *Moniteur des intérêts matériels*, 1-2-3 février 1945.

et Van Glabbeke, ainsi que les conservateurs du Bus de Warnaffe, De Winde et le démocrate-chrétien Heyman continuent de déposer de nouveaux amendements pour les articles restants. « Les amendements pleuvent », lit-on dans le *Moniteur des intérêts matériels*⁶¹.

À la Chambre, le 6 février, Pierlot vient défendre en personne le projet de son ministre des Finances, insistant sur le fait que son gouvernement a trouvé « lors de la libération, un pays ruiné » et qu'il « s'imposait, dans ces conditions, de créer le plus tôt possible des ressources budgétaires : en premier lieu à charge de ceux qui ont traversé la tourmente non seulement en conservant leur avoir, mais en augmentant leur patrimoine. » Pierlot défend le projet qui « est bien fait », « solide », « élaboré par une administration expérimentée », « relativement simple » et « parfaitement applicable » tandis que « M. Gutt a multiplié ses explications aux séances de la commission des Finances au point d'être aphone après ce long effort ! »⁶²

Cherchant probablement à éviter une division du Bloc catholique comme en mai 1938 lors du vote de confiance au gouvernement Janson, Pierlot en appelle au bon sens des députés en expliquant que le projet ne vise, au final, qu'à protéger les capitaux mobiliers et les patrimoines à travers un assainissement financier qui serait le moindre des maux, en comparaison d'une douloureuse dévaluation monétaire dont personne ne voudrait :

« D'où vient l'opposition qu'il rencontre ? Je songe, en me posant cette question, au patient à qui l'on a dit qu'il doit être opéré, sous peine de perdre la vie, et qui discute le choix du praticien, le jour et l'heure de l'opération et la manière dont il sera insensibilisé et la profondeur à laquelle le bistouri pénétrera dans ses chairs. L'impression qu'il donne, à force de discuter de toutes les modalités de l'opération, c'est qu'il cherche à gagner du temps et s'attarde à l'illusion que l'épreuve lui sera épargnée. Cette illusion, le contribuable belge doit la perdre. Je le dis à regret. Je suis un défenseur convaincu et non un partisan honteux du droit de propriété. J'ajouterai que ce qui m'intéresse, la seule chose qui m'intéresse dans cette institution, c'est précisément ce qui, dans certains milieux, est le plus décrié : le patrimoine, sa permanence, la perspective qu'elle offre de continuer l'œuvre d'une famille pendant plusieurs générations. Tout cela est aujourd'hui en péril, je le reconnais et le regrette plus que quiconque. Par la faute de qui ? Par le fait du révolutionnaire qu'est M. Gutt ? Non, il s'agit de tirer les conséquences nécessaires d'une réalité acquise. La ruine du pays ne peut manquer de se traduire par une diminution des avoirs des particuliers. Il y a là une situation à assainir et, en même temps, une illusion à faire disparaître. Il s'agit de sacrifier quelque chose pour sauver l'essentiel. Ceci dit, la question du procédé me paraît secondaire, car, soyez-en sûrs, quel que soit le procédé, il sera dur et cruel. »⁶³

Mais c'est peine perdue. Le projet Gutt effraie trop le Bloc catholique qui redoute ses effets négatifs pour les épargnants et le renforcement des pouvoirs discrétionnaires de l'administration fiscale. Les milieux commerciaux et industriels s'en inquiètent également, rapporte *La Libre Belgique*⁶⁴. D'après l'historien Jean-François Crombois, Gutt aurait réussi à convaincre la commission de la Chambre d'approuver son projet⁶⁵. Cependant, aucun rapport final n'est rédigé. Considérant l'opposition catégorique du reste des parlementaires de son parti et du groupe libéral à la Chambre, Pierlot se rend chez le Régent le 7 février pour remettre la démission du cabinet⁶⁶. Pour le sénateur libéral Marcel Loumaye, le cabinet Pierlot est tombé « à cause d'une défiance

⁶¹ *Ibid.*, 3-4-5 février 1945.

⁶² Interpellation de MM. Anseele et Buset au gouvernement sur sa politique générale, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 6 février 1945, pp. 135-136.

⁶³ *Ibid.*, p. 136.

⁶⁴ *La Libre Belgique*, 13 février 1945.

⁶⁵ Jean-François CROMBOIS, *Camille Gutt 1940-1945 (...)*, *op.cit.*, p. 486.

⁶⁶ *Moniteur des intérêts matériels*, 6-7 février 1945.

fondamentale des libéraux et des catholiques à l'égard de sa politique financière » et Loumaye n'hésite pas à critiquer en termes violents la politique de Gutt qu'il qualifie de « démente » et « d'aberration morale », affirmant qu'elle serait la cause des problèmes économiques et financiers auxquels le pays est confronté⁶⁷.

Après l'épisode de mai 1938 qui avait vu la chute du gouvernement Janson face à la sécession du Bloc catholique, l'histoire se répète. Face à l'opposition des conservateurs du Bloc et du Parti libéral, la politique fiscale de Gutt est mise en échec.

2) L'opération Eyskens

Le 5 février 1945, soit deux jours avant la chute du gouvernement Pierlot, le directoire du Bloc catholique décide de réorganiser le parti autour de ses deux ailes linguistiques sous la direction générale d'un seul président national⁶⁸. Le Bloc devient, en mai 1945, le Parti social-chrétien – *Christelijke Volkspartij* (PSC-CVP) et adopte un programme définitif à la Noël 1945 : tout en conservant des inspirations chrétiennes, le parti se déconfessionnalise pour s'ouvrir à tous les électeurs⁶⁹. Témoinnant d'une véritable catharsis induite par la guerre et l'occupation, le PSC-CVP se présente désormais comme un parti populaire capable de rassembler toutes les classes sociales autour d'un programme de bien commun, inspiré par le personnalisme chrétien⁷⁰.

C'est donc un Bloc en changement qui entre dans les négociations pour la formation d'un nouvel exécutif. Le 8 février, lendemain de la démission de Pierlot, le Prince régent demande au socialiste Achille van Acker de former un nouveau cabinet. Ce dernier souhaite, tout comme Pierlot avant lui, constituer un gouvernement d'union nationale en impliquant les communistes. Du côté catholique, la réaction est directement négative, même si van Acker insiste fortement sur une participation communiste, estimant probablement que le PCB sera moins dangereux au sein du gouvernement qu'en dehors. Le 9 février, les catholiques font part à van Acker de leur impossibilité de participer à un gouvernement et le 10 février, le dirigeant socialiste convoque plusieurs hommes politiques, à l'exclusion des représentants du Bloc. Il leur fait ainsi comprendre qu'il va composer un cabinet presque entièrement de gauche réunissant des socialistes, des libéraux, des communistes, des membres de la nouvelle Union Démocratique Belge (UDB)⁷¹ et quelques techniciens, ce qui pousse les responsables catholiques à revoir leur position. L'après-midi du 10 février, Charles du Bus de Warnaffe, porte-parole des catholiques, prend contact avec le POB afin de faire savoir que le Bloc est prêt à participer au gouvernement ; l'engagement est confirmé le 11 février après-midi⁷².

Van Acker déclare ensuite à la presse qu'il a préparé un gouvernement composé de socialistes, de libéraux, de communistes et de catholiques avec une équipe gouvernementale comptant dix-huit

⁶⁷ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 175-176.

⁶⁸ Mark VAN DEN WIJNGAERT, « De "catholique" à "chrétien et populaire" (1936-1951) » dans Wilfried DEWACHTER *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire (1945-1995) : 50 ans d'action du Parti Social-Chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996, pp. 43-44.

⁶⁹ Jean-Louis JADOULE, « L'évolution du programme du Parti Social-Chrétien / Christelijke Volkspartij (Noël 1945-1968). Éléments pour une histoire des idées sociales-chrétiennes » dans Wilfried DEWACHTER *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 345-347.

⁷⁰ Emmanuel GERARD, « Du parti catholique au PSC-CVP », *op.cit.*, p. 29.

⁷¹ L'UDB, nouvelle venue dans le paysage politique belge d'après-guerre, a été créée le 24 septembre 1944 par un certain nombre de politiques s'interrogeant sur l'opportunité et la nécessité de mettre sur pied une formation travailliste, à l'image du parti du travail aux Pays-Bas. Ce n'est cependant qu'en juin 1945 que l'UDB devient une formation politique à part entière, ses dirigeants jugeant le Bloc catholique trop conservateur et trop lié à une étiquette confessionnelle. Pascal DELWIT, *La vie politique*, *op.cit.*, p. 130.

⁷² Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 171-173.

ministres dont un nouveau venu au portefeuille des Finances : Gaston Eyskens. Ce dernier, proche des démocrates-chrétiens et de l'aile centriste du Bloc, a acquis une bonne réputation en tant qu'expert financier. Keynésien convaincu, il est un ancien membre de l'Institut des Sciences économiques de Louvain et du conseil supérieur des Finances. Il a en outre défendu la politique de Gutt au sein de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'impôt spécial. Sa nomination indique clairement qu'il s'agit d'une politique que van Acker entend poursuivre⁷³. *De Nieuwe Standaard* écrit que, durant la discussion du projet Gutt concernant l'impôt sur le patrimoine, Eyskens est le seul à avoir déposé un ensemble d'amendements cohérents et que sa compétence est indubitable⁷⁴. *La Libre Belgique*, s'opposant à la participation communiste au gouvernement, souligne par contre qu'Eyskens est « un défenseur du fameux projet [de Gutt] qui doit finir par tuer les classes moyennes » que le journal réprovoque ouvertement⁷⁵.

La participation communiste et la question financière ; voilà deux points qui restent sensibles aux yeux des catholiques. A la Chambre des Représentants, le vétéran de la politique Henry Carton de Wiart se montre très défavorable à l'entrée des communistes au gouvernement, qui auraient montré une « incapacité gouvernementale » lors de leur courte participation au pouvoir entre septembre et novembre 1944. Quant à la question des finances publiques, Carton de Wiart se dit prêt à voter un programme fiscal sévère si de sérieuses économies sont prévues dans les dépenses ; une position désormais classique des conservateurs du PSC-CVP⁷⁶. Venu plaider pour un « *belastingprogramma dat zal worden opgemaakt ten einde de financiële sanering te bereiken* »⁷⁷, Eyskens, le premier ministre des Finances néerlandophone du pays, déclare d'une part qu'il entend frapper « sans merci » les bénéfices de guerre illicites par un impôt de 100%. Il ajoute d'autre part qu'il sera « incontestablement, fondamentalement juste » de taxer les enrichissements réalisés au cours de la guerre, afin de faire contribuer à l'assainissement monétaire ceux qui ont été favorisés par le sort⁷⁸. Les propos sont clairs, le programme fiscal de Gutt sera ressorti du placard, quitte à froisser les conservateurs de la droite.

Le bras de fer commence. Lors du vote de confiance au nouveau cabinet, remporté par 115 oui, dix-sept conservateurs s'abstiennent et cinq votent contre le gouvernement (sur un total de six non)⁷⁹. Au Sénat, la dissidence catholique est même encore plus grande avec moins de la moitié des sénateurs catholiques qui accordent leur confiance au gouvernement. Le sénateur Pierre Nothomb, ancien leader fasciste de l'*Action nationale*, désire par exemple savoir si le projet de loi Gutt relatif à l'accroissement du patrimoine sera maintenu, car selon Nothomb, les ministres catholiques n'ont obtenu l'appui de leurs groupes qu'après avoir promis que le projet Gutt soit retiré. Quant à la présence d'Eyskens, le sénateur libéral Marcel Loumaye s'étonne de sa présence dans le nouveau gouvernement. Loumaye, qui avait attribué la chute du cabinet Pierlot à la défiance des catholiques et des libéraux vis-à-vis de sa politique fiscale, espérait que le nouveau gouvernement adopterait une autre orientation et la désignation d'un « ministre des Finances qui déclare vouloir poursuivre la politique de son prédécesseur dont il avait auparavant, en commission des Finances, défendu les

⁷³ *Loc.cit.*

⁷⁴ *De Nieuwe Standaard*, 15 février 1945.

⁷⁵ *La Libre Belgique*, 13 février 1945.

⁷⁶ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 14 février 1945, p. 157.

⁷⁷ Un programme fiscal qui sera établi afin de parvenir au redressement financier.

⁷⁸ *Ibid.*, séance du 15 février 1945, p. 175.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 181.

projets » l'indigne au plus haut point⁸⁰. Le gouvernement van Acker entame dès lors son travail dans les plus grandes difficultés, à la merci des députés catholiques qui pourraient faire chuter rapidement le cabinet nouvellement élu.

La quadripartite se lance dans le redressement économique du pays à tous les niveaux. Le Premier ministre lance rapidement une politique énergétique dynamique : la « bataille du charbon » qui nécessite de produire vite et en quantité avec beaucoup de main-d'œuvre en provenance essentiellement d'Italie, un accord bilatéral étant même conclu en 1946 et marquant le début de la grande immigration italienne vers les charbonnages belges⁸¹ tandis que van Acker est affublé du titre de « ministre du Charbon »⁸². Le 5 avril, le ministre Spaak estime que le moment est venu de préciser la politique financière et économique en termes clairs, « car le peuple doit [la] comprendre et Eyskens doit faire un exposé réclamant le sacrifice total de tous les citoyens ». Le ministre des Finances informe ses collègues que confronté à un total de 275 milliards de dette publique – un montant qui sera atteint au cours de l'année 1945 d'après lui – il a élaboré un programme pour la réduire à 200 milliards, pareille somme étant supportable à la parité actuelle du franc belge et de la livre sterling. Eyskens interdit toutefois toute augmentation de dépenses de nature à accentuer le déficit qui atteindrait désormais 30 milliards⁸³. A en croire Eyskens, il s'agirait donc de trouver 75 milliards de FB. Ce nombre sera ramené à 70 milliards lors du dépôt des projets, incluant 10 milliards d'une ré-estimation de l'encaisse or de la Banque nationale, 10 milliards au profit du Trésor en détruisant les billets de banque et les titres non déclarés lors de l'opération Gutt, et 50 milliards de charge fiscale, soit presque cinq fois le montant total des impôts en 1939⁸⁴. A la condition de réussir, il s'agira de l'opération fiscale la plus extraordinaire jamais réalisée en Belgique. Une opération Eyskens après l'opération Gutt.

Le 13 avril, Eyskens présente ses projets financiers au conseil des ministres. Au nombre de cinq, ce sont un projet de loi relatif aux avoirs monétaires bloqués suite à l'opération Gutt, un projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices illicites de guerre, un projet de loi établissant un deuxième impôt spécial sur les bénéfices licites réalisés durant le conflit, un projet de loi établissant un troisième impôt spécial sur le capital et un projet de loi relatif à l'amnistie fiscale⁸⁵. Dans ses mémoires, Eyskens écrit que « le respect des principes du juste partage constituait une préoccupation importante » à ses yeux et que les « charges de la guerre devaient être réparties équitablement », insistant ainsi sur la justice fiscale de ses projets, une thématique qui avait connu, on s'en rappelle, ses heures de gloire au lendemain de la Première Guerre mondiale⁸⁶.

Le conseil de cabinet examine et valide les différents projets au cours des séances du 26 avril⁸⁷, du 3⁸⁸ et du 4 mai⁸⁹, les procès-verbaux n'offrant cependant pas d'information sur le contenu des discussions. Derrière Eyskens, trois hauts fonctionnaires participent à l'élaboration du programme fiscal pour le redressement du pays. Leurs noms sont déjà bien connus. Le premier d'entre eux,

⁸⁰ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 175.

⁸¹ René LEBOUTTE, Jean PUISSANT, Denis SCUTO, *Un siècle d'histoire industrielle (1873-1973)*, *op.cit.*, p. 197.

⁸² Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, *op.cit.*, p. 34.

⁸³ AGR, *Conseil des ministres*, 5 avril 1945, pp. 5-6.

⁸⁴ Dépôt des projets financiers, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 16 mai 1945, p. 451.

⁸⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 13 avril 1945, pp. 1-2.

⁸⁶ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 177-178.

⁸⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 26 avril 1945, p. 1.

⁸⁸ *Ibid.*, 3 mai 1945, p. 7.

⁸⁹ *Ibid.*, 4 mai 1945, p. 5.

présent dans toutes les commissions royales depuis 1926, est devenu l'archétype du fonctionnaire-technicien, un véritable conseiller fiscal de l'ombre au service de l'État. Depuis vingt ans, il a participé à l'élaboration de chaque projet fiscal, en particulier le remplacement de la supertaxe en 1930 par une surtaxe indicielle, ou encore les augmentations de la contribution nationale de crise durant la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit de Rodolphe Putman, successeur de Clavier à la tête des Contributions directes en 1931 et devenu secrétaire général des Finances depuis le départ forcé de Plisnier en septembre 1944. Il s'est apparemment montré le plus sceptique des trois vis-à-vis des projets d'Eyskens. D'après lui, les deux impôts spéciaux sur les bénéficiaires de guerre ont peu de chance de réussite, les impôts similaires créés en 1919 et 1920 n'ayant pas rapporté grand-chose. À ses côtés, on retrouve également Edgar Schreuder, le secrétaire du conseil supérieur des Finances et inspecteur général au service des Études financières, qui aurait été directement séduit par l'idée d'un impôt sur le capital ; et Josef Vanheurck, devenu directeur général du Trésor et de la Dette publique suite à la libération⁹⁰.

Eyskens dépose ses projets à la Chambre le 16 mai. Il a préparé, pour l'occasion, un long discours technique sur la situation financière dramatique à la sortie de la guerre et sur les moyens mis en œuvre pour y remédier. Désireux de ne rien cacher aux députés, Eyskens leur déclare : « *Ik heb u niets te verbergen, ik maak tot de mijne de richtlijn van Cavour*⁹¹ : "Il faut garder les finances de l'État dans une maison de verre." »⁹²

Il est inutile de répéter les éléments de la situation financière dans le détail, ils ont déjà été présentés à la fin du chapitre précédent : *RKK-Scheine*, clearing, frais d'occupation, ce sont des pertes évaluées à 194,995 milliards de FB. Additionnées aux dépenses de fonctionnement de l'État occupé, le montant total s'élève à 227,8 milliards, couverts par l'impôt, l'emprunt et les avances de la Banque d'émission. Le déficit budgétaire entre les recettes et les dépenses va s'élever en 1945 à 34 milliards. Pour 1945, à régime inchangé, le ministre des Finances évalue les recettes à 15,9 milliards. Il est donc impossible de résorber le déficit en l'état. La dette publique, en septembre 1944, est de 180 milliards ; mais il faut désormais y ajouter les 34 milliards de déficit et les 65 milliards d'avances de la Banque d'émission, soit un total de 279 milliards. Et ce montant, quatre fois plus élevé qu'avant-guerre, va encore gonfler à cause de l'opération Gutt. L'inflation monétaire qui a résulté de l'occupation nazie est gigantesque, étant passée de 64 milliards en mai 1940 à 185,9 milliards en septembre 1944. D'après Eyskens, l'inflation de cette guerre avait déjà dépassé après deux mois le niveau atteint en 1918 après quatre années de conflit. Heureusement, l'opération Gutt a permis de bloquer une grande partie de la masse monétaire. Près de 60 milliards resteront définitivement bloqués et viendront donc augmenter la dette publique ; le reste sera progressivement débloqué – c'est l'objet de l'un des projets de loi. L'opération Eyskens est donc lancée. Il s'agira d'obtenir un total de 70 milliards – dont 50 milliards grâce aux trois impôts spéciaux – pour assainir les finances publiques et arriver à 200 milliards de dette publique⁹³. Conscient des enjeux, Eyskens écrit dans ses mémoires : « Il ne s'agit pas moins de la plus grande opération financière de l'histoire de la Belgique. »⁹⁴

⁹⁰ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 183. Pour Vanheurck, voir AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1496, « Geldelijk statuut : Vanheurck », 1 janvier 1951.

⁹¹ Je n'ai rien à vous cacher, je fais mienne la ligne directrice de Cavour.

⁹² Dépôt des projets financiers, *Ann. Parl.*, *op.cit.*, p. 455.

⁹³ *Ibid.*, pp. 446-451.

⁹⁴ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 182.

Les projets financiers, confiés à l'analyse de la commission des Finances, attirent le désaccord de la presse conservatrice. Sans désavouer Eyskens, reconnaissant au ministre issu de la droite « une grande honnêteté et aussi un louable courage », *La Libre Belgique* n'en titre pas moins « dirigisme monétaire » le 16 mai pour parler des projets fiscaux qui risquent d'affaiblir toute l'activité économique, ajoutant dans l'édition du lendemain que lier le redressement financier au seul renforcement de la fiscalité serait « une grave illusion » et que le gouvernement ferait mieux de sortir du « système de malthusianisme financier et économique introduit dans notre pays par M. Gutt »⁹⁵. L'hebdomadaire satirique *Pourquoi Pas ?* publie également divers commentaires négatifs avec une caricature d'Eyskens portant le chapeau de Napoléon⁹⁶.

3) « Nous sommes sur du béton »

Arrêtons-nous un instant sur le contenu des cinq projets. Le premier concerne les dizaines de milliards en avoirs monétaires bloqués lors de l'opération Gutt en octobre 1944. Une partie reste définitivement bloquée – 39,5 milliards de billets de banque et 23,4 milliards de monnaies scripturales (comptes), soit 62,9 milliards – afin d'être facilement taxée par l'État grâce aux impôts spéciaux, ou d'être résorbée par « un emprunt de l'assainissement monétaire », ce qui permettra d'effacer la dette envers la Banque d'émission héritée de l'occupation. Cet emprunt vise les 23,4 milliards en comptes courants : cet argent sera converti obligatoirement en titres d'emprunt à 3,5% d'intérêt par an. Le reste des avoirs monétaires – 26,5 milliards de billets et 15,5 milliards de monnaie scripturale, soit 42 milliards – va être progressivement libéré⁹⁷. La libération graduelle des fonds bloqués prendra quatre ans⁹⁸.

Le deuxième projet instaure une forme d'amnistie fiscale envers ceux qui se sont rendus coupables de fraudes fiscales durant la guerre, à condition qu'ils se conforment à leurs obligations dans les trois mois de la publication de la loi. Il apparaît opportun de faire un geste d'apaisement à l'égard des contribuables en contravention avec les lois fiscales qui se hâtent de régulariser leur situation dans un court délai. L'article 3 du projet précise que l'amnistie ne visera que les droits et impôts ordinaires, sans impact sur les impôts spéciaux⁹⁹. De Man l'avait déjà fait en 1936 et 1937 pour calmer les classes moyennes et commerçantes tout en créant une taxe sur les bénéfices de la dévaluation ; Eyskens propose ainsi de faire la même chose tout en créant des impôts spéciaux. La commission des Finances estime à l'unanimité qu'une amnistie fiscale relativement large se justifie¹⁰⁰.

Le troisième projet est un impôt spécial progressif sur les bénéfices exceptionnels réalisés en période de guerre. Contrairement à l'impôt sur l'accumulation de patrimoine que Gutt avait échoué à faire adopter, cet impôt spécial fait la distinction entre les bénéfices illicites découlant directement de la guerre et les bénéfices licites réalisés durant l'occupation. On se rappelle qu'il s'agissait d'un point de contentieux important aux yeux de certains ministres catholiques et socialistes dans le

⁹⁵ *La Libre Belgique*, 16 mai 1945 ; *ibid.*, 17 mai 1945.

⁹⁶ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 183.

⁹⁷ Projet de loi relatif aux avoirs monétaires bloqués ou temporairement indisponibles, exposé des motifs du 16 mai 1945, *Doc., Ch., 1944-1945*, n°117, p. 1.

⁹⁸ Valéry JANSSENS, *Le franc belge, op.cit.*, p. 318.

⁹⁹ Projet de loi relatif à l'amnistie fiscale, exposé des motifs du 16 mai 1945, *Doc., Ch., 1944-1945*, n°121, pp. 1-2.

¹⁰⁰ *Ibid.*, rapport du 23 août 1945, *Doc., Ch., 1944-1945*, n°185, p. 1.

gouvernement Pierlot. Il ne s'agit donc pas de taxer les bénéfices obtenus par des fournitures et prestations à l'ennemi, mais obtenus plus largement grâce aux circonstances économiques difficiles dérivant de l'occupation et, notamment, par suite de la déficience du ravitaillement en aliments et produits dans la plupart des secteurs de l'économie. Ces bénéfices vont être imposés moins fortement que les profits qui proviennent directement de fournitures et prestations à l'ennemi, n'étant frappés d'abord qu'à raison d'un excédent, c'est-à-dire « dans la mesure où ils dépassent le bénéfice normal obtenu ou susceptible de l'être au cours d'une période correspondante d'avant-guerre ». La technique est ainsi similaire à l'impôt sur les bénéfices créé par Gutt en janvier 1940. Les taux de l'impôt spécial dû sur le montant de la partie excédentaire du bénéfice seront appliqués par tranches de revenu taxable et varieront de 70 à 95% suivant que la somme imposable s'élève progressivement de moins de 100.000 FB à plus d'un million. A titre d'exemple, un contribuable ayant 450.000 FB de bénéfices gagnés sur la période 1940-1944 en excédent par rapport au bénéfice gagné durant la période 1935-1939, serait taxé à 70% sur la première tranche de 100.000 FB, à 80% sur la deuxième tranche de 100.000 FB, et à 90% sur les 250.000 FB restants. L'État récupérerait ainsi 375.000 FB sur 450.000 FB¹⁰¹.

Qui aurait pu croire, avant la Seconde Guerre mondiale, que de tels taux confiscatoires seraient possibles un jour ? Pour la commission des Finances, dont le rapport souligne qu'Eyskens, assisté de ses hauts fonctionnaires, a pris part à toutes leurs délibérations pour « éclairer les débats » et s'opposer à toute modification qui aurait pu rendre les effets de la loi « illusoires et décevants », ce premier impôt spécial répond à « l'exigence de l'opinion publique » de « taxer lourdement les profits excédentaires réalisés grâce aux circonstances nées de la guerre ». Les riches doivent donc participer « aux sacrifices que la nation devra s'imposer »¹⁰². Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si le gouvernement van Acker a retiré avec un arrêté-loi, au mois de mai, le caractère criminel de la plupart des fournitures et prestations à l'ennemi. L'impôt spécial permettra de les cibler¹⁰³. L'exécutif a besoin des patrons d'entreprise pour la reconstruction économique et pour conclure la paix sociale, mais il a également besoin d'argent.

Le quatrième projet complète le précédent en établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi. Ce sont donc les profits résultant directement de la guerre et de la collaboration qui sont visés de manière distincte du reste des bénéfices. Ce serait « une question de moralité publique », peut-on lire dans le projet : « Une carence dans ce domaine ébranlerait sérieusement le crédit de l'État et chargerait la collectivité qui, dans sa masse, a déjà été si cruellement éprouvée au cours de l'occupation, de tout le poids de notre restauration financière. »¹⁰⁴ Déjà sous le ministère Pierlot, tous les partis étaient favorables à la taxation des bénéfices de guerre. C'était aussi le cas en 1919 sous le premier ministère Delacroix. Taxer ceux qui se sont enrichis en collaborant avec l'ennemi, voilà un objectif auquel l'union sacrée n'a jamais fait défaut. « Ces profits doivent, en saine justice, être aussi largement que possible, récupérés par

¹⁰¹ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, exposé des motifs du 16 mai 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°119, pp. 1-16.

¹⁰² Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, rapport du 11 juillet 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°140, pp. 1-2.

¹⁰³ Luc HUYSE, Steven DHONDT, *La répression des collaborations (1942-1952) : un passé toujours présent*, Bruxelles, CRISP, 1993, p. 247.

¹⁰⁴ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi, exposé des motifs du 16 mai 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°118, p. 1.

l'État. »¹⁰⁵ Tous les revenus visés par l'impôt spécial seront taxés à 100% : tout doit revenir à l'État¹⁰⁶. Voici un exemple qui combine les deux impôts spéciaux décrits : imaginons un contribuable qui a gagné 4 millions de FB en bénéfices entre 1940 et 1944, dont 600.000 FB de bénéfices sur des fournitures à l'ennemi, et qui avait gagné 2 millions entre 1935 et 1939, la période antérieure permettant d'obtenir une comparaison avec les profits des années d'occupation. Seul l'excédent de 2 millions sera donc visé par les impôts spéciaux. Sur ces 2 millions, l'administration taxe d'abord à 100% les 600.000 FB de gains illicites, puis taxe à 70% une première tranche de 100.000 FB sur les 1,4 million restants, puis 80% sur la tranche de 100.000 FB suivante, puis 90% sur la tranche comprise entre 200.000 et 1 million, puis 95% sur les 400.000 FB restants. Le contribuable ne possèdera plus que 150.000 FB sur les 2 millions excédentaires, le reste ayant fait retour à l'État. En 1919, le taux marginal supérieur de l'impôt sur les bénéfices de guerre atteignait 80% ; en 1920, l'impôt sur les bénéfices exceptionnels atteignait 50%. Un tel niveau de confiscation, en 1945, est donc du jamais vu et restera unique dans l'histoire de la Belgique. La commission des Finances, qui veut « rendre gorge » à tous les collaborateurs enrichis, adopte le projet à l'unanimité¹⁰⁷.

Le cinquième et dernier projet consacre ce qu'Eyskens a choisi de dénommer un impôt spécial sur le capital. Il aurait pu l'appeler la seconde contribution nationale de crise. L'idée est en effet similaire. Il s'agirait de taxer tous les contribuables le plus largement possible ; un sacrifice commun en proportion de la fortune de chacun, car les deux premiers impôts spéciaux sur les bénéfices de guerre ne suffiront pas, selon les prévisions de l'administration, à mener à bien l'opération d'assainissement. Cependant, au contraire de la contribution nationale de crise, l'impôt sur le capital ne touchera pas aux revenus professionnels mais au patrimoine des Belges – la fortune immobilière (en se basant sur la valeur cadastrale) et mobilière (l'épargne, les titres, les actions)¹⁰⁸.

Si Eyskens a hésité à choisir des taux progressifs qui répondraient mieux « aux exigences de la justice distributive », les risques de difficultés et de fraudes l'ont poussé à opter pour un seul taux proportionnel de 5%, un taux à peine plus élevé que le taux marginal supérieur de 4,5% de la taxe de crise avant-guerre. Mais en réalité, le taux de 5% ne sera jamais atteint. La partie du patrimoine inférieure à 50.000 FB bénéficiera en effet d'un abattement, auquel s'ajoute 10.000 FB supplémentaires pour chaque enfant et pour l'épouse du contribuable – on n'envisage pas que le chef de famille soit une femme – et les meubles meublants ne sont pas comptabilisés dans le patrimoine visé par l'impôt. Prenons quelques exemples : un célibataire (abattement de 50.000 FB) ayant 100.000 FB de patrimoine paiera un impôt de 2,5% sur les 100.000 FB (car $100.000 - 50.000 = \frac{1}{2}$ du patrimoine, donc $\frac{1}{2} \times 5 = 2,5$), un célibataire ayant 400.000 FB paiera un impôt de 4,375% sur les 400.000 FB (car $400.000 - 50.000 = \frac{7}{8}$ du patrimoine donc $\frac{7}{8} \times 5 = 4,375$), un chef de famille avec quatre enfants (abattement de 100.000 FB) ayant 100.000 FB paiera 0% d'impôt (car $100.000 - 100.000 = 0$), et un chef de famille avec quatre enfants ayant 400.000 FB paiera un impôt de 3,75% sur les 400.000 FB (car $400.000 - 100.000 = \frac{3}{4}$ du patrimoine donc $\frac{3}{4} \times 5 = 3,75$)¹⁰⁹.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁶ *Loc.cit.*

¹⁰⁷ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi, rapport du 13 juin 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°135, p. 1.

¹⁰⁸ Projet de loi établissant un impôt sur le capital, exposé des motifs du 16 mai 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°120, pp. 1-2.

¹⁰⁹ *Loc.cit.*

Avant d'en finir avec la présentation des projets financiers, il est intéressant de s'arrêter sur un dernier élément, véritablement central, de l'impôt spécial sur le capital : la taxation de la fortune mobilière. Le projet de loi énonce qu'une déclaration de patrimoine est attendue de la part des contribuables, mais l'absence de moyens de contrôle plus élaborés semble étrange à première vue. N'importe quel prédécesseur d'Eyskens au 12 rue de la Loi aurait pu lui expliquer qu'il devrait s'attendre à des fraudes gigantesques sur les capitaux réellement possédés par les Belges. C'est après tout ce qui se passe pour toutes les lois fiscales votées successivement en Belgique qui s'intéressent de près ou de loin aux capitaux mobiliers, et cela depuis la première tentative des Allemands de taxer la fortune mobilière en 1917. Baudhuin lui-même estime dès 1942 qu'un impôt sur le capital aura de bonnes chances d'être créé après la guerre, mais qu'il sera peu efficace, d'une application médiocrement équitable et sans chances de succès¹¹⁰. Eyskens est-il un doux rêveur qui pense, peut-être un peu comme Ingenbleek dans son ouvrage de 1917, que la guerre créera une solidarité suffisante pour que les fraudes soient minimales du simple fait de la bonne morale des contribuables ?

La réponse est évidente pour Eyskens : il dispose d'un formidable cadastre des fortunes depuis octobre 1944. On s'en rappelle, l'opération Gutt comprenait une déclaration des billets et des comptes en banque, une déclaration des assurances et une déclaration des titres. L'État possède donc un aperçu presque parfait de l'état des fortunes mobilières par citoyen. Les patrimoines ont bien sûr évolué depuis le mois d'octobre, mais l'impôt spécial sur le capital se basera sur les déclarations faites dans le cadre de l'opération Gutt. C'est un coup d'une fois. Le projet de loi ne suggère pas de créer un cadastre permanent des fortunes, ce que Gutt se refusait également à faire. Mais c'est une opportunité unique dans l'histoire du pays qui s'est présentée à Eyskens. Et il compte bien la saisir pour taxer le plus largement possible les 62,5 milliards de FB qui demeureront définitivement bloqués. Toutefois, pour les actions et parts dans les sociétés belges, l'impôt spécial serait remplacé par une autre méthode : les sociétés devront créer, au profit du Trésor, de nouvelles actions à concurrence d'un vingtième des titres existants. En contrepartie de l'attribution à l'État des titres ainsi créés, les actionnaires ne seront pas imposés du chef de leurs actions¹¹¹. Que l'État devienne dès lors un actionnaire dans les sociétés belges à raison d'un vingtième des titres inquiète cependant sérieusement les milieux boursiers et financiers¹¹². Lors d'une conférence donnée le 25 mai à la tribune de la Chambre de Commerce de Bruxelles, le sénateur Loumaye déclare voir dans les projets Eyskens une forte humanisation du projet Gutt mais que la menace de l'esprit d'épargne y reste grave¹¹³.

Le projet d'impôt sur le capital est examiné en commission des Finances au cours de neuf séances, en présence d'Eyskens et de Schreuder. Si son principe rallie tous les suffrages « devant les nécessités inéluctables de la situation actuelle créée par la guerre », des divergences se manifestent vis-à-vis des modalités. Les membres socialistes et communistes expriment par exemple leur préférence pour des taux progressifs. Eyskens leur concède qu'un impôt progressif « répond mieux qu'un impôt proportionnel à une idée de justice » mais que ce serait là « une entreprise qui dépasserait, dans notre pays, les possibilités techniques de l'administration »,

¹¹⁰ Fernand BAUDHUIN, *Les théories modernes, op.cit.*, p. 88.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 4.

¹¹² *Moniteur des intérêts matériels*, 25-26-27 mai 1945.

¹¹³ *Ibid.*, 28-29 mai 1945.

soulignant toutefois que les abattements prévus au projet « réalisent une sorte de dégression dans l'impôt et aboutissent en fait à une certaine progressivité »¹¹⁴.

Les communistes critiquent également l'exonération des meubles meublants, ce qui favoriserait d'après eux les plus riches. Au contraire, Eyskens estime qu'il faut en faire abstraction « parce que tous ceux qui possèdent quelque chose commencent par posséder – et souvent exclusivement – des meubles », ce qui concerne avant tout « les plus pauvres, de même que la petite classe moyenne ». En outre, ce sera un casse-tête pour l'administration, il y aura « des dossiers par millions » et il faudra « des évaluations à l'infini et des contrôles vexatoires et souvent inefficaces »¹¹⁵.

Certains conservateurs s'offusquent de voir la fortune mobilière frappée par l'impôt alors que « la monnaie s'est déjà si singulièrement anémiée et que leurs détenteurs sont donc déjà plus que suffisamment frappés », mais Eyskens assure que la mesure permettra au contraire de sauver les avoirs monétaires en assainissant la monnaie et en évitant une dévaluation¹¹⁶. L'impôt sur le capital pourrait rapporter quelque 28 milliard, estime-t-il. Si le projet est accepté avec les autres et si le pays veut travailler, conclut Eyskens devant la commission, « nous sommes sur du béton »¹¹⁷. Quelques séances de travail plus tard, l'impôt sur le capital est adopté par quinze voix contre une abstention¹¹⁸.

De l'autre côté de la Manche, en Angleterre, la question de l'imposition des bénéfices de guerre s'est également posée dès le début du conflit. Le gouvernement travailliste de Clement Attlee, fraîchement arrivé au pouvoir, doit décider en 1945 du futur des impôts de guerre sur les profits des compagnies, mis en place au cours du conflit durant les années 1942-1943, tout en maintenant une certaine source de revenus pour les finances publiques. L'exécutif s'est alors attaché à un programme d'égalité et de justice sociale, de sorte que la taxation de l'industrie est au cœur de l'attention de l'administration, certains membres du Parti travailliste se montrant favorables aux nationalisations, d'autres tenant simplement à réfléchir sur les moyens de contrôler le secteur industriel qui resterait largement entre les mains de privés : est-ce que le marché pourvoit la meilleure manière d'allouer les ressources ? Le marché privé devrait-il être remplacé par la propriété collective ou les entreprises devraient-elles être contrôlées en vue de réconcilier l'incitation de la croissance économique avec le désir d'empêcher la réapparition de grosses fortunes ? Le résultat sera un impôt sur les profits mis en place par le Chancelier de l'Échiquier Hugh Dalton en 1947, conformément aux options considérées par l'économiste Keynes¹¹⁹.

En France, l'impôt est envisagé à la Libération comme une arme destinée à sanctionner les crimes commis sous l'occupation. Une ordonnance du 18 octobre 1944 promulgue la confiscation des profits illicites. La dimension civique de l'impôt est également affirmée à travers la création, par une ordonnance du 15 août 1945, d'un impôt de solidarité nationale. Ce prélèvement extraordinaire, qui porte à la fois sur le patrimoine et sur l'enrichissement réalisé entre 1940 et 1945, possède des taux fortement progressifs : la fraction du patrimoine supérieure à 300 millions de francs français est taxée à 20%, tandis que les enrichissements supérieurs à 5 millions sont purement et simplement confisqués par un taux d'imposition de 100%. La mesure est unique dans l'histoire

¹¹⁴ Projet de loi établissant un impôt sur le capital, rapport du 23 août 1945, *Doc.*, Ch., 1944-1945, n°186, pp. 1-3.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 30.

¹¹⁹ Martin DAUNTON, *Just taxes, op.cit.*, pp. 196-200.

de la France¹²⁰. Elle offre en outre à l'administration un recensement déclaratif des patrimoines, autrement dit une source de référence précieuse pour le contrôle des autres impôts, mais il est supprimé quelques années plus tard¹²¹.

Les deux guerres mondiales ont systématiquement favorisé avec une certaine facilité, au sein des pays belligérants, l'imposition des grandes fortunes au nom d'une certaine justice fiscale et d'une solidarité entre riches et pauvres, tous citoyens d'un même État. En Belgique, Eyskens en est totalement conscient. Il écrit dans ses mémoires que les trois impôts spéciaux n'ont été concevables « que dans les circonstances de l'époque », alors que la guerre fait encore rage dans les premiers mois de l'année 1945 lorsqu'il entame la préparation de ses projets financiers, créant « un climat particulier dans lequel il fut possible de concevoir et d'imposer des mesures qui, sans cela, n'auraient jamais été acceptées »¹²².

Mais Eyskens n'aura pas l'occasion de défendre son programme. Le roi Léopold III vient d'être libéré par l'armée américaine au début du mois de mai. Le souverain veut rentrer en Belgique. Les catholiques du PSC-CVP sont favorables à son retour au pouvoir, les libéraux souhaitent son effacement, les socialistes et les communistes réclament son abdication. Ce qui sera connu sous le nom de la Question royale fait voler en éclat la quadripartite. Le 17 juillet, les ministres sociaux-chrétiens donnent leur démission¹²³.

4) Un moment de solidarité nationale

Suite à la démission des ministres sociaux-chrétiens, l'UDB, qui n'a pas encore pris part une seule fois au processus électoral, accepte d'entrer dans l'exécutif aux côtés des socialistes, des libéraux et des communistes. Le 2 août, c'est donc principalement une coalition de gauche, toujours dirigée par Achille van Acker, qui prend les rênes du pouvoir¹²⁴. Rejeté dans l'opposition, le PSC-CVP continue d'affirmer son grand attachement au roi Léopold III, toujours en exil. Mais si les sociaux-chrétiens font front commun dans la défense du roi face au monde extérieur, ils sont eux-mêmes déchirés par des dissensions internes à cet égard. Dans cette atmosphère de polarisation croissante entre partisans et opposants du roi, ce sont les premiers qui l'emportent au sein du PSC-CVP : le parti se fait de plus en plus ultra-léopoldiste¹²⁵. Les autres partis soutiennent de leur côté le prince Charles, qui est convaincu que sa mission se limite à – selon ses propres mots – « sauver le broil »¹²⁶.

Les catholiques n'étant plus membres de l'exécutif, le portefeuille des Finances ne peut plus être attribué à Eyskens. Van Acker fait appel à un directeur de la Banque nationale, Franz de Voghel, proche de l'UDB. Sa nomination est fortement discutée au sein de la BNB. Le gouvernement est majoritairement de gauche et la crainte d'une nationalisation accélérée de pans entiers de l'économie est devenue très vive suite au départ des catholiques. De Voghel entre finalement au gouvernement comme « technicien » détaché de la Banque nationale, tandis que les autres membres

¹²⁰ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, pp. 379-380.

¹²¹ Alexis SPIRE, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'Agir, 2012, p. 21.

¹²² Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 183.

¹²³ Mark VAN DEN WIJNGAERT, « De "catholique" à "chrétien et populaire" (1936-1951) », *op.cit.*, pp. 44-45.

¹²⁴ Pascal DELWIT, *La vie politique*, *op.cit.*, pp. 130-131.

¹²⁵ Mark VAN DEN WIJNGAERT, « De "catholique" à "chrétien et populaire" (1936-1951) », *op.cit.*, pp. 48-49.

¹²⁶ Vincent DUJARDIN, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *La Belgique sans Roi*, *op.cit.*, pp. 101-102.

du comité de direction de la BNB se rassurent qu'avec lui, ils pourront tabler sur une politique monétaire orthodoxe¹²⁷. Pour van Acker, il est hors de question de reporter plus longtemps le vote des projets financiers, encore moins de les remanier. Il en réclame le vote immédiat¹²⁸. Eyskens étant parti, il incombe à de Voghel de les défendre. La plus grande opération fiscale de l'histoire belge peut continuer.

Le 16 août, de Voghel vient défendre les projets financiers d'Eyskens devant la Chambre. C'est une séance historique, car elle marque la fin de la Seconde Guerre mondiale et la reddition officielle du Japon. Deux drapeaux belges sont déployés au fond de l'hémicycle, encadrant la statue du roi Léopold I^{er}, tandis que sur toute la largeur de la salle, sont arborés les drapeaux des Nations Unies. De Voghel tient tout d'abord à rendre « publiquement hommage » à son prédécesseur, « pour le dévouement, la clairvoyance et la détermination avec lesquels il a poursuivi le redressement de la situation financière du pays et en particulier l'élaboration des projets fiscaux ». De Voghel se lance ensuite dans la présentation des cinq projets de loi et termine son discours en insistant sur la nécessité de voter les trois impôts spéciaux et sur « l'intérêt supérieur du pays [qui] commande aujourd'hui qu'une solution intervienne sans nouveau délai » afin de « dissiper l'inquiétude » et d'en revenir « au plus tôt aux règles usuelles de bonne gestion en matière financière et monétaire ». Eyskens, présent sur les bancs de l'opposition, approuve immédiatement les paroles du Ministre comme s'il les avait lui-même prononcées. Il prie les députés de voter rapidement l'exécution intégrale du plan financier, sous les applaudissements de tous les bancs de la Chambre : « Si le gouvernement réalise ce programme, il réussira l'assainissement monétaire et financier. Personnellement, je souhaite qu'il réussisse. C'est l'intérêt du pays qui le commande. »¹²⁹

Les débats, qui s'étendent du 16 au 30 août, offrent la même scène totalement inhabituelle à de nombreuses occasions. Le plus ardent défenseur des projets financiers à prendre systématiquement la parole, et cela bien plus que Franz de Voghel, est Gaston Eyskens. C'est donc un membre de l'opposition catholique qui soulève le plus grand nombre d'applaudissements de la majorité. On comprend l'empressement d'Eyskens à voter les nouvelles lois fiscales lorsqu'il déclare que le PSC-CVP « veut être une opposition s'inspirant de l'intérêt national »¹³⁰ ; l'instabilité gouvernementale est telle que trois ministres des Finances se sont succédés sans pouvoir mettre en application le programme financier nécessaire au redressement du pays. De Voghel reconnaît lui-même que son « honorable prédécesseur défend avec plus de vigueur et certainement beaucoup plus d'éloquence [qu'il] ne pourrait le faire, les projets qui sont soumis »¹³¹. Eyskens souligne toutefois dans ses mémoires que son attitude n'a pas été appréciée par tous les députés catholiques – dont Albert de Vleeschauwer – certains trouvant qu'il apporte un trop grand soutien au gouvernement¹³².

Du côté socialiste, le député Louis Piérard constate à son tour que partout « tant sur les bancs de l'opposition que sur ceux de la majorité, on se rend compte de la gravité du problème à

¹²⁷ René BRION, Jean-Louis MOREAU, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971. La politique monétaire belge dans une Europe en reconstruction (1944-1958)*, Bruxelles, BNB, vol. 2, 2005, pp. 38-39.

¹²⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 3 août 1945, p. 3.

¹²⁹ Projet de loi relatif aux avoirs monétaires bloqués ou temporairement indisponibles, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 16 août 1945, pp. 665-669.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 671.

¹³¹ *Ibid.*, séance du 17 août 1945, p. 699.

¹³² Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 221.

résoudre ». Il ajoute que « c'est tout de même un signe des temps que, dans les quatre projets qui nous sont soumis, il s'en trouve un qui nous propose un impôt sur le capital » car avant la Seconde Guerre mondiale, quand « on préconisait un impôt de cette espèce », les membres libéraux et catholiques de la Chambre ainsi que les milieux fortunés de la société criaient « à l'abomination », dénonçant « comme de dangereux révolutionnaires ceux qui se permettaient de parler d'un impôt sur le capital ». Piérard pense que la Chambre et le pays comprennent que « devant une situation financière aussi grave que celle qui se présente au lendemain de cette guerre effroyable, alors que le pays est là devant nous pantelant et meurtri, l'impôt sur le capital apparaît comme une mesure de solidarité nationale » surtout que l'expérience de la Première Guerre mondiale permet déjà de ne pas espérer beaucoup quant aux réparations financières de l'Allemagne « coupable et condamnée »¹³³. Les députés de l'ancien Parti ouvrier, désormais renommé en Parti Socialiste Belge (PSB) veulent éviter à tout prix une dévaluation du franc belge, qui serait bien pire qu'un impôt sur le capital. « Nous avons le choix entre deux moyens », déclare le socialiste Corneille Embise, « faire les sacrifices qui s'imposent et qui sont possibles ou bien prendre la voie facile de la dévaluation. »¹³⁴

Les conservateurs de la droite reconnaissent également la nécessité des impôts spéciaux. Le vieux baron Robert De Kerchove d'Exaerde admet que l'impôt sur le capital « est une mesure de salut public » même s'il ne l'aime pas car cela reste une « mesure de spoliation », alors que l'industrie belge « a besoin de tant de capitaux pour se refaire, au moment où tant de personnes ont souffert de la guerre et doivent reconstruire leur maison ». Il met cependant deux conditions à son vote. La première est de ne pas consacrer les milliards récoltés aux dommages de guerre qui engloutiront le budget public ; la seconde tient à « l'ère d'économie » dans laquelle la Belgique doit rentrer¹³⁵. La réduction des dépenses pour équilibrer le budget déficitaire demeure, sans étonnement, le mantra des chrétiens conservateurs.

Marcel Philippart, un autre conservateur de longue date, insiste sur le fait que « jamais occasion plus favorable ne s'est offerte à une opposition parlementaire pour refuser son vote à pareilles charges fiscales et financières » alors que le gouvernement au pouvoir est une « conjuration des gauches » qui « poursuit l'instauration du travaillisme en Belgique » et qui ne peut en aucune façon représenter « ni la droite, ni le parti catholique, ni le pays catholique ». Il estime que les projets d'impôts spéciaux sont « singulièrement impopulaires » mais il les votera, parce que la droite « a un long passé d'honneur » et qu'elle « n'a jamais eu peur de ses responsabilités » face à la situation économique de la Belgique. On peut imaginer que les socialistes, se rappelant l'opposition de la droite en 1938 aux projets fiscaux du gouvernement Janson, n'en ont probablement pas cru leurs oreilles. Mais Philippart reste impassible. Son parti votera les charges fiscales exceptionnelles de 50 milliards de FB que doivent rapporter les impôts spéciaux car il s'agit de leur « devoir » de « faire tout pour sauver la monnaie et redresser une situation financière singulièrement périlleuse ». Tout comme le Parti socialiste, il veut éviter une troisième dévaluation, après celles de 1926 et 1935, « quelle que soit la note à payer ». Il rappelle enfin que les projets fiscaux ont été élaborés par ses collègues de la droite et que la gauche ne peut pas « s'attribuer le monopole de la générosité sociale » dans les réformes de l'après-guerre¹³⁶. Il conclut, sous les applaudissements de la droite, que ces

¹³³ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 16 août 1945, p. 677.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 680.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 678-679.

¹³⁶ *Ibid.*, pp. 686-687.

mesures ne peuvent être permanentes, que des économies drastiques doivent être réalisées et que des compensations doivent être données à ceux qui vont payer ces nouveaux impôts. Son discours, digne de l'ancien dirigeant catholique Charles Woeste, semble issu d'un temps révolu, d'une époque où la Belgique était un paradis fiscal décomplexé il y a déjà plus de trois décennies :

« C'est la rançon que [les Belges] exigent : qu'on leur rende un peu de liberté, qu'on les laisse travailler et produire. Il est temps. Et qu'on les laisse produire à d'autres fins que pour nourrir la machine de l'État. Le dirigisme a fait faillite. Ah ! Je veux bien que pendant un certain temps, il faut encore s'accommoder d'une orientation de la production par l'État, mais votre devoir est de préparer votre effacement, l'atténuation progressive de ce malsain dirigisme et de hâter la restauration des libertés qui ont fait de notre Belgique le pays le plus prospère du monde et le plus actif de l'Europe. »¹³⁷

L'opposition catholique serait donc acquise aux projets financiers. En fait, ce sont plutôt les communistes, pourtant membres de la majorité, qui s'avèrent être les plus réfractaires aux impôts spéciaux, qui seraient approuvés avant tout par les « possesseurs de capitaux », mais pas spécialement par le reste du peuple belge, selon le député communiste Jean Borremans. « Des impôts démocratiques et progressifs, l'application intégrale de la confiscation des biens, sans possibilité de fraudes fiscales, des bénéfices réalisés avec l'ennemi et la taxation des autres bénéfices de guerre, voilà ce que veut la majorité du pays. » Le PCB ne rejettera pas tous les projets cependant, mais son adhésion au programme fiscal semble assez compromise, exigeant que l'impôt sur le capital soit progressif, que seuls les petits avoirs de moins de 15.000 FB soient débloqués, et qu'un cadastre des fortunes actuelles soit établi afin d'empêcher les fraudes des riches Belges et des holdings. Eyskens s'emporte face au député communiste : « Vous rendez-vous compte du caractère démagogique de votre demande ? » Socialistes et libéraux pensent probablement la même chose, car Borremans retourne s'asseoir à la fin de son discours sans soulever le moindre applaudissement de la majorité¹³⁸.

Les discussions des articles des cinq projets sont extrêmement longues. Tous les partis soutiennent le programme financier en général, mais le diable se cache dans les détails. La loi concernant les avoirs monétaires est massivement votée par 110 oui et deux non (d'un catholique et d'un libéral) ; l'amendement du communiste Borremans concernant le déblocage des petits avoirs n'est pas adopté¹³⁹. La loi portant sur l'amnistie fiscale est adoptée par 136 oui et une abstention¹⁴⁰. Lorsque l'impôt spécial sur les bénéfices illicites de guerre est débattu, Charles Derbaix, rapporteur de la commission issu de l'opposition PSC-CVP, s'attend au soutien de toute la Chambre, au nom de la justice fiscale qui est au cœur du projet :

« Le projet établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi est le premier des trois grands projets fiscaux par lesquels le gouvernement entend réaliser le redressement de la situation financière du pays, ébranlée par les entreprises de toutes espèces, - contributions de guerre, impositions de toute nature, réquisitions massives et multiples, - dont l'ennemi a écrasé la Belgique au cours des cinq années d'occupation. C'est de ces trois projets, le plus simple et le plus radical et aussi celui qui répond le plus impérieusement au besoin de justice et au souci de moralité publique qui imprègnent si profondément si

¹³⁷ *Ibid.*, p. 687.

¹³⁸ *Ibid.*, séance du 17 août 1945, pp. 693-696.

¹³⁹ *Ibid.*, séance du 24 août 1945, p. 825.

¹⁴⁰ Projet de loi relatif à l'amnistie fiscale, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 28 août 1945, p. 860.

profondément l'opinion unanime du pays. Ce n'est pas qu'une simple mais très réelle satisfaction psychologique, susceptible de rendre le contribuable plus docile et plus résigné à supporter stoïquement les lourdes charges fiscales qui vont lui être imposées, de savoir que les profits retirés de la collaboration avec l'ennemi sont, avant tous autres et plus sévèrement que tous autres, taxés par une confiscation totale. C'est aussi et surtout une question d'élémentaire justice et d'indiscutable équité ! »¹⁴¹

Le seul impôt de l'histoire qui possède un taux de 100%, visant donc une confiscation totale des bénéfices de la collaboration avec l'Allemagne nazie, est adopté à l'unanimité par les élus du peuple belge : 112 oui¹⁴².

Les discussions autour des articles de l'impôt spécial sur les bénéfices licites s'étalent du 22 au 24 août. Le député libéral Henri Liebaert, rapporteur de la commission des Finances, rappelle « qu'il s'agit d'un projet extraordinaire instituant une taxation dont l'incidence dépasse dans des proportions considérables celle de toutes les lois fiscales qui ont été votées antérieurement ». En fait, les débats s'éternisent sur les taux progressifs de l'impôt – 70 à 95% – qui sont jugés comme « véritablement confiscatoires » par la droite catholique et libérale. Au sein même de la commission des Finances, certains membres ont estimé que les taux de l'impôt sont « exagérés » et qu'il y a lieu de revenir au taux maximum de 70% établi par l'impôt sur les bénéfices créé le 10 mai 1940 par Camille Gutt afin « de restaurer la confiance » du commerce et de l'industrie et favoriser la reprise économique. « Je pourrais vous parler de la poule aux œufs d'or et du ministre des Finances qui est assis sur une branche et qui la scie lui-même », déclare Liebaert en parlant des industries qu'il s'agirait d'aider plutôt que de les étrangler avec la fiscalité, avant d'ajouter, sous les rires de l'assemblée : « C'est comme si, étant donné deux sinistrés par des bombes V1, l'un étant complètement sinistré, l'autre ne l'étant qu'à moitié, on disait : nous allons détruire ce que possède encore le second sinistré, ainsi tout le monde sera mis sur le même pied. »¹⁴³

Philippart, le conservateur catholique, dépose un amendement visant à réduire le délai d'application de l'impôt en le ramenant de 10 à 5 ans, car il serait inadmissible que les industries soient aussi longtemps menacées par l'application éventuelle de l'impôt ; il dépose un autre amendement visant à ne pas tenir compte des plus-values réalisées en valeurs étrangères, puisque le franc belge a connu une forte dépréciation à cause de l'occupation¹⁴⁴. Baudhuin estime également que les taux de l'impôt sont exagérés, rendant « irrémédiables les injustices »¹⁴⁵.

Mais il n'y a pas que les conservateurs qui soient frileux de voter l'impôt spécial. Pour d'autres raisons, le PCB n'aime pas beaucoup le projet de loi en l'état. Certes, Borremans marque tout d'abord le soutien total de son parti sur le principe du projet qui « doit frapper les bénéfices plantureux constitués par les profiteurs et les intermédiaires sur les économies, la santé et la misère de la grosse masse des Belges ». Il souligne cependant la difficulté à mettre au point une technique qui permettra de découvrir les bénéfices taxables. Il ne nie pas que le gouvernement dispose d'informations précises depuis octobre 1944, grâce aux vastes opérations de recensement des billets, des titres et autres comptes en banque de l'opération Gutt, mais les résultats de ces recensements

¹⁴¹ Projet de loi établissant un impôt spécial sur les bénéfices résultant de fournitures et de prestations à l'ennemi, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 21 août 1945, p. 730.

¹⁴² *Ibid.*, séance du 24 août 1945, p. 825.

¹⁴³ Projet de loi établissant un impôt extraordinaire sur les revenus, bénéfices et profits exceptionnels réalisés en période de guerre, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, séance du 22 août 1945, pp. 765-768.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 759.

¹⁴⁵ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, *op.cit.*, pp. 56-60.

n'auraient jamais été centralisés et demeureraient dissimulés dans d'innombrables bureaux et institutions, à la grande insatisfaction de Borremans qui reproche à Eyskens « d'avoir payé le public de mots et de n'avoir pas mis au point la seule arme susceptible de provoquer une rentrée massive des impôts ». L'ancien ouvrier wallon estime que l'administration des Finances va devoir enquêter au cas par cas pour chaque contribuable, ce qui serait presque toujours infructueux « car nous voudrions bien savoir par quels moyens l'administration dépistera les quatre ou cinq comptes en banque d'un gros profiteur » à défaut d'une centralisation systématique des avoirs par contribuable. Les fraudes seraient donc inévitables. « La réaction a sabordé le cadastre des fortunes ; les riches ont toujours été très pudiques quand il s'agit de l'évaluation de leurs biens. »¹⁴⁶

Les communistes voteront néanmoins favorablement, faute d'obtenir mieux. Borremans ne peut toutefois s'empêcher de lancer une dernière pique aux conservateurs qui montrent peu d'enthousiasme vis-à-vis de l'impôt spécial sur les bénéfiques licites en se servant d'une image employée par *La Dernière Heure*, le matin même du 23 août, qui s'en prend à Philippart. Parlant des débats des parlementaires, le journal compare les bénéfiques « à un poisson que le gouvernement voudrait enfermer dans les mailles d'un filet » et écrit que les amendements de Borremans tendent à « resserrer les mailles du filet », tandis que ceux de « certains droitiers, notamment M. Philippart » visent au contraire à « élargir les mailles »¹⁴⁷. Le député conservateur dénie évidemment une telle conclusion portée à l'encontre de ses amendements, s'écriant que *La Dernière Heure* l'indiffère. Borremans lui assène qu'il préfère « être du côté de ceux qui resserrent les mailles du filet que ceux qui essaient de les écarter » et qu'il « faut resserrer les mailles autour des profiteurs et des collaborateurs, afin de les empêcher d'échapper à l'impôt », sous les exclamations de soutiens de ses camarades de parti¹⁴⁸.

Les amendements de Philippart et de Borremans ne sont pas adoptés ; l'impôt spécial sur les bénéfiques licites est quant à lui voté par 135 oui, 1 non et 1 abstention¹⁴⁹. Laissons les derniers mots au député libéral Henri Heuse, qui soulève l'enthousiasme et les applaudissements de toute la Chambre :

« Je pense en ce moment à la maxime vieille de plus d'un siècle du révolutionnaire Georges-Jacques Danton. "Tout appartient à la patrie quand celle-ci est en danger", disait-il. Le sang de la jeunesse, l'activité des hommes sous tous ses aspects, sous toutes ses fortunes et aussi le bien de ceux qui en possèdent ou qui, profitant d'une situation exceptionnelle, en accumulent de nouveau, voilà tout ce dont la patrie doit pouvoir disposer. (...) En conséquence, nous devons nous réjouir de ce que le Parlement puisse enfin frapper d'un impôt, qui coopérera au salut de nos finances, ceux dont l'idéal a été peut-être égoïste. (...) Ce sera, messieurs, une loi morale qui prouvera au pays qu'au lendemain d'une guerre, telle que nous l'avons connue, il n'y a pas seulement des paroles, mais aussi des actes nécessaires pour payer le solde des dépenses occasionnées par un ennemi heureusement vaincu. »¹⁵⁰

Il ne reste plus que l'impôt sur le capital, débattu du 29 au 30 août. Le conservateur Léon Porta se sent incapable « d'en chanter sans réserve les louanges », le seul élément en sa faveur étant

¹⁴⁶ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 23 août 1945, p. 772.

¹⁴⁷ *La Dernière Heure*, 23 août 1945.

¹⁴⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 23 août 1945, p. 772.

¹⁴⁹ *Ibid.*, séance du 28 août 1945, p. 859.

¹⁵⁰ *Ibid.*, séance du 22 août 1945, p. 768.

sa « nécessité inéluctable »¹⁵¹. Son collègue Robert de Kerchove d'Exaerde affirme à nouveau que le principe de l'impôt sur le capital ne lui est pas non plus « sympathique » et qu'il ne votera le projet que parce que c'est « une mesure de salut public ». Il estime cependant que le moment est mal choisi pour mettre en place un tel impôt et qu'il faudrait plutôt attendre les périodes de grande prospérité¹⁵². Défendant la même ligne, Philippart rappelle que l'opposition catholique votera les projets fiscaux par « acte de civisme », quitte à négliger le souci électoral¹⁵³. Cela a déjà été mentionné dans les débats précédents ; la droite se prête au jeu de l'impôt sur le capital à la condition de réduire les dépenses publiques. Eyskens lui-même déclare qu'il ne faut pas augmenter les dépenses. Ce n'est pas seulement une question de solidarité avec la droite du PSC-CVP, c'est une question de bon sens financier, comme il l'explique à de Voghel :

« Monsieur le ministre, l'impôt sur le capital, j'en suis convaincu, sera voté par la Chambre. D'aucuns vont voter cet impôt peut-être avec enthousiasme, d'autres avec conviction et d'autres encore avec résignation. (...) Au cours de nos débats, M. Liebaert a parlé, à un certain moment, d'un monsieur occupé à scier la branche d'arbre sur laquelle il est assis. Ce monsieur dont parlait M. Liebaert, c'est vous ! Le ministre des Finances se trouve dans une position d'équilibre instable, installé sur une branche d'arbre. Il tient d'une main les lois fiscales ; bientôt il s'adressera aux contribuables qui subiront la plus grande saignée fiscale connue dans l'histoire du pays. Messieurs, avant la guerre, on levait annuellement dans le pays pour quelque 3 milliards et demi d'impôts directs. Les projets que nous allons voter auront pour conséquence de demander quelque cinquante milliards aux contribuables. Donc, d'une main, M. le ministre des Finances s'avance vers le contribuable pour percevoir les impôts, de l'autre main, il tient une scie : celle des dépenses. C'est ainsi qu'il risque de démolir d'un côté ce qu'il a construit de l'autre. Votre tâche, monsieur le ministre, c'est de maintenir les dépenses dans des limites raisonnables, afin de ne pas compromettre l'équilibre de l'édifice que nous sommes en train de construire, grâce au vote des projets de loi fiscaux. Je vous demande donc, monsieur le ministre, de ne pas scier la branche sur laquelle vous êtes assis. »¹⁵⁴

Fidèle à sa manière de débattre, Borremans s'attaque vigoureusement à la droite qui serait réticente de voter un impôt sur le capital, alors qu'au moment où « les travailleurs sont tellement dénués » et où « le relèvement des ruines causées par la guerre exige une charge fiscale écrasante de la part de la collectivité », le PCB ne peut qu'approuver « un impôt frappant les détenteurs de capitaux ». Mais Borremans s'étonne qu'au lendemain de la guerre, dont l'enjeu « a été la vie ou la mort des démocraties », ce nouvel impôt soit établi « d'une façon tellement antidémocratique » et constitue « un véritable recul sur nos traditions fiscales ». Ses critiques portent sur trois aspects : une absence de taux progressifs¹⁵⁵, une injuste exonération faite aux meubles meublants (mobilier, objets d'art, bijoux, collections, etc.) qui seraient plus « importants qu'on ne veut le laisser paraître » et auraient été évalués en 1939 à environ 43 milliards de FB, soit 10% de la fortune belge¹⁵⁶, et une

¹⁵¹ Projet de loi établissant un impôt sur le capital, *Ann. Parl.*, Ch., 1944-1945, 29 août 1945, p. 864.

¹⁵² *Ibid.*, p. 865.

¹⁵³ *Ibid.*, p. 874.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 868.

¹⁵⁵ Si Eyskens avait fait remarquer que la progressivité en matière d'impôt amènerait à des fraudes inévitables, l'élu communiste trouve cette affirmation « un peu osée », s'exclamant : « que penseriez-vous d'un projet de loi en matière pénale qui tiendrait à ne pas poursuivre pour vol, sous prétexte que trop de vols sont commis ? (...) Vous refusez la progression en matière d'impôt parce que vous estimez qu'il y a trop de fraude. Vous capitulez devant les fraudeurs à l'impôt et cela n'est pas très juste de la part d'un gouvernement démocratique. » *Ibid.*, p. 869.

¹⁵⁶ Borremans affirme que « ce n'est un secret pour personne que les bénéfices réalisés par les hommes du marché noir ont généralement été convertis en meubles et en collections », que « ces bénéfices ont déjà échappé à l'impôt, par le fait que le gouvernement s'est refusé à faire le recensement de ces objets » et que l'impôt sur le capital, tel qu'il se présente, fera encore échapper ces biens à la taxation. Quant à l'argument que cela compliquerait trop le travail de l'administration des Finances, Borremans fait

absence de cadastre des fortunes pour empêcher « la fraude fiscale qui sévit à l'heure actuelle sur une large échelle dans tout le pays. »¹⁵⁷

L'élu communiste prêche dans le vent. Aucun autre parti ne partage ses critiques. Le socialiste Max Buset rebondit sur la critique de l'absence de progressivité pour le mettre sur le dos des catholiques. Il commence par dénoncer « une propagande habile » qui a représenté les socialistes comme « les champions de l'impôt sur le capital » alors que c'est « une pure légende ». Ce sont les catholiques, soucieux de remplacer le projet de loi de Gutt à travers le travail d'Eyskens, qui ont amené l'impôt sur le capital. Le Parti socialiste aurait souhaité un impôt avec des taux progressifs et auquel les biens mobiliers n'échapperaient pas à l'imposition, ainsi qu'un cadastre des fortunes pour obtenir un instrument de contrôle nécessaire à l'application de la loi. Mais il fallait bien mettre de l'eau dans son vin et œuvrer à un programme fiscal qui obtienne le plus large soutien, en particulier lorsqu'il s'agit de voter un impôt sur le capital qui n'a jamais reçu les faveurs de la droite avant-guerre¹⁵⁸.

Pour des raisons idéologiques ou pragmatiques, tous les partis à l'exception du PCB sont d'accord. L'impôt sur le capital sera proportionnel et ne reposera que sur les déclarations obtenues dans le cadre de l'opération Gutt, et non sur un cadastre actualisé des fortunes. L'impôt spécial est presque unanimement voté par 136 oui contre 1 non (du catholique de Vleeschauwer, qui n'a guère apprécié les interventions d'Eyskens trop favorables au gouvernement)¹⁵⁹. C'est acté. L'opération Eyskens est enfin lancée. Sa mise en application nécessite la création de services temporaires au sein de l'administration, qui se retrouvent confrontés à l'énorme difficulté de rassembler une documentation provenant de multiples sources, ainsi qu'à une pénurie d'agents formés¹⁶⁰.

C'est une véritable union nationale, certes éphémère, qui aura réussi à rassembler tous les partis, y compris de l'opposition, pour le plus vaste programme fiscal jamais lancé en Belgique. Cette union sacrée avait déjà permis l'introduction d'un impôt spécial sur les bénéficiaires de guerre, des impôts cédulaires sur les revenus et de la supertaxe en 1919. L'histoire se répète à nouveau en 1945. D'après Eyskens, les mesures fiscales auraient atteint un rendement total de 47,2 milliards de FB à la fin des années 1940. L'impôt sur le capital rapporterait à lui seul 31,8 milliards¹⁶¹. Le montant total des trois impôts spéciaux s'établit en effet à 47,7 milliards de FB en 1950, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous. Contrairement aux années 1920, la Banque nationale ne note aucune évasion massive de capitaux à l'application des mesures fiscales, en raison du blocage des avoirs de l'opération Gutt¹⁶².

remarquer que vu le nombre d'amendements qui ont déjà été déposés (plus de 33), le projet en lui-même est déjà complexe et que cela « n'est pas de très bonne augure pour ceux qui seront chargés de son application » *Ibid.*, p. 869.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 870.

¹⁵⁸ *Ibid.*, pp. 875-876.

¹⁵⁹ *Ibid.*, séance du 30 août 1945, p. 917.

¹⁶⁰ AGR, MF/SG, vol. 2, farde 612, « Note pour M. le ministre des Finances », 12 décembre 1946, p. 2.

¹⁶¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, pp. 185-186.

¹⁶² BNB, *rapport annuel 1945, op.cit.*, p. 18.

Tableau 17 : recettes des impôts spéciaux d'assainissement monétaire (1946-1950)

	Recettes des impôts spéciaux (en millions de FB)					Intérêts de retard (en milliers de FB)				
	1946	1947	1948	1949	1950	1946	1947	1948	1949	1950
Impôt sur les bénéfiques illicites	?	2.500	2.100	1.100	/	?	190.000	144.007	275.000	195.000
Impôt sur les bénéfiques licites	?	4.500	3.200	2.000	/	?	320.000	465.677	525.000	360.000
Impôt sur le capital	?	5.000	4.000	2.500	/	?	2.000	15.484	5.000	15.000
Sous-total par colonne	18.001	12.000	9.300	5.600	/	300.000	512.000	625.168	805.000	570.000
Sous-total des recettes et des intérêts	44.901 (millions de FB)					2.812.168 (milliers de FB)				
Total général	47.713.168.000 FB									

Source : Calculs sur base du budget des recettes et des dépenses pour 1947, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 4, p. 47 ; du budget des recettes et dépenses pour 1948, *Doc.*, Ch., 1947-1948, n° 4, p. 159 ; du budget des recettes et des dépenses pour 1949, *Doc.*, Ch., 1948-1949, n° 4, p. 71 et du budget des Voies et Moyens pour 1950, *Doc.*, Ch., 1949-1950, n° 4/I, pp. 66-67. Le budget des recettes et des dépenses pour 1946 n'ayant pas été imprimé, je n'ai trouvé que les totaux des impôts spéciaux et des intérêts de retard : Budget extraordinaire pour 1946, *Doc.*, Ch., 1945-1946, n° 4/XXIII, p. 18.

Cette opération fiscale de grande envergure est le complément nécessaire de l'opération Gutt et va permettre de résorber l'endettement né des avances de la Banque d'émission durant l'occupation nazie. L'opération Eyskens, qui visait à ramener 50 milliards de FB, est donc une vraie réussite qui permettra le « miracle belge » de redressement économique durant les années directes de l'après-guerre¹⁶³. Et c'est l'opération Gutt d'octobre 1944 qui l'a rendu possible. Sans cet éphémère cadastre des fortunes, l'application des trois impôts spéciaux se serait heurtée à des fraudes gigantesques, comme dans les années 1920. L'élue communiste Borremans prédisait des fraudes énormes faute d'un cadastre actualisé et centralisé. Il s'est donc en partie trompé. Les arrêtés-lois d'octobre 1944 ont suffi, même si des opérations frauduleuses sont avérées. « Le trafic des vieux billets est plus florissant que jamais », écrit un militant socialiste au président Max Buset, en novembre 1948, en référence à la condamnation à plusieurs années de prison d'un commis de la Banque nationale et de quatre fonctionnaires du service de déblocage des billets¹⁶⁴.

Mais le député du PCB marque tout de même un point. Un tel programme financier ne sera certainement plus jamais possible en Belgique sans un cadastre des fortunes. Il est faux de croire que la Seconde Guerre mondiale aurait créé les conditions morales suffisantes pour que la population belge consente volontairement à un accroissement fiscal conséquent au nom de

¹⁶³ Jean SNOY ET D'OPPUERS, « Le secret de notre restauration économique », *Revue Générale*, avril 1948, p. 821.

¹⁶⁴ IEV, *Max Buset*, farde 198, « Les opérations irrégulières de déblocage », 5 novembre 1948.

l'entraide collective et de la justice sociale. Cela n'était d'ailleurs pas plus vrai à la sortie de la Première Guerre mondiale, quand bien même ces thématiques sont systématiquement présentes dans le débat public dans les deux après-guerres. Sans une législation suffisante pour permettre l'application correcte et réelle des impôts nouveaux, la plus grande opération fiscale de l'histoire aurait été invariablement confrontée à des fraudes et des évasions de capitaux sur une large échelle.

La Belgique n'a plus jamais adopté d'impôt sur le capital – si l'on ne tient pas compte des droits de succession – alors que beaucoup de pays au système fiscal similaire l'ont fait dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni et la République d'Irlande adoptent alors un impôt sur le capital qui finit par peser un peu plus de 10% des recettes fiscales dans les années 1960. Le Danemark, la France, l'Allemagne de l'ouest, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas possèdent aussi chacun un impôt sur le capital qui représente entre 2 et 5% du total des recettes fiscales durant la même période¹⁶⁵. L'économiste Max Frank note également son existence en Finlande, en Norvège, en Suède et en Suisse ; son taux de taxation ne dépasse 1% que dans les pays scandinaves. Et pourtant, « dans un pays comme la Belgique », écrit-il en 1978, « le thème de l'introduction d'un impôt annuel sur le patrimoine provoque dans de nombreux milieux des réactions hostiles de nature véritablement viscérale. »¹⁶⁶

De son côté, Fernand Baudhuin s'est toutefois montré assez critique, expliquant que la Belgique a poursuivi son endettement durant la période de perception des impôts spéciaux jusqu'en 1949, de telle sorte que le plus grand programme financier de l'histoire parviendrait simplement à stabiliser le montant de la dette publique, sans plus¹⁶⁷. Mais quand on regarde les montants vertigineux hérités de la Seconde Guerre mondiale qui sont venus alourdir la dette de l'État belge, on ne peut qu'admirer le travail réalisé pour l'assainissement monétaire en 1945 – même si tout n'est pas encore résolu. Dans un ouvrage paru en 1944, Baudhuin prédisait d'ailleurs que l'amélioration de la technique fiscale, parmi d'autres facteurs, permettraient d'atténuer la gravité de l'endettement qui s'est accru bien plus rapidement qu'après la Première Guerre mondiale¹⁶⁸. En effet, les opérations Gutt et Eyskens ne connaissent pas de précédents et restent un grand moment de succès fiscal, financier et peut-être avant tout politique, pour l'union nationale d'après-guerre.

¹⁶⁵ J.H. CHRISTIAANSE, « The future course of immovable property taxation in the Netherlands », dans Pierre HARMEL *et al.*, *Liber Amicorum. Professor Baron Jean van Houtte*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1975, p. 142.

¹⁶⁶ Max FRANK, « L'introduction en Belgique d'un impôt annuel sur le patrimoine des particuliers », dans Max FRANK (dir.), *La fortune des Belges*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1978, p. 124.

¹⁶⁷ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, *op.cit.*, p. 60.

¹⁶⁸ ID., *Le financement des guerres*, Louvain, Institut de Recherches Économiques et Sociales, 1944, p. 270.

III. La normalisation d'une charge fiscale accrue (1947-1954)

1) Le retrait des arrêtés fiscaux de l'occupation, une excuse au changement

Les années directes de l'après-guerre, suite au vote des trois impôts spéciaux de l'assainissement, sont très calmes sur le plan fiscal. La Belgique n'a plus connu une si faible activité dans sa législation fiscale depuis les années 1900. Alors que le pays connaît une grande instabilité politique¹, les ministres des Finances successifs entre 1945 et 1947 se contentent de substituer les arrêtés pris par Oscar Plisnier durant l'occupation par des dispositions nouvelles. Il s'agit de pérenniser un système fiscal qui a connu de trop nombreux chamboulements durant l'entre-deux-guerres en supprimant la plupart des modifications apportées durant la Seconde Guerre mondiale, contrebalancées par quelques majorations pour ne pas déséquilibrer le budget ordinaire. Tout y passe : les douanes et accises², les droits d'enregistrement, de timbre et de succession³ ainsi que les contributions directes⁴. Au niveau économique, l'industrie belge rattrape globalement son niveau de production d'avant-guerre au cours du printemps 1947, devenant le seul pays d'Europe quitte de toute dette de guerre vis-à-vis des États-Unis et ne figurant pas parmi les pays prioritaires dans la préparation du « plan Marshall »⁵.

En mars 1947, les communistes et les libéraux quittent le gouvernement, les uns contre leur gré, les autres délibérément, pour être remplacés par une coalition socialiste-catholique dirigée par Paul-Henri Spaak. Les deux partis ennemis enterrent pour un temps la hache de guerre à propos de la Question royale et les socialistes acceptent le vote des femmes⁶. Gaston Eyskens, à la tête du groupe catholique, signe son retour au 12 rue de la Loi. Après quelques discussions au conseil des ministres, le gouvernement tombe d'accord pour inscrire sa politique financière dans le parachèvement de l'assainissement monétaire, la baisse du déficit des finances publiques, la réforme et la simplification du régime d'imposition, la lutte contre la fraude fiscale. Il y a toutefois un léger désaccord entre socialistes et sociaux-chrétiens ; une longue discussion se cristallise sur l'utilisation du mot « dirigisme » dans la déclaration gouvernementale. « L'heure est venue de d'abandonner l'interventionnisme nécessaire mais paralysant né de la guerre pour adopter un dirigisme intelligent. » La droite préférerait le mot « orientation ». Spaak, bon diplomate, propose la suppression pure et simple de la phrase⁷. Si les socialistes appuient à l'unanimité le nouvel exécutif, l'aile conservatrice du PSC-CVP n'accepte qu'à contrecœur la nouvelle coalition et le programme gouvernemental. Il s'agit des « survivants » de l'ancien Bloc catholique, qui voient dans le gouvernement Spaak-Eyskens une réplique du gouvernement Poulet-Vandervelde de 1925-1926⁸.

¹ Martin CONWAY, *Les chagrins de la Belgique (...), op.cit.*, p. 401.

² Projet de loi concernant les accises et les douanes, exposé des motifs du 13 novembre 1946, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 14.

³ Projet de loi relatif aux droits d'enregistrement, de greffe, de succession et de timbre, exposé des motifs du 10 décembre 1946, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 44.

⁴ Projet de loi apportant des modifications aux lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, exposé des motifs du 17 décembre 1946, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 59.

⁵ Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, « La Belgique et le plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines », *RBPH*, t. LXXI, 1993, n° 2, p. 295.

⁶ Martin CONWAY, *Les chagrins de la Belgique (...), op.cit.*, p. 444.

⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 21 mars 1947, pp. 5-7.

⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 260.

La tâche à laquelle doit s'atteler Eyskens est particulièrement difficile. Les impôts spéciaux ont certes permis de réduire considérablement la dette publique, qui devrait être stabilisée à 220 milliards, mais les finances de l'État sont toujours en déficit, ce qui risque de réduire à néant le travail de réduction de la dette. Le budget 1945, qui porte les traces des conséquences de la guerre, s'est clôturé par un déficit de 34,7 milliards (22,278 milliards de recettes, 55,997 milliards de dépenses, ordinaire et extraordinaire confondus), résorbé par l'emprunt de l'assainissement qui a augmenté d'autant la dette. Le budget 1946 se termine par un déficit de 10,8 milliards (47,014 milliards de recettes, 57,651 milliards de dépenses, ordinaire et extraordinaire confondus), également couvert par un emprunt. Le budget 1947 prévoit un déficit de 10,1 milliards (recettes de 41,472 milliards, dépenses de 51,584 milliards, ordinaire et extraordinaire confondus), auquel s'ajoute un déficit de crédit de 7,6 milliards, et des échéances de Bons du Trésor à hauteur de 9,5 milliards, soit 27,2 milliards. Eyskens propose d'émettre un nouvel emprunt de 4,3 milliards, de renouveler les Bons du Trésor et de couper dans les dépenses – 10% d'économie sur les budgets, notamment par une démobilisation de 20% du personnel de l'État – le reste du déficit pouvant être résorbé par le dépassement considérable des recettes fiscales sur les prévisions budgétaires. Telles seront les solutions qu'il présentera dans un discours adressé à la Chambre, convient-il avec ses collègues au conseil de cabinet. Il mentionne également, pour la première fois, la nécessité de réformer en profondeur le système des contributions directes, devenu trop complexe depuis sa création en 1919, notamment en incorporant la contribution nationale de crise dans l'impôt cédulaire professionnel et en révisant les additionnels communaux et provinciaux⁹. Mais il tient à rassurer l'opinion publique, en particulier les « classes épargnantes ». Il ne sera pas question de faire des « allusions excessivement précises quant aux nationalisations » dans son discours, ni de chercher à créer un nouvel impôt sur le capital pour résorber le déficit, qui fera fuir tous les capitaux du pays¹⁰.

Le 24 avril, Eyskens se présente devant les députés et se lance dans un long discours technique et clair, alternant néerlandais et français, montrant à nouveau ses talents d'orateur. Son souci, explique-t-il, sera de poursuivre, sans rien cacher aux élus de la nation, une politique de stabilité monétaire et d'équilibre budgétaire au prix de la liquidation des opérations du budget extraordinaire et de sérieuses mesures d'austérité pour assurer l'expansion économique du pays ainsi qu'un climat de confiance pour l'afflux de capitaux.

« Kortom, de regering wil terugkeren tot een normaal financieel leven, beheerd volgens de klassieke beginselen die, zoals bij ervaring genoegzaam is gebleken, de ideale leidraden zijn voor het beheer van 's lands financiën. De Staat zal aan de natie het voorbeeld geven van zuinigheidsgeest, volgens een programma van drastische besparingen dat in dien zijn werd opgemaakt. (...) Buiten de monetaire en budgetaire vraagstukken stelt zich een derde probleem voor de komende maanden; het is dat van het herstel van den normalen omloop der kapitalen in den privaten sector en in den openbaren sector. (...) Doch vanaf het oogenblik dat men er zich rekenschap zal van geven dat de regering het inzicht heeft de staatsfinanciën en de munt vast in banden te houden en dat de prijzen en de loonen naar evenwicht strekken, zal de zo diep in de nationale mentaliteit verankerde spaarlust weder opleven. »¹¹

⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 21 avril 1947, pp. 3-12.

¹⁰ *Ibid.*, 22 avril 1947, p. 4.

¹¹ En bref, le gouvernement veut revenir à une vie financière normale, gérée selon les principes classiques qui, comme l'expérience l'a montré, sont les lignes directrices idéales pour la gestion des finances du pays. L'État donnera à la nation l'exemple de la frugalité, selon un programme d'économies drastiques élaboré en ce sens. (...) Outre les questions monétaires et budgétaires, un troisième problème se pose pour les mois à venir ; celui de la circulation normale des capitaux dans le secteur privé et dans le secteur public. (...) Mais dès que les citoyens se rendront compte que le gouvernement a la perspicacité nécessaire pour préserver les finances de

Sous les approbations de la droite, Eyskens ajoute, en français cette fois-ci, que l'exécutif « n'envisage nullement un programme d'étatisation », affirmant en outre qu'il n'a aucune intention de lever un nouvel impôt sur le capital ou d'entreprendre quoi que ce soit qui puisse « décourager le marché financier ou détourner l'épargne d'investissements productifs ». Il ne défend aucun programme fiscal ; les prélèvements ont atteint des montants trop élevés en Belgique. C'est un programme d'économie qu'il défend et qui se résume en une seule phrase : « économie d'environ 10% sur les budgets et démobilitation graduelle de 20% du personnel de l'État »¹².

Eyskens justifie son programme d'économies, dans ses mémoires, en argumentant qu'il faut que le pays se remette à travailler dans les conditions du marché libre et que divers services publics créés après la Libération sont devenus superflus¹³. Mais le ministre des Finances a bien une idée en tête concernant la fiscalité. Il confie aux députés que la législation concernant les impôts sur les revenus est devenue, « par suite des innombrables modifications qu'elle a subies depuis plus de 25 ans », un instrument d'une telle complication que de simples retouches ne suffiront plus. Il faut « résolument » rebâtir tout le système fiscal. Ce travail d'envergure prendra du temps, convient Eyskens, avant d'ajouter qu'il a confié à Paul Coart-Frésart, son collègue à l'université de Louvain et ancien commissaire royal à la simplification fiscale en 1937, les travaux préliminaires à cette réforme de structure de la fiscalité belge, qui permettra « de créer le climat favorable à l'expansion de l'économie »¹⁴.

La Belgique se dirige-t-elle vers une réforme fiscale d'une ampleur similaire à celle de 1919 ? Cela semble être le souhait du ministre des Finances. La différence importante tient à ce qu'il ne s'agira pas, cette fois-ci, d'accroître drastiquement la pression fiscale pour des raisons budgétaires – les déficits devant être résorbés par des coupes dans les dépenses selon l'exposé d'Eyskens – mais de simplifier le système des contributions directes pour favoriser l'épargne, les investissements et, au final, la croissance du pays sur le long terme. Cette volonté de modernisation fiscale ne se limite pas à la Belgique. Nombreux sont les pays qui réforment leurs impôts en profondeur au cours des années 1940. Parfois, ce n'est pas volontaire. Les Pays-Bas et le Luxembourg ont subi le remplacement intégral de leurs systèmes d'impôts sur les revenus sous l'occupation allemande. En Belgique, Plisnier et son administration étaient parvenus à y résister. Dans son rapport, Coart-Frésart précise que ces deux pays voisins ont annoncé des réformes de leur fiscalité dès la fin de la guerre, mais reculent finalement devant les difficultés, préférant conserver provisoirement et avec quelques amendements, la législation qui leur a été imposée par l'occupant. Quant à l'Allemagne vaincue, elle conserve également le régime fiscal du III^e Reich, légèrement modifié par la commission interalliée en février 1946¹⁵.

Aux États-Unis, la guerre donne naissance à la fiscalité américaine moderne. L'État fédéral ayant besoin d'argent et craignant l'inflation, les impôts sont la solution inévitable. Les impôts sur les revenus élaborés au cours des années 1930 deviennent des « impôts de masse » – en opposition

l'État et la monnaie et que les prix et les salaires sont en équilibre, le désir d'épargne, si profondément ancré dans la mentalité nationale, sera ravivé. Communication du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1946-1947, séance du 24 avril 1947, pp. 9-10.

¹² *Ibid.*, pp. 14-15.

¹³ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 263.

¹⁴ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, pp. 15-16.

¹⁵ Projet de loi contenant le code des impôts sur les revenus, rapport de Coart-Frésart sur la réforme de structure des impôts sur les revenus du 19 novembre 1947, *Doc.*, Ch., 1948-1949, n° 169, pp. 3-4.

aux « impôts de classe » d'avant-guerre issus du *New Deal*. A la fin de la guerre, plus de 90% des Américains remplissent des déclarations de revenus. La fiscalité directe s'étend à des millions de citoyens et la progressivité des taux s'accroît lourdement pour les plus riches, modifiant radicalement le visage de la société américaine¹⁶.

Le thème de la réforme fiscale prend également beaucoup d'ampleur en France dans la deuxième moitié des années 1940. Durant la guerre, le régime de Vichy n'a pas bouleversé le système fiscal issu des réformes de 1914-1917¹⁷. Il faut attendre 1948 pour voir l'administration préparer une refonte d'ensemble de la législation en vigueur afin de rétablir l'équilibre des comptes publics. La politique fiscale devient alors l'instrument principal de la stabilisation des finances du pays, devant l'aide américaine. L'impôt général sur le revenu de 1914 et les impôts cédulaires de 1917 sont supprimés et remplacés par un impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), dit « unique », mais en réalité composé d'une taxe proportionnelle de 18% proche des anciens impôts cédulaires et d'une surtaxe progressive, proche de l'ancien impôt général. Les taux s'échelonnent de 15% pour les salaires à 20 voire 35 ou 40% pour certains revenus de capitaux mobiliers. De plus, un impôt sur les sociétés (IS) est créé de manière distincte de l'IRPP, avec un taux de 24%, équivalent à l'ancien taux des cédules appliqués aux bénéficiaires des sociétés¹⁸.

Même le Japon vaincu n'échappe pas à de grandes réformes fiscales après sa reddition. Le gouvernement japonais met en place de lourds impôts progressifs sur les revenus tout en maintenant une économie libérale capitaliste, ce qui permet au pays d'atteindre une société assez égalitaire à forte responsabilité sociale au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle¹⁹. Ainsi, à cause de la Seconde Guerre mondiale, tous les pays belligérants se retrouvent forcés de réformer leurs systèmes fiscaux et d'augmenter, comme en 1914-1918, les taux des impôts sur les revenus, certains pays se retrouvant avec des taux surpassant 90%²⁰.

Anticipant sur la réforme globale de la fiscalité qu'il ambitionne, Eyskens entreprend des modifications du projet de loi touchant aux contributions directes, déposé par son prédécesseur le ministre des Finances Jean Vauthier en décembre 1946 et dont l'examen en commission a été interrompu par la crise ministérielle de mars 1947²¹. Eyskens reçoit l'aide de l'infatigable Rodolphe Putman, devenu conseiller technique du ministre des Finances Vauthier puis d'Eyskens, suite à sa démission du poste de directeur général en août 1946. Il deviendra par la suite le président de la commission fiscale de l'Organisation des Nations Unies (ONU)²². Il avait également occupé momentanément le poste de secrétaire général à la Libération ; il est alors remplacé en décembre 1945 par René Lefebure, un haut fonctionnaire des Finances entré au service du Premier ministre Pierlot en octobre 1944²³, qui avait notamment accompagné l'ancien directeur général Charles

¹⁶ Joseph THORNDIKE, *Their fair share*, *op.cit.*, pp. 207, 231, 244.

¹⁷ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 375.

¹⁸ Frédéric TRISTRAM, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005, pp. 79-84, 109-141.

¹⁹ Eisaku IDE, Sven STEINMO, « The end of the strong state? On the evolution of Japanese tax policy », dans Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, Monica Prasad (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 121-122.

²⁰ Kenneth SCHEVE, David STASAVAGE, *Taxing the rich*, *op.cit.*, p. 89.

²¹ Projet de loi apportant des modifications aux lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, exposé des motifs du 17 décembre 1946, *Doc.*, *op.cit.*

²² AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1226, « Rodolphe Putman : mise à la retraite », 6 août 1946 ; AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1226, « Rodolphe Putman : avis de décès », 6 janvier 1962.

²³ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1012, « René Lefebure : état des services », s.d.

Clavier pour ses missions en Perse en 1934²⁴. Lefebure prend une grande importance dans la gestion de l'administration et dans le règlement des problèmes techniques que posent les projets fiscaux, dont celui d'Eyskens. Il se lie d'ailleurs fortement avec ce dernier, comme avec tous les ministres des Finances successifs, symbolisant la combinaison parfaite entre le ministre et son secrétaire général²⁵. Jean Van den Broeck, directeur général des Contributions directes depuis le départ de Putman en 1946, fait également partie du réseau de hauts fonctionnaires à l'œuvre sur le projet Eyskens²⁶.

Outre Putman, Lefebure et Van den Broeck, Eyskens est également secondé par Alfred Magain, son chef de cabinet, réputé pour être un « très grand fonctionnaire tant par sa compétence technique et sa capacité de travail que par ses qualités de cœur ». Professeur de finances publiques, de droit budgétaire et de comptabilité publique à l'Institut supérieur de Commerce de Bruxelles, Magain est un fonctionnaire vétérinaire, ayant rejoint l'administration de la Trésorerie en 1919. Classé premier au concours organisé en 1938 pour le recrutement des premiers inspecteurs des Finances, il gagne rapidement le respect de Camille Gutt lorsqu'il devient directeur du Budget et du Contrôle des Dépenses en 1944, avant d'accéder au poste de chef adjoint des cabinets de Franz de Voghel et Jean Vauthier, puis de rejoindre l'équipe d'Eyskens en 1947²⁷.

L'objectif du projet amendé par Eyskens et ses conseillers vise à dégrever les impôts de 5,5 milliards de FB. Il s'agit là d'une réduction significative, comme l'écrit Eyskens dans ses mémoires, puisqu'avant la guerre, les contributions directes rapportaient environ 3,5 milliards²⁸. L'amendement majeur au projet consiste à fonder la taxation des personnes physiques (impôt cédulaire professionnel et contribution nationale de crise) sur une nouvelle formule de progressivité plus régulière, comprenant : une taxation suivant un barème de 20 à 8500 FB pour les revenus inférieurs à 150.000 FB ; au-delà de 150.000 FB, la taxe professionnelle s'établira à 9% et la contribution nationale de crise à 15%²⁹.

La formule proposée, détaillée dans le tableau ci-dessous qui incorpore également certains décimes et centimes additionnels, devra être encore simplifiée davantage lors de la grande réforme qu'Eyskens souhaite réaliser dans le futur. Pour se donner une idée, elle permettra déjà de passer d'une recette de 1650 millions provenant des salariés et 2150 millions provenant des travailleurs indépendants, selon l'ancienne législation de l'impôt cédulaire professionnel, à une recette de 1335 millions provenant des salariés et 1650 millions provenant des indépendants. Eyskens souhaite également faire des concessions aux familles nombreuses en diminuant de 7 à 10% de l'impôt professionnel et de la taxe de crise pour chaque enfant à charge au-delà du troisième³⁰.

Comme on le verra par la suite, les sociaux-chrétiens accordent de plus en plus d'attention aux relations entre fiscalité et famille, en cherchant à proportionner l'impôt aux ressources des citoyens mais aussi à l'étendue de leurs charges familiales. Le sujet fait d'ailleurs l'objet d'une étude pionnière

²⁴ Aloïs VAN DE VOORDE, *De Secretarissen-generaal van het Ministerie van Financiën van 1937-2002. De overgang van secretaris-generaal naar voorzitter van het Directiecomité van de FOD Financiën*, Bulletin de Documentation SPF Finances, n° 6, 2004, p. 51.

²⁵ *Ibid.*, p. 56.

²⁶ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1449, « fiche sur Jean Van den Broeck », 1 novembre 1980.

²⁷ *Ibid.*, farde 1072, « Communiqué de presse : décès et curriculum vitae de Magain », 9 septembre 1959.

²⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 263.

²⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 21 avril 1947, p. 12.

³⁰ Projet de loi apportant des modifications aux lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, rapport du 19 juin 1947, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 407, p. 3.

de Pierre Harmel dès 1945, alors que l'ancien Bloc catholique se réforme et adopte un nouveau programme politique³¹.

Quant aux travailleurs indépendants, le projet tend à renforcer l'exacte perception de l'impôt professionnel sur le revenu des professions libérales. Il se trouve que l'amnistie fiscale établie par Eyskens et son successeur de Voghel en 1945 y est pour quelque chose. Elle a en effet révélé que 18 milliards de FB non déclarés par les professions indépendantes ont échappés à l'impôt professionnel durant les quatre années d'occupation. « L'expérience a démontré qu'il est indispensable de renforcer les moyens de contrôle des déclarations aux impôts sur les revenus, souscrites par les titulaires de professions libérales, charges et offices », peut-on lire dans un amendement d'Eyskens. Dès lors, les règles de taxation par comparaison sont étendues aux professions libérales – autrement dit, l'administration compare les revenus déclarés par les indépendants d'une même profession afin de voir où des fraudes pourraient exister. De plus, le projet amendé propose d'introduire l'obligation d'utiliser des carnets avec duplicata au carbone, dans lesquels chaque indépendant doit inscrire ses honoraires et ses reçus. Jusqu'alors, l'administration des Finances se contentait d'un simple carnet à souche ; l'utilisation de la copie carbone permettra de vérifier que les montants inscrits sur le duplicata sont strictement conformes à l'original. Chaque indépendant devra également tenir un journal quotidien de ses revenus professionnels, afin d'éviter toute dissimulation de revenus imposables³². Ce sont donc les fraudes massives des professions libérales – 28,3% de la population économiquement active en 1947³³ – durant la Seconde Guerre mondiale qui ont poussé l'État belge à entamer un sérieux renforcement des contrôles fiscaux à leur égard.

Tableau 18 : Comparaison des taux appliqués aux revenus professionnels (1939-1947)

Revenus (FB)	Cédule professionnelle + taxe de crise			
	Taux d'avant-guerre	Taux sous l'occupation	Taux du projet de décembre 1946	Taux amendés par Eyskens
25.000	5%	10%	5%	4,5%
50.000	8%	15%	7,5%	6,7%
100.000	10%	19%	15,5%	13,5%
150.000	12%	23%	18,9%	17,1%
200.000	13%	24%	19,9%	18,75%
300.000	13%	24%	22,8%	20,5%
400.000	13%	24%	24%	21,4%
500.000	13%	24%	24%	21,9%
1.000.000	13%	24%	24%	22,95%
2.000.000	13%	24%	24%	23,5%
5.000.000	13%	24%	24%	23,8%

Source : AGR, *Conseil des ministres*, 22 avril 1947, p. 1.

³¹ Pierre HARMEL, *La famille et l'impôt en Belgique*, Tournai, Casterman, 1945.

³² Rapport du 19 juin 1947, *op.cit.*, pp. 4, 16-21.

³³ Guy VANTHEMSCHE, « Salariats et marchés du travail », dans Guy VANTHEMSCHE (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, p. 26.

Eyskens ne se limite pas aux revenus professionnels. Il propose un nouveau système pour la taxation des bénéfices des sociétés de capitaux, faisant la distinction entre les bénéfices distribués et les bénéfices réservés (ceux qui ne sont donc pas distribués aux actionnaires mais mis en réserve par l'entreprise pour racheter ses propres actions), comme avant-guerre. La différence majeure se trouve cependant dans le maintien de la contribution nationale de crise appliquées aux revenus de capitaux mobiliers (la cédule mobilière est alors de 21% en règle générale). On se rappelle en effet de l'échec des socialistes, en 1938, à élargir la taxe de crise aux valeurs mobilières, face à l'opposition du Bloc catholique. Désormais, « il est logique de frapper plus fortement les revenus de capitaux que ceux du travail », peut-on lire dans le rapport de la commission³⁴.

Cette logique était pourtant loin d'être acceptée durant l'entre-deux-guerres et encore moins au XIX^e siècle, de telle sorte que la fiscalité pesait plus lourdement sur les revenus du travail que sur les revenus du capital avant-guerre. L'occupation allemande semble avoir inversé la tendance : la question cruciale est de savoir si ce rééquilibrage de la fiscalité au niveau légal correspond à une quelconque réalité au niveau budgétaire. J'y reviendrai.

Le projet touche aussi au régime fiscal des amortissements, qui consacrent une diminution de la valeur des éléments actifs d'une entreprise afin de créer, au moyen d'une partie des bénéfices, une provision permettant le renouvellement de l'outillage économique. Le ministre des Finances propose d'exonérer la constitution d'une provision de rééquipement sur la base des prix de 1939 multipliés par un coefficient pouvant atteindre 2,5³⁵. Ce flux de liquidités libres d'impôts sera un énorme avantage accordé aux industriels afin d'assurer une accumulation de capitaux au sein des entreprises, nécessaire au redressement économique du pays. Les experts de la fiscalité prendront de plus en plus conscience de l'influence du flux de liquidités libres d'impôt sur les politiques d'investissement des entreprises au cours des décennies qui suivent³⁶.

Tableau 19 : Comparaison des taux appliqués aux sociétés de capitaux (1939-1947)

	Cédule mobilière + taxe de crise					
	Taux d'avant-guerre	Taux sous l'occupation	Taux du projet de décembre 1946		Taux amendés par Eyskens	
Bénéfices distribués	26,4%	64%	Cédule Mobilière 35%	50%	Cédule mobilière 30%	45%
			Taxe de crise 15%		Taxe de crise 15%	
Bénéfices réservés	29,7%	49%	44%		37%	

Source : AGR, *Conseil des ministres*, 22 avril 1947, p. 2.

Enfin, le texte de loi fixe les taux de l'impôt complémentaire personnel – abrégé ICP, nouvel indice que l'après-guerre se veut synonyme de changement et de modernisation ! – qui varient désormais de 0,5% pour la première tranche de revenus de 50.000 FB à 30% pour la tranche de

³⁴ Rapport du 19 juin 1947, *op.cit.*, p. 3.

³⁵ *Ibid.*, p. 10.

³⁶ P. FONTANEAU, « Un des fondements de l'économie fiscale : le flux de liquidités libres d'impôt » dans Pierre HARMEL *et al.*, *Liber Amicorum. Professor Baron Jean van Houtte*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1975, p. 423.

revenus dépassant 1.000.000 FB³⁷. On en revient donc au taux marginal supérieur de la supertaxe des années 1920, même si celui-ci s'appliquait à l'époque à la tranche de revenus supérieure à 165.000 FB. Cela signifie aussi qu'un même contribuable fortuné pourra se retrouver à payer presque 24% d'impôt professionnel et de taxe de crise ainsi que 30% d'ICP, soit un total d'environ 54% sur ses revenus du travail. On se situe là bien sûr dans le cas des plus riches contribuables aux revenus dépassant le million ou plusieurs millions. Mais la barre symbolique d'un taux total de 50% en charge fiscale pourra donc être franchie. Le même scénario s'applique aux revenus de capitaux en règle générale : 21% d'impôt mobilier, 15% de taxe de crise et 30% d'ICP, soit une charge fiscale théorique totale de 66% ! Rappelons tout de même qu'il s'agit d'un taux appliqué à une tranche de revenu, et non pas à un revenu dans son ensemble. Dans la Grande-Bretagne d'après-guerre, les taux de taxation sont également sans précédent, atteignant dans certains cas jusqu'à 98%³⁸.

Les deux tableaux suivants fournissent des statistiques fiscales sur la répartition des revenus taxables à l'impôt professionnel et à l'impôt complémentaire, déclarés en 1946. Il s'agit donc des revenus de l'année 1945, ce qui pose un problème de taille : cette année ne peut pas être considérée comme normale, puisque la guerre n'était pas encore finie. Baudhuin, qui reproduit les statistiques, souligne à raison que les revenus de beaucoup de citoyens n'étaient pas encore adaptés à la dépréciation du franc et que beaucoup de revenus, réalisés au marché noir, ont échappé à la fiscalité³⁹.

En effet, dans les années 1920, il y avait déjà 2,77 millions de contribuables qui déclaraient des revenus professionnels (Cf. tableau 10) alors qu'il n'y en a plus que 1,8 million en 1946. Puisqu'il n'existe malheureusement pas d'autres statistiques fiscales équivalentes pour l'après-guerre, leur présentation offre néanmoins un intérêt certain. On s'aperçoit que les revenus moyens et petits dominant en Belgique, tandis que les gros revenus ne représentent qu'une assez faible fraction de l'ensemble. La grande majorité des contribuables, situés dans les tranches de revenus inférieures, fournissent désormais la plus grande partie des revenus taxés par l'administration. Si c'était déjà le cas dans les années 1920 pour la taxe professionnelle, ce ne l'était pas pour la supertaxe, les 3000 citoyens les plus riches d'alors fournissant le plus gros des revenus taxables à l'époque (Cf. tableau 10). Il est possible que la majeure partie des revenus demeurés clandestins et non déclarés proviennent surtout des classes aisées qui peuvent recourir plus facilement à l'évasion fiscale. Mais les tableaux suivants n'en présentent pas moins la réalité de la seconde moitié du XX^e siècle : l'État s'adresse avant tout aux petits et moyens revenus pour obtenir ses recettes fiscales.

³⁷ Rapport du 19 juin 1947, *op.cit.*, p. 48.

³⁸ Martin DAUNTON, *Just taxes, op.cit.*, p. 229.

³⁹ Fernand BAUDHUIN, « Finances et fiscalité », *Revue Générale*, octobre 1950, p. 967.

Tableau 20 : Répartition des revenus professionnels taxables en 1946

Tranches de revenus	Déclarations	Revenus taxés (en millions)
Moins de 10.000 FB	82.820	684
10 à 25.000 FB	873.595	15.849
25 à 50.000 FB	659.268	22.289
50 à 75.000 FB	127.997	7676
75 à 100.000 FB	46.068	3953
100 à 150.000 FB	27.825	3338
150 à 250.000 FB	12.516	2336
250 à 500.000 FB	5132	1706
500.000 FB et plus	1633	1523
Total	1.836.854	59.364

Source : Fernand BAUDHUIN, « Finances et fiscalité », *Revue Générale*, octobre 1950, p. 968.

Tableau 21 : Répartition des revenus imposés à l'impôt complémentaire personnel en 1946

Tranches de revenus	Déclarations	Revenus taxés (en millions)
Moins de 25.000 FB	790.945	14.622
25 à 50.000 FB	495.607	16.606
50 à 100.000 FB	127.811	8487
100 à 150.000 FB	22.319	2686
150 à 200.000 FB	7991	1370
200 à 300.000 FB	6049	1460
300 à 600.000 FB	3893	1569
600.000 FB et plus	1225	1372
Total	1.455.840	48.172

Source : Fernand BAUDHUIN, « Finances et fiscalité », *op.cit.*, p. 968.

Le 30 avril, Eyskens dépose ses amendements au projet de loi ; on en dénombre plus de 80 alors que le projet comporte 50 articles⁴⁰. De mai à juin, la commission des Finances consacre onze séances à l'étude du projet amendé qui vise à « rétablir les principes de la législation d'avant-guerre, opérer des dégrèvements raisonnés et sages, favoriser le rééquipement industriel et commercial du pays, assurer l'exacte perception de l'impôt, réadapter certains taux et coefficients aux circonstances actuelles »⁴¹. L'amendement visant le renforcement du contrôle fiscal vis-à-vis des indépendants est toutefois combattu par de nombreux membres de la commission qui protestent vivement contre le principe du contrôle extraordinaire des professions libérales avec l'introduction du carnet à copie carbone et du journal⁴² mais l'ensemble du projet amendé est finalement adopté le 5 juin⁴³.

⁴⁰ Projet de loi apportant des modifications aux lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, amendements du gouvernement du 30 avril 1947, *Doc.*, Ch., 1946-1947, n° 294.

⁴¹ Rapport du 19 juin 1947, *op.cit.*, p. 2.

⁴² *Ibid.*, p. 20.

⁴³ *Ibid.*, p. 75.

Lors des débats à la Chambre, au tout début du mois de juillet, le projet amendé rencontre un grand nombre de critiques, en particulier des conservateurs du PSC-CVP, pourtant dans la majorité et du parti d'Eyskens. La première attaque vient de Philippart, un habitué de longue date des questions fiscales. Il commence par rappeler qu'un premier rapport « magistral » avait déjà été écrit par Coart-Frésart en 1937, avant celui de 1947, sans aucun changement concret sur la fiscalité en dix ans et qu'il est probable qu'en 1957, on le nommera à nouveau pour étudier la simplification des impôts qu'on attendra toujours⁴⁴.

Ensuite, Philippart se montre particulièrement virulent vis-à-vis de deux questions. Premièrement, s'attaquant au renforcement des contrôles fiscaux pour les professions indépendantes, il déclare qu'il déposera de nouveaux amendements élaborés avec l'aide de l'avocat fiscaliste conservateur Carlo de Mey, devenu président de la commission fiscale du PSC-CVP, poussant Eyskens à lui demander, visiblement agacé, s'il compte remettre en question tous les amendements déjà traités en commission⁴⁵.

Le second point de tension concerne les dégrèvements annoncés. Certes, 5,5 milliards, c'est beaucoup en théorie. Mais ces dégrèvements vont être opérés sur « une législation pourrie par la guerre, une législation que les secrétaires généraux ont aggravée d'année en année, parfois sur l'ordre de l'ennemi », argumente Philippart. Le gouvernement a beau jeu de prétendre qu'il réalise des allègements appréciables, la charge fiscale résultant du projet amendé restera bien plus lourde qu'en 1939 ! Le Premier ministre Spaak l'interrompt pour lui demander s'il connaît « beaucoup de pays où les impôts sont moins lourds après une guerre qu'avant ? », mais Philippart n'y prête aucune attention et se lance dans une longue lamentation qui récolte les applaudissements de la droite : « La taxe professionnelle est de 9% (...), plus 15% pour la contribution nationale de crise, plus l'impôt complémentaire au plafond de 30%. Qu'est-ce qu'il reste au contribuable ? (...) Nous demandons beaucoup trop à l'impôt direct ; nous décourageons le travail ; nous tuons l'épargne ; nous démolissons l'esprit de l'entreprise, sans lequel le pays ne peut pas vivre. »⁴⁶

Dans la *Revue Générale*, Baudhuin défend le même point de vue, écrivant en mai 1947 que « notre pays ne pourra se comporter honorablement que s'il est débarrassé des entraves créées par la fiscalité de guerre »⁴⁷. Un autre député catholique, André Dequae, martèle que la fiscalité reste trop élevée, qu'une grande partie des augmentations introduites par Plisnier durant l'occupation est injustement conservée, qu'une réforme globale de la fiscalité pour la simplifier est urgente et que les tranches d'imposition pour les divers taux amendés ne tiennent pas suffisamment compte de l'indice des prix, signifiant qu'un contribuable ayant le même pouvoir d'achat qu'avant-guerre sera désormais imposé avec un taux plus élevé :

« Het huidige project schaft absoluut niet volledig de oorlogsfiscaliteit af. (...) Ten eerste staat het vast dat voor de belastingbetaler in ons land, zelfs na het aanvaarden van dit verslag, de belastingdruk zeer hoog blijft. (...) In de tweede plaats, het feit dat fractionnair een gedeelte van de beschikkingen van de secretarissen-generaal worden aangenomen en andere weggelaten, brengt mee dat sommige nieuwe onevenwichten in de belastingwet zijn ontstaan en ik geloof dat het daarom noodzakelijk is de volledige fiscale herziening, zoals ze werd aangekondigd, ten eerste te bespoedigen. Ten derde, het is zeker dat de inspanning die thans aan

⁴⁴ Projet de loi apportant des modifications aux lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, *Ann. Parl.*, Ch., 1946-1947, séance du 1^{er} juillet 1947, p. 21.

⁴⁵ *Loc.cit.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 22.

⁴⁷ Fernand BAUDHUIN, « Les limites de la fiscalité », *Revue Générale*, mai 1947, p. 130.

de belastingsbetaler gevraagd wordt zo spoedig mogelijk verder moet verminderd worden, al naar gelang de mogelijkheden. En uit dit alles volgt, rekening houdende met de hoge belastingsdruk die thans nog bestaat, dat met de uitgaven zeer zuinig moet worden omgesprongen vanwege de Staat.»⁴⁸

Les élus sociaux-chrétiens sont suivis dans leurs critiques par l'opposition libérale. Raoul Vreven, un ancien du Front de l'Indépendance, estime que les impôts, même après le vote du projet amendé, sont excessifs « et que l'État crée ainsi la fraude » des professions libérales. Pour l'éviter, il faudrait surtout réduire les dépenses pour avoir une « fiscalité modérée »⁴⁹. Un autre libéral, Fernand Masquelier, témoigne qu'il existerait « un profond malaise au sein des classes moyennes » qui seraient soumises « à une véritable dictature de la part de l'administration des contributions », dénonçant par-là le renforcement des contrôles et le maintien d'une fiscalité trop élevée⁵⁰.

Les communistes, fidèles à eux-mêmes, ont leurs propres critiques du projet amendé. Fernand Jacquemotte, neveu du fondateur du PCB, convient qu'il faut redresser les finances publiques à l'aide de la fiscalité – car s'il ne le dit pas, il n'admettra jamais des coupes dans les dépenses – mais il regrette que les impôts directs sur les revenus du travail ne soient pas davantage dégrévés, là où d'après lui, les revenus du capital connaîtront un allègement substantiel⁵¹.

Les deux tableaux de comparaison des systèmes de taxation de 1939 à 1947, présentés plus haut, nuancent cependant son raisonnement. Certes, les taux amendés par Eyskens pour l'imposition des revenus du travail n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-guerre, et les taux marginaux supérieurs sont mêmes plus proches des taux appliqués durant l'occupation. De plus, les taux amendés qui s'appliqueront aux bénéficiaires des entreprises connaissent en effet un bel allègement quand on ne considère que les taux de l'occupation. Mais les taux d'avant-guerre étaient bien plus faibles. La critique de Jacquemotte ne tient donc pas quand on compare les taux. Le ministre des Finances justifie lui-même dans ses mémoires qu'il est normal de taxer plus lourdement les revenus des capitaux, obtenus de manière passive⁵². Deux siècles auparavant, Adam Smith défendait déjà ce principe central de la justice fiscale dans un État marchand⁵³.

L'élu communiste marque tout de même un point. Les taux amendés d'Eyskens pour la taxation des capitaux sont plus faibles que les taux du projet initial de décembre 1946 – impôt cédulaire mobilier à 30% au lieu de 35% par exemple. Cette faveur accordée aux valeurs mobilières n'est pas du goût de Jacquemotte, mais se justifie parfaitement dans l'esprit du ministre des Finances : comme tous ses prédécesseurs avant lui au 12 rue de la Loi, il doit rester pragmatique et réussir à attirer les capitaux en Belgique « dans le seul but de stimuler les investissements et le rééquipement du pays », déclare-t-il ainsi à la Chambre⁵⁴.

⁴⁸ Le projet actuel n'abolit absolument pas la fiscalité de guerre. (...) Premièrement, il est certain que, même après l'adoption de ce rapport, la charge fiscale pesant sur les contribuables de notre pays reste très élevée. (...) Deuxièmement, le fait que certaines décisions des secrétaires généraux soient partiellement conservées et que d'autres soient omises signifie que de nouveaux déséquilibres sont apparus dans la législation fiscale, et je pense qu'il est donc nécessaire d'accélérer la révision complète de la fiscalité comme annoncé. Troisièmement, il est certain que l'effort actuellement demandé au contribuable devrait être encore réduit dès que possible, en fonction des possibilités. Et il s'ensuit, compte tenu de la charge fiscale élevée qui existe encore aujourd'hui, que les dépenses doivent être gérées avec beaucoup plus de modération par l'État. *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 2 juillet 1947, p. 3.

⁴⁹ *Ibid.*, séance du 1^{er} juillet 1947, p. 26.

⁵⁰ *Ibid.*, séance du 2 juillet 1947, p. 2.

⁵¹ *Ibid.*, séance du 1^{er} juillet 1947, p. 28.

⁵² Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 264.

⁵³ Beverly MORAN, « Adam Smith and the search for an ideal tax system », *op.cit.*, pp. 201-202.

⁵⁴ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 2 juillet 1947, p. 5.

Quant aux critiques des conservateurs PSC-CVP et des libéraux, Eyskens les balaie avec son aisance habituelle, dans les deux langues nationales, rappelant que les dégrèvements de 5,5 milliards dépassent largement le rendement de 3,5 milliards des contributions directes d'avant-guerre. Ce sera là « un effort extrêmement considérable » qui ne pourra cependant être encore accru à cause des nécessités budgétaires du moment. Ensuite, la résolution des inégalités entre salariés et indépendants vis-à-vis de l'administration fiscale devra plutôt se faire lors de la réforme globale des contributions directes, estime-t-il, « tout cela à condition – et ceci est une condition *sine qua non* – qu'on parvienne à mettre sur pied un système de contrôle fiscal qui éliminerait dans la plus large mesure du possible la fraude fiscale dans le chef des travailleurs indépendants. »⁵⁵

Enfin, la législation fiscale est peut-être devenue fort complexe, mais ce n'est pas seulement à cause du législateur. La première cause, explique-t-il, réside dans le fait que la vie économique elle-même est extrêmement complexe. « Or, les revenus résultent d'activités économiques extrêmement diverses et il faut, dans une législation fiscale moderne, tenir compte de toute la complexité de cette vie économique. » La deuxième cause se trouve dans la personnalisation des impôts : tenir compte de la situation familiale pour établir des déductions ou des exonérations ne peut qu'entraîner des complexifications. La troisième cause, selon Eyskens, résulte de la recherche de la justice dans l'impôt, qui est nécessaire, surtout lorsque l'impôt devient lourd. La justice fiscale amène à faire de multiples distinctions, à tenir compte des situations personnelles, à faire des catégories et des sous-catégories. Enfin, en quatrième lieu, les nécessités de la répression de la fraude fiscale augmentent le nombre de dispositions légales, or personne ne peut remettre en question la nécessité de combattre les fraudes⁵⁶. Ce discours sur l'inévitable complexification fiscale est familier. En effet, Eyskens reprend là point par point les causes avancées par son ami et collègue Coart-Frésart dans son rapport sur la simplification fiscale en 1937. Les considérations développées par le professeur de Louvain à la fin des années 1930 continuent d'imprégner les réflexions sur la fiscalité tout au long des décennies qui suivent.

Le 8 juillet, après deux longues journées de débats pour voter, avec difficulté, chaque article de loi, le projet amendé est finalement adopté par 153 oui et 4 abstentions⁵⁷. La discipline de parti a forcé les conservateurs PSC-CVP à voter avec la majorité socialiste et démocrate-chrétienne, évitant une répétition des événements de mai 1938, tandis que les libéraux n'ont pas voulu donner l'impression qu'ils étaient opposés à des réductions d'impôts. C'est un succès pour Eyskens, qui va ouvrir la voie à sa réforme globale de la fiscalité. La pression fiscale au sens strict (sans tenir compte des cotisations sociales) est ainsi passée de 11,97% du revenu national en 1939⁵⁸ à 29,8% en 1948⁵⁹

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁵⁶ *Loc.cit.*

⁵⁷ *Ibid.*, séance du 8 juillet 1947, p. 21.

⁵⁸ Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 112.

⁵⁹ J'ai calculé la pression fiscale pour la période après 1945, en combinant, comme l'historien Piet Clement, les recettes fiscales des budgets définitifs de l'État, comprenant les arriérés d'impôts (pour 1948 par exemple, l'évaluation initiale de recettes fiscales de 49,6 milliards est largement sous-estimée et atteint finalement 76,29 milliards) et l'indication du PNB par l'Institut national de statistiques (INS). Règlement définitif des budgets des exercices 1948, 1949 et 1950, *Doc.*, Ch., 1954-1955, n° 212/1, p. 12.

Max Frank, économiste à l'ULB, avait toutefois calculé une pression fiscale de 16,4% en 1949 dans un ouvrage paru en 1960. Max FRANK, *Analyse macroéconomique de la fiscalité belge (1913-1958)*, Bruxelles, ULB, 1960, p. 71. Un tel résultat est largement faussé par l'utilisation des évaluations fiscales initiales de 1949 (55,49 milliards) au lieu des recettes définitives (86,079 milliards). Règlement définitif des budgets des exercices 1948, 1949 et 1950, *op.cit.*, p. 12.

Pour la période 1945-1968, il est difficile de mesurer exactement le revenu national, car on dispose de deux estimations assez différentes : celle de l'INS et celle de Fernand Baudhuin. Se conformant au schéma international, l'INS considère comme des revenus des éléments que Baudhuin se refuse à admettre comme tels (comptes des Chèques Postaux par exemple). J'ai choisi de me

(Cf. tableau 23) à laquelle s'ajoute 8,5% si l'on tient compte de la sécurité sociale⁶⁰. C'est un bond spectaculaire encore plus important que l'aggravation de la charge fiscale au cours des années 1920 (Cf. tableau 6) qui découle de l'aggravation de la fiscalité depuis 1941 malgré le redressement du revenu national belge qui augmente rapidement au cours des dernières années 1940⁶¹.

Malgré ce bond impressionnant de la pression fiscale, l'augmentation rapide des avoirs en or de la Banque nationale (+2,2 milliards en 1946 et +0,3 milliards en 1947) témoigne du souhait d'Eyskens de ne pas inquiéter les détenteurs de capitaux, belges et étrangers. La Banque nationale se satisfait d'ailleurs du rapatriement « spontané » de capitaux et revenus accumulés à l'étranger au cours de l'année 1947⁶².

2) « Napoléon-César-Eyskens, Auguste et m'as-tu-vu »

Le 19 novembre 1947, Paul Coart-Frésart remet un rapport de 23 pages à Eyskens, bien plus réduit que son imposante étude de 1937. Le professeur de Louvain admet avoir rencontré beaucoup de difficultés pour réunir la documentation nécessaire à son étude, à l'étranger comme en Belgique, car elle a été éparpillée et n'est souvent plus à jour à cause de la guerre, ce qui explique qu'il ait mis huit mois de travail⁶³. Si sa mission en 1937 visait à simplifier, sans objectif précis, la fiscalité dans son ensemble, il est question ici d'un questionnement bien défini : est-il nécessaire ou non de réformer les contributions directes ?

Coart-Frésart repousse immédiatement toute substitution du régime des impôts sur les revenus par un impôt annuel sur le capital ; un tel système détruira l'épargne, déjà insuffisante dans la Belgique en reconstruction. Ce type d'impôt ne peut rester qu'occasionnel destiné à des situations exceptionnelles, telles que celles créées par la guerre⁶⁴. Cette possibilité étant écartée, l'ancien commissaire royal s'est posé la question de savoir s'il faut remplacer entièrement le système fiscal hérité de 1919. L'étude des législations étrangères – France, Angleterre, Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg, Suisse et États-Unis – le conduisent à plusieurs constatations. Premièrement, la technique fiscale revient à toujours taxer les mêmes revenus, quelles que soient les législations : immobiliers, mobiliers et ceux de l'activité humaine. Deuxièmement, toutes les législations tendent à « personnaliser » l'impôt, c'est-à-dire à en doser le poids suivant les facultés et les charges des contribuables grâce à des exonérations, des taux progressifs, etc. Troisièmement, certaines nations taxent le revenu total net annuel, tandis que d'autres taxent chaque revenu à l'aide d'un impôt adéquat, accompagné d'un impôt complémentaire sur le revenu global. La Belgique entre bien sûr dans ce cas-là, mais Coart-Frésart note que la tendance des pays modernes serait en faveur d'un impôt unique sur le revenu des personnes physiques et d'un impôt distinct frappant le revenu des sociétés – ce que choisit la France en 1948. Mais il reste prudent. Si la préférence doit aller à l'impôt

fier aux valeurs de l'INS par souci de cohérence ; elles sont en effet utilisées par les ministres des Finances dans leurs budgets dès les années 1950. Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 263.

⁶⁰ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale*, *op.cit.*, p. 81.

⁶¹ En valeur nominale, le PNB est passé de 80.332.000.000 FB en 1939 à 256.000.000.000 FB en 1948. Mais le franc de septembre 1944 ayant subi l'équivalent d'une dévaluation de 32,695% par rapport à la parité-or légale d'avant-guerre (août 1939), le PNB de 1948 serait égal à 172.300.800.000 francs d'avant-guerre. Valéry JANSSENS, *Le franc belge*, *op.cit.*, p. 313.

⁶² BNB, *rapport annuel 1947*, Bruxelles, 1948, pp. 12-13.

⁶³ Projet de loi contenant le code des impôts sur les revenus, rapport de Coart-Frésart, *op.cit.*, p. 2.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 2.

unique d'un « point de vue scientifique », la Belgique vit dans une législation dont elle a pris l'habitude depuis un quart de siècle, écrit-il.

« Une réforme de structure de la fiscalité des impôts sur les revenus est chose grave, dont la décision commande les plus mûres réflexions. (...) Jeter bas ce qui existe, pour le remplacer par un système nouveau, c'est détruire des habitudes lentement prises tant par l'administration que par les redevables ; (...), faire renaître des conflits apaisés et en faire surgir d'autres, c'est ramener la machine fiscale à sa phase d'expérimentation et de rodage avec les conséquences que la chose comporte. Tous les fiscalistes s'accordent à dire que l'incontestable succès de l'*income tax* en Grande-Bretagne est dû à la lenteur de son évolution qui lui a permis de s'implanter sans heurt dans l'existence du peuple britannique en s'adaptant sans cesse à celui-ci (...). Au contraire, la difficile pénétration des impôts sur les revenus dans les mœurs françaises et belges est due, en grande partie, au fait que les circonstances ont imposé l'introduction brusque d'un système nouveau et, dans un bref espace de temps, son évolution accélérée et sa productivité sans cesse accrue. »⁶⁵

S'il faut donc remplacer les impôts cédulaires et l'impôt complémentaire personnel par un impôt unique et un impôt des sociétés, il faut que la réforme l'emporte « aux trois points de vue de la justice, de la productivité et de la simplicité » aux yeux de Coart-Frésart. Au point de vue de la justice fiscale, le système actuel permettrait de la réaliser. Au point de vue de la productivité, il n'y a aucune différence ; tout dépend de l'assiette de l'impôt. Au point de vue de la simplicité, même si la complexité est inhérente à tout régime fiscal à haut rendement dans un État économiquement évolué, l'impôt unique présenterait « une supériorité indiscutable sur le système cédulaire avec l'impôt complémentaire », notamment au niveau de l'harmonisation des taux appliqués. Dans le cas précis de la Belgique, cela permettrait également d'intégrer la contribution nationale de crise dans l'impôt normal. De plus, au point de vue de la personnalisation, l'impôt unique présenterait également « une indiscutable supériorité », même si l'organisation nouvelle ne serait guère différente de ce qui se fait pour chaque contribution différente jusqu'alors⁶⁶.

Enfin, Coart-Frésart souligne que l'impôt unique présenterait l'avantage d'harmoniser la fiscalité belge avec ses partenaires néerlandais et luxembourgeois, dont les systèmes d'impôt unique sur le revenu des personnes physiques ont été introduits par l'occupant nazi, ce qui faciliterait la mise en place de l'union douanière du Benelux naissant - la convention est en effet ratifiée au cours de l'été 1947 et entre en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Cependant, le grand problème de l'impôt unique réside dans la réorganisation nécessaire des fiscalités provinciales et communales qui devra suivre, puisqu'elles se basent sur les impôts cédulaires pour ajouter des centimes additionnels⁶⁷. Le professeur de Louvain conclut en écrivant que la réforme ne s'impose pas, mais qu'elle est recommandée⁶⁸.

L'administration des Finances a donc de quoi travailler. Sauf que plusieurs mois après le vote des textes amendés en juillet 1947, les mesures prises en vue de réduire la fraude fiscale font l'objet de violentes attaques. Les récriminations contre les « méthodes de contrôle intolérables » de l'administration se multiplient, principalement de la part des professions libérales, et surtout des médecins, note Eyskens dans ses mémoires⁶⁹. Le 25 janvier 1948, quelques jours avant l'entrée en

⁶⁵ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 9-20.

⁶⁷ *Loc.cit.*

⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁹ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 267.

application de l'obligation de tenir quotidiennement un carnet et un journal renseignant les prestations et les honoraires des médecins, la Fédération médicale belge se réunit en assemblée générale. Elle prend une motion dans laquelle elle appelle ses membres à boycotter cette obligation. La motion affirme que la loi « porte atteinte au secret professionnel ». De plus, cette mesure serait impossible à respecter dans le concret, étant donné la « perte de temps considérable » qu'elle entraînerait. Les médecins menacent également de ne plus délivrer les attestations destinées aux mutuelles au cas où l'un des leurs se verrait dresser procès-verbal pour ne pas avoir appliqué la loi. Et si un médecin vient à être arrêté, le Syndicat national des médecins menace même d'appeler ses membres à la grève⁷⁰. Les journaux, voyant dans cette mesure un nouvel exemple d'inquisition fiscale, appuient les protestations des médecins⁷¹. Eyskens tient bon. Pour lui, il s'agit de principes élémentaires de justice et il est bien décidé à ne pas y déroger. Les membres des professions libérales éludent dans une large mesure l'impôt et les médecins en font partie. Mais Eyskens renonce aux poursuites judiciaires contre les médecins qui n'appliquent pas la loi. Les médecins, à contrecœur, finissent par se conformer aux dispositions légales⁷².

Eyskens reste cependant sous le feu des critiques, qui visent l'ensemble de sa politique financière et surtout fiscale. Quasi jour après jour, des articles de journaux reprennent à longueur de pages les griefs qui lui sont adressés concernant la pression fiscale, la complexité de la législation fiscale ainsi que ses mesures visant à réprimer la fraude. La fiscalité, écrit-on, est devenue un « réel cauchemar » ; Eyskens serait « insensible et sourd » aux propositions d'autres mesures fiscales et il serait « un ministre particulièrement impopulaire »⁷³. Le *Journal de Charleroi* rapporte, le 4 mars 1948, qu'entre 1944 et 1947, la taxe professionnelle aurait « décuplé », l'ICP aurait « quadruplé » et la contribution de crise aurait « triplé »⁷⁴. Dans le *Standaard* du 4 août 1948, une sommité du droit fiscal, l'avocat fiscaliste et professeur Albert Tiberghien, s'insurge que la pression fiscale dépasse 28% et pourrait continuer à grimper jusqu'à 35 ou 40% comme Eyskens ne cesse de vouloir remplir les caisses de l'État, ce qui le pousse à écrire : « *de heer Eyskens heeft de lof, die hem zo kwistig door de socialistische en communistische pers wordt toegezwaid, ruimschoots verdiend !* »⁷⁵

L'attaque la plus acerbe est développée dans *Streven*, une publication des jésuites. Dans son panorama politique mensuel du numéro de juillet 1948, on peut lire que les nombreux griefs qui sont adressés au Ministre seraient amplement mérités, vu son « arrogance inouïe ». L'auteur de l'article, qui ne signe que de ses initiales, écrit que la politique d'Eyskens serait « amonale » et qu'elle n'aurait « rien de chrétien ». A la mi-juillet, Eyskens reçoit toutefois une lettre du Père F. De Raedemarcker, rédacteur en chef de *Streven*. Au nom de la rédaction, il présente ses excuses pour le ton insultant de l'article dans lequel Eyskens a été pris à partie⁷⁶.

Le 10 septembre, le ministre des Finances, qui reste insensible aux attaques de la presse, confirme à ses collègues au conseil de cabinet que son projet de réforme des contributions directes est sur le point d'être finalisé⁷⁷. Afin de souligner le retard de la Belgique et la nécessité de la réforme

⁷⁰ *Loc.cit.*

⁷¹ *De Standaard*, 4 février 1948 ; *La Nation Belge*, 5 février 1948 ; *Le Soir*, 6 février 1948.

⁷² Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 267.

⁷³ *Ibid.*, p. 284.

⁷⁴ *Journal de Charleroi*, 4 mars 1948.

⁷⁵ M. Eyskens a plus que mérité les éloges qui lui ont été prodigués par la presse socialiste et communiste ! *De Standaard*, 4 août 1948.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 285.

⁷⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 10 septembre 1948, p. 2.

face aux pays voisins, son administration lui remet, début octobre, un rapport comparatif des régimes et des taux d'imposition des revenus professionnels en Belgique, en France, en Grande-Bretagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas⁷⁸. Le 30 octobre, Eyskens commente son projet de loi en faisant apparaître qu'il a cherché avec le concours de son administration et du secrétaire général René Lefebure à atteindre des objectifs « dans le domaine de la simplification technique, dans le domaine social, dans celui de la politique familiale et dans celui de la fiscalité appliquée aux sociétés commerciales ». Le texte est prêt à être déposé à la Chambre des Représentants⁷⁹. Baudhuin écrit que la réforme en préparation constituera « un progrès indubitable », même s'il émet des doutes sur les réelles possibilités de dégrèvements⁸⁰. Mais une crise ministérielle paralyse le gouvernement à la mi-novembre. Le ministre de la Justice Paul Struye démissionne suite à des interpellations de l'opposition et d'anciens résistants quant à sa politique d'apaisement envers les anciens collaborateurs. Par solidarité, le Premier ministre Spaak propose de soumettre la démission de l'ensemble du gouvernement⁸¹. La coalition socialiste-catholique, toujours menée par Spaak, est reconduite aussitôt le 26 novembre ; Eyskens reste aux Finances.

Le nouveau gouvernement continue de faire l'objet des attaques de la presse conservatrice et libérale. Le *Métropole* ne voit pas quel profit le contribuable et le Trésor public vont retirer de la reconduction du gouvernement Spaak, estimant au passage que les sociaux-chrétiens ont tout lâché face aux socialistes⁸². « A défaut d'avoir ce que l'on aime, il reste à aimer ce que l'on a », se résigne le *Journal de Namur* à propos du nouvel exécutif Spaak-Eyskens⁸³. L'édition du *Pourquoi Pas ?* du 19 novembre publie un article qu'Eyskens juge dans ses mémoires « encore plus stupide et brutal que celui de *Streven* ». Sous le titre moqueur de « Napoléon-César-Eyskens, auguste et m'as-tu-vu », on peut y lire entre autres qu'Eyskens ne serait pas professeur à l'Université de Louvain mais seulement enseignant dans une école de cette université. Il ne connaîtrait rien non plus en matière de finances publiques et utiliserait la voiture ministérielle pour conduire ses enfants Mark et Erik à l'école. Eyskens n'y réagit pas. La presse libérale suggère qu'Eyskens serait brouillé avec le PSC-CVP mais qu'il serait dans les bonnes grâces des socialistes. Eyskens s'en défend ; sans doute sa politique ne bénéficie-t-elle pas d'une adhésion générale dans les milieux de son parti. « Au PSC comme ailleurs, on comprenait mal, en général, les problèmes des finances publiques », écrit-il dans ses mémoires⁸⁴.

La pression fiscale désormais à 29,8% du revenu national et les impôts spéciaux d'assainissement monétaire, toujours en cours de perception en 1948, contribuent à un accroissement du malaise fiscal que dénoncent vivement les conservateurs catholiques et libéraux. « L'impôt est lourd, l'impôt est injuste », écrit le député social-chrétien Désiré Lamalle⁸⁵. Le Premier ministre lui-même est frappé par « la malveillance de bruits circulant dans le public » à propos de ce que certains appelleraient les « gaspillages du gouvernement ». « Il est certain que la démagogie antifiscale constitue un excellent moyen de propagande entre les mains de l'opposition et spécialement de l'aile libérale de celle-ci », affirme-t-il devant les ministres. Plusieurs d'entre eux

⁷⁸ AGR, *MF/SG*, vol. 1, farde 432, « l'impôt sur les revenus professionnels dans les pays signataires du Pacte à Cinq », 1^{er} octobre 1948.

⁷⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 30 octobre 1948, p. 6.

⁸⁰ Fernand BAUDHUIN, « La réforme fiscale », *Revue Générale*, novembre 1948, pp. 931-932.

⁸¹ AGR, *Conseil des ministres*, 19 novembre 1948, pp. 1-3.

⁸² *Le Métropole*, 27 novembre 1948.

⁸³ *Journal de Namur*, 27 novembre 1948.

⁸⁴ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 286.

⁸⁵ Désiré LAMALLE, « Le problème fiscal », *Revue Générale*, janvier 1949, p. 326.

soulignent qu'un vent d'hostilité contre l'exécutif se propage même dans les milieux d'affaires et que ce sentiment serait nourri par une ignorance totale de la réalité. Pour retourner la situation, les ministres socialistes et catholiques décident d'organiser une vaste campagne d'information sur la politique financière et fiscale du gouvernement⁸⁶. Des réunions sont donc programmées dans certains arrondissements où il incombe à Eyskens de prendre la parole pour rassurer les contribuables, car des bruits commencent à circuler selon lesquels le gouvernement aurait l'intention de réitérer l'opération Gutt, c'est-à-dire de reprendre les billets de banque. Ces rumeurs, souligne Eyskens dans ses mémoires, n'ont aucun fondement mais sont propagées à des fins de spéculation⁸⁷. L'opération semble couronnée de succès. Le journal *Vers l'Avenir* rapporte par exemple qu'Eyskens a réalisé « un vigoureux exposé » sur la situation politique et la fiscalité, au cours d'un grand meeting du PSC namurois, qui a réussi à convaincre les centaines de personnes venues l'écouter : « Eyskens s'est imposé au public par son autorité faite de franchise et de compétence. »⁸⁸

Le 8 février, le ministre des Finances dépose enfin son projet de loi visant à réformer les contributions directes, à l'ordre du jour depuis quelques années. Dès le dépôt du rapport de Coart-Frésart en novembre 1947, plus d'un an auparavant, Eyskens et Lefebure ont attentivement étudié l'orientation qu'il conviendrait de donner à la réforme. Finalement, en accord avec Coart-Frésart, les deux hommes ont estimé que les inconvénients de l'introduction de l'impôt unique l'emportent sur ses avantages. En conséquence, peut-on lire dans le projet, Eyskens a décidé de maintenir le système des impôts cédulaires et de l'impôt complémentaire sur le revenu global, tout en procédant à une révision approfondie de ces impôts⁸⁹. Cela signifie qu'il n'y aura pas d'impôt unique sur le revenu des personnes physiques et d'impôt sur les sociétés comme en France, qui vient de les adopter en décembre 1948⁹⁰. Tout comme les experts belges des années 1920 désiraient revenir aux impôts indiciaires sans déclarations de revenus d'avant 1914, les experts des années 1940 et 1950 restent attachés au système fiscal vieux de presque trente ans désormais.

Mais pourquoi Eyskens, pourtant profondément keynésien dans sa conception d'une croissance économique qui nécessite l'intervention la plus efficace possible de l'État, s'est-il détourné d'une modernisation en bonne et due forme des contributions directes héritées de 1919 ? En fait, les nécessités budgétaires de l'heure ne facilitent pas la tâche du gouvernement. Le budget de 1948 s'est clôturé par un déficit de 2,5 milliards de FB, principalement à cause d'un dépassement des dépenses pour la sécurité sociale et pour les charbonnages. Et le chômage continue de croître, appelant à un nouvel accroissement des dépenses sociales, ce qui présage d'un déficit pour le budget de 1949 à politique économique, sociale et fiscale inchangée⁹¹. Pour réaliser l'équilibre budgétaire, des coupes dans les dépenses sont à nouveau inévitables, qu'Eyskens détaille devant ses collègues à la fin du mois de février⁹². La réforme fiscale ne va donc pas plus loin car « l'équilibre du budget est, en effet, toujours la pierre angulaire de [la] politique [du gouvernement] parce que cet équilibre

⁸⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 3 décembre 1948, pp. 2-3.

⁸⁷ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 286, 301.

⁸⁸ *Vers l'Avenir*, 20 décembre 1948.

⁸⁹ Projet de loi contenant le Code des impôts sur les revenus, exposé des motifs du 8 février 1949, *Doc.*, Ch., 1948-1949, n° 169, pp. 4-5.

⁹⁰ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 382.

⁹¹ AGR, *Conseil des ministres*, 25 février 1949, pp. 1-3.

⁹² *Ibid.*, 26 février 1949, pp. 1-10.

est la condition *sin qua non* d'une monnaie stable, d'une économie prospère, d'un niveau de vie élevé et, en fin de compte, de la paix sociale. »⁹³ Le ministre des Finances est très probablement conscient des difficultés budgétaires rencontrées par ses prédécesseurs au début des années 1920, lorsque les impôts cédulaires et la supertaxe avaient été introduits.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi propose quelques modifications majeures. Premièrement, la contribution nationale de crise sera abrogée et incorporée dans les impôts cédulaires afin de simplifier la législation. Deuxièmement, les centimes additionnels des provinces et des communes seront supprimés et incorporés dans les taux principaux des impôts cédulaires. Les communes conserveront toutefois le droit d'ajouter des centimes additionnels à l'impôt foncier. Troisièmement, les taux marginaux supérieurs de l'ICP seront réduits de 30 à 20%. Quatrièmement, les minima exonérés actuellement en vigueur pour l'impôt professionnel et l'ICP seront triplés par rapport à 1940. Cinquièmement, tous les contribuables pourront à l'avenir déduire de leurs revenus professionnels une somme destinée à assurer une pension de retraite. Sixièmement, les réductions pour charges familiales seront largement majorées. Septièmement, les travailleurs indépendants seront désormais assimilés aux travailleurs salariés en ce qui concerne les taux de l'impôt professionnel, afin de réaliser l'égalité fiscale. Huitièmement, les peines contre les fraudeurs fiscaux seront renforcées. Neuvièmement, le régime fiscal des sociétés connaîtra quelques modifications afin de le rapprocher des partenaires du Benelux : les associés actifs subiront le même impôt que les personnes physiques dans les sociétés de personnes tandis que les sociétés ne seront soumises à la taxe professionnelle qu'à raison des bénéfices distribués ou non revenant aux associés non actifs ; ces associés, dont la situation est analogue à celle des actionnaires dans une société de capitaux, subiront la taxe mobilière sur le montant des bénéfices qui leur seront réellement attribués. Dixièmement, l'impôt foncier, basé sur le revenu cadastral depuis le début du XIX^e siècle, sera désormais basé sur le revenu réel pour des raisons de justice et de logique, ce qui signera là une modification majeure et radicale de l'une des plus vieilles contributions directes. Et onzièmement, les lois d'impôts sur les revenus feront l'objet d'une codification afin d'avoir une meilleure présentation et une coordination logique des textes fiscaux. La réforme, toute limitée qu'elle peut l'être par les nécessités budgétaires du moment, reste ambitieuse et Eyskens conclut avoir « la conviction que le régime d'impôt directs qu'il propose peut soutenir avantageusement la comparaison avec les régimes des pays étrangers »⁹⁴.

Malheureusement pour lui, son projet déchaîne l'hostilité des libéraux et des conservateurs catholiques. La presse s'en donne à cœur joie pour dénoncer la politique fiscale proposée. « M. Eyskens n'a qu'un mot en bouche : “la répression sévère de la fraude” tout comme son administration n'a qu'une obsession véritablement malade : la recherche de la matière imposable », écrit *La Libre Belgique*, pourtant supportrice du PSC-CVP⁹⁵. *La Nation Belge* estime que les sociaux-chrétiens cèdent aux désirs socialistes sur la question des impôts et qu'Eyskens « se suicide politiquement »⁹⁶. L'accueil qui est réservé au texte par le commentateur fiscal Albert Tiberghien dans le *Standaard* est des plus méprisants, dénonçant une surabondance inutile de nouveaux articles de loi, l'unique réelle simplification étant la suppression de la taxe de crise, qu'il relativise puisque

⁹³ Projet de loi contenant le Code des impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 5.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 6-10.

⁹⁵ *La Libre Belgique*, 25 février 1949.

⁹⁶ *La Nation Belge*, 4 mars 1949.

les taux seront incorporés dans les impôts existants. L'avocat et professeur de droit fiscal conclut cyniquement à propos de la réforme : « *Onze mening erover kunnen wij resumeren met de uitdrukking: "veel geblaas, doch weinig wol..."* »⁹⁷

Au PSC-CVP, les conservateurs font grief à Eyskens de ne pas avoir soumis le projet à la commission compétente du service d'études du parti, comme s'il serait tenu d'obtenir d'abord son approbation. Selon le ministre des Finances, cette attitude traduit peut-être surtout l'inquiétude des conservateurs face aux réactions des propriétaires. De fait, c'est à une véritable offensive qu'Eyskens doit s'attendre de leur part ; son projet prévoit en effet une base d'imposition en matière foncière qui ne serait plus le revenu cadastral – c'est-à-dire une valeur forfaitaire – mais bien le revenu réel⁹⁸.

Mais le projet n'est jamais discuté au Parlement. Quelques mois à peine après le dépôt du projet, le 8 avril 1949, le gouvernement Spaak procède à la dissolution des Chambres et convoque des élections anticipées. Le PSC-CVP veut régler la Question royale⁹⁹. La grande réforme des contributions directes souhaitée par Eyskens, malgré tous ses efforts, tombe aux oubliettes à cause des oppositions politiques sur le retour du Roi.

3) « La grande promesse »

Deux thèmes principaux animent la campagne électorale au printemps 1949 : le retour du roi Léopold III et la politique financière du gouvernement Spaak-Eyskens. L'opposition libérale se concentre résolument sur la fiscalité dans ses discours, attaquant durement le projet de réforme du ministre des Finances, ciblant particulièrement ce dernier et promettant une baisse de 25% des impôts sur les revenus, soit une baisse de 4,5 milliards de FB pour le budget¹⁰⁰.

Il s'agit bien sûr d'une promesse démagogique impossible à tenir, mais elle fait mouche dans un climat antifiscal profond, tout comme l'action du libéral liégeois Jean Rey qui fait coller des affiches électorales sur lesquelles Eyskens figure représenté en Napoléon et marquées du slogan : « Contribuables, pour le combattre, votez 4 ! »¹⁰¹ Le Parti indépendant, un méli-mélo de catholiques conservateurs, de libéraux royalistes et de représentants des classes moyennes, choisit lui aussi de s'en prendre à Eyskens. Il part en guerre contre les « impôts écrasants et arbitraires », tandis que l'ancien sénateur libéral Loumaye, qui avait attaqué Eyskens plusieurs fois sans ménagement pour ses projets d'impôts spéciaux en 1945, monte également à la tribune du Parti indépendant pour cibler la politique fiscale du Ministre¹⁰².

Néanmoins, le PSC-CVP, qui s'est surtout concentré sur la Question royale durant la campagne, obtient presque la majorité absolue avec 43,5% des voix aux élections de juin 1949, auxquelles les femmes participent pour la première fois. Les libéraux remportent également une belle victoire avec 15,2% des voix, doublant leur score de 1946 de 8,9%. L'ancien Premier ministre Paul van Zeeland, choisi pour former un nouveau gouvernement, se tourne vers une alliance

⁹⁷ Nous pouvons résumer notre opinion par l'expression : "beaucoup de bêlements, mais peu de laine..." *De Standaard*, 26 février 1949.

⁹⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 302.

⁹⁹ Vincent DUJARDIN, *Belgique 1949-1950 : entre régence et royauté*, Bruxelles, Racine, 1995, p. 17.

¹⁰⁰ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 340.

¹⁰¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 309.

¹⁰² *Ibid.*, p. 309.

libérale-social-chrétienne, mais les négociations échouent. C'est finalement Eyskens lui-même qui réussit à réunir les deux partis vainqueurs des élections, les sociaux-chrétiens et les libéraux, en une nouvelle coalition bipartite, le 10 août 1949¹⁰³. Pour la première fois depuis la Libération, les socialistes sont rejetés dans l'opposition. Le libéral Henri Liebaert reçoit le portefeuille des Finances, succédant ainsi à Eyskens, devenu lui-même Premier ministre. Tout à la fois industriel prospère et grand bourgeois cultivé, Liebaert est l'ancien ministre des Affaires économiques du gouvernement Huysmans et un grand défenseur des libertés commerciales¹⁰⁴.

Largement absorbé par la recherche d'une solution au problème royal, le gouvernement Eyskens n'entreprend pas de grandes réformes dans les domaines économique, politique ou social. Le nouveau ministre des Finances annonce néanmoins dès le 13 août qu'un projet de réforme fiscale devrait être bientôt déposé à la Chambre, élaboré avec l'approbation du Premier ministre et donnant suite aux promesses des libéraux d'alléger les impôts. Toute mention de réduire les contributions directes de 25% a toutefois disparu et le ministre libéral Octave Dierckx conseille à Liebaert de ne pas faire de promesses inconsidérées quant aux dégrèvements qu'il annonce¹⁰⁵.

Trois semaines plus tard, le 2 septembre, Liebaert informe ses collègues que le budget 1949 devrait atteindre un déficit conséquent de 5,4 milliards. Des économies s'avèrent indispensables : subventions aux charbonnages, allocations familiales, chemins de fer, chômage, assurance-maladie, finances communales. Tous ces budgets devraient subir des coupes drastiques afin de ramener le déficit à 1,3 milliard. Mais Liebaert n'en lâche pas pour autant son projet de dégrever les impôts, comme l'avaient promis les libéraux durant la campagne. Il préconise des allègements représentant plus ou moins 16% de l'ensemble des impôts sur les revenus. En outre, il souhaite le triplement des minima exonérés par rapport à 1940 et une majoration des réductions pour charge familiale. Ces largesses fiscales s'expliquent aussi par la bonne situation financière de la Belgique. Les capitaux entrent massivement et l'encaisse-or de la Banque nationale ne cesse d'augmenter. Le franc belge est solide et serait à l'abri de toute dévaluation. Après une longue discussion, le Premier ministre félicite le ministre des Finances pour son travail et confirme qu'il faudra pousser les économies au maximum pour permettre les dégrèvements fiscaux¹⁰⁶. Enthousiaste, Liebaert communique à la presse, le 3 septembre au matin, sa volonté de dégrever de 16% en moyenne les impôts sur les revenus. Il précise que s'il n'est plus question des 25% promis durant la campagne électorale, c'est parce que, à ce moment, les libéraux ignoraient « qu'il y avait un trou dans le budget », d'où la nécessité d'être prudent, déclare le Ministre¹⁰⁷.

Mais le 17 septembre survient un coup de tonnerre dans le paysage monétaire international. Le vice-gouverneur de la Banque nationale est informé par un télégramme extrêmement confidentiel de la Banque d'Angleterre que le gouvernement britannique a décidé de modifier la parité-or de la livre sterling. A l'exception de la Belgique grâce à l'opération Gutt, le reste de l'Europe vit en effet dans un état d'inflation refoulée depuis la fin de la guerre. L'ampleur de la dévaluation britannique, que les dirigeants belges tentent furieusement d'éviter depuis 1944, fait l'effet d'une bombe : personne ne s'attend à une dévaluation de 30,5% de la livre par rapport à

¹⁰³ Vincent DUJARDIN, *Belgique 1949-1950, op.cit.*, pp. 18-19.

¹⁰⁴ Michel GÉORIS, « Henri Liebaert », *Nouvelle Biographie Nationale*, ARB, Bruxelles, vol. 8, pp. 244-245.

¹⁰⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 13 août 1949, pp. 5-6.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 2 septembre 1949, pp. 2-6.

¹⁰⁷ *La Libre Belgique*, 4 septembre 1949. La presse libérale maintient malgré tout que le slogan des « 25% » était « raisonnable et raisonné ». *La Dernière Heure*, 4 septembre 1949.

l'or¹⁰⁸. La dévaluation marque le point de départ de la rénovation économique de l'Europe, mais le taux de 30,5% désorientent tous les gouvernements. Les pays faibles, les Pays-Bas, les nations scandinaves, la Finlande et les Dominions à l'exception du Canada décident de dévaluer leur monnaie dans la même proportion. La France et l'Allemagne dévaluent respectivement de 22 et 25%¹⁰⁹.

Du côté belge, le gouvernement se réunit le soir du 20 septembre à 21 heures, pour entamer un long et laborieux conseil qui ne finit qu'à 3 heures et demi du matin. A plusieurs reprises, le gouverneur de la Banque nationale Maurice Frère est appelé en consultation. Quelle action entreprendre vis-à-vis du franc belge ? Maintenir l'ancienne parité-or ? Le public appréhenderait une dévaluation future, les capitaux étrangers réfugiés en Belgique s'évaderaient, les capitaux belges suivraient, la Banque nationale perdrait probablement des milliards chaque mois, la concurrence des entreprises belges exportatrices faiblirait, le chômage s'accroîtrait et une sévère politique de déflation serait nécessaire. Frère conclut « qu'en âme et conscience il n'oserait pas recommander semblable politique ». Il est rejoint par le Premier ministre Eyskens qui fait part de l'opposition irréductible des socialistes à une politique d'austérité. « En cas de déflation, les pavés sortiront des rues », aurait ainsi menacé le président socialiste Max Buset. L'idée de maintenir l'ancienne parité est abandonnée à l'unanimité¹¹⁰.

Déclarer le franc fluctuant en l'accrochant au dollar, la nouvelle monnaie de référence au niveau mondial ? Frère défend cette option. Mais si le cours du dollar monte trop, il faudrait s'attendre à des fuites de capitaux, à des spéculations contre le franc et à la nécessité d'une politique de déflation. Camille Gutt, à la tête du nouveau Fonds Monétaire International (FMI), a averti Eyskens qu'une monnaie fluctuante sera une mauvaise idée, préconisant plutôt une dévaluation avec un taux fixe. A l'exception de Frère, l'ensemble du conseil des ministres abandonne l'idée après un très long échange de vues¹¹¹.

Dévaluer le franc selon un taux fixe ? Ce serait la meilleure solution. L'écart entre la parité ancienne du franc belge et les nouvelles parités des autres monnaies est désormais trop important. Si la livre sterling n'avait dévalué que de 20%, le problème monétaire ne se serait pas posé en Belgique. Mais un rajustement des parités est désormais nécessaire. Après une très longue discussion portant sur le choix du taux de dévaluation, le conseil décide de le porter à 12,24%, le dollar valant ainsi 50 FB et le sterling 140 FB. Ce choix marque la préoccupation d'Eyskens et de Liebaert de se limiter à une diminution aussi réduite que possible de la valeur du franc pour ne pas trop impacter les salaires et l'épargne¹¹².

La dévaluation est plutôt accueillie dans le calme dans le public. Les réactions de l'opposition socialiste et communiste sont, par contre, d'un genre fort différent. Leurs organes de presse hurlent leur indignation. *Le Peuple* écrit qu'un gouvernement avec les socialistes aurait tenu tête à la vague de dévaluation, que le cabinet d'Eyskens aurait cédé « sous la pression des conservateurs »¹¹³. *Le Drapeau Rouge* clame qu'avec la dévaluation, « la Réaction a réalisé son mauvais coup », à savoir la diminution des salaires, des traitements et des pensions, ainsi que la hausse des prix comme en

¹⁰⁸ Valéry JANSSENS, *Le franc belge, op.cit.*, pp. 344-347.

¹⁰⁹ Vincent DUJARDIN, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *La Belgique sans Roi, op.cit.*, pp. 157-159.

¹¹⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 20-21 septembre 1949, pp. 2-3.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹¹² *Ibid.*, pp. 5-6.

¹¹³ *Le Peuple*, 22 septembre 1949.

1935¹¹⁴. Selon l'ancien Premier ministre socialiste Achille van Acker, la dévaluation n'aurait que des conséquences néfastes : hausses de prix, chute des exportations, accroissement du chômage, importations plus coûteuses et contraction des recettes fiscales. Tout comme van Acker, Buset ne craint pas de jouer la carte quelque peu démagogique, déclarant que la dévaluation serait là pour servir les seuls intérêts des entrepreneurs, des holdings, des spéculateurs¹¹⁵. Heureusement pour le gouvernement libéral-social-chrétien, les sombres prédictions des socialistes quant aux conséquences de la dévaluation ne se réalisent pas. Les mois suivants démontrent que le taux de la dévaluation a été bien choisi ; il n'y a pas de ralentissement économique et le taux de chômage ne flambe pas¹¹⁶.

Le 7 octobre, le ministre des Finances reçoit l'aval du conseil de cabinet pour déposer son projet fiscal. L'incidence du projet, qui contient les dégrèvements promis par les libéraux, est évaluée à une réduction de recettes de 200 millions de FB pour le dernier trimestre de l'année 1949, soit 800 millions au bout d'un an¹¹⁷. De la grande réforme souhaitée par Eyskens, il n'est plus question. Les sept articles du projet de loi ne visent qu'à réduire les impôts sur les revenus, sans toucher à leur structure. La mesure la plus importante consacre une diminution de l'impôt professionnel, de l'impôt de crise et de l'impôt complémentaire personnel qui varie selon le nombre d'enfants. On retrouve là l'empreinte d'Eyskens et la volonté des sociaux-chrétiens de tenir beaucoup plus compte de la situation familiale dans la répartition de la charge fiscale, même si les dégrèvements en question sont légèrement plus faibles que dans la tentative de réforme d'Eyskens. Cette diminution varie donc de 2% pour les contribuables ayant une ou deux personnes à charge, de 4% pour les contribuables ayant de trois à cinq personnes à charge, de 8% pour les contribuables ayant de six à neuf personnes à charge, de 12% pour les contribuables ayant dix personnes à charge et, pour atteindre le fameux chiffre de 25% tant promis par les libéraux durant la campagne électorale, il faudra plus de dix personnes à charges pour le contribuable. Ces réductions ne sont toutefois possibles que pour la part du revenu inférieure à 250.000 FB. La suite du projet consacre une réduction des centimes additionnels à l'impôt professionnel. L'ensemble des mesures ne s'appliquera que pour l'année 1950 ; il s'agira en effet d'une loi transitoire dans l'attente d'une réforme plus profonde de la fiscalité¹¹⁸.

Début février 1950, libéraux et sociaux-chrétiens défendent unanimement le projet à la Chambre. Le baron catholique Romain Moyersoen souligne que l'impact budgétaire n'est pas élevé : « *het standpunt van de CVP is dat wanneer er verminderingen kunnen toegestaan worden – en het blijkt wel dat er kunnen toegestaan worden – eerst en vooral diegenen die de meeste lasten hebben daar zouden van genieten. U weet dat dit getal niet groot is en de budgettaire gevolgen van de verminderingen die we vragen niet aanzienlijk zijn.* »¹¹⁹ Ce dernier point est important, car les conservateurs tels que Marcel Philippart ne défendront pas les réductions fiscales si elles mettent « en péril l'équilibre budgétaire ». « Avant de réaliser une

¹¹⁴ *Le Drapeau Rouge*, 22 septembre 1949.

¹¹⁵ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 331.

¹¹⁶ René BRION, Jean-Louis MOREAU, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971*, *op.cit.*, p. 231.

¹¹⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 7 octobre 1949, p. 4.

¹¹⁸ Projet de loi apportant, pour l'exercice 1950, des modifications au montant de certains impôts sur les revenus, exposé des motifs du 13 décembre 1949, *Doc.*, Ch., 1949-1950, n° 74, pp. 1-2.

¹¹⁹ Le point de vue du CVP est que lorsque des réductions peuvent être accordées - et il semble qu'elles puissent l'être - ce sont avant tout ceux qui supportent le plus de charges qui en bénéficient. Vous savez que ce chiffre n'est pas élevé et que l'impact budgétaire des réductions que nous demandons n'est pas significatif. Projet de loi apportant, pour l'exercice 1950, des modifications au montant de certains impôts sur les revenus, *Ann. Parl.*, Ch., 1949-1950, séance du 2 février 1950, p. 4.

déflation massive et nécessaire des charges fiscales », déclare Philippart, « il faut une déflation massive, courageuse, des dépenses publiques. »¹²⁰ Liebaert conserve d'ailleurs l'équilibre budgétaire en tête lorsqu'il propose, en décembre 1949, d'unifier les taux des accises sur la benzine avec les Pays-Bas et le Luxembourg dans le cadre du Benelux¹²¹. La perte est estimée à 450 millions de FB, mais devra être couverte par une augmentation de 50% des taux appliqués à la taxe de circulation des automobiles, afin de réaliser une opération budgétaire neutre¹²².

Du côté de l'opposition, communistes et socialistes sont plutôt d'accord entre eux pour dire qu'on est loin de la réforme fiscale tant promise. Pour le communiste Fernand Jacquemotte, les dégrèvements devraient inclure la suppression de « l'inique » taxe de crise et devraient s'accompagner d'un accroissement du fardeau fiscal sur les plus riches, au nom de la justice sociale¹²³. Le socialiste René Demoitelle note avec amusement que les catholiques auraient joué un vilain tour aux libéraux en leur disant « Nous allons vous mettre à l'œuvre et essayer de voir si vraiment vous allez faire ce que vous avez promis ; nous allons vous donner le ministère des Finances ». Il soulève une vague d'hilarité des députés et continue d'ironiser sur la promesse faite par les libéraux de réduire les impôts de 25% - « la grande promesse », se moque-t-il – car il faudra en effet plus de dix enfants à charge pour y parvenir !¹²⁴ Les allègements fiscaux sont cependant votés par 140 oui et huit abstentions ; personne ne veut prendre le risque d'être celui qui s'oppose à des réductions d'impôts¹²⁵.

Peu de temps avant le vote, le ministre des Finances annonce aux députés belges qu'il espère déposer un projet de réforme fiscale dès le mois de mars¹²⁶. Liebaert est probablement sur un nuage ; outre le vote des allègements fiscaux, il a suffisamment réduit les dépenses de l'État pour annoncer, mi-février, que le budget de 1949 s'est clôturé en équilibre et que celui de 1950 devrait également l'être. C'est la première fois depuis 1936 qu'il n'y a plus de déficit – il n'en demeure pas moins un déficit au niveau des dépenses extraordinaires, que Liebaert veut combler à l'aide du produit d'une réévaluation de l'encaisse-or de la Banque nationale. Pour l'ordinaire, sa seule inquiétude provient de l'augmentation conséquente du nombre de chômeurs, qui s'élève désormais à 350.000. A cette cadence, les dépenses de chômage pourraient atteindre 7 milliards sur un budget de 4,4 milliards, ce qui replongerait aussitôt le pays dans le déficit. Il va falloir surveiller de près les dépenses de l'État. « Tous les ministres doivent faire preuve de discipline en matière d'engagement de dépenses », prévient le Premier ministre en appui de son ministre des Finances¹²⁷.

Le 3 mars, Liebaert tient parole et soumet au conseil de cabinet un nouveau code d'impôts sur les revenus, long de 104 pages, contenant 320 articles, accompagné d'un exposé des motifs de 90 pages. Résumant son projet dans les grandes lignes, le ministre libéral rend hommage à son prédécesseur dont l'ancien projet a servi de base à celui-ci. Il ne s'agit donc pas d'introduire un impôt unique sur les revenus des personnes physiques comme en France, au Luxembourg ou aux

¹²⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹²¹ Projet de loi concernant le régime fiscal des huiles minérales, exposé des motifs du 8 décembre 1949, *Doc.*, Ch., 1949-1950, n° 62, p. 1.

¹²² Projet de loi modifiant la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, exposé des motifs du 13 décembre 1949, *Doc.*, Ch., 1949-1950, n° 73, p. 1.

¹²³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, p. 6.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 16.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 12.

¹²⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 15 février 1950, pp. 6-7.

Pays-Bas, mais d'améliorer le fonctionnement des impôts cédulaires, de l'ICP et de la taxe de crise. Eyskens applaudit le projet, espérant qu'il ne soulèvera pas de grosses difficultés à la Chambre, et soumet son accord de principe¹²⁸.

La consultation populaire du 12 mars sur la Question royale vient cependant tout bouleverser. Le Roi obtient une courte majorité favorable à son retour, mais si deux tiers des électeurs flamands se sont prononcés pour le retour du Roi, une faible majorité à Bruxelles y est opposée (51,8%) ainsi que trois cinquièmes des Wallons. Loin d'apporter le calme dans le pays, la consultation populaire déchire la majorité libérale-sociale-chrétienne, reléguant une nouvelle fois la réforme fiscale aux oubliettes. Le 29 avril, le Prince Régent dissout les Chambres afin d'empêcher la constitution d'un cabinet PSC-CVP homogène et par corollaire le retour du Roi. Toutefois, les élections du 4 juin confèrent aux sociaux-chrétiens une majorité absolue dans les deux Chambres pour la première et dernière fois dans l'histoire politique belge depuis 1914. Le nouvel exécutif, dirigé par Jean Duvieusart, vote rapidement la fin de l'impossibilité de régner du Roi. Toutefois, une grève insurrectionnelle est déclenchée dans tout le pays, en Wallonie surtout. Le dirigeant syndicaliste André Renard parle de révolution, de grève générale, illimitée et totale, alors que deux tiers des charbonnages sont paralysés dans le Hainaut fin juillet. Après plusieurs affrontements et plusieurs morts au cours de violentes manifestations, le roi Léopold III abdique le 1^{er} août en faveur de son fils, le prince Baudouin. Le gouvernement Duvieusart démissionne aussitôt¹²⁹.

Liebaert a obtenu ses dégrèvements tant souhaités par les libéraux, mais la réforme des contributions directes lui échappe comme à Eyskens avant lui. Sans la Question royale, le gouvernement belge aurait modernisé durablement les impôts cédulaires et l'impôt complémentaire dès 1950. Dans ce scénario alternatif, la Belgique n'aurait peut-être pas globalisé les impôts sur les revenus douze ans plus tard, en 1962.

4) « La justice familiale devant l'impôt direct »

Le PSC-CVP, ayant toujours sa majorité absolue, est chargé de former un nouvel exécutif. C'est chose faite le 16 août, avec Joseph Pholien à la tête du gouvernement, après de longues discussions internes pour décider de la présence ou non de Gaston Eyskens au sein de la nouvelle équipe. Finalement, Eyskens quitte la politique pour un temps et reprend ses charges à l'Université de Louvain¹³⁰. Au 12 rue de la Loi siège désormais Jean Van Houtte, déjà ministre des Finances au cours des deux mois d'existence du gouvernement Duvieusart, et grand spécialiste de la fiscalité¹³¹. Ancien professeur de droit pénal à l'Université de Liège où il côtoie l'expert fiscaliste et ancien commissaire royal Coart-Frésart, puis professeur de droit fiscal à l'Université de Gand, il fait partie du conseil supérieur des Finances depuis 1946, devient président de l'Institut belge de Finances publiques en 1948 et sénateur coopté en 1949 où il s'implique au sein de la commission des Finances¹³².

¹²⁸ *Ibid.*, 3 mars 1950, pp. 5-6.

¹²⁹ Vincent DUJARDIN, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *La Belgique sans Roi*, *op.cit.*, pp. 114-116.

¹³⁰ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 439.

¹³¹ André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 343.

¹³² Pierre HARMEL, « Jean van Houtte », *Nouvelle Biographie Nationale*, ARB, Bruxelles, vol. 7, 2003, pp. 369-370.

Si la Question royale a trouvé sa conclusion, Van Houtte ne peut pas se lancer dans une réforme du système fiscal comme l'annoncent ces prédécesseurs depuis trois ans sans tenir compte de la dégradation budgétaire des derniers mois. Car à l'étranger, les tensions diplomatiques et militaires se sont sévèrement détériorées depuis le mois de juin, lorsque la Corée du Nord franchit le fameux 38^e parallèle et envahit la Corée du Sud. Le déclenchement du conflit coréen inaugure la phase la plus dure de la Guerre froide. C'est le début d'un réarmement massif en Occident¹³³.

Début août, le gouvernement belge informe les États-Unis qu'il se tient prêt à augmenter le budget de la défense de près de 5 milliards dans le cadre du Pacte Nord-Atlantique d'ici la fin de l'année 1951. Le budget militaire pour 1950 s'élève alors déjà à 8,5 milliards, dont 2,5 milliards de dépenses extraordinaires d'équipement¹³⁴. « La défense de l'occident doit être établie à n'importe quel prix ; c'est seulement sous cette condition que nous pouvons encore éviter la catastrophe », prévient le ministre de la Défense à la fin du mois d'août, ajoutant que l'armée belge est loin d'être prête et qu'il faut rapidement augmenter les escadrilles d'aviation et les divisions blindées, la supériorité atomique occidentale n'étant pas suffisante : « On ne connaît d'ailleurs pas la valeur ni le nombre des bombes russes et il est certain qu'en cas de guerre atomique, l'occident sera détruit. »¹³⁵

Au fur et à mesure que la situation s'aggrave, dans le courant de l'été, une psychose de guerre gagne le public et les dirigeants belges. De nombreux épargnants se précipitent aux guichets des banques pour vider leurs comptes et constituer des stocks. A la Bourse, le cours des valeurs mobilières s'affaisse. Le prix de l'or s'envole, comme celui du dollar. La Banque nationale se trouve confrontée à une importante fuite de capitaux¹³⁶. Le franc belge et par corrélation l'équilibre budgétaire sont sérieusement menacés. Les événements de mars 1938 durant l'*Anschluss* se répètent.

A la mi-août, Van Houtte fait un pressant appel à ses collègues pour qu'ils lui envoient leurs propositions de budget pour l'année 1951 en insistant « sur l'impérieuse nécessité » de réaliser un grand effort de compression de 10% sur toutes les dépenses afin de maintenir l'équilibre budgétaire réalisé par son prédécesseur le ministre Liebaert¹³⁷. Début septembre, les premières perspectives budgétaires pour 1951 ne s'avèrent pas réjouissantes. Les dépenses s'élèveront à 65,7 milliards, non compris les dépenses militaires supplémentaires, contre 64,2 milliards en 1950. Les prévisions de recettes ne s'établissent qu'à 60,5 milliards contre 65,5 milliards en 1950, suite aux dégrèvements des libéraux. L'équilibre sera compromis. Mais Van Houtte veut éviter le déficit par des économies drastiques et par un remaniement de la réforme fiscale tant attendue. Celle-ci visera essentiellement à réduire le fardeau fiscal sur les familles nombreuses dont les revenus sont inférieurs à 250.000 FB, dans la lignée de ce que proposaient Eyskens et Liebaert. Par contre, la charge des rentrées complémentaires nécessitées par les événements internationaux sera imposée aux revenus supérieurs à 250.000 FB et aux sociétés¹³⁸.

Le Ministre s'active rapidement sur les deux solutions qui s'offrent à lui. D'une part, il supplie ses collègues de prendre d'urgence des mesures draconiennes de compression au cours du conseil

¹³³ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique (1945-1956)*, op.cit., p. 98.

¹³⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 4 août 1950, p. 7.

¹³⁵ *Ibid.*, 25 août 1950, p. 3.

¹³⁶ René BRION, Jean-Louis MOREAU, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971*, op.cit., p. 433.

¹³⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 16 août 1950, p. 7.

¹³⁸ *Ibid.*, 1^{er} septembre 1950, pp. 5-6.

de cabinet du 13 septembre¹³⁹ et parvient à obtenir des réductions de 3,2 milliards de FB, ce qui permettra d'obtenir un budget en équilibre une fois que la réforme fiscale sera adoptée, bien que de nouvelles dépenses pourraient s'ajouter à cause du bataillon belge pour la Corée et de la prochaine péréquation des pensions. Van Houtte avisera en temps voulu si de nouvelles réductions seront nécessaires ou si la conjoncture favorable lui permettra simplement de réévaluer à la hausse les rentrées fiscales¹⁴⁰.

D'autre part, il dépose le 17 octobre son projet de réforme fiscale. Rappelant que celle-ci fait l'objet des préoccupations des autorités gouvernementales depuis plusieurs années, le ministre des Finances précise que le souci primordial du projet vise à favoriser, « par de sérieux dégrèvements », le développement et le renforcement des entreprises, la réalisation d'une politique sociale et familiale. Mais il admet aussitôt que les « récents évènements internationaux » le forcent à compenser les dégrèvements par des rentrées supplémentaires. « En d'autres termes, il importe de réaliser d'urgence une réforme intérimaire des dispositions légales en vigueur. »¹⁴¹ Il ne s'agit donc pas de dresser un nouveau projet de code fiscal comme le souhaitait Eyskens, mais une loi « sélective » de problèmes fiscaux parmi les plus importants, qui constituera un premier chapitre d'une réforme future de l'ensemble de la législation relative aux impôts. La refonte globale des contributions directes est ainsi repoussée une nouvelle fois aux calendes grecques à cause de la guerre de Corée. Baudhuin écrit à ce propos, en octobre 1950 dans la *Revue Générale* : « La situation financière demande-t-elle un effort fiscal ? Incontestablement, en raison des charges que la défense nationale va nous imposer, dans le cadre de nos obligations du Pacte de l'Atlantique. »¹⁴²

Le projet vise trois objectifs : des simplifications, des dégrèvements et des augmentations. On compte trois mesures de simplification. Premièrement, la contribution nationale de crise sur les revenus du travail est fusionnée avec la taxe professionnelle. C'était la mesure phare du projet d'Eyskens. La taxe de crise ne touchera désormais plus que les revenus mobiliers et immobiliers. Deuxièmement, les additionnels extraordinaires applicables à la taxe professionnelle et à la taxe mobilière sur les revenus de capitaux investis dans les sociétés autres que par actions sont abandonnés. Troisièmement, en matière de réduction pour charges de famille, de la taxe professionnelle et de l'impôt complémentaire personnel, toute distinction entre les enfants et les autres personnes à charge est supprimée¹⁴³.

On compte ensuite huit mesures de dégrèvements. En premier lieu, les suppléments de taxe immobilière et de contribution nationale de crise sur les revenus immobiliers qui frappent l'excédent du revenu effectif net sur le revenu cadastral sont supprimés. En deuxième lieu, les coefficients de réévaluation des capitaux investis sont adaptés, compte tenu de la dévaluation monétaire de septembre 1949. En troisième lieu, les minima exonérés de taxe professionnelle sont relevés à environ trois fois les minima exonérés d'avant-guerre (par exemple : dans une commune de plus de 30.000 habitants, le minimum exonéré atteint 7200 FB avant-guerre, 14.400 FB actuellement et 22.000 FB dans le projet Van Houtte). En quatrième lieu, l'accroissement du minimum exonéré de l'impôt complémentaire personnel est augmenté pour les trois premières

¹³⁹ *Ibid.*, 13 septembre 1950, pp. 6-7.

¹⁴⁰ *Ibid.*, 22 septembre 1950, pp. 12-13.

¹⁴¹ Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951, les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus coordonnés par les arrêtés des 15 et 16 janvier 1948, exposé des motifs du 17 octobre 1950, *Doc.*, Ch., 1950-1950, n° 215, p. 1.

¹⁴² Fernand BAUDHUIN, « Finances et fiscalité », *op.cit.*, p. 966.

¹⁴³ Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951 (...), exposé des motifs, *op.cit.*, p. 2.

personnes, à charge du contribuable n'ayant pas trois enfants en vie. En cinquième lieu, les plus-values sur les participations et sur valeurs de portefeuille, entrées dans le patrimoine des entreprises depuis plus de cinq ans au moment de la réalisation, sont exonérées temporairement et sous condition. En sixième lieu, les plus-values incluses dans les indemnités obtenues par des entreprises en cas de sinistre ou d'expropriation sont également exonérées temporairement et sous condition. En septième lieu, il est possible de déduire de l'impôt professionnel, au titre de charges professionnelles, les cotisations versées en allocations familiales pour les non-salariés, qui pourront également payer leur impôt professionnel par versement anticipatif comme les salariés, afin de bénéficier d'un taux similaire (l'indépendant qui paie à la fin de l'année sera davantage taxé) : c'est un pas supplémentaire dans l'égalité fiscale entre salariés et indépendants, un sujet qui a pris beaucoup d'importance au cours des deux dernières années. Et en huitième lieu, les réductions d'impôts pour charges de famille sont substantiellement relevées¹⁴⁴.

Le tableau suivant donne un excellent aperçu des réductions totales pour l'impôt professionnel et l'ICP selon le nombre de personnes à charge. Ces mesures vont entraîner une certaine augmentation du nombre de personnes exonérées d'ICP, ce qui dénote avec les principes fiscaux des catholiques durant l'entre-deux-guerres, qui s'opposèrent aux exonérations jugées trop élevées à la supertaxe en 1925 et introduisirent la taxe de crise en 1933 avec des exonérations jugées insuffisantes par les socialistes. Il est également intéressant de noter que les taux retenus dans le projet Van Houtte seront conservés lors de la refonte globale de la fiscalité directe en 1962¹⁴⁵.

Tableau 22 : Réductions à l'impôt professionnel et à l'ICP dans la loi Van Houtte

Loi Van Houtte du 8 mars 1951						
Taxe professionnelle			Impôt complémentaire personnel			
Nombre de personnes à charges	Réduction totale ancienne (%)	Réduction totale nouvelle (%)	Régime ancien		Régime actuel	
			Nombre d'enfants à charge	Réduction totale (%)	Nombre de personnes à charge	Réduction totale (%)
1	2	5	1	/	1	5
2	4	10	2	/	2	10
3	6	20	3	20	3	20
4	22	30	4	30	4	30
5	32	50	5	40	5	50
6	42	70	6	50	6	70
7	52	90	7	60	7	90
8	62	100	8	70	8	100
9	72	100	9	80	9	100
10	82	100	10	90	10	100
11	92	100	11	100	11	100

Source : Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951, les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 20.

L'exemple suivant permet de se rendre compte à quel point le projet Van Houtte est centré sur les familles quant aux exonérations de charges fiscales. Prenons une famille avec sept personnes

¹⁴⁴ *Loc.cit.*

¹⁴⁵ Pierre HARMEL, « La loi van Houtte de 1951 et les aménagements familiaux des impôts directs », dans Pierre HARMEL *et al.*, *Liber Amicorum. Professor Baron Jean van Houtte*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1975, p. 468.

à charges et un revenu brut de 300.000 FB. Premièrement, à la taxe professionnelle, le chef de famille doit payer : 55.000 FB sur la tranche inférieure à 250.000 FB, dont est déduit 49.500 FB pour les sept personnes à charge (90%), ce qui ne laisse que 5500 FB à payer ; sur la tranche de 50.000 FB restante, le chef de famille doit payer 30%, donc 15.000 FB. Le total s'élève à 20.500 FB. Deuxièmement, à l'ICP, le chef de famille doit payer : 16.250 FB sur la tranche inférieure à 250.000 FB, dont est déduit 14.625 FB pour les sept personnes à charge (90%), ce qui laisse 1625 FB ; sur la tranche de 50.000 FB restante, le contribuable doit payer 20%, donc 10.000 FB, soit un total de 11.625 FB¹⁴⁶. Cet exemple permet ainsi de mettre en lumière le dégrèvement important qu'une famille nombreuse peut obtenir sur ses revenus professionnels grâce au projet de loi.

Enfin, on compte cinq mesures tendant à accroître le rendement de certains impôts pour réaliser une « opération blanche » vis-à-vis des dégrèvements. Tout d'abord, la taxe professionnelle est augmentée sur les revenus élevés des personnes physiques : le forfait de 25.500 FB (8500 FB de taxe professionnelle et 17.000 FB de taxe de crise) frappant les revenus bruts inférieurs à 150.000 FB passe à 27.500 FB pour la seule taxe professionnelle (puisque la taxe de crise y est désormais incorporée) ; le taux marginal supérieur de 24% (9% de taxe professionnelle et 15% de taxe de crise) passe à 27,5% pour la tranche de revenus comprise entre 150.000 et 250.000 FB, à 30% pour la tranche entre 250.000 et 500.000 FB, à 32,5% pour la tranche entre 500.000 et 1 million, et à 35% pour la tranche de plus de 1 million¹⁴⁷.

Ce point est important : comme la taxe de crise sur les revenus du travail et l'impôt professionnel fusionnent, ce dernier passe d'un taux marginal supérieur oscillant à 10% ou 9% tout au long de l'entre-deux-guerres à un taux marginal supérieur de plus de 30%, et même 35% pour les plus hauts revenus, d'un seul coup. Cela ne change évidemment pas grand-chose pour le contribuable, qui voit simplement ses revenus du travail être taxés par un seul impôt au lieu de deux (sans compter l'ICP). Un tarif spécial de taxe professionnelle applicable aux bénéfices non distribués des sociétés et associations est créé : de 25% pour la première tranche de 150.000 FB, 30% entre 150.000 et 500.000 FB, 35% entre 500.000 et 1 million, 37,5% entre 1 million et 10 millions, et 40% au-delà de 10 millions¹⁴⁸. Le régime de la taxe professionnelle applicable aux administrateurs, commissaires, liquidateurs et appointés est modifié pour inclure des augmentations d'additionnels. Le taux marginal supérieur de la contribution nationale de crise passe à 20% au lieu de 15% sur les revenus distribués aux actions ou parts dans les sociétés par actions. Enfin, l'impôt mobilier est fixé à 25% sans additionnels au lieu de 21%, additionnels compris, pour les revenus de capitaux investis dans les sociétés et associations autres que par actions¹⁴⁹. Outre l'augmentation conséquente sur les hauts revenus professionnels, on note une nouvelle rupture par rapport aux principes fiscaux des catholiques durant l'entre-deux-guerres, à savoir l'accroissement de la pression fiscale sur les revenus de valeurs mobilières par souci d'équilibrer la taxation des revenus du travail et du capital.

La commission des Finances dépose son rapport le 11 janvier 1951, rappelant que le projet ne constitue pas une codification générale des lois fiscales, comme le voulaient les deux précédents

¹⁴⁶ Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951, les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 20-21.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 15.

¹⁴⁸ *Loc.cit.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 3.

ministres des Finances, mais qu'une intervention du législateur est cependant indispensable comme les dégrèvements réalisés par Liebaert l'année précédente n'étaient valables que pour l'année 1950. C'est là tout l'intérêt du projet Van Houtte, qui réalise une réforme intérimaire des lois fiscales en vigueur¹⁵⁰. Le ministre des Finances se demande lui-même, devant les élus du Parlement, si une telle réforme générale sera un jour possible : « *De tekst door mijn voorgangers voorbereid, is van zulk een omvang, dat ik mij met angst afvraag of het Parlement ooit de tijd zal vinden om, in goede voorwaarden, een ontwerp dat 322 artikelen bevat (zoals dat van de heer Liebaert) te bespreken.* »¹⁵¹

A la Chambre, les débats traînent en longueur durant trois jours du 23 au 25 janvier. Les sociaux-chrétiens appuient sans hésiter la « réforme intérimaire » du ministre des Finances. Les conservateurs regrettent les augmentations, en particulier sur les valeurs mobilières alors qu'il faudrait encourager l'épargne et les investissements, que le risque est élevé qu'un exode de capitaux s'en suive, mais comme le projet s'accompagne de coupes drastiques dans les dépenses, ils se déclarent satisfaits pour l'heure¹⁵². L'aile conservatrice du PSC-CVP, toute puissante durant l'entre-deux-guerres, doit concéder du terrain face à l'aile démocrate-chrétienne renouvelée.

L'opposition socialiste se montre plus amère, regrettant, par l'intervention de François Tielemans, que le code des contributions directes soit rejeté « aux calendes grecques » et que la réforme présentée soit une « politique partisane » qui permettrait surtout de satisfaire l'électorat catholique. Tielemans pointe également du doigt l'absorption dans l'impôt professionnel de la contribution nationale de crise, qui « a eu la vie dure », ce qui signifie qu'elle ne disparaît pas vraiment ; il ne manquerait plus que le gouvernement propose un nouvel impôt de crise en invoquant la guerre de Corée, alors que la taxe de crise précédente n'a pas réellement disparu ! Quant à l'égalité fiscale entre salariés et indépendants, le Parti socialiste se présente surtout comme le champion des premiers, car Tielemans affirme qu'il faudrait surtout renforcer la lutte contre les fraudes des professions libérales, par exemple en levant le secret bancaire comme en Hollande et en France, pour réellement tendre à l'égalité fiscale¹⁵³. La seule mention de lever le secret bancaire soulève un mur de boucliers de la part de la majorité. Le social-chrétien Albert Parisis rappelle que cette mesure ferait fuir les capitaux et conduirait le pays à de très grandes difficultés¹⁵⁴.

Enfin, les socialistes déposent un amendement visant à supprimer le cumul des revenus du mari et de l'épouse dans le calcul des revenus du « chef de famille » pour l'ICP - ce cumul est présent dans la législation fiscale depuis 1934, lors de la réforme de l'impôt complémentaire réalisée par Camille Gutt – car cela inciterait les femmes à rester au foyer au lieu d'aller travailler pour avoir un second revenu au sein de la famille, comme l'explique clairement le député Arthur De Sweemer : « *Gij beweert steeds, heren katholieken, dat het uw politiek is de vrouw aan de haard te houden. Welnu, door uw houding straft gij de vrouw die verplicht wordt, wegens de geringe inkomsten van haar echtgenoot, buitenhuis te gaan*

¹⁵⁰ Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951, les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus coordonnés par les arrêtés des 15 et 16 janvier 1948, rapport du 11 janvier 1951, *Doc.*, Ch., 1950-1951, n° 160, p. 1.

¹⁵¹ Le texte préparé par mes prédécesseurs est d'une telle ampleur que je me demande avec crainte si le Parlement trouvera un jour le temps de discuter, dans de bonnes conditions, d'un projet contenant 322 articles (comme celui de M. Liebaert). Projet de loi modifiant, à partir de l'exercice 1951, les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus coordonnés par les arrêtés des 15 et 16 janvier 1948, *Ann. Parl.*, Ch., 1950-1951, séance du 24 janvier 1951, p. 9.

¹⁵² *Ibid.*, séance du 23 janvier 1951, p. 19.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 9-11.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 17.

werken. »¹⁵⁵ L'amendement est voté par les socialistes ainsi que par les libéraux : 83 oui ; mais les sociaux-chrétiens votent contre : 101 non¹⁵⁶. Le cumul des revenus des époux dans la déclaration à l'ICP reste donc en application¹⁵⁷.

L'attitude socialiste sur les différents points du projet n'étonne pas. Plus surprenante peut-être est celle du groupe libéral. Après tout, le projet Van Houtte reprend, à bien des égards, les développements de la loi Liebaert votée en janvier 1950. Si l'ancien ministre Henri Liebaert souligne que le projet de loi est la suite logique de plusieurs années d'études réalisées par « d'éminents conseillers » tels que Coart-Frésart, il ne peut s'empêcher de souligner un point de friction important avec le projet du PSC-CVP. En effet, les libéraux n'accueillent pas avec joie les augmentations d'impôts, loin de là. Liebaert n'hésite pas à parler de taux d'impôts pour les entreprises qui constitueront « une véritable forme de nationalisation », alors qu'il faudrait encourager les investissements autant que possible. Le groupe libéral, unanime, regrette donc de ne pouvoir appuyer le projet de loi, même s'il appuie les mesures de simplification et de dégrèvements qui font partie de leurs promesses électorales depuis deux ans¹⁵⁸. L'élu Fernand Masquelier va même jusqu'à dire que la politique fiscale familiale promue par le projet tendrait à favoriser la Flandre au détriment de la Wallonie, puisque les familles nombreuses y seraient légions et voteraient surtout pour les sociaux-chrétiens flamands ! Le ministre des Finances ne peut retenir son irritation face à l'opposition libérale : « Il n'est pas question d'aide aux familles nombreuses, mais de justice fiscale par une équitable répartition des charges ! »¹⁵⁹

Van Houtte justifie également les augmentations d'impôts. Certes, son prédécesseur avait réalisé, au début de l'année 1950, des dégrèvements et rien d'autre. Mais la situation internationale a changé d'une manière si spectaculaire depuis juin 1950 qu'il est impossible pour Van Houtte de maintenir les réductions – qui pourraient s'élever à 1 voire 2 milliards sur un total de recettes fiscales évaluées à 58 milliards en 1951¹⁶⁰ – sans contrepartie¹⁶¹. Lors des discussions de chaque article, Liebaert dépose plusieurs amendements visant à atténuer les augmentations d'impôts, injustes selon lui, entraînant une joute verbale entre l'élu libéral et son successeur au 12 rue de la Loi, ce dernier rappelant que seuls les hauts revenus seront visés par les augmentations et que les faibles

¹⁵⁵ Vous prétendez toujours, messieurs les catholiques, que votre politique est de garder les femmes près du feu. Eh bien, par votre attitude, vous punissez la femme qui, en raison des faibles revenus de son mari, est obligée d'aller travailler. *Ibid.*, séance du 24 janvier 1951, p. 18.

¹⁵⁶ *Ibid.*, séance du 25 janvier 1951, p. 10.

¹⁵⁷ Le gouvernement belge maintient ainsi ce qu'on dénomme, en sociologie fiscale, « la neutralité des couples », en opposition à la « neutralité du mariage ». Celle-ci énonce que les impôts d'un couple ne doivent pas être affectés par le mariage ; la « neutralité des couples » énonce au contraire que l'égalité de revenus au sein du couple nécessite de répartir équitablement la charge totale des impôts. Il y a là un théorème impossible : ces deux types de neutralité ne peuvent coexister dans un même système fiscal. Imaginons deux couples : A-B gagnent respectivement 1900 FB et 100 FB, tandis que C-D gagnent chacun 1000 FB. Avec la « neutralité du mariage », le calcul du taux de taxation dépend de chaque individu. A paie par exemple 400 FB d'impôts, en accord avec le taux de taxation pour ses tranches de revenu, et B paie 10 FB d'impôts (A-B payent donc 410 FB en impôts). C et D paient chacun 150 FB, en accord avec le taux de taxation pour leurs tranches de revenu (soit 300 FB en tout). Mais la différence de montants viole la « neutralité des couples » puisque A-B et C-D gagnent, ensemble, 2000 FB de revenu brut. Le choix de cumuler les revenus des époux permet à l'inverse de respecter cette « neutralité des couples », mais cela défavorise, dans la pratique, les femmes dont le revenu, systématiquement inférieur à celui des hommes, va pourtant être considéré comme faisant partie des tranches supérieures de taxation à cause du cumul, perdant une grande part d'intérêt d'avoir un second revenu dans la famille. Edward McCaffery, « Where's the sex in fiscal sociology? (...) », *op.cit.*, pp. 218-223.

¹⁵⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 23 janvier 1951, pp. 12-13.

¹⁵⁹ *Ibid.*, séance du 24 janvier 1951, p. 8.

¹⁶⁰ Budget des Voies et Moyens pour 1951, *Doc.*, Ch., 1950-1951, n° 4/I, p. 3.

¹⁶¹ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 24 janvier 1951, pp. 9-10.

et moyens revenus connaîtront une baisse de la pression fiscale¹⁶². Finalement, le projet est voté par 100 oui contre 78 non¹⁶³. La majorité absolue sociale-chrétienne suffit pour remporter la victoire. Saluant cette réforme fiscale réussie, l'homme d'État Pierre Harmel, membre du PSC, écrira de Van Houtte, qui fut d'ailleurs un ancien président du Fonds d'études de la Ligue des Familles nombreuses, qu'il « a pu marquer de son esprit, de sa science et de sa volonté un chapitre capital de l'Histoire sociale belge, celui de la justice familiale devant l'impôt direct. »¹⁶⁴

Cette réforme n'a pas l'ampleur de celle que souhaitaient Eyskens et Liebaert. Elle revêt cependant une grande importance à deux niveaux. Premièrement, tout comme lors du vote des projets fiscaux en 1947, il n'a pas été question d'un retour à l'avant-guerre. Malgré les dégrèvements, les contributions directes conservent une importance prépondérante dans le système d'imposition postérieur à 1945, représentant plus de 45% de la charge fiscale, essentiellement pour des raisons budgétaires héritées de la Seconde Guerre mondiale (pour rappel, 35% en moyenne durant l'entre-deux-guerres : Cf. tableau 23). La conséquence la plus visible de la loi Van Houtte sur les impôts directs, outre les réductions pour charges familiales, concerne le basculement entre la contribution nationale de crise et l'impôt professionnel (Cf. tableau 24). Depuis l'occupation allemande, la première dépassait largement le second ; en 1950, la taxe de crise rapportait plus de 7 milliards et l'impôt professionnel un peu plus de 5 milliards¹⁶⁵. Comme la loi Van Houtte fusionne la taxe de crise sur les revenus du travail avec la taxe cédulaire professionnelle, la première ne rapporte plus qu'un peu moins de 1,7 milliard en 1951 tandis que la seconde s'élève désormais à 11,6 milliards, devenant la contribution directe au plus haut rendement avec des taux marginaux supérieurs qui passent donc de 9 à plus de 30%¹⁶⁶.

Deuxièmement, il est exceptionnel de voir qu'un gouvernement catholique unitaire – la seule et unique fois au XX^e siècle après 1914 – ne s'est absolument pas lancé dans des réductions plus conséquentes, notamment en supprimant l'ICP, rejeton de la supertaxe tant honnie par les conservateurs des années 1920. Il n'est pas certain qu'un tel projet serait passé s'il avait été présenté. Depuis 1945 et l'adoption d'un nouveau programme de parti, le PSC-CVP a profondément changé. Comme le défend l'historien Delalande, qui s'appuie sur une étude de psychologie fiscale de 1961¹⁶⁷, il est vraisemblable que le système fiscal moderne hérité de la Première Guerre mondiale est désormais bien accepté par les élites politiques et par les contribuables – la France ayant introduit un nouveau système fiscal entre 1914 et 1917, à peine quelques années avant la Belgique. Les conflits entre partisans et adversaires de l'impôt sur le revenu appartiennent à une génération du passé¹⁶⁸. Il est également probable que les conditions budgétaires héritées de la Seconde Guerre mondiale et de l'introduction de la sécurité sociale, à nouveau bouleversées par la guerre froide, ont empêché les plus conservateurs des sociaux-chrétiens belges, dont certains ont bien connu les débats de la fin des années 1920 comme Philippart ou de Mey, de venir à la charge avec de telles ambitions. La droite, pourtant seule au pouvoir, ne cherche pas ouvertement un retour au paradis fiscal qu'était la Belgique au siècle précédent.

¹⁶² *Ibid.*, p. 15.

¹⁶³ *Ibid.*, séance du 25 janvier 1951, p. 11.

¹⁶⁴ Pierre HARMEL, « La loi Van Houtte de 1951 et les aménagements familiaux des impôts directs », *op.cit.*, p. 466.

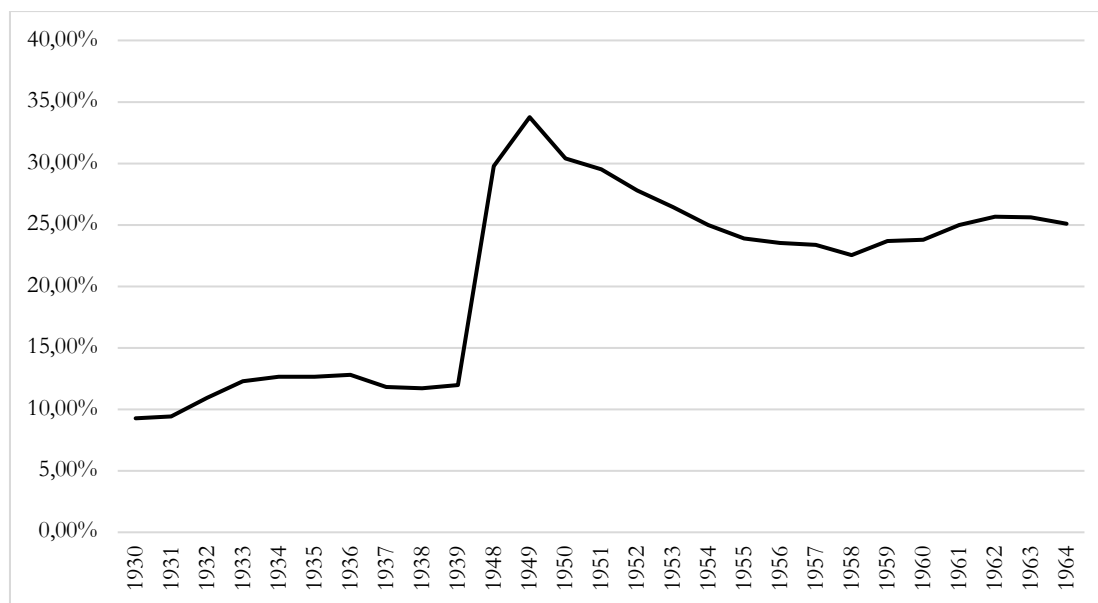
¹⁶⁵ Budget des Voies et Moyens pour 1950, *Doc.*, Ch., 1949-1950, n° 4/I.

¹⁶⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1951, *op.cit.*

¹⁶⁷ Jean DUBERGE, *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris, PUF, 1961.

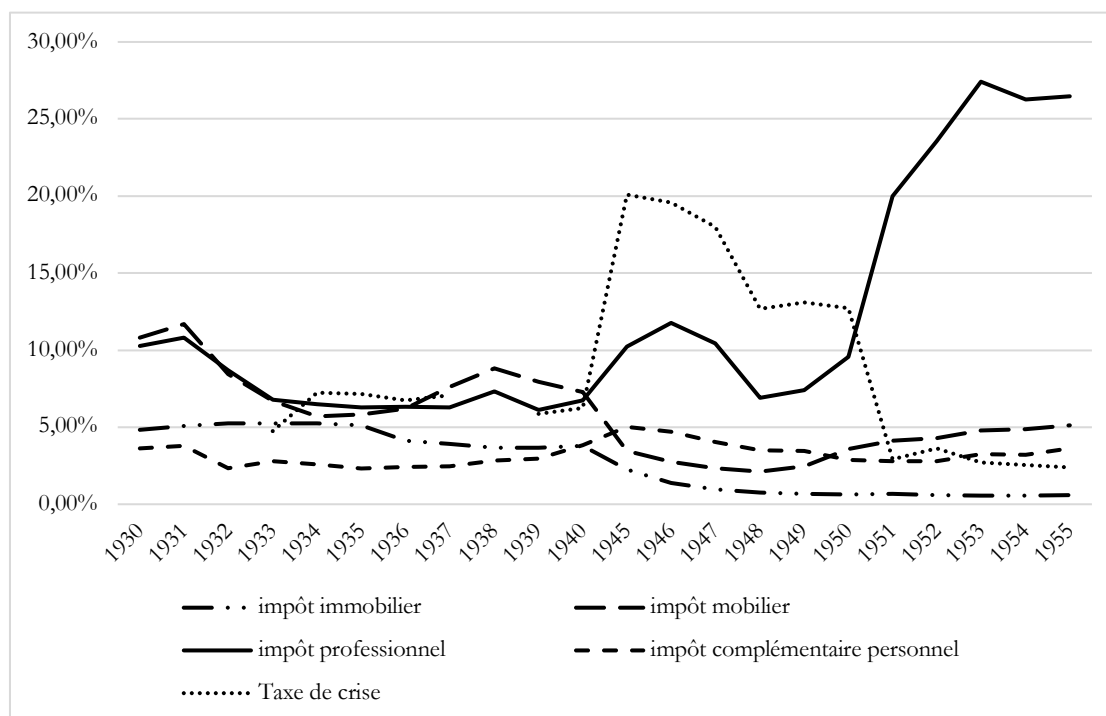
¹⁶⁸ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt, op.cit.*, p. 385.

Tableau 23 : Pression fiscale par rapport au PNB (1930-1964)



Source : Pour les valeurs de 1930 à 1939, voir Piet CLEMENT, *De Belgische overheidsfinanciën, op.cit.*, p. 94. Calculs pour les valeurs de 1948 à 1964 sur base des règlements définitifs des budgets des Voies et Moyens de 1948 à 1964 (*Doc., Ch.*) et de Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968, op.cit.*, p. 264.

Tableau 24 : évolution (%) des contributions directes par rapport aux recettes fiscales (1930-1955)



Source : Calculs sur base des budgets des Voies et Moyens de 1930 à 1955 (*Doc., Ch.*).

Le tableau 24 démontre toutefois que malgré la volonté politique affichée des sociaux-chrétiens d'équilibrer la fiscalité entre les revenus du travail et ceux du capital mobilier, les recettes de l'impôt mobilier restent inférieures à 5% du rendement total des impôts, celles de l'impôt professionnel représentant cinq fois plus. Depuis que Plisnier a rajouté la taxation des valeurs mobilières à la contribution nationale de crise durant l'occupation, celle-ci s'ajoute aussi à la taxe mobilière, ce qui représente toutefois à peine une addition d'un peu plus de 2%. A ce rythme, jamais l'équilibre entre les revenus du travail et les revenus du capital ne sera atteint. Cela nous indique aussi qu'à peu de choses près, le niveau de taxation des valeurs mobilières est en fait la plus grande continuité du système fiscal de l'entre-deux-guerres à l'après Seconde Guerre mondiale, tandis que le secret bancaire reste toujours scrupuleusement respecté en Belgique. La prédominance libérale de la fiscalité belge a-t-elle réellement rendu son dernier souffle depuis l'occupation allemande ?

5) La surtaxe sur les bénéficiaires exceptionnels du réarmement, une initiative syndicale

Le contexte budgétaire s'aggrave dans la seconde moitié de l'année 1951. La situation internationale continue de s'assombrir, on craint le déclenchement d'une troisième guerre mondiale¹⁶⁹. Les dépenses militaires belges s'accroissent à un rythme très progressif, passant de 6 milliards en 1948 à 14 milliards en 1950 et 23 milliards en 1951, soit un quart du budget total¹⁷⁰. En conséquence, les dépenses ordinaires pour l'année 1951, évaluées à 63,7 milliards, se sont élevées à 75 milliards ! Van Houtte évalue que les dépenses en 1952 devraient même atteindre 82 milliards si toutes les dépenses nouvelles sont acceptées. En conséquence, le ministre des Finances veut réaliser des économies draconiennes pour 6 milliards sur tous les budgets (contrebalancées par 2 milliards de dépenses nouvelles), afin de ramener le budget ordinaire à 78 milliards¹⁷¹. Le total des crédits militaires atteindra en 1952, 20,1 milliards, soit 21,8% de l'ensemble du budget général¹⁷².

Mais aussi radicales que paraissent de telles économies, ces directives ne suffiront pas à ramener l'équilibre budgétaire, les recettes étant évaluées avec beaucoup d'optimisme à 76,7 milliards en 1952, soit 13 milliards de plus qu'en 1951¹⁷³. Ce bond des recettes s'explique d'une part grâce aux fortes rentrées fiscales sur les arriérés¹⁷⁴ et, d'autre part, grâce à l'envolée du revenu national (+12% entre 1950 et 1951)¹⁷⁵, la guerre de Corée jouant le rôle d'un stimulant ou d'un catalyseur dans l'économie belge et mondiale¹⁷⁶. D'après les statistiques de l'INS, les sociétés anonymes belges ont en effet clôturé l'année 1951 avec 19,997 milliards de bénéficiaires bruts, contre 13,769 milliards en 1950, soit une augmentation de 6 milliards¹⁷⁷.

Autrement dit, le pays se trouve confronté à une crise budgétaire qui découle presque uniquement des dépenses militaires et non d'une crise économique comme en 1931-1935

¹⁶⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 4 mai 1951, p. 6.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 18 mai 1951, p. 10.

¹⁷¹ *Ibid.*, 2 août 1951, pp. 7-8.

¹⁷² Budget des recettes et des dépenses pour 1952, *Doc.*, Ch., 1951-1952, n° 4, p. 39.

¹⁷³ AGR, *Conseil des ministres, op.cit.*, p. 9.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷⁵ De 273 milliards à 311 milliards. Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968, op.cit.*, p. 264.

¹⁷⁶ ID., *Histoire économique de la Belgique, 1945-1956, op.cit.*, p. 102.

¹⁷⁷ Projet de loi établissant une surtaxe sur la partie exceptionnelle de certains revenus de l'exercice 1952, *Ann. Parl.*, Ch., 1951-1952, séance du 2 avril 1952, p. 18.

ou en 1937-1938. Début août 1951, Van Houtte se pose la question de savoir s'il ne faudrait pas aggraver la fiscalité avec un impôt exceptionnel ou une taxe sur les exportations, tout en prévenant ses collègues, qui l'appuient unanimement, que des mesures d'austérité sont absolument nécessaires :

« En acceptant de présenter à l'opinion publique un budget ordinaire de 76 milliards pour l'exercice 1952, le gouvernement devra, à la fois, affronter et les réactions que suscitera fatalement un tel montant, supérieur de 13 milliards à celui de l'an dernier, et les critiques de toutes sortes que soulèvera la politique de "grande pénitence" qu'il faudra appliquer avec opiniâtreté et énergie, dans tous les secteurs, si on ne veut pas déborder de plusieurs milliards cette limite de 76 milliards. (...) Certes, ce retournement radical est amer. Mais pouvons-nous continuer la politique de facilité (...) ? Risquer l'inflation, qui se traduirait fatalement par la dissolution et des élections anticipées où le PSC perdrait la face ? Ne s'impose-t-il pas, au contraire, de passer sans tarder aux mesures de redressement indispensables, quitte à faire crier, mais dont le fruit serait, avant les élections législatives, une situation redevenue saine et permettant de déserrer l'étau des mesures impopulaires ? »¹⁷⁸

Fin août, le ministre de Finances confirme que les recettes fiscales devraient atteindre 76 milliards grâce à la haute conjoncture, aux arriérés et aux versements anticipatifs d'impôts. Il évalue également qu'une surtaxe sur les bénéfices exceptionnels permettrait de rapporter la modeste somme de 500 millions en 1952¹⁷⁹.

L'initiative de cette surtaxe vient des syndicats. Confrontés aux mesures d'austérité telles que la suppression des subsides au pain, les organisations syndicales réclament le relèvement des allocations familiales de 5%, mesure qui coûterait 200 millions de FB annuels, et la majoration des pensions de vieillesse à 60% du salaire moyen de l'ouvrier (soit 25.000 FB), qui coûterait 250.000 FB annuels à l'État¹⁸⁰. La Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB), appuyée par le Parti socialiste dans l'opposition, réclame en effet que la classe ouvrière puisse recevoir sa part dans l'augmentation générale des profits que réalisent actuellement les entreprises avec la hausse de l'économie mondiale. Dès le 28 novembre 1950, la FGTB estime lors d'une réunion que « des prélèvements doivent être effectués sur les bénéfices capitalistes, en vue de l'amélioration des conditions de vie des travailleurs »¹⁸¹.

Du côté de la Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), on réclame dès le 6 mars 1951 l'instauration d'une taxe sur les bénéfices exceptionnels et d'une taxe sur les exportations, ces exigences étant ensuite reprises par la FGTB le 30 mars¹⁸². Dans la *Libre Belgique*, Baudhuin trouve ce projet « profondément regrettable » et se sent « humilié » de constater qu'il est dû à l'initiative du syndicat chrétien¹⁸³. Début octobre, la CSC réclame auprès du ministre du Travail, Geeraard Van den Daele, des mesures pour lutter contre le chômage ainsi qu'un impôt sur les bénéfices exceptionnels réalisés durant cette période de haute conjoncture. Van de Daele demande alors en conseil des ministres à pouvoir négocier l'augmentation des pensions de vieillesse tout en faisant une déclaration nette sur la taxation des bénéfices exceptionnels¹⁸⁴.

¹⁷⁸ AGR, *Conseil des ministres, op.cit.*, p. 10.

¹⁷⁹ *Ibid.*, 28 août 1951, p. 2.

¹⁸⁰ *Ibid.*, 17 septembre 1951, pp. 2-3.

¹⁸¹ Projet de loi établissant une surtaxe (...), *Ann. Parl., op.cit.*, p. 3.

¹⁸² *Loc.cit.*

¹⁸³ *La Libre Belgique*, 22 avril 1951.

¹⁸⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 12 octobre 1951, pp. 2-7.

Mais Van Houtte s'effraie de la distance qui sépare « la mentalité belge et la situation réelle des finances publiques ». Il finit par marquer son accord à la taxe spéciale, mais les recettes qui en découleront devraient être attribuées à l'allègement des dépenses de réarmement, pas au financement de mesures sociales. Après de longues discussions, le conseil des ministres confirme son accord sur le projet de taxe spéciale et envisage favorablement l'augmentation des pensions de vieillesse, outrepassant la recommandation du ministre des Finances¹⁸⁵. Trois jours plus tard, le 15 octobre, Van de Daele fait l'état de ses négociations avec les syndicats ; si la FGTB ne réclame que des mesures sociales, la CSC et les syndicats libéraux exigent le vote d'une surtaxe sur les bénéfices exceptionnels au profit des ouvriers ainsi qu'une taxe sur les exportations¹⁸⁶. Le ministre du Travail est clairement mis sous pression dans ses négociations avec les organisations syndicales, car il insiste une fois de plus pour la création d'un impôt spécial devant ses collègues le 19 octobre¹⁸⁷.

Le 20 octobre, le conseil paritaire général, organe consultatif sans pouvoir législatif, entérine les concessions sociales, l'impôt spécial et la taxe sur les exportations, donnant ainsi le feu vert aux revendications syndicales. Le 31 octobre, le conseil des ministres débat de la forme que doit prendre cette fiscalité spéciale souhaitée par la CSC, pilier syndical du PSC-CVP. Écartant toute atteinte à l'équilibre budgétaire par l'augmentation des charges sociales, le ministre des Finances veut prévoir un impôt spécial et une taxe sur les exportations à des taux et pour un délai suffisamment long afin de garantir la couverture des charges sociales, qui s'élèvent tout de même à 1,3 milliard supplémentaires. Mais certains ministres sont opposés à la taxe sur les exportations. Albert Coppé, ministre des Affaires économiques, demande tout d'abord avec insistance que ladite taxe ne dépasse pas le taux de 2%. Paul van Zeeland, ministre des Affaires étrangères, rajoute qu'une telle taxe présente de nombreux inconvénients et risquerait de perturber la période de prospérité exceptionnelle du moment en compromettant les marchés belges exportateurs ; il préférerait voir une augmentation des contributions directes ordinaires, ce que Coppé appuie. Van Houtte refuse cependant le recours aux impôts ordinaires que le parlement pourrait rejeter ; la taxe sur les exportations sera prise par voie d'arrêté royal et permettrait d'atteindre les 1,3 milliard nécessaires. Le Ministre reçoit finalement l'adhésion du reste de ses collègues¹⁸⁸.

Il dépose ensuite le projet d'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels à la Chambre le 8 novembre¹⁸⁹. Le lendemain, l'arrêté royal proposant la taxe sur les exportations est prêt. Les taux varient de 0,5 à 3% d'après les rubriques du tarif douanier, ciblant en ordre principal la sidérurgie, les fabrications métalliques, le ciment et le charbon. Cette taxe sur les exportations viendra en déduction de la surtaxe sur les bénéfices exceptionnels que la Chambre doit encore voter. Soucieux des relations diplomatiques avec les partenaires Benelux, Van Houtte informe les deux ministres des Finances du Luxembourg et des Pays-Bas de l'entrée en application de cette nouvelle taxe de transmission, qui constitue en quelque sorte un précompte sur l'impôt spécial à venir, pour que les deux pays voisins soient prévenus¹⁹⁰. Ceux-ci demandent toutefois à être exemptés pour les exportations vers leur territoire. Si Van Houtte n'est pas partisan d'une exemption, van Zeeland

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 7-9.

¹⁸⁶ *Ibid.*, 15 octobre 1951, p. 2.

¹⁸⁷ *Ibid.*, 19 octobre 1951, p. 7.

¹⁸⁸ *Ibid.*, 31 octobre 1951, pp. 1-3.

¹⁸⁹ Projet de loi établissant une surtaxe sur la partie exceptionnelle de certains revenus de l'exercice 1952, exposé des motifs du 8 novembre 1951, *Doc.*, Ch., 1950-1951, n° 661.

¹⁹⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 9 novembre 1951, pp. 4-6.

défend la demande des ministres luxembourgeois et néerlandais ; la Belgique est entrée dans un marché unique avec eux, il faut l'accepter avec les avantages et les inconvénients. Le conseil envisage donc des compensations pour les partenaires Benelux¹⁹¹. André Dequae, le ministre des Colonies, demande également que les exportations vers le Congo soient exemptées de la taxe, ce que le gouvernement lui confirme aussitôt¹⁹².

Il ne reste plus qu'à voter l'impôt spécial. Mais l'acceptation des revendications syndicales par le gouvernement n'est pas très bien passée auprès des conservateurs du PSC-CVP. De plus, la droite sénatoriale est fortement remontée contre le projet d'impôt spécial¹⁹³. Début janvier, les conservateurs bloquent le vote d'une loi sur les loyers élaborée par l'exécutif. Une crise institutionnelle se déclenche. Pholien finit par remettre sa démission au roi Baudouin le 9 janvier 1952¹⁹⁴. Ayant toujours sa majorité absolue dans les deux Chambres, le PSC-CVP se réorganise rapidement autour d'un nouveau cabinet mené par Van Houtte, qui marque le retour au 12 rue de la Loi de l'un de ses anciens locataires, jouissant d'une grande autorité dans tous les milieux : Albert-Edouard Janssen, président de l'Association belge des Banques et ancien directeur de la Banque nationale¹⁹⁵.

C'est donc Janssen qui reprend en main la défense du projet de loi sur l'impôt spécial. Celui-ci consacre le principe d'une surtaxe sur la partie exceptionnelle des revenus de 1951 réalisés par toutes entreprises, sans rechercher si ces bénéficiaires industriels, commerciaux ou agricoles, ont été acquis à l'occasion de l'évolution économique internationale. C'est un point important : il n'y aura pas que les bénéficiaires directement dûs au réarmement qui seront taxés, mais bien tous les revenus excédentaires, par facilité pour l'administration. À cet effet, Van Houtte s'était ouvertement inspiré des lois du 10 janvier 1940 instaurant un impôt spécial et temporaire sur les bénéficiaires exceptionnels et du 16 octobre 1945 établissant un nouvel impôt spécial similaire¹⁹⁶.

Ce nouvel impôt s'en rapproche fortement, mais le diable se cache dans les détails. Il s'agit d'une imposition supplémentaire au taux de 25% de la partie considérée comme exceptionnelle des revenus de 1951, qui dépasse ceux de l'un des quatre exercices précédents de 1947 à 1950. Par exemple, une entreprise ayant eu 1 million de bénéficiaires en 1949 (qui serait le plus haut montant obtenu durant la période de référence), et 3 millions de bénéficiaires en 1951, sera taxé sur les deux millions excédentaires. La loi proposée offre toutefois cinq sérieux avantages¹⁹⁷.

Premièrement, elle est strictement limitée à la partie des revenus déjà visée par l'impôt professionnel (ce qui signifie que dans les sociétés par actions, les dividendes, les bénéficiaires non distribués et les rémunérations des administrateurs ne sont pas retenus dans le calcul de l'impôt). Deuxièmement, elle exonère totalement les revenus inférieurs à 400.000 FB et les investissements considérés « reconnu d'intérêt général » qui sont déjà réalisés ou qui seront réalisés à l'avenir (par exemple dans la lutte contre le chômage). Troisièmement, les entreprises peuvent majorer le bénéfice de la période de référence avec leurs pertes professionnelles, ce qui offrira un bel avantage car le bénéfice de la période imposable ne sera pas augmenté à concurrence des pertes.

¹⁹¹ *Ibid.*, 7 décembre 1951, pp. 1-2.

¹⁹² *Ibid.*, 21 décembre 1951, p. 6.

¹⁹³ Projet de loi établissant une surtaxe (...), *Ann. Parl., op.cit.*, p. 3.

¹⁹⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 9 janvier 1952, pp. 1-3.

¹⁹⁵ René BRION, Jean-Louis MOREAU, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971, op.cit.*, p. 441.

¹⁹⁶ Projet de loi établissant une surtaxe (...), exposé des motifs, *op.cit.*, p. 1.

¹⁹⁷ *Ibid.*, pp. 2-4.

Quatrièmement, les entreprises peuvent décider de comparer les bénéfices de 1951 à l'équivalent de 8% de leur capital pour calculer la partie du bénéfice taxable, si cela leur est plus favorable qu'une comparaison avec le bénéfice d'un exercice antérieur. Cinquièmement, il n'y a pas d'obligation pour l'administration de créer des dossiers spéciaux pour chaque contribuable et entreprise, la surtaxe étant établie sur base d'éléments déjà connus pour l'application de la taxe professionnelle, et il n'y a pas d'obligation pour le contribuable de souscrire une déclaration spéciale, ce qui enlève tout aspect trop inquisitorial au nouvel impôt¹⁹⁸. Ces avantages ne siéent guère à l'opposition socialiste et permettent au PSC-CVP de trouver un équilibre entre les revendications du syndicat chrétien et la satisfaction de l'aile conservatrice du parti qui reste opposée à toute fiscalité trop intrusive.

Au sein de la commission des Finances, plusieurs députés libéraux et sociaux-chrétiens conservateurs se plaignent du nouvel impôt. Il pèserait « trop lourdement sur le fruit du travail, à telle enseigne que nos industriels perdent le goût du risque industriel », déclare l'un ; un autre qualifie cette loi de « sentimentale qui ne rapportera rien, sinon du travail et des difficultés pour l'administration ». Malgré cette opposition, les membres de la commission adoptent le projet par onze voix contre sept et une abstention, non sans avoir relevé de 8 à 10% le montant du capital des entreprises qui pourra servir de comparaison avec les bénéfices de l'année 1951¹⁹⁹.

A la Chambre, les libéraux continuent de soulever les mêmes commentaires. Ils ne soutiennent pas le projet du gouvernement, « à l'heure où la fiscalité est déjà suffisamment lourde dans ce pays », et l'impôt spécial ne serait maintenu que « par crainte des réactions syndicales » alors qu'il ne rapporterait rien et causerait du tort aux entreprises. Afin de prouver l'excès de la fiscalité, le député libéral Jacques Van der Schueren, explique que les impôts rapportaient un peu moins de 10 milliards en 1938, 38 milliards en 1946, 58 milliards en 1949, 55 milliards en 1950 (Van der Schueren est fier de rappeler que la baisse de la fiscalité en 1950 est due à l'action du ministre des Finances libéral Henri Liebaert) et 67 milliards en 1951²⁰⁰. Ces montants correspondent aux évaluations budgétaires de chaque exercice ; les montants réels des exercices clôturés pour l'après-guerre sont bien supérieurs, par exemple 86 milliards en 1949, 82,9 milliards en 1950²⁰¹ et 91,9 milliards en 1951²⁰². Cette croissance « excessive » de la charge fiscale serait intenable, tandis que la surtaxe accentuerait « la collectivisation des profits par l'impôt », déclare l'élu libéral en reprenant les mots de la Fédération des Industries Belges (FIB)²⁰³, qui a remplacé le CCI en 1946²⁰⁴.

De tels chiffres méritent cependant d'être relativisés : la croissance des recettes fiscales en valeurs nominales s'explique par l'augmentation conséquente du revenu national (de 81 milliards en 1938 à 318 milliards en 1952) ainsi que par le choix de la nouvelle parité du franc en 1944 et la dévaluation de 1949. Il n'en demeure pas moins que la pression fiscale, au sens strict, atteint 27,8% du PNB en 1952²⁰⁵, soit 15% de plus qu'avant-guerre auxquels s'ajoutent encore 10,6% pour les

¹⁹⁸ *Loc.cit.*

¹⁹⁹ Projet de loi établissant une surtaxe sur la partie exceptionnelle de certains revenus de l'exercice 1952, rapport du 12 mars 1952, *Doc.*, Ch., 1951-1952, n° 273, pp. 3-4.

²⁰⁰ Projet de loi établissant une surtaxe (...), *Ann. Parl., op.cit.*, pp. 3-6.

²⁰¹ Budgets définitifs des exercices 1948, 1949 et 1950, *Doc.*, Ch., 1954-1955, n° 212/I, pp. 12-14.

²⁰² Budgets définitifs des exercices 1951 et 1952, *Doc.*, Ch., 1956-1957, n° 617/I, p. 10.

²⁰³ Projet de loi établissant une surtaxe (...), *Ann. Parl., op.cit.*, p. 7.

²⁰⁴ René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, *op.cit.*, p. 38.

²⁰⁵ *Cf.* tableau 23.

cotisations sociales²⁰⁶ (on remarque que c'est cependant moins que les 29,8% calculés pour 1948 : le revenu national était encore en légère stagnation et les impôts spéciaux de la Libération étaient encore appliqués). Estimant que les limites de la fiscalité sont atteintes et même dépassées, Van der Schueren conclut que « jamais [il ne votera] avec autant d'enthousiasme contre un des projets [du gouvernement] ! »²⁰⁷

Du côté socialiste, François Tielemans estime, au contraire des libéraux, que l'impôt spécial ne va pas suffisamment loin dans la taxation des bénéfices, qui s'imposerait pour des raisons « tant économiques que sociales et morales », mais que le PSC-CVP présenterait surtout pour satisfaire l'aile gauche du parti, tandis que l'aile droite pourrait se rassurer avec un impôt qui ne devrait pas rapporter grand-chose. Les socialistes ont en effet du mal à avaler les avantages que présente le projet de loi. D'après Tielemans, il aurait aussi fallu considérer l'année 1950 comme période exceptionnelle sujette à taxation. Puis il y a l'immunisation des investissements « reconnus d'intérêt général » ; Tielemans comprend l'idée de stimuler les investissements, mais ne comprend guère pourquoi les investissements déjà réalisés seraient exonérés. Enfin, la possibilité pour les entreprises d'utiliser un comparatif avec 8 ou 10% de leur capital plutôt que le bénéfice d'un exercice antérieur serait un énorme avantage pour les « gros poissons »²⁰⁸.

L'élu socialiste donne d'ailleurs un exemple : l'importante société sidérurgique Ougrée-Marihaye aurait eu 239.946.000 FB de bénéfices en 1951. Elle pourra invoquer 1948 comme meilleure année de référence, soit 175.424.000 FB, la différence de 64.522.000 FB devant être taxée. Mais la société sidérurgique pourra aussi choisir de retenir 8% de son capital, évalué à 2,52 milliards en décembre 1951, soit 201.600.000 FB. La surtaxe ne s'établira alors que sur un bénéfice de 38.346.000 FB selon le texte du gouvernement. Si l'on considère le texte de la commission des Finances, la référence de 10% du capital atteint alors 252.000.000 FB, ce qui est supérieur aux bénéfices de 1951 : la surtaxe ne s'appliquera donc pas pour Ougrée-Marihaye. Les socialistes veulent amender le projet « en vue de lui faire rendre quelques milliards » et Tielemans espère que les démocrates-chrétiens de la majorité ne laisseront pas passer une « loi de façade » qui n'aurait qu'une « portée psychologique », avant de conclure sous les applaudissements de ses camarades de parti : « “A la conscription des hommes devrait correspondre la conscription des fortunes” déclarait en 1951 notre ami De Groote au Sénat. La conscription des hommes, nous l'avons, la conscription des fortunes, le gouvernement y a renoncé. »²⁰⁹

Les communistes sont du même avis, Jean Borremans estimant que le projet ne joue qu'un rôle politique et psychologique sans réelle volonté de taxer les bénéfices exceptionnels, afin de détourner le mécontentement grandissant de la population à l'égard de la « politique de préparation à la guerre » du gouvernement, tout en satisfaisant « l'aile réactionnaire du PSC »²¹⁰.

Confronté aux critiques acerbes de l'opposition, le Premier ministre Jean Van Houtte cherche à prendre de la hauteur vis-à-vis de ses adversaires en pointant du doigt leurs désaccords : pour les uns, il s'agirait d'un « *fiscaal monster* » qui menacerait l'avenir économique du pays, tandis que pour les autres, ce serait une « *fiscale comédie* » où les gains exceptionnels de la conjoncture échapperaient

²⁰⁶ Guy VANTHEMSCHE, *La sécurité sociale, op.cit.*, p. 81.

²⁰⁷ Projet de loi établissant une surtaxe (...), *Ann. Parl., op.cit.*, p. 9.

²⁰⁸ *Ibid.*, pp. 13-18.

²⁰⁹ *Loc.cit.*

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 24-26.

totalemment à l'impôt spécial. S'adressant aux députés comme un professeur s'adresse à ses étudiants, Van Houtte tient à leur rappeler qu'en des circonstances normales, les bénéfices et revenus des entreprises sont déjà visés par l'impôt professionnel et l'ICP, tandis que les dividendes qui sont versés aux actionnaires sont visés par l'impôt mobilier, la taxe de crise et l'ICP. L'impôt spécial n'est créé que pour faire face aux engagements militaires et sociaux du gouvernement belge, rappelle-t-il, tandis que les États-Unis, la France et l'Angleterre s'engagent également dans l'instauration d'impôts spéciaux pour viser les profits exceptionnels de leurs entreprises. Les projets de loi français et anglais seraient d'ailleurs largement copiés sur le modèle belge, que Van Houtte a voulu bien plus simple d'application que les précédents impôts spéciaux de 1940 et de 1945²¹¹.

Il est soutenu par Janssen, qui déclare qu'il ne serait pas assez « roublard » pour maintenir ce projet uniquement dans l'objectif de tromper l'aile progressiste du PSC-CVP : « c'est de la pure fantaisie » de la part de l'opposition. La surtaxe ne serait tout simplement pas excessive parce que « ce n'est pas un péché de faire un bénéfice extraordinaire » et la progressivité des contributions directes existantes tiendrait déjà, selon Janssen, suffisamment compte de la nécessité de frapper davantage les bénéfices importants par rapport aux autres. Si la surtaxe est créée, c'est parce que les bénéfices sont dus « au malheur des temps, c'est-à-dire le réarmement ». Le ministre des Finances entend bien les critiques de l'opposition, ainsi que celles qui ont été formulées à l'intérieur de son parti, mais il estime être arrivé à « une solution raisonnable » qui tiendrait compte « des facteurs contradictoires » exposés par les libéraux et par les socialistes : « c'est une solution typiquement belge », conclut-il sous les rires de l'assemblée²¹².

D'après Janssen, les sociaux-chrétiens seraient unis derrière le projet de loi. Et en effet, ils le voteront tous. Mais il apparaît avec une certaine évidence que le ministre des Finances a dû composer avec les conservateurs du parti pour proposer une surtaxe qui leur convienne. Philippart tient lui-même à dénoncer, lors de la discussion des articles, « cette mauvaise politique fiscale suivie depuis la guerre (...) qui décourage le travail et l'esprit d'économie » ainsi que le nouvel impôt qui serait « excessif et anti-économique ». Philippart ne l'accepte qu'à cause de la lutte contre le chômage et des lourdes dépenses militaires pour la défense « de notre civilisation bimillénaire mortellement menacée »²¹³. La droite, qui estime que les entreprises sont déjà « surtaxées », aurait probablement rejeté tout impôt spécial plus lourd que celui qui est proposé par le gouvernement ; d'ailleurs, c'est la référence à 10% du capital, au lieu de 8%, qui est finalement retenue par la Chambre²¹⁴. Le projet est adopté par 95 oui contre 81 non ; l'opposition libérale, parce que l'impôt va trop loin, l'opposition socialiste et communiste, au contraire parce que l'impôt ne va pas assez loin, ont voté contre à l'unisson²¹⁵.

L'impôt rapportera environ 700 millions de FB en 1953 et 1954 avec les arriérés. La même année, l'impôt professionnel rapporte plus de 19,5 milliards²¹⁶. Comme la taxe sur les exportations est déductible de la surtaxe pour les entreprises, il est évident que celle-ci aurait rapporté davantage en théorie. Comme on l'a vu, les bénéfices bruts des sociétés anonymes en 1951 atteignent près de

²¹¹ *Ibid.*, pp. 18-20.

²¹² *Ibid.*, pp. 26-27.

²¹³ *Ibid.*, séance du 3 avril 1952, pp. 2-3.

²¹⁴ *Ibid.*, séance du 9 avril 1952, p. 25.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 40.

²¹⁶ Budget des Voies et Moyens pour 1953, *Doc.*, Ch., 1952-1953, n° 4/1 ; budget des Voies et Moyens pour 1954, *Doc.*, Ch., 1953-1954, n° 4/1.

6 milliards de plus qu'en 1950 : cela signifie que l'impôt spécial de 25% aurait pu rapporter jusqu'à 1,5 milliards de FB. Comme à son habitude face à tout nouvel impôt direct, le professeur Fernand Baudhuin se montre très dur envers la surtaxe spéciale : « Cette initiative qui fut d'origine syndicale s'avéra malencontreuse et au surplus inutile pour le Trésor. La complexité inévitable qui en résultat a freiné le rendement des autres impôts, de telle sorte que le profit pour l'État en a été dérisoire. Mais d'autre part, en décourageant les investissements à ce moment, on a privé l'économie belge d'un stimulant qui lui eût été fort utile. »²¹⁷

L'impôt n'est de toute manière pas renouvelé ; en effet, le boom dû à la guerre de Corée est suivi d'une période de récession relative, courant de la mi-1951 à la mi-1954. Comme l'écrivent les historiens Brion et Moreau, l'État augmente quelque peu la pression fiscale pour faire face aux dépenses de réarmement, mais c'est surtout par l'emprunt que la Belgique se procure des moyens supplémentaires : de juin 1950 à fin 1953, six emprunts consolidés sont émis sur le marché intérieur, rapportant 37,6 milliards de FB²¹⁸. Durant un temps, le gouvernement social-chrétien craint de devoir augmenter les impôts de manière bien plus considérable à l'approche des élections de 1954, face à l'accumulation des dépenses militaires qui continuent de déséquilibrer les budgets ordinaires et extraordinaires²¹⁹. Janssen met d'ailleurs en garde ses collègues : « Politiquement, il convient d'éviter aussi bien le dépôt d'un projet de budget en déséquilibre que des projets renforçant la fiscalité. »²²⁰ Heureusement pour les sociaux-chrétiens, les prévisions de recettes fiscales sont systématiquement et largement dépassées²²¹, notamment grâce à l'accélération du recouvrement des impôts suite à l'augmentation des intérêts de retard²²², tandis qu'un sérieux effort est fourni pour réduire les dépenses de 1,4 milliard afin d'obtenir un budget ordinaire en équilibre²²³.

Avant de raccrocher définitivement son tablier de ministre des Finances, Janssen se lance dans un dernier projet de loi visant à lutter contre l'évasion fiscale pratiquée par des Belges à travers des holdings constituées à l'étranger, principalement luxembourgeoises. On se rappelle que le Grand-Duché avait déjà attiré massivement les capitaux belges lors de la crise du franc entre mars et mai 1926. Au conseil des ministres, Janssen informe ses collègues qu'il est « notoire que dans certains pays étrangers – le plus souvent de très petits pays (Lichtenstein, Tanger, Monaco, etc.) – ces holdings jouissent d'un traitement fiscal de faveur et ce, parfois avec la complaisance du gouvernement de ces pays. »²²⁴

Depuis quelques années, la création de holdings au Luxembourg s'est développée au point d'atteindre le nombre de 1600, dont les trois quarts intéresseraient des Belges, tandis que l'administration dénombre un millier d'autres holdings à l'étranger²²⁵. Et profitant de ces holdings étrangers, des sociétés et des contribuables belges ont inventé de véritables combinaisons d'évasion et de fraude fiscales. Ils seraient par exemple nombreux à confier leur portefeuille à une holding

²¹⁷ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1945-1956, op.cit.*, p. 140.

²¹⁸ René BRION, Jean-Louis MOREAU, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971, op.cit.*, p. 434.

²¹⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 5 juin 1953, p. 13.

²²⁰ *Ibid.*, 19 juin 1953, p. 27.

²²¹ *Ibid.*, 7 août 1953, p. 11.

²²² Projet de loi instaurant des mesures en vue d'activer le recouvrement des impôts directs, exposé des motifs du 19 mars 1953, *Doc.*, Ch., 1952-1953, n° 277, p. 1.

²²³ AGR, *Conseil des ministres*, 11 septembre 1953, p. 5.

²²⁴ *Ibid.*, 30 octobre 1953, p. 7.

²²⁵ Projet de loi modifiant les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus, coordonnés par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1948, rapport du 8 décembre 1953, *Doc.*, Ch., 1953-1954, n° 89, p. 2.

qui ne distribue les dividendes que sous forme de prêts sans intérêt, qui ne sont jamais réclamés. Les actionnaires et bénéficiaires belges peuvent ainsi éluder l'ICP, l'ancienne supertaxe qui causait déjà des fraudes massives dès sa création au début des années 1920²²⁶. Le ministre des Finances déclare au sein de la commission parlementaire qui analyse son projet : « Ces carrotiers de l'impôt complémentaire personnel vont “se faire inscrire” à Luxembourg, à Lichtenstein ou à Tanger, comme jadis, au temps de la garde civique, les tire-au-flanc allaient “se faire inscrire” dans une commune où la milice citoyenne était en non-activité. »²²⁷

Les riches contribuables belges recourent à de nombreuses autres astuces pour éluder l'impôt et organiser l'évasion de leur fortune à l'étranger. Dans certaines sociétés, des combinaisons d'emprunts sont introduites ; concessions de brevets et autres conventions d'études conclues avec des holdings. On fait émettre par exemple par la société un emprunt obligataire « à titre privé » c'est-à-dire sans l'offre publique ; on alloue un intérêt fixe, plus un intérêt complémentaire d'un tantième sur le chiffre d'affaires. Cet intérêt est fixé de façon à absorber la plus grande partie du bénéfice présumé. On imprime des obligations au porteur pourvues de coupons d'intérêts. La société comptabilise comme charges ces intérêts qui représentent souvent 30, 40% et plus du montant nominal du soi-disant emprunt et produit les coupons comme preuve de la dépense. Elle acquitte sur ces soi-disant intérêts la taxe mobilière réduite de 11%. Personne ne serait assez insensé pour conclure des emprunts aussi ruineux. Le seul bénéficiaire de ces intérêts est l'exploitant, dissimulé derrière sa société ; au lieu d'acquitter sur ces bénéfices distribués sous le camouflage d'un emprunt la taxe mobilière de 30%, la taxe de crise de 20% et l'ICP pouvant atteindre 30%, l'exploitant s'en tire donc avec 11%. Des trucs encore plus invraisemblables sont inventés en ce qui concerne les brevets et les marques de fabrique. Le contribuable belge paie soi-disant à une holding étrangère des redevances d'un montant énorme pour des brevets, études, procédés de fabrication, redevances qui sont ainsi portées au passif de la société belge comme charges professionnelles, sauf que la holding n'a jamais eu ni brevets, ni marques, ni fait d'études quelconques. Il s'agit de dettes purement fictives qui permettent de réduire les sommes dues à l'impôt professionnel²²⁸.

On remarque ainsi une habileté grandissante de ceux qui recourent à des experts fiscaux à exploiter les lacunes, les insuffisances de précision et les faiblesses des lois fiscales. Le projet de Janssen sera donc, de sa propre bouche, « une mesure de salubrité – et d'équité fiscale – qui s'impose réellement »²²⁹. Le projet vise tout d'abord à ne plus admettre comme charges professionnelles les sommes payées par les entreprises belges à des sociétés financières au titre d'intérêts d'obligations ou d'emprunts quelconques, de redevances pour la concession de l'usage de brevets d'invention, procédés de fabrication et autres analogues, ainsi que de rémunérations de prestations ou de services. En second lieu, les contribuables ne peuvent plus opposer à l'administration des Contributions directes un acte de vente, de cession ou d'apport d'actions, ainsi que d'obligations, de créances et autres titres constitutifs d'emprunts à une holding étrangère, à

²²⁶ AGR, *Conseil des ministres, op.cit.*, pp. 7-8.

²²⁷ Projet de loi modifiant les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus (...), rapport, *op.cit.*, p. 3.

²²⁸ *Ibid.*, p. 3.

²²⁹ AGR, *Conseil des ministres, op.cit.*, p. 8.

moins que ces contribuables ne prouvent que l'opération de vente, de cession ou d'apport n'a pas pour effet de soustraire des revenus à l'ICP²³⁰.

Le projet de loi ne soulève aucune opposition politique, ni le moindre remue-ménage dans la presse, et est adopté sans aucun débat, par 175 oui contre six non, le 18 décembre 1953²³¹. Il marque le début d'une lutte, qui perdure encore de nos jours, entre le politique et le fisc contre les riches contribuables, conseillés par des experts du droit fiscal, pour repérer les failles de la législation des contributions directes. La complexification des lois fiscales, ciblée comme un problème récurrent depuis le milieu des années 1920, est ainsi devenue une arme pour les plus ingénieux des contribuables souhaitant éluder l'impôt. Le 17 avril 1953, Janssen a également nommé Walter Ganshof van der Meersch, avocat général à la Cour de Cassation, à la tête d'une commission pour réfléchir à des mesures permettant de lutter contre la fraude fiscale²³². Les conclusions de cette commission ne seront pas connues avant l'année 1961, à la veille de la réforme des contributions en 1962.

Il est remarquable qu'un gouvernement à parti unique PSC-CVP soit le premier à déclarer ce combat contre la fraude et l'évasion fiscales, plutôt que d'appeler plus ouvertement au retour d'une fiscalité plus libérale et moins intrusive comme avant 1914. Les années de l'entre-deux-guerres, où une large partie de la droite conservatrice et des milieux financiers croyaient sincèrement que la taxation des revenus mobiliers ne serait qu'une parenthèse, semblent terminées. En 1950, Camille Scailteur, un directeur du ministère des Finances bien singulier et passionné de philosophie, professeur de déontologie fiscale à l'École supérieure des Sciences fiscales et membre de l'Institut belge des Finances publiques²³³, écrit dans un ouvrage de philosophie fiscale, qu'avec les bouleversements économiques du XX^e siècle et le progrès des idées de solidarité sociale qui ont entraîné un alourdissement de l'impôt, « l'impératif de la lutte contre la fraude est arrivé »²³⁴. Opposé à la création d'un cadastre des fortunes qui ferait fuir les capitaux, il nuance néanmoins son propos en 1955, en écrivant dans un ouvrage sur l'évasion fiscale – qualifiée de « fraude légale » – que « la modération est la première des vertus cardinales, car souvent la crainte d'un mal fait tomber dans un pire. »²³⁵ Il en va de même dans les cercles politiques : libéraux et sociaux-chrétiens ne franchiront jamais certaines limites d'un interventionnisme étatique accru dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

²³⁰ Projet de loi modifiant les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus, coordonnés par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1948, exposé des motifs du 10 novembre 1953, *Doc.*, Ch., 1953-1954, n° 9, p. 4.

²³¹ Projet de loi modifiant les lois et arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus, coordonnés par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1948, *Ann. Parl.*, Ch., 1953-1954, séance du 18 décembre 1953, pp. 14, 32.

²³² André HARDEWYN, *Tussen sociale rechtvaardigheid*, *op.cit.*, p. 421.

²³³ Né en 1908, Scailteur est un personnage de l'administration presque hors du commun. Décrit comme un bourreau de travail pour n'avoir pris que onze jours de congé maladie sur l'ensemble de sa carrière, il est le « père » de la TVA belge, introduite en 1970 en remplacement de la taxe de transmission. Il supervise également l'introduction de l'ordinateur au sein de l'administration des Finances à la même période. Ayant pourtant atteint l'âge de la retraite en 1973, sa présence est jugée tellement indispensable que le ministre Willy De Clercq le retient pour superviser les derniers problèmes causés par la mise en place de la TVA. Scailteur utilise alors tous les moyens pour informer le public sur la TVA : presse écrite, radio, TV, conférences – il a formé 140 conférenciers qui donnent plus de 7000 conférences ! – « téléphone vert », brochures de vulgarisation, campagnes d'affichage, diapositives sonorisées à l'intention de l'enseignement. AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 2264, « Camille Scailteur : curriculum vitae », s.d.

²³⁴ Camille SCAILTEUR, *Le devoir fiscal*, *op.cit.*, pp. 7-8.

²³⁵ ID., *La fraude légale*, Bruxelles, Van Buggenhoudt, 1955, p. 19.

IV. Une fiscalité pour l'expansion économique (1958-1962)

1) Les lois d'expansion économique et les « enfants choyés de la fiscalité »

De 1954 à 1958, le PSC-CVP retourne dans l'opposition et le libéral Henri Liebaert redevient ministre des Finances au sein d'une coalition socialiste-libérale emmenée par Achille van Acker dont le mandat est marqué par la crise de Suez, la signature du Traité de Rome et les préparations pour l'Expo 58. Sur le plan financier, cette période est marquée par une forte mobilité du capital avec d'importants investissements externes réalisés par les holdings belges au Congo¹. A partir de juin 1959, les administrateurs fiscaux de la CEE et des six États membres, dont la Belgique, commencent à se réunir pour organiser l'harmonisation des taxes sur les chiffres d'affaires : il faudra attendre 1970 pour voir ces travaux se conclure dans le cas belge, avec l'adoption de la TVA².

Durant ces quatre années, les interventions de Liebaert dans le système fiscal sont limitées, le Parti libéral se refusant à créer de nouveaux impôts. La pression fiscale, atteignant encore 27,8% du revenu national en 1952 et 26,45% en 1953, ne cesse de diminuer face à la croissance de l'économie – relativement faible en comparaison des pays voisins, mais atteignant néanmoins 2,5% en moyenne – pour passer de 24,98% en 1954 à 22,55% en 1958³. On note en 1955 l'instauration d'un système de taxation forfaitaire pour les professions libérales afin de calmer le risque de toute agitation similaire au mouvement poujadiste français⁴, le décumul des revenus des époux en matière d'impôt professionnel, sujet de controverse depuis quelques années, le cumul des revenus portant atteinte, selon ses détracteurs, au droit au travail des femmes mariées alors même qu'elles ont obtenu l'égalité politique en 1948⁵.

En 1957, malgré les réticences de son parti⁶, Liebaert élabore une taxe spéciale de 5,5% sur les bénéficiaires industriels, commerciaux et agricoles supérieurs à 750.000 FB réalisés en 1955-1956, taxe qui rapporte 1,5 milliard pour permettre à l'État de pratiquer une politique de stabilité économique tout en évitant un déficit autrement inévitable⁷. Les dépenses de l'État s'accroissent

¹ Reginald SAVAGE, *Économie belge 1953-2000. Ruptures et mutations*, Louvain-la-Neuve, UCL, 2004, p. 86.

² Anna KONISHI, *Construire l'Europe par la fiscalité. L'harmonisation fiscale européenne (1950-1967)*, Paris, Sorbonne (thèse de doctorat), 2018, pp. 10-11.

³ Cf. tableau 23.

⁴ Projet de loi modifiant les lois relatives aux impôts sur les revenus coordonnées le 15 janvier 1948 à l'effet d'instaurer un système de taxation forfaitaire, projet transmis par le Sénat le 23 mars 1955, *Doc., Ch.*, 1954-1955, n° 256/1. Le projet est adopté par 146 oui contre 22 non et 24 abstentions. *Ibid., Ann. Parl., Ch.*, 1954-1955, séance du 31 mai 1955, p. 9. Au sujet du poujadisme en France, voir Alexis SPIRE, « L'institutionnalisation de l'antifiscalisme en France et aux États-Unis », dans Clarisse BERTHEZÈNE, Jean-Christian VINEL (dir.), *Conservatismes en mouvement : une approche transnationale au XX^e siècle*, Paris, EHESS, 2016, pp. 123-136.

⁵ Projet de loi modifiant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, en matière d'imposition des revenus professionnels des époux, exposé des motifs du 2 juin 1955, *Doc., Ch.*, 1954-1955, n° 311/1. Malgré les vives protestations du camp social-chrétien contre la loi, celle-ci est adoptée par 102 oui contre 8 non et 68 abstentions. *Ibid., Ann. Parl., Ch.*, 1955-1956, séance du 24 janvier 1956, p. 11.

⁶ Établi d'abord à 10%, la taxe est réduite à 5,5% sur l'insistance du partenaire libéral de la coalition. Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 521.

⁷ Projet de loi portant certaines dispositions en matière financière, économique et sociale, exposé des motifs du 15 janvier 1957, *Doc., Ch.*, 1956-1957, n° 639/1.

en effet de 13 milliards entre 1955 et 1958⁸ tandis que l'économie est touchée par une récession causée par le ralentissement des charbonnages⁹.

Aux élections de juin 1958, le PSC-CVP lance le « Plan Clef », titre de son programme. Visant avec ambition la « prospérité économique » et mis au point par plusieurs commissions du centre d'études et de documentation (CEPESS) du Parti, ce document signe le retour de Gaston Eyskens en politique, qui s'est fortement impliqué dans l'écriture du programme. Celui-ci affirme que le revenu national pourra être augmenté de 40% en l'espace de dix ans avec une politique budgétaire cyclique qui constituerait une innovation : désormais, l'équilibre du budget ordinaire devrait être atteint, non plus année par année, mais sur une certaine période. La campagne électorale est triomphale pour Eyskens, tandis que socialistes et libéraux n'ont pas grand-chose à offrir de nouveau. Le PSC-CVP sort grand vainqueur des élections du 1^{er} juin, obtenant 46,5% des voix, soit 5% de plus qu'aux élections de 1954. Les socialistes (35,8%) et les libéraux (10,1%) reculent. Quant aux communistes, il n'ont plus que deux sièges à la Chambre. Avec un seul élu, la Volksunie ne fait pas mieux qu'en 1954¹⁰.

Fort de sa victoire électorale, Eyskens forme un gouvernement social-chrétien minoritaire de transition avec le soutien de quelques libéraux dissidents à la Chambre¹¹. Reprenant le portefeuille des Finances, Jean Van Houtte prévient ses collègues, le 25 juillet, que l'évolution budgétaire est grave : il faut envisager 104 milliards de dépenses et 96 milliards de recettes pour l'année 1958, soit un déficit de quelque 8 milliards hérité du gouvernement précédent. De plus, la dette publique s'est accrue de 2 milliards par mois au cours de l'année ; les nouvelles dettes contractées sont presque, exclusivement, à très court terme, rendant la situation de la trésorerie encore plus vulnérable avec un découvert de 7,3 milliards. Au total des opérations budgétaires, le déficit représenterait donc 14,8 milliards. Van Houtte veut couper drastiquement dans les dépenses, consolider la dette flottante et lancer un grand emprunt sur le marché intérieur pour ramener le déficit à 2 ou 3 milliards avant le 31 décembre¹². Afin de constituer un cabinet bipartite capable de mener une politique financière et économique à même de redresser les budgets, Eyskens engage des négociations avec le Parti libéral¹³.

Fait remarquable du gouvernement minoritaire, le Pacte scolaire est signé entre les trois grands partis nationaux le 6 novembre, après trois années de lutte avec, comme toile de fond, l'impossibilité ressentie par l'enseignement secondaire libre de faire face à la croissance démographique et sociale des élèves dans le réseau catholique¹⁴. Rétablissant l'équilibre au niveau des subventions de l'État pour les deux réseaux, le Pacte fait cependant abstraction des finances publiques, déjà mal en point¹⁵. L'importance des moyens financiers mis par l'État au service de l'enseignement est telle qu'en 1959 les sommes consacrées à cette fonction atteindront 16,7% du

⁸ 80,6 milliards en 1955 et 93,3 milliards en 1958. Budget des recettes et des dépenses pour 1955, *Doc.*, Ch., 1954-1955, n° 4 ; Budget des recettes et des dépenses pour 1958, *Doc.*, Ch., 1957-1958, n° 4.

⁹ André MOMMEN, *The Belgian economy*, *op.cit.*, p. 99.

¹⁰ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 533-534. Voir également Auguste DE SCHRYVER, « Le PSC devant les élections », *Revue Générale*, mai 1958, pp. 5-11.

¹¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 546.

¹² AGR, *Conseil des ministres*, 25 juillet 1958, pp. 4-5.

¹³ *Ibid.*, 17 octobre 1958, p. 1.

¹⁴ Jeffrey TYSENS, *Guerre et paix scolaires (1950-1958)*, Bruxelles, De Boeck, 1997, pp. 169-170.

¹⁵ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *op.cit.*, p. 31.

budget général de l'État. La majoration qui en résulte en 1959 est plus élevée de 4,6 milliards de FB par rapport à 1958, résultant du Pacte scolaire¹⁶.

Le 7 novembre, le gouvernement s'ouvre aux libéraux. La déclaration gouvernementale traite principalement des projets financiers et économiques du nouveau gouvernement Eyskens III : réduire le chômage et augmenter le revenu national, tels sont les objectifs à l'aide d'une politique budgétaire cyclique où les déficits cumulés durant les années de basse conjoncture devraient se trouver apurés par les excédents ou les réserves constituées pendant les années de haute conjoncture¹⁷.

Le programme est magnifique sur papier, mais Van Houtte prévient ses collègues que malgré l'accord pour admettre la formule du budget cyclique, il faudra cantonner les dépenses dans des limites raisonnables. « Pour ma part, je ne pourrais admettre, pour 1959, une prévision de mali supérieure à 5 milliards », dit-il. Or, le déficit de 14,8 milliards, ramené désormais à 12,7 milliards grâce à des premières réductions budgétaires, nécessite de résorber 7,7 milliards. Comment y parvenir ? Compression des dépenses de l'État, indique-t-il avec résolution. Il estime qu'il faudra, en outre, envisager l'augmentation de certaines taxes indirectes. Les libéraux s'offusquent. Le ministre Omer Vanaudenhove craint que l'opinion publique n'accueille défavorablement l'annonce de nouvelles taxes, qui viendraient surtout combler la majoration considérable des dépenses de l'État en faveur de l'enseignement libre¹⁸.

Quelques jours plus tard, alors que les ministres ont consenti à des réductions de dépenses de l'ordre de 3,8 milliards, Van Houtte leur demande de faire un effort supplémentaire et d'admettre, sur leur budget respectif, une nouvelle réduction de 1,5%¹⁹. Fin novembre, il insiste à nouveau sur la gravité de la situation budgétaire qui nécessite des efforts de chaque ministre²⁰.

Trois mois plus tard, le 27 février, Van Houtte signale au conseil de cabinet la création à venir d'un fonds permanent d'égalisation des budgets, qui constituera une « pièce maîtresse du système de budgets cycliques » adopté par le gouvernement. Autrement dit, ce fonds permettra de compenser les fluctuations affectant, au cours des phases successives des cycles économiques, les résultats de budget ordinaire de l'État. Cette première étape d'inspiration keynésienne dans la relance économique du pays constitue une œuvre majeure de Van Houtte et d'Eyskens. Ce fonds sera alimenté par l'excédent des recettes fiscales par rapport à celles de l'exercice précédent majoré de 5% et par le boni éventuel du budget ordinaire durant les années fastes²¹.

Le projet, validé par la commission des Finances de la Chambre par dix voix contre six²², est adopté le 16 juin en séance plénière par 107 oui contre 75 non et 4 abstentions²³. Comme l'écrit Pierre Harmel à ce sujet : « Et on crut rêver » devant la réalisation d'une telle politique budgétaire ambitieuse²⁴ ! Le fonds d'égalisation des budgets sera néanmoins abandonné dès 1962, faute d'avoir été réellement appliqué.

¹⁶ Budget des recettes et des dépenses pour 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 4, p. 24.

¹⁷ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 579.

¹⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 12 novembre 1958, pp. 4-5.

¹⁹ *Ibid.*, 17 novembre 1958, p. 2.

²⁰ *Ibid.*, 28 novembre 1958, p. 4.

²¹ *Ibid.*, 27 février 1959, p. 2.

²² Projet de loi portant création d'un fonds permanent d'égalisation des budgets, rapport du 3 juin 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 225/2, p. 1.

²³ *Ibid.*, *Ann. Parl.*, Ch., 1958-1959, séance du 16 juin 1959, p. 9.

²⁴ Pierre HARMEL, « Jean van Houtte », *op.cit.*, p. 371.

C'est à cette époque, en début d'année 1959, que le Premier ministre donne le feu vert à Van Houtte pour préparer une réforme générale du régime des contributions directes, réforme qui ne pourrait réduire les ressources de l'État, mais devrait instaurer une plus grande égalité entre contribuables et concourir « à l'indispensable modernisation de l'économie »²⁵. Eyskens a chargé le professeur Paul Coart-Frésart d'en mener le travail préparatoire²⁶.

D'autres experts commencent également à s'y pencher très sérieusement depuis plusieurs mois. Van Houtte, professeur avant de redevenir ministre des Finances, estime dès 1957 que la réforme fiscale s'impose urgemment, comparant le système fiscal de 1919 à un vieux bâtiment tant de fois réparé qu'il est devenu inhabitable²⁷. Lors d'une conférence donnée le 14 avril 1958, Max Frank, professeur en sciences économiques à l'ULB, donne un exposé sur les solutions possibles pour la réforme des contributions directes, alors que la Belgique est le dernier pays occidental à avoir conserver des impôts cédulaires. Il en appelle à la mise en place d'un impôt unique et global sur le revenu en remplacement des impôts cédulaires, de l'impôt complémentaire et de la contribution nationale de crise, où les cédules seraient transformées en précomptes de l'impôt globalisé. Il pense également qu'il faudrait prévoir deux constructions séparées, selon qu'il s'agit de revenus de personnes physiques ou de revenus de sociétés de capitaux²⁸.

Dans les couloirs du pouvoir, deux hauts fonctionnaires proches d'Eyskens et de Van Houtte s'activent également sur la réforme en tant que techniciens reconnus. En premier lieu vient Alfred Magain, devenu secrétaire général en 1953 (il décède cependant d'une crise cardiaque en septembre 1959, Van Houtte écrivant élogieusement de lui, à son décès, qu'il « meurt à la tâche en laissant le souvenir d'un grand fonctionnaire qui, pendant toute sa carrière, a donné l'entière mesure de ses éminentes facultés, de sa puissance de travail et du sens le plus élevé de ses devoirs »²⁹) suite au départ à la retraite de René Lefebure, lui-même occupant désormais le poste de chef de cabinet du Roi Baudouin et de conseiller général auprès de la Brufina³⁰. Le second haut fonctionnaire aux côtés d'Eyskens est Gaston Coppée, docteur en droit, inspecteur général du service du Contrôle des Dépenses, secrétaire général de l'Institut belge des Finances publiques, ancien conseiller budgétaire au cabinet des Finances de Van Houtte de 1949 à 1951, devenu ensuite chef de cabinet adjoint du Premier Ministre Van Houtte de 1951 à 1954 et désormais chef de cabinet adjoint du Premier Ministre Eyskens depuis 1958³¹.

Une réforme approfondie de la fiscalité ne suffira cependant pas à redresser les finances publiques. Les observateurs attentifs, tels que le rédacteur en chef de la *Libre Belgique*, Jean Daloze, ne croient d'ailleurs pas à la réforme fiscale en préparation vu la situation des finances publiques³².

²⁵ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 579.

²⁶ Il est cité par le député socialiste François Tielemans à la Chambre. Projet de loi complétant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, en matière de taxation des plus-values, *Ann. Parl., Ch.*, 1958-1959, séance du 25 juin 1959, p. 3.

²⁷ Jean VAN HOUTTE, « La réforme fiscale s'impose », *Revue Générale*, septembre 1957, pp. 9-10.

²⁸ Il décrit également son souhait de remplacer la taxe de transmission, qui s'effectue en cascade sur les marchandises, par un système à taxe unique, similaire à la taxe à valeur ajoutée (TVA) instaurée en France, ainsi que d'adopter un léger impôt sur le patrimoine, sur la fortune acquise, pour contrebalancer l'impôt global sur les revenus en formation. Ses prévisions pour les diverses réformes fiscales (impôt des personnes physiques, impôt des sociétés, TVA) seront toutes suivies au cours de la décennie suivante, sauf l'impôt sur le patrimoine, qui ne sera jamais adopté. Max FRANK, *Réflexions sur une réforme de la fiscalité en Belgique*, Bruxelles, Institut des Hautes Études de Belgique, 1958, pp. 28-40.

²⁹ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1072, « curriculum vitae de Magain », *op.cit.*

³⁰ Aloïs VAN DE VOORDE, De Secretarissen-generaal van het Ministerie van Financiën (...), *op.cit.*, p. 58.

³¹ AGR, MF/SG. *Personnel*, farde 1796, « Gaston Coppée : curriculum vitae », s.d.

³² Jean DALOZE, « Le plan Eyskens prend corps dans trois directions », *Revue Générale*, mars 1959, p. 28.

D'une part, le cabinet bipartite de centre-droit est unanimement d'accord pour diminuer, de manière drastique, les subventions aux secteurs économiques déficitaires, en premier lieu les charbonnages. La crise du charbon, devenue permanente durant les années 1950, devra trouver sa résolution dans la fermeture définitive des mines. D'autre part, le gouvernement Eyskens III souhaite débloquent le développement économique régional de la Flandre – qui comptabilise jusqu'alors plus de 70% du chômage dans le pays – et réorganiser l'économie belge à l'aide des lois d'expansion, fruits dans une large mesure de travaux scientifiques conduits par le centre d'études économiques fondé en 1955 dans la Faculté des sciences économiques de Louvain. Ce n'est guère un hasard ; Eyskens fut le premier à en occuper la présidence³³.

Le 12 mars, deux projets de loi sont déposés par le gouvernement ; le premier comporte des mesures visant à promouvoir l'expansion économique générale, le deuxième concerne l'expansion économique régionale. Malgré les perspectives de modernisation de l'économie, la situation budgétaire reste toutefois grave. Le déficit cyclique de 5 milliards prévus au budget de 1959 ne peut être dépassé. Le 10 avril, le Premier ministre signale avec soulagement à ses collègues une diminution sensible du nombre de chômeurs, ce qui devrait constituer, espère-t-il, « l'heureux présage de la fin de la période de récession » que connaît la Belgique. Mais il va falloir prendre des décisions permettant d'assurer la sauvegarde des finances publiques³⁴. Les projets de loi d'expansion, qualifiés par Daloz de « brise-glaces » contre le marasme économique³⁵, sont dès lors complétés par trois projets fiscaux qui doivent contribuer à stimuler les investissements en nivelant vers le bas la fiscalité visant les sociétés belges et étrangères établies dans le pays. Ces projets sont déposés au Parlement, en mai.

Le premier vise la suppression des obstacles fiscaux en cas de fusion d'entreprises ou lors du regroupement d'activités rendues nécessaires dans le cadre de l'intégration européenne. Il y est question de ne plus appliquer les impôts cédulaires et la taxe de crise à l'occasion du partage de l'avoir social des sociétés dont la dissolution est décidée en vue de leur absorption ou de leur fusion, ainsi que d'exonérer les plus-values (en l'occurrence les profits retirés lors d'une absorption/fusion) de tout impôt tant qu'elles ne sont pas distribuées aux actionnaires ou associés³⁶. La commission des Finances valide le projet à l'unanimité³⁷. En séance, les communistes tempêtent le plus fortement. Ils s'opposent à octroyer « des avantages fiscaux intolérables à l'égard des grosses sociétés »³⁸. Les socialistes, eux, restent silencieux. Cela ne les empêche pas de voter contre le projet : 81 non et 1 abstention. La majorité libérale-sociale-chrétienne l'emporte toutefois avec 115 oui³⁹.

Le deuxième projet s'avère de loin la mesure la plus importante, pas seulement au niveau fiscal, mais bien au niveau de toutes celles que propose le gouvernement en matière de redressement économique en 1959. Issu d'une proposition de loi déposée au Sénat en janvier 1958 par Van Houtte lorsque ce dernier était encore sénateur, le projet vise à octroyer une exemption fiscale sur les plus-values (soit les profits réalisés lors de la revente d'actifs mobiliers) d'entreprises agricoles,

³³ Outre Eyskens, on retrouve parmi les architectes des lois d'expansion : Guido Declercq, Marcel Loeys, John Van Waterschoot, Olivier Vanneste, Victor Van Rompuy, Gaston Geens et Karel Tavernier. Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 590.

³⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 27 avril 1959, p. 1.

³⁵ Jean DALOZE, « La relance économique ou le brise-glaces », *Revue Générale*, juin 1959, p. 132.

³⁶ Projet de loi tendant à favoriser l'absorption ou la fusion de sociétés, exposé des motifs du 12 mai 1959, *Doc., Ch.*, 1958-1959, n° 216/1, pp. 1-2.

³⁷ *Ibid.*, rapport du 16 juin 1959, *Doc., Ch.*, 1958-1959, n° 216/3, p. 2.

³⁸ *Ibid.*, *Ann. Parl., Ch.*, 1958-1959, séance du 23 juin 1959, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, séance du 1^{er} juillet 1959, p. 16.

commerciales et industrielles réalisées entre 1959 et 1963. Les plus-values ne seront plus taxées qu'à hauteur de 1/5^e de leur montant. L'avantage accordé par l'exemption sera subordonné à la condition que le montant qui correspond à la plus-value réalisée en Belgique, au Congo belge ou au Ruanda-Urundi soit investi dans la même société ou bien sous forme d'actions d'une autre société ayant les mêmes activités, le caractère temporaire de la mesure visant à provoquer les réinvestissements le plus rapidement possible. Il n'y aura pas de moins-value budgétaire puisque celle-ci sera compensée par la ressource fiscale due aux investissements nouveaux⁴⁰.

Au sein de la commission des Finances chargée d'analyser le projet, Van Houtte vient lui-même expliquer que la taxation des plus-values (30% d'impôt mobilier et 20% de taxe de crise maximum) est « préjudiciable à l'économie nationale et au Trésor », notamment parce qu'elle tend à rendre hésitantes les entreprises désireuses de vendre une partie de leur actif disponible (la réalisation effective d'une plus-value étant soumise à taxation). Le Ministre tient d'ailleurs à élargir l'exemption fiscale des plus-values aux sociétés financières (holdings) présentes sur le territoire⁴¹. Une telle loi permettrait de libérer plusieurs milliards de FB de l'imposition mobilière actuelle : à titre d'exemple, la plus grande holding du pays, la Société Générale, dispose d'un fonds social de 14 milliards en 1958, dont 10 milliards de plus-value, ce qui représenterait autant que tous les autres holdings réunis. En multipliant par deux, on a ainsi une idée du volume des plus-values susceptibles d'être réalisées par les holdings et qui pourront être réinjectés dans l'économie sans prélèvement fiscal pour les gêner⁴².

L'élargissement de l'exemption aux holdings suscite toutefois l'indignation des membres socialistes de la commission et d'un CVP rebelle, Jos De Saeger. Ce dernier brise les rangs de la majorité en déclarant que « les holdings sont des enfants choyés » de la fiscalité qui n'ont pas besoin de ce projet pour réinvestir, puisqu'elles ont déjà des revenus immunisés d'impôt mobilier en quantité suffisante pour y procéder⁴³.

Pour comprendre pourquoi ce député social-chrétien parle « d'enfants choyés », il est nécessaire d'approfondir notre compréhension de la législation fiscale concernant les holdings. Ce n'est guère aisé car celle-ci est devenue un véritable labyrinthe dans lequel le commun des mortels se perd facilement. Expliqué le plus simplement possible, un article des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus – l'article 52 – permet aux holdings de bénéficier d'un avantage conséquent : « *non bis in idem* »⁴⁴.

C'est un principe basique : un même revenu ne peut être taxé deux fois. Or les revenus des holdings se composent principalement de dividendes qu'elles touchent sur les actions de diverses entreprises, qu'elles détiennent en portefeuille. Ces revenus sont considérés comme déjà taxés dans le chef de ces entreprises. Les holdings ne paient donc plus d'impôts sur les dividendes qu'elles distribuent aux actionnaires. La Société Générale, plus grande holding belge, ne paie ainsi pas un

⁴⁰ Projet de loi complétant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus en matière de taxation des plus-values, projet transmis par le Sénat le 18 juin 1958, *Doc.*, Ch., 1958-1958, n° 6/1, p. 1.

⁴¹ *Ibid.*, rapport du 11 juin 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 6/10, pp. 2-3.

⁴² *Ibid.*, annexe au rapport du 11 juin 1959, p. 3.

⁴³ Rapport du 11 juin 1959, *op.cit.*, p. 6.

⁴⁴ Dans une publication de 1940, l'avocat belge Luc Hommel, maître de conférences à Louvain, qualifie l'article 52, établissant le principe *non bis in idem*, de « clé de voûte de notre édifice fiscal d'après-guerre » qui permet de rendre attractif la domiciliation des holdings dans le royaume, à l'exemple du Grand-Duché de Luxembourg. LUC HOMMEL, *Les holdings luxembourgeoises : faut-il instaurer en Belgique un régime fiscal spécial pour les holdings ?*, Bruxelles, Bruylant, 1940, p. 41.

centime à la taxe mobilière sur les 440 millions de dividendes distribués à ses actionnaires en 1958⁴⁵. La réduction de la taxation des plus-values à 1/5^e de leur montant reviendra donc à offrir une immunisation presque totale aux holdings – pour peu que ces plus-values soient réinvesties dans les holdings concernées, condition importante du projet de loi. Supposons par exemple que sur ses 10 milliards de plus-value, la Société Générale décide d'en réaliser la cession à hauteur de 200 millions en 1959 : dans le régime en vigueur, la taxe mobilière et la taxe de crise doivent être prélevés sur le montant total ; avec la nouvelle loi, les deux contributions directes ne porteront plus que sur 40 millions.

Un autre commissaire, le PS François Tielemans, déclare visiblement furieux que « les holdings vont recevoir un nouveau cadeau » alors que la réforme globale de la fiscalité n'est pas encore intervenue et que les taxes indirectes, dont le poids budgétaire est passé de 51 à 60% depuis 1951⁴⁶, pèsent lourdement sur le reste de la population. Cette réforme du régime des plus-values, qui bénéficiera avant tout aux plus riches⁴⁷, devrait s'accompagner d'une détaxation des classes laborieuses. La commission, divisée, adopte le projet par douze voix contre huit et une abstention⁴⁸. Fort de cette victoire, Van Houtte confie à ses collègues au conseil de cabinet qu'il compte encore élargir l'exemption d'impôt aux souscriptions de capital de la future Société nationale d'investissement (SNI) que le gouvernement entend créer avec les lois d'expansion⁴⁹.

Aux yeux du gouvernement, il n'est nullement question d'un cadeau gratuit aux holdings. Une réforme globale des contributions directes suivra bientôt pour satisfaire la justice fiscale. Van Houtte absent, c'est Eyskens lui-même qui prend la parole devant les députés pour défendre le projet de détaxation des plus-values qu'il connaît « parfaitement », soulignant qu'en raison des progrès économiques en Occident et de l'organisation du Marché unique, il faut adapter les entreprises aux nouvelles nécessités en accroissant leur « *concurrentiekrachten* »⁵⁰.

Mais Tielemans et De Saeger se font de nouveau remarqués par leurs piques acerbes contre le projet de loi. L'élus socialiste martèle l'injustice qui consiste à exempter les plus-values alors que la Belgique est devenue l'un des pays avec l'imposition des revenus du travail la plus lourde⁵¹, alors même que la charge fiscale totale est moins élevée qu'ailleurs puisque la fiscalité sur les revenus du capital immobilier et mobilier ne cesse de reculer : « Il nous faut constater que la charge totale de l'impôt est moins lourde en Belgique, alors qu'elle est plus pesante pour les travailleurs que dans tous les autres pays. C'est une légende que celle qui prétend que la Belgique est le pays des plus lourdes impositions. La charge fiscale totale est moins élevée que celle des autres pays occidentaux. »⁵² Le tableau 24 précédent tend en effet à lui donner raison.

⁴⁵ L'exemple est donné par Jos De Saeger dans la note de minorité fournie avec le rapport de la Commission. Annexe au rapport du 11 juin 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 6/10, p. 4.

⁴⁶ En 1959, les contributions directes ne représentent en effet plus que 41% des recettes fiscales. Budget des Voies et Moyens pour 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 4/I-1.

⁴⁷ En 1956, le chef syndicaliste André Renard remet un rapport à la FGTB intitulé « Holdings et démocratie économique » qui brosse un portrait de la structure financière de l'économie belge, montrant clairement que le pouvoir économique est concentré entre les mains de 212 familles contrôlant pratiquement toutes les industries importantes et les banques belges. André MOMMEN, *The Belgian economy*, *op.cit.*, p. 106.

⁴⁸ Rapport du 11 juin 1959, *op.cit.*, pp. 8-10.

⁴⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 19 juin 1959, p. 2.

⁵⁰ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 24 juin 1959, p. 34.

⁵¹ En 1959, l'impôt sur les revenus professionnels représente à lui seul 63,75% du produit des contributions directes. L'impôt sur les revenus mobiliers n'en représente par contre que 8,66%. Budget des Voies et Moyens pour 1959, *op.cit.*

⁵² *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 25 juin 1959, p. 3.

Les critiques des socialistes n'émeuvent guère le Premier ministre. C'est après tout le rôle de l'opposition. De même, l'allocution du communiste Théo Dejace, qui dénonce les « milliards d'avantage fiscaux pour les holdings » ainsi que la dotation de 3,5 millions accordée au prince Albert récemment marié, provoque le rire d'Eyskens⁵³. Mais les sorties de Jos De Saeger le mettent hors de lui⁵⁴. Le député rebelle rappelle que les holdings bénéficient déjà de nombreux avantages fiscaux. En l'état, le projet s'écarte considérablement « *van de gouden stelregel van de fiskale gelijkheid* » grâce à l'article 52 (« *non bis in idem* ») qui permet aux holdings d'échapper aux contributions directes sur la presque totalité de leurs revenus. Par ailleurs, les entreprises ne devraient bénéficier d'une détaxation que si les plus-values réalisées sont réinvesties dans des régions déprimées du pays⁵⁵. Prenant la parole à son tour, Eyskens pose carrément la question de confiance de la Chambre sur l'article premier du projet consacrant l'exemption des plus-values pour les entreprises et les holdings. C'est tout ou rien : le Premier ministre lie ainsi le sort de sa majorité à la détaxation des holdings. « *Dat is chantage !* », entend-t-on sur les bancs socialistes⁵⁶. Le vote crucial porte sur l'amendement de De Saeger, excluant les holdings et recentrant les investissements sur les régions appauvries du pays. Si l'amendement est accepté, le gouvernement tombe. La Chambre retient son souffle : 72 oui, 4 abstentions, 99 non. L'amendement est rejeté⁵⁷.

La philippique de l'élue CVP rebelle est évidemment du pain béni pour la presse de gauche. La *Volksgezant* et *Le Peuple* écrivent en grande manchette que le gouvernement n'en a jamais assez de « faire des cadeaux » aux holdings⁵⁸. Dans ses mémoires, Eyskens se défend toutefois de s'être toujours soustrait aux pressions des sociétés financières dans l'orientation de sa politique, ayant systématiquement refusé tout au long de sa carrière d'exercer un mandat dans une entreprise quelconque du secteur privé⁵⁹. La détaxation des plus-values est finalement votée, le 1^{er} juillet, par 110 oui contre 83 non (dont De Saeger) et 1 abstention⁶⁰.

Le troisième et dernier projet fiscal de Van Houtte présente une certaine parenté avec le précédent. Il instaure un régime fiscal privilégié pour les sociétés qui effectueront des investissements supplémentaires en 1959 ou en 1960 : les bénéfices imposables des exploitations industrielles et artisanales seront immunisés de la taxe professionnelle à concurrence d'une somme égale à 30% de la valeur des investissements complémentaires effectués en Belgique⁶¹. Validé en commission par onze voix contre neuf⁶², le projet subit à nouveau la colère des socialistes qui le perçoivent comme un nouveau cadeau aux grandes entreprises. Endeuillés par le décès soudain de leur président Max Buset le 28 juin, les élus de l'opposition restent toutefois silencieux au cours des débats, de courte durée⁶³. Ce dernier projet est adopté par 111 oui contre 82 non⁶⁴.

⁵³ *Ibid.*, p. 22.

⁵⁴ Eyskens revient longuement dans ses mémoires sur son désaccord avec De Saeger à l'occasion des débats sur les plus-values. Que De Saeger qualifie les holdings « d'enfants chéris de la fiscalité » pour lesquels le gouvernement ne renonce à aucun sacrifice l'énerveait considérablement. Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 596.

⁵⁵ De la règle d'or de l'égalité fiscale. *Ann. Parl.*, *op.cit.*, p. 32.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 34.

⁵⁷ *Ibid.* p. 35.

⁵⁸ *Volksgezant*, 26 juin 1959 ; *Le Peuple*, 26 juin 1959.

⁵⁹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 597.

⁶⁰ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 1^{er} juillet 1959, p. 15.

⁶¹ Projet de loi apportant temporairement des aménagements fiscaux en vue de favoriser des investissements complémentaires, exposé des motifs du 27 mai 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 238/1, p. 1.

⁶² *Ibid.*, rapport du 25 juin 1959, *Doc.*, Ch., 1958-1959, n° 238/5, p. 7.

⁶³ *Ibid.*, *Ann. Parl.*, Ch., 1958-1959, séance du 30 juin 1959, p. 9.

⁶⁴ *Ibid.*, séance du 1^{er} juillet 1959, p. 16.

Les lois d'expansion générale et régionale des 17 et 18 juillet 1959 sont entrées dans l'histoire comme le signal du démarrage d'une nouvelle politique économique intérieure en Belgique, faisant suite à la « décennie perdue » des années 1950⁶⁵. Grâce à l'exemption des plus-values, les multinationales étrangères, dont la présence va se multiplier en Flandre et participer à la déstabilisation de la Wallonie⁶⁶, ont investi plus de 8 milliards de FB en Belgique entre 1959 et 1961⁶⁷. Les milieux financiers se frottent les mains. Dans l'objectif d'appliquer des idées keynésiennes au développement économique pour rattraper son retard face aux pays voisins⁶⁸, la Belgique cherche à rester la plus compétitive possible sur le plan fiscal pour attirer les capitaux des sociétés financières, en particulier celles des secteurs de la pétrochimie et de l'industrie automobile⁶⁹. La grande réforme des contributions directes, par contre, attend toujours son heure, alors qu'au même moment, les dirigeants français suppriment la taxe proportionnelle de leur IRPP pour ne conserver qu'un impôt unique et progressif sur les revenus, toujours d'application en France⁷⁰.

2) « Une politique à la petite semaine »

L'élaboration du budget de 1960 déclenche une controverse des plus vives entre les membres de la coalition. Comme l'on s'attend à une reprise conjoncturelle, le budget ne peut être déficitaire, même avec le principe du budget cyclique. C'est pourquoi Eyskens et Van Houtte veulent tout mettre en œuvre pour équilibrer les dépenses et les recettes de l'État. Au conseil de cabinet du 19 août 1959, Van Houtte commente la situation financière et budgétaire. En l'espace de dix ans, les dépenses de l'État se sont accrues de 65 milliards, dont 7,3 milliards à la sécurité sociale, 11,6 milliards à l'enseignement, 12,3 milliards à l'appareil militaire et 5 milliards aux charges de la dette intérieure (la dette publique globale étant passée de 245 milliards en 1950 à 389 milliards en 1960) ; s'ajoutent encore près de 50 milliards de subsides en faveur de l'industrie charbonnière en dix ans. « Les erreurs et les faiblesses accumulées au cours d'une période de dix ans aboutissent à concentrer sur le budget de 1960 leurs dures conséquences », conclut le ministre des Finances. Il estime les dépenses pour 1960 à environ 114 milliards, soit à cinq milliards de plus qu'en 1959. Il évalue les recettes à 107 milliards, soit également 5 milliards de plus que l'année précédente que le Ministre attribue à la reprise économique. Il reste donc un déficit de sept à huit milliards de FB à combler par des compressions de dépenses et de nouveaux impôts. Van Houtte confie alors que la grande réforme en préparation pourrait rapporter 3,5 milliards supplémentaires, que le gouvernement pourrait associer avec des coupes dans les dépenses⁷¹.

Quelques semaines plus tard, le 12 octobre, Van Houtte présente en conseil des ministres ses solutions pour l'équilibre budgétaire de 1960. Des 114 milliards de dépenses initiales sont retirés 4,5 milliards sur les divers budgets ministériels et sur la sécurité sociale (contrebalancée par une

⁶⁵ Reginald SAVAGE, *Économie belge 1953-2000*, *op.cit.*, p. 90.

⁶⁶ Nicolas VERSCHUEREN, *Fermer les mines en construisant l'Europe : une histoire sociale de l'intégration européenne*, Peter Lang, 2013, p. 249.

⁶⁷ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 598.

⁶⁸ Dans la foulée des lois d'expansion, le gouvernement Eyskens III crée une Société nationale d'investissement, collaboration entre l'État et le secteur privé, ainsi qu'un Bureau de programmation sous la tutelle des Affaires économiques pour établir des directives de planification économique. Isabelle CASSIERS, Philippe LEDENT, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971*, *op.cit.*, p. 54 ; Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 600.

⁶⁹ André MOMMEN, *The Belgian economy*, *op.cit.*, p. 122.

⁷⁰ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 382.

⁷¹ AGR, *Conseil des ministres*, 19 août 1959, pp. 1-6.

augmentation de la cotisation patronale) pour arriver à 109,5 milliards en dépenses. Pour équilibrer les recettes à 109,9 milliards, Van Houtte en vient alors à proposer de nouveaux impôts pour deux milliards au minimum. Les ministres discutent longuement du choix entre une augmentation des impôts directs ou indirects, mais aucun accord n'est dégagé. Les ministres libéraux donnent avec insistance la préférence à l'adaptation d'un certain nombre d'impôts indirects. Par contre, Van Houtte et quelques autres ministres sociaux-chrétiens sont plutôt favorables, pour des raisons économiques et sociales, à une augmentation des impôts directs avec l'ajout d'un décime additionnel. Eyskens ne considère toutefois pas cette solution opportune. Quelques jours auparavant, il a été décidé de diminuer l'impôt professionnel pour les tranches de revenus les plus bas, pour satisfaire les syndicats chrétiens qui plaident pour une adaptation de cette fiscalité à la hausse du coût de la vie. Il semble donc peu logique, aux yeux d'Eyskens, d'augmenter les impôts sur les revenus presque immédiatement après. D'ailleurs, ajoute-t-il, une augmentation des contributions directes sera plutôt préférable avec la réforme prochaine de la fiscalité⁷².

Trois jours plus tard, les ministres se réunissent à nouveau pour examiner la situation budgétaire. Van Houtte présente son paquet d'impôts nouveaux. Il s'agit, entre autres, d'augmenter d'un décime les droits d'enregistrement et de succession, les droits d'accises sur un certain nombre de produits pétroliers, tels que l'essence et le fuel, ainsi que d'une révision des impôts sur les revenus mobiliers des sociétés de gaz et d'électricité, dont certaines ne paient pratiquement pas d'impôts, afin de rapporter un peu plus de 3 milliards. Les propositions de Van Houtte sont acceptées, portant le volume des recettes à 111,407 milliards. En outre, les ministres se mettent d'accord pour raboter davantage certaines dépenses afin de les équilibrer à 111,490 milliards et d'obtenir un budget ordinaire en équilibre. Cependant, les dépenses extraordinaires sont sur le point d'exploser à cause de la crise congolaise, les incidents sanglants se multipliant dans la colonie depuis quelques mois. Une aide supplémentaire de 3 milliards a été fixée pour les interventions au Congo, mais le déficit du budget extraordinaire approche désormais des 24 milliards. En dehors d'un emprunt pour couvrir les dépenses supplémentaires affiliées à la colonie, les ministres conviennent que de sérieux efforts devront être fournis pour compresser les dépenses extraordinaires. La crise congolaise prend l'allure d'une bombe à retardement au niveau budgétaire⁷³.

De toutes parts, les protestations fusent à propos des impôts nouveaux. Pour la première fois depuis l'entrée en fonction du gouvernement, quasiment tous les journaux de la majorité se tournent contre lui. Le journal libéral *De Nieuwe Gazet* écrit que le gouvernement a opté pour une « politique de facilité, sur le dos du citoyen »⁷⁴. Le *Standaard* parle d'un budget en équilibre « aux mille fuites »⁷⁵. Le *Soir* s'offusque de « l'éternel attentat contre la poule aux œufs d'or qui meurt lentement mais sûrement des suites des ponctions qu'on lui inflige »⁷⁶. Le *Gazet van Antwerpen* met en garde le gouvernement qu'il « aurait tort de sous-estimer la déception et le dépit de la population »⁷⁷. *La Libre Belgique* annonce des pertes sévères pour les sociaux-chrétiens aux prochaines élections⁷⁸.

⁷² *Ibid.*, 12 octobre 1959, pp. 2-8.

⁷³ *Ibid.*, 15 octobre 1959, pp. 2-11.

⁷⁴ *De Nieuwe Gazet*, 23 octobre 1959.

⁷⁵ *De Standaard*, 23 octobre 1959.

⁷⁶ *Le Soir*, 23 octobre 1959.

⁷⁷ *Gazet van Antwerpen*, 23 octobre 1959.

⁷⁸ *La Libre Belgique*, 23 octobre 1959.

Plusieurs parlementaires de la majorité se laissent prendre en remorque par la presse, et parfois en rajoutent en critiquant publiquement les hausses d'impôts. La critique contamine également les hautes instances des partis de la majorité. Le comité national du PSC-CVP, réuni le 24 octobre, fait paraître un communiqué exprimant l'idée que le cabinet aurait mieux fait de réaliser la réforme fiscale plutôt que de lever de nouveaux impôts. Et Charles Janssens, le chef du groupe libéral à la Chambre, attaque Eyskens et les sociaux-chrétiens avec véhémence, lors d'une réunion de la fédération bruxelloise du Parti libéral. Selon Janssens, les ministres libéraux ont été mis devant « le fait accompli » par la décision d'augmenter les impôts. Il affirme en outre que ces augmentations n'auraient pas été nécessaires si, sous le gouvernement homogène d'Eyskens, l'argent de l'État n'avait pas été « gaspillé » et si l'on avait pas conclu un Pacte scolaire « onéreux ». Ces joutes oratoires attisent la tension entre les deux partis. « Une certaine désescalade s'imposait », écrit Eyskens dans ses mémoires⁷⁹.

Le 27 octobre, le Premier ministre réunit les ministres sociaux-chrétiens à sa résidence officielle de la rue Lambermont pour un examen de la situation politique. Au terme de ces échanges de vues, ils doivent bien conclure que seules la suppression d'un certain nombre d'augmentations d'impôt et la recherche de nouvelles économies pourraient calmer le jeu. Le lendemain, un accord se dégage à ce sujet dans le cadre du comité ministériel de coordination économique⁸⁰. Le 30 octobre, les ministres entérinent le nouvel accord. L'augmentation des accises sur l'essence et le fuel sont maintenues, afin d'obtenir 1,8 milliard. Par contre, les augmentations de la taxe successorale, des droits d'enregistrement et de l'impôt mobilier pour les compagnies de gaz et d'électricité sont retirées. De nouvelles compressions à hauteur de 860 millions dans les dépenses militaires et scolaires seront réalisées à la place⁸¹.

Les débats sur la politique fiscale et financière du cabinet durent cinq jours à la Chambre, à la mi-novembre. Eyskens, venu défendre son programme d'assainissement budgétaire, se retrouve sous le feu des critiques des socialistes appelant à la démission de l'exécutif. Les cris fusent de partout dans l'hémicycle, interrompant régulièrement le Premier ministre⁸². L'exposé qui frappe le plus Eyskens, rapporte-t-il dans ses mémoires, reste cependant celui du jeune député libéral gantois Willy De Clercq, au cours de la deuxième journée des débats, le 19 novembre⁸³. Rappelant l'importance des lois d'expansion pour le développement économique du pays, le jeune loup libéral attaque néanmoins durement le « *hybridisch regime* » de l'État belge entre planification et libéralisme, qui ne ferait qu'accentuer le déficit des finances publiques. C'est une politique dangereuse, insiste-t-il avant de rappeler que les nouveaux impôts ont soulevé les protestations de la quasi-unanimité de la population et que le gouvernement, s'il veut être responsable, devrait réduire les dépenses pour les faire correspondre aux possibilités fiscales du pays. « Nous croyons fermement qu'il est insensé de continuer une politique à la petite semaine... » lâche-t-il dans la langue de Molière qu'il maîtrise parfaitement, étant né dans un milieu francophone⁸⁴.

⁷⁹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 619.

⁸⁰ *Loc.cit.*

⁸¹ AGR, *Conseil des ministres*, 30 octobre 1959, pp. 13-15.

⁸² Communication du Premier ministre, *Ann. Parl.*, Ch., 1959-1960, séance du 18 novembre 1959, pp. 8-14.

⁸³ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 620.

⁸⁴ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 19 novembre 1959, pp. 12-13 ; Thierry GOORDEN, *Willy De Clercq. L'art du possible*, Bruxelles, Racine, 2004, p. 16.

De Clercq s'entend répondre, du tac au tac, par la voix de Théo Lefèvre, le président du PSC-CVP, que si les libéraux ne veulent pas entendre parler d'augmentations d'impôt, ils doivent avoir le courage d'indiquer sur quelles dépenses l'on peut rogner. Il ajoute encore qu'il est « immoral d'exiger l'avantage politique de nombreuses dépenses et subventions et de refuser les moyens de leur financement. » Le président des sociaux-chrétiens adresse enfin un avertissement sans équivoque au cabinet. Il ne se fait « aucune illusion » sur les chances d'aboutissement d'une réforme complète et détaillée du système fiscal, rappelant que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, deux tentatives ont déjà échoué. Il souhaite pourtant que le gouvernement réussisse dans son entreprise et que les « quelques démagogues » de la majorité ne le fassent pas revenir sur « ce qu'il a mûrement et solidairement décidé »⁸⁵.

Ce discours de Lefèvre secoue les libéraux. Immédiatement, ceux-ci se réunissent pour se concerter. Le lendemain, en conseil de cabinet, le ministre de l'Intérieur René Lefevbre fait savoir que la confiance du groupe libéral dans le gouvernement est ébranlée. Les libéraux exigent des garanties sur les économies à réaliser. Eyskens considère alors indispensable que le gouvernement prenne contact avec les instances politiques des deux partis de la majorité le plus rapidement possible⁸⁶.

Le 23 novembre, durant l'après-midi, se réunit la « commission du contentieux », conçue comme commission de contact entre sociaux-chrétiens et libéraux regroupant des ministres et des hommes politiques importants de la majorité, en ce compris les présidents de partis et les chefs de groupe à la Chambre et au Sénat. Comme ministres, l'on y trouve, du côté libéral, Albert Lilar, René Lefèvre, Charles Moureaux, Jacques Van der Schueren, Omer Vanaudenhove ; du côté du PSC-CVP, Jean Van Houtte, Arthur Gilson, Pierre Harmel et Gaston Eyskens. L'un des points de la discussion concerne l'augmentation prévue des droits d'accises sur les carburants. Une délégation du groupe libéral de la Chambre a demandé à Eyskens au début de la deuxième journée de discussion sur la politique gouvernementale, de ne pas procéder à cette augmentation. Les ministres libéraux, toutefois, sont d'accord de la maintenir. Ils insistent pourtant sur le fait que l'on devrait raboter sérieusement le budget de 1960, « jusqu'à l'os », aurait dit Roger Motz, président du Parti libéral. Théo Lefèvre défend l'idée que les économies et les augmentations d'impôts doivent être justifiées économiquement et qu'elles ne peuvent mettre en péril la relance de l'économie⁸⁷.

La commission de contact n'a probablement pas entièrement arrondi les angles, mais elle a cependant érudé tout danger immédiat de crise gouvernementale. Le 26 novembre, Eyskens vient à la tribune de la Chambre en espérant clôturer les incidents entre partenaires de la majorité⁸⁸. Une motion de confiance est déposée⁸⁹.

Mais des incidents entre libéraux et sociaux-chrétiens éclatent. De plus, un socialiste, Jos Van Eynde, se fâche avec le président de la Chambre, qui réclame son exclusion de la séance. Les socialistes quittent la salle. Il faut finalement plus de trois heures avant que la motion de confiance ne puisse être mise aux voix. La motion est adoptée, même si plusieurs libéraux s'abstiennent (Frans Grootjans, Ernest Demuyter et Louis D'Haeseleer, ce dernier justifiant son abstention en faisant

⁸⁵ *Ann. Parl., op.cit.*, pp. 14-15.

⁸⁶ AGR, *Conseil des ministres*, 20 novembre 1959, pp. 4-7.

⁸⁷ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 623.

⁸⁸ *Ann. Parl., op.cit.*, séance du 26 novembre 1959, pp. 2-7.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 11.

référence aux augmentations d'impôts)⁹⁰. Ces incidents font écrire à Eyskens que les déclarations des libéraux lors de ces débats ont poussé le président social-chrétien Théo Lefèvre à commencer à prendre ses distances à l'égard du gouvernement d'Eyskens et surtout du partenaire libéral de la coalition⁹¹. L'heure des comptes viendra en 1961, lorsque Lefèvre emmènera une nouvelle coalition de centre-gauche en se débarrassant des libéraux⁹².

Le 27 novembre, c'est un Eyskens soulagé qui peut toutefois annoncer en conseil des ministres que la taxe sur l'essence sera exécutée conformément au programme d'équilibre budgétaire⁹³. Trois jours avant Noël, Eyskens organise une grande conférence de presse où il y fait le bilan d'une année de coalition entre sociaux-chrétiens et libéraux, esquissant pour l'occasion des perspectives pour 1960. La conférence de presse est d'un style nouveau : l'on y voit pour la première fois, au 16 rue de la Loi, des journalistes de la radio et de la télévision⁹⁴. Si les socialistes ont spéculé sur la chute imminente du gouvernement, ils ne peuvent qu'être déçus : la coalition de centre-droit tient bon et Eyskens est résolu à lancer la réforme globale des contributions directes qu'il attend depuis 1947.

3) Les mesures fiscales de la « Loi unique » : taxe de transmission et précompte mobilier

La crise congolaise provoque de vives tensions politiques dans le pays jusqu'à son dénouement, le 30 juin, date officielle de l'indépendance du Congo. Selon le roi Baudouin lui-même, la crise a fait perdre tout crédit au gouvernement d'Eyskens, qui devrait donc se retirer. Eyskens décide malgré tout de rester au pouvoir⁹⁵. Outre les problèmes politiques, le cabinet doit faire face à de sérieux déficits financiers à cause de la crise économique accélérée par la longue crise du Congo⁹⁶.

Dès le 4 juillet, Van Houtte exprime en conseil de cabinet que « la grosse question qui se pose est de savoir comment l'État belge trouvera l'argent nécessaire » face à la gravité du problème budgétaire⁹⁷. Il insiste dès le lendemain sur la situation critique des finances publiques : le budget ordinaire de 1961 présentera un déficit de 10 milliards si rien n'est fait pour y remédier (déficit comprenant 2,5 milliards « d'assistance au Congo »). De plus, la dette augmente à un rythme trop accéléré : 20 milliards de plus en 1960. Le crédit de la Belgique risque d'être compromis pour attirer les capitaux de l'étranger⁹⁸.

Eyskens tient à reprendre la main sur la situation. La réforme globale des contributions directes devra encore attendre. Dans un premier temps, un nouveau programme de redressement est la solution du Premier ministre, associant des réformes administratives de l'État avec un

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 12-19.

⁹¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 623.

⁹² En mai 1960 déjà, Théo Lefèvre et Léo Collard, le président socialiste, se rapprochent. On chuchote dans les couloirs du pouvoir qu'une coalition de centre-gauche se prépare. L'émotion est alors vive parmi les libéraux, dont les ministres veulent démissionner de l'exécutif. Eyskens les en dissuade, arguant principalement de l'indépendance toute proche du Congo. Malgré que les socialistes réclament des élections, Eyskens parvient à faire voter la confiance au gouvernement, le 31 mai. La coalition de centre-droite est sauvée *in extremis*. Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, pp. 639-642.

⁹³ AGR, *Conseil des ministres*, 27 novembre 1959, p. 1.

⁹⁴ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 626.

⁹⁵ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés et les 'Golden Sixties' (1950-1968) », dans Wilfried DEWACHTER *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, p. 62.

⁹⁶ Walter PLUYM, Olivier BOEHME, *De Nationale Bank van België 1939-1971. Van de golden sixties tot de val van Bretton Woods*, Bruxelles, BNB, vol. 3, 2005, p. 213.

⁹⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 4 juillet 1960, p. 6.

⁹⁸ *Ibid.*, 5 juillet 1960, p. 3.

assainissement de divers budgets⁹⁹. Mais c'est l'assainissement des finances publiques qui reste la véritable pierre d'achoppement du plan de redressement : 6 milliards d'impôts nouveaux et 11 milliards d'économies. De sérieuses objections sont émises, au sein du PSC-CVP comme au Parti libéral. Les libéraux souhaitent se concentrer sur une politique d'austérité plutôt que de nouveaux impôts, bien qu'ils soient d'accord avec une intervention fiscale. Les mesures d'austérité sont, au contraire, plus difficile à faire passer au PSC-CVP, et surtout dans les rangs du Mouvement ouvrier chrétien. Théo Lefèvre et d'autres ne jugent guère opportun de prendre encore des mesures radicales à ce stade avancé de la législature. Le MOC s'oppose ouvertement au projet d'Eyskens. Avec les socialistes dans l'opposition, la seule idée de procéder à des mesures d'austérité les épouvante. Pour Eyskens, au contraire, la hausse des impôts doit se justifier par un assainissement des finances publiques¹⁰⁰.

Mais l'opposition au sein de son parti est trop grande. Alors qu'il a survécu, sur fond de guerre froide, aux premières semaines de troubles politiques suivant l'indépendance du Congo, le cabinet se retrouve en crise à cause du programme de redressement financier. Le 31 août, Eyskens s'entretient avec le roi Baudouin pour décider de sa démission ou non¹⁰¹. Le Souverain, qui tentait peu de temps auparavant d'obtenir sa démission à cause de ses échecs dans la « crise congolaise », lui aurait demandé de rester, écrit-il dans ses mémoires. Le 1^{er} septembre, décidé à éviter une démission en pleine crise congolaise, il entame de longues discussions avec les dirigeants sociaux-chrétiens et avec les chefs du Parti libéral. Lefèvre critique à nouveau le manque d'équilibre entre le poids des mesures d'économie annoncées et la nouvelle ponction fiscale. Les présidents des deux ailes du PSC-CVP, Fred Bertrand et Léopold Derbaix, tiennent le même langage. Malgré tout, le 2 septembre, Eyskens parvient à venir à un accord avec les deux présidents des partis de la coalition, Théo Lefèvre et Roger Motz. Le cabinet est alors remanié¹⁰².

Devant les élus du pays, le 27 septembre, Eyskens s'engage à leur soumettre son vaste programme de redressement national au début du mois de novembre¹⁰³. Au cours du conseil du 28 octobre, les ministres apposent enfin leur signature au « projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier »¹⁰⁴. Il sera bientôt connu sous le nom de « loi unique », regroupant, en réalité, sept projets de loi distincts. Déposé à la Chambre le 4 novembre, le projet vise à porter l'augmentation annuelle du produit national brut à 4% au moins (il n'est que de 2,5% entre 1953 et 1959 alors qu'il atteint 5,5% en moyenne dans les autres pays du Marché commun) et tend à assurer la réorientation de l'économie belge – le marché des capitaux – vers les secteurs en expansion, afin de créer des emplois et du pouvoir d'achat. Cette politique de « progrès social » et l'expansion économique qui en est la condition, doivent prendre appui sur des finances publiques « absolument solides et saines », lit-on dans l'exposé du projet. En conséquence, les budgets extraordinaires à l'avenir ne comprendront plus que les dépenses d'investissements qui peuvent être couvertes par l'emprunt, tandis que toutes les dépenses de consommation, sans distinction, seront financées par les recettes ordinaires. Cette réforme de la structure budgétaire vise à libérer, sur le marché des capitaux, d'importantes disponibilités qui pourront être affectées au financement

⁹⁹ *Ibid.*, pp. 5-8.

¹⁰⁰ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 746.

¹⁰¹ AGR, *Conseil des ministres*, 31 août 1960, pp. 1-2.

¹⁰² Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 747.

¹⁰³ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1959-1960, séance du 27 septembre 1960, p. 4.

¹⁰⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 28 octobre 1960, p. 3.

d'investissements additionnels, tant publics que privés, tout en créant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique anticyclique¹⁰⁵.

C'est un programme ambitieux, fidèle aux théories de Keynes ou, plus récemment, de Richard Musgrave¹⁰⁶, qui présuppose la réintégration dans le budget ordinaire d'une masse de dépenses de 10 milliards, à couvrir par des économies (dans divers budgets : défense nationale, charbonnages, régime des pensions, finances communales, enseignement, assurance maladie-invalidité, chemins de fer) et de nouveaux impôts. Sans « le problème congolais », seuls les 11 milliards d'économies auraient suffi. Mais la répercussion sur le budget ordinaire des événements du Congo coûtera à l'État belge plus de 6 milliards de FB en 1960 – principalement pour l'intervention militaire et le rapatriement des colons – alors que le pays ne dépensait que 600 millions « d'assistance » pour sa colonie en 1957. Un effort fiscal supplémentaire sera donc nécessaire, à hauteur de 6,6 milliards. Toutes ces mesures viseront, en définitive, à réduire les dépenses de la dette publique, qui sera ramenée de 24 milliards en 1960 à 10 milliards en 1961¹⁰⁷. Eyskens lui-même trouverait ces mesures d'économies trop drastiques, mais Van Houtte, véritable architecte de l'opération au niveau financier, s'est montré inflexible sur la nécessité de réaliser une telle compression des budgets et de la dette afin de renforcer le crédit de l'État tout en encourageant les investissements étrangers¹⁰⁸.

Concentrons-nous sur les mesures fiscales contenues dans la « Loi unique », sur lesquelles ont travaillé Gaston Coppée, toujours chef adjoint du ministre des Finances, et le professeur en droit fiscal de l'ULB Edgar Schreuder, un habitué des hautes instances de décision en matière fiscale depuis les années 1930 ayant remplacé Magain en octobre 1959 en tant que nouveau secrétaire général des Finances¹⁰⁹.

Eyskens et Van Houtte entendent toujours doter la Belgique d'un code nouveau des contributions directes, basé sur des impératifs d'expansion économique au sein du Marché commun, de simplification, de justice sociale et de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Toutefois, cette réforme fondamentale n'est guère prête à être appliquée. Or, l'effort fiscal réclamé étant destiné à compenser les incidences des événements du Congo, cet effort de 6,6 milliards est « d'extrême urgence ». Ils seront atteints grâce à quatre mesures distinctes qui se veulent temporaires, en attente de la grande réforme. Peu nombreuses, ces mesures contribueront néanmoins à aggraver sérieusement la charge fiscale. La première, la plus conséquente sur le plan budgétaire en visant à rapporter 5,7 milliards, consiste à majorer de deux décimes les taxes assimilées au timbre (la taxe de transmission passera ainsi de 5 à 6% et cristallisera toutes les attaques de l'opposition). En deuxième lieu, la taxe successorale sera majorée d'un dixième. Troisièmement, une taxe exceptionnelle de 5% sera établie en majoration de la taxe mobilière et de

¹⁰⁵ Projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, exposé des motifs du 4 novembre 1960, *Doc.*, Ch., 1959-1960, n° 649/1, p. 2.

¹⁰⁶ L'économiste américain Richard Musgrave est devenu célèbre pour avoir publié en 1959, soit un an plus tôt, son ouvrage *The Theory of public finance* qui a durablement transformé la matière des finances publiques en définissant trois principales fonctions de l'État : l'affectation ou l'allocation des ressources pour la production, la redistribution des revenus et des patrimoines à travers l'impôt et la régulation de la conjoncture économique en utilisant le budget de manière contra-cyclique pour amener la croissance. Richard Abel MUSGRAVE, *The theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw-Hill, 1959.

¹⁰⁷ Projet de loi d'expansion économique, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 2-4. La dette publique totale est passée de 346 milliards (66,4% du PNB) en 1958 à 398 milliards en 1960 (69,3% du PNB). André MOMMEN, *The Belgian economy, op.cit.*, p. 124.

¹⁰⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires, op.cit.*, p. 764.

¹⁰⁹ Schreuder s'est toutefois éloigné des cercles de hauts fonctionnaires chargés d'étudier les réformes des contributions directes entre 1948 et 1959, lorsqu'il occupe alors le poste de directeur général de l'Enregistrement. AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1300, « Edgard Schreuder », *op.cit.*

la contribution nationale de crise afférentes aux revenus d'actions, aux revenus de capitaux investis, aux sommes réparties en cas de liquidation aux actionnaires et aux associés non-actifs, ainsi que de la taxe professionnelle due par les sociétés et associations ayant la personnalité juridique, en raison de leurs bénéfices non distribués. Enfin – et c'est la mesure la plus controversée dans les milieux conservateurs et financiers – en vue d'améliorer la perception de l'impôt complémentaire personnel, le gouvernement propose d'étendre aux revenus de capitaux mobiliers le système de perception à la source, tel qu'il existe déjà en matière de revenus professionnels. Le gouvernement entend donc percevoir, par voie de précompte (à la source), et au taux maximum de 10%, l'impôt complémentaire personnel dû sur certains revenus de capitaux mobiliers. Ce précompte sera ensuite imputé sur l'impôt réellement dû par le contribuable sur la base de sa déclaration aux impôts sur les revenus¹¹⁰.

Pour Eyskens, ce changement de modalité de recouvrement se justifie socialement parlant. Les revenus provenant du capital seraient désormais taxés selon les mêmes modalités que les revenus du travail, c'est-à-dire imposés à la source¹¹¹. Imaginer qu'un gouvernement de centre-droite s'attaque à la fiscalité sur les revenus du capital mobilier aurait été impossible avant la Seconde Guerre mondiale. Désormais, les dirigeants sociaux-chrétiens, davantage influencés par le personnalisme depuis le renouveau du Parti en 1945, se sentent forcés de tenir compte de l'opinion des syndicats chrétiens, sans pour autant s'attaquer sérieusement au secret bancaire ou à l'évaluation correcte des fortunes que réprouvent les fractions conservatrices, dont l'influence persiste : un jeu politique d'équilibrisme¹¹².

Devant la commission des Finances, Eyskens tient à assurer les députés que ces mesures fiscales seront temporaires et qu'elles ne servent qu'à couvrir les dépenses supplémentaires résultant des événements au Congo¹¹³. Mais les socialistes sont remontés. L'accueil de la « Loi unique » dans leurs rangs est glacial. Leur presse attaque durement les « impôts antisociaux » qui devront être votés tels que l'augmentation de la taxe de transmission, faisant craindre que le prix des produits de première nécessité augmenterait et que la « Loi unique » ne causerait qu'une régression sociale¹¹⁴. Le MOC est également remonté contre l'augmentation des taxes indirectes qui affectera plus lourdement les classes de travailleurs¹¹⁵.

L'un des membres socialistes de la commission, François Tielemans, s'adressant au Premier ministre, rappelle que la Belgique est le pays où les travailleurs paient le plus d'impôts, tandis que la fiscalité indirecte va encore augmenter avec le projet gouvernemental. Certes, l'instauration du précompte pour les revenus mobiliers est un pas vers la répression de la fraude, mais Tielemans préfère rappeler que cette mesure ne poussera pas davantage les grosses fortunes à déclarer leurs actifs alors qu'il y aurait 8 à 10 milliards de revenus mobiliers fraudés dans le pays – il s'agit en fait d'évasion fiscale – d'après les calculs d'un « homme compétent » : André Oleffe, un ancien fonctionnaire des Finances d'envergure exceptionnelle qui est désormais devenu directeur à la commission bancaire et membre du conseil supérieur des Finances, naviguant au sein des milieux

¹¹⁰ Projet de loi d'expansion économique, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 63-71.

¹¹¹ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 772.

¹¹² Jean-Louis JADOLLE, « L'évolution du programme du Parti Social-Chrétien (...) », *op.cit.*, pp. 362-364.

¹¹³ Projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, rapport du 14 décembre 1960, *Doc.*, Ch., 1960-1961, n° 649/28, p. 4.

¹¹⁴ *Le Peuple*, 20 octobre 1960 ; *ibid.*, 13 décembre 1960.

¹¹⁵ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 773.

de la grande banque et de la grande finance, ainsi que président du MOC, lui permettant de coordonner en même temps des syndicats et des mutuelles ouvrières chrétiennes¹¹⁶ ; Oleffe s'est lui-même basé sur certains calculs du professeur de l'ULB Max Frank¹¹⁷. « Vous n'arriverez à aucun résultat tant qu'on aura pas levé le secret des banques, instauré le bordereau de coupons et mis tous les titres au nominatif », conclut sèchement Tielemans¹¹⁸. Van Houtte, présent également, déclare en retour que l'administration ne saura pas retenir les capitaux « avec des mesures policières ». « Ce qu'il faut, c'est inspirer confiance », ajoute-t-il, car le pays a besoin que des capitaux soient investis dans l'économie¹¹⁹.

Si la gauche ne se satisfait guère du seul précompte mobilier à l'ICP pour lutter contre les fraudes, certains commissaires sociaux-chrétiens conservateurs et libéraux s'en offusquent pour d'autres raisons, toujours les mêmes lorsqu'il s'agit d'imposer les revenus du capital mobilier. Ce précompte, disent-ils au ministre des Finances, va nuire à l'expansion économique du pays et à son crédit à l'étranger en faisant fuir les capitaux. Van Houtte, étonné de l'émotion suscitée dans le pays par l'annonce du précompte mobilier, assure les élus de la droite que la mesure ne mettra pas en danger le crédit du pays, qu'il ne sera jamais question de lever le secret bancaire ou d'instaurer le double bordereau de coupons. L'article du précompte est finalement adopté par onze voix contre trois et huit abstentions¹²⁰. L'examen de la « Loi unique » dans son ensemble par les commissions de la Chambre se termine au début du mois de décembre¹²¹.

Mais ce fameux précompte ne cesse pas pour autant d'agiter les milieux financiers, dont les critiques sont vives. La modification de la modalité de recouvrement de l'ICP sur les revenus mobiliers y est très mal vue. Non seulement ils rejettent le principe du précompte, mais ils jugent cette mesure inefficace. Ils craignent qu'elle n'ait un impact défavorable sur les cours en bourse et qu'elle n'entraîne une fuite des capitaux. Ces conceptions impressionnent au plus haut point les libéraux ainsi que les milieux catholiques conservateurs¹²².

La Libre Belgique, qui s'est fait le porte-parole des tenants de l'assainissement des finances publiques, fait marche arrière au moment de passer aux actes, reculant devant les modalités d'application prévues par la Loi unique. En écartant d'un seul coup les dépenses de consommation du budget extraordinaire, le gouvernement s'est attiré, de la part du quotidien conservateur, le reproche d'avoir opté pour une solution « brutale ». *La Libre Belgique* évoque le coup de frein que ne manquerait pas de porter l'aggravation de la pression de la fiscalité sur l'activité économique. Quant au précompte, il serait amoral¹²³.

Au conseil de cabinet du 16 décembre, Eyskens s'inquiète du manque de soutien des syndicats chrétiens face aux impôts indirects et aux compressions de dépenses. Les libéraux, eux, craignant que les mesures d'assainissement soient repoussées aux calendes grecques, exigent en garantie que l'application du précompte mobilier, qui suscite la colère des milieux financiers, ne soit réalisée

¹¹⁶ William UGUEUX, « André Oleffe », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 2, 1990, p. 296.

¹¹⁷ C'est le député socialiste François Tielemans, lors des débats parlementaires, qui explique avoir tiré ce montant des travaux d'Oleffe et de Frank. Projet de loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, *Ann. Parl., Ch.*, 1960-1961, séance du 12 janvier 1961, pp. 28-29.

¹¹⁸ Projet de loi d'expansion économique, rapport, *op.cit.*, pp. 7-8.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁰ Projet de loi d'expansion économique, rapport, *op.cit.*, pp. 19-20.

¹²¹ AGR, *Conseil des ministres*, 2 décembre 1960, p. 14.

¹²² Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 772.

¹²³ *La Libre Belgique*, 13-14-15 décembre.

qu'après les compressions de dépenses. Le gouvernement restera donc inflexible sur la réalisation complète du volet financier et fiscal de la « Loi unique »¹²⁴.

Alors que les débats parlementaires débutent le 20 décembre, un mouvement général de grève contre le projet gouvernemental, qu'on appellera la « grève du siècle », éclate dans les grands centres industriels de Wallonie, qui est en train de perdre depuis quelques années son rang de première région industrielle au profit de la Flandre. Menée par son secrétaire-général adjoint André Renard, la FGTB réclame un assainissement fondamental des finances publiques par la justice fiscale et la lutte contre la fraude en taxant davantage les grandes entreprises et le capital mobilier au lieu d'augmenter les taxes indirectes et de sabrer dans les dépenses sociales¹²⁵. En Flandre, la CSC se désolidarise cependant du mouvement qui prend l'allure d'une insurrection communautaire francophone¹²⁶.

À la Chambre, les débats sont évidemment houleux. Communistes et socialistes, profitant des grèves, martèlent leur désir de voir retirer purement et simplement le projet de loi¹²⁷. La majorité tient bon et rejette la motion socialiste visant à supprimer la « Loi unique », même si plusieurs libéraux annoncent qu'ils ne la voteront pas¹²⁸. À ses détracteurs de l'opposition qui lui reprochent d'augmenter avant tout la taxe de transmission au lieu de réformer les contributions directes au nom de la justice sociale, Eyskens rétorque, sous les applaudissements des sociaux-chrétiens, qu'il compte faire voter sous son gouvernement la réforme fiscale tant attendue depuis des années, « qui doit enfin apporter plus de justice dans la répartition du fardeau des proportions » et que les socialistes ont été incapables de réaliser lorsqu'ils avaient le pouvoir¹²⁹.

Alors que les semaines de grève s'enchaînent aux cris d'« Eyskens démission ! », les ténors socialistes Léo Collard et Achille Van Acker tentent de soumettre à nouveau une motion de suppression à la Chambre, le 3 janvier, toutefois sans succès¹³⁰. On commence à comprendre que le gouvernement ira jusqu'au bout, sans avoir ouvert de négociations avec les grévistes¹³¹. Le 12 janvier, il ne reste plus que les articles de la partie fiscale du projet à voter ; tous sont adoptés, y compris le précompte mobilier (par 107 oui contre 81 non)¹³². Le lendemain, la « Loi unique » dans son ensemble est adoptée¹³³. La « grève du siècle » prend alors fin, le 14 janvier, après cinq semaines de lutte¹³⁴.

Mais avant même que le calme soit restauré, le gouvernement doit affronter un nouvel assaut. Le 17 janvier, *Le Soir* publie un article, sous le titre : « De succès en succès ! », dressant un bilan brutal et négatif de l'action gouvernementale. À « la catastrophe du Congo et l'humiliation internationale » dit le texte s'est ajoutée la déconfiture financière, économique et sociale du pays suite à « l'avènement de ce monstre » qu'est la « Loi unique »¹³⁵. Selon Eyskens, ce sont les milieux de la finance qui, au travers de ce texte, montrent les dents face à la perspective de l'introduction

¹²⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 16 décembre 1960, p. 4.

¹²⁵ Pierre TILLY, *André Renard*, Bruxelles, Le Cri, 2005, p. 601.

¹²⁶ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés (...) », *op.cit.*, p. 65.

¹²⁷ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 20 décembre 1960, pp. 3-4.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 4-5.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹³⁰ *Ibid.*, séance du 3 janvier 1961, pp. 11-12.

¹³¹ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *op.cit.*, p. 36.

¹³² *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 12 janvier 1961, pp. 36-41.

¹³³ *Ibid.*, séance du 13 janvier 1961, p. 10.

¹³⁴ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés (...) », *op.cit.*, p. 65.

¹³⁵ *Le Soir*, 17 janvier 1961.

du précompte mobilier et des augmentations d'impôt¹³⁶. La « Loi unique » à peine adoptée au Sénat, le 13 février, les ministres sociaux-chrétiens et les ministres libéraux s'opposent durement à propos des mesures d'application et des priorités entre elles. Au sein même du PSC-CVP, Eyskens et Lefèvre se divisent¹³⁷. Le 13 février toujours, les ministres décident de fixer de nouvelles élections anticipées au 26 mars¹³⁸.

Quatre jours plus tard, les ministres libéraux veulent immédiatement démissionner faute d'avoir obtenu la simultanéité des arrêtés concernant les assainissements et ceux de nature fiscale, à cause de la reluctance de certains sociaux-chrétiens proches du MOC. Refusée par le Roi, leur offre de démission va cependant entraîner la dissolution des Chambres, le 20 février¹³⁹. Au conseil de cabinet du 24 février, la presque totalité des arrêtés royaux en application de la « Loi unique » sont pris, au grand soulagement d'Eyskens et de Van Houtte¹⁴⁰. La pression fiscale, qui n'a cessé de descendre au cours des années 1950 pour atteindre 22,55% en 1958, commence alors à remonter de 23,7% en 1959¹⁴¹ à 23,79% en 1960 et 24,97% en 1961¹⁴².

Au cours de la période électorale qui suit, Eyskens, le « Cincinnatus de la politique belge »¹⁴³, est mis hors-jeu par son parti et le PSC-CVP opère un rapprochement, sous la houlette de Lefèvre, avec le Parti socialiste, tout en se distançant des libéraux. Au scrutin du 26 mars, les sociaux-chrétiens enregistrent un net recul – retombant à la Chambre de 104 à 96 sièges. En revanche, le Parti libéral ne perd qu'un siège de député et le Parti socialiste maintient ses 84 sièges. Le Parti communiste et la Volksunie sont les deux vainqueurs des élections : l'un avec cinq sièges au lieu de deux, l'autre avec cinq sièges au lieu d'un. Le 25 avril, les dés sont jetés pour une nouvelle coalition de centre-gauche et Lefèvre succède à Eyskens¹⁴⁴.

4) Quand deux ministres doivent s'accorder sur la réforme fiscale

Le 23 mars, le président socialiste Léo Collard écrit une lettre confidentielle au président social-chrétien Théo Lefèvre où il admet pouvoir s'entendre sur un programme commun. Mais Collard refuse que le PSC reçoive les deux portefeuilles des Finances et de l'Économie. Concernant la Loi unique, « si vous ne pouvez pas dire qu'elle est abrogée, nous ne pouvons pas dire qu'elle est maintenue », écrit-il. Il n'y a qu'une solution : « n'en plus parler et braquer carrément le projecteur dans une autre direction »¹⁴⁵. L'adversité d'hier est rangée au placard par pragmatisme politique.

Lefèvre prend donc la tête du nouveau gouvernement, avec Paul-Henri Spaak comme Vice-Premier ministre. André Dequae, un ancien professeur devenu député CVP depuis 1946, devient

¹³⁶ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 793.

¹³⁷ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés (...) », *op.cit.*, p. 65.

¹³⁸ AGR, *Conseil des ministres*, 13 février 1961, p. 1.

¹³⁹ Xavier MABILLE, *Nouvelle histoire politique (...)*, *op.cit.*, p. 285.

¹⁴⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 24 février 1961, pp. 1-2.

¹⁴¹ Mes calculs, sur base du règlement définitif du budget 1959, *Doc.*, Ch., 1961-1962, n° 295/1, p. 17 et de Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *op.cit.*, p. 264.

¹⁴² Mes calculs, sur base du règlement définitif des budgets 1960-1961, *Doc.*, Ch., 1963-1964, n° 728/1, pp. 30-32 et de Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *loc.cit.*

¹⁴³ Ainsi le qualifie son fils Mark, le comparant à l'homme d'État romain, rappelé de son champ intellectuel – l'université et ses études économiques – chaque fois que les défis politiques ont constitué un péril pour l'avenir du pays (la Question royale, la lutte scolaire, l'indépendance du Congo, l'assainissement des finances publiques, les réformes de l'État en 1970). Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 10.

¹⁴⁴ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés (...) », *op.cit.*, p. 65.

¹⁴⁵ IEV, *Léo Collard*, farde II-C.1.1, « Lettre personnelle et confidentielle de Collard à Lefèvre », 23 mars 1961.

le nouveau ministre des Finances, adjoint par le socialiste François Thielemans, qui exerce là sa première fonction ministérielle, en tant que secrétaire d'État. Les socialistes remettent ainsi un pied au 12 rue de la Loi, depuis leur déconvenue en mai 1938. Au cours de la législature, le gouvernement Lefèvre-Spaak fera voter trois grandes lois sur les problèmes linguistiques et multipliera les initiatives en faveur de la paix sociale à partir des pratiques de la concertation. « Un État-providence se mettait ainsi en place », écrit l'historien Georges-Henri Dumont¹⁴⁶.

Les socialistes acceptent sans broncher les majorations d'impôts qu'ils avaient dénoncées avec tant de vigueur dans la « Loi unique ». Et l'heure de la réforme fiscale a enfin sonné, sous la direction conjointe d'un social-chrétien et d'un socialiste à la tête du 12 rue de la Loi. Devant les élus du Parlement, le nouveau Premier ministre du cabinet de centre-gauche déclare, le 2 mai 1961 : « Les instruments fiscaux désuets, compliqués, peu équitables et inefficaces que nous connaissons aujourd'hui doivent être remplacés par un système fiscal moderne. Il faut que demain la fiscalité encourage l'investissement et l'effort, qu'elle décourage la fraude et rétablisse la justice. Il faut que rendue moins compliquée, elle devienne, en Belgique comme dans tous les États modernes, le moyen d'une politique financière efficace, au service d'une politique conjoncturelle et structurelle de développement économique. »¹⁴⁷

L'opinion publique est inquiète. Pour l'observateur Jean Daloze, il s'agirait d'une « dangereuse réforme fiscale » qui se prépare, revendiquée surtout par la gauche socialiste. Le gouvernement doit prendre garde de ne pas agresser la population avec un alourdissement fiscal, prévient-il¹⁴⁸. Le Parti socialiste s'active en effet depuis plusieurs mois à l'écriture d'un programme de réforme fiscale. La commission des finances du PSB remet à son président Collard un rapport d'une vingtaine de pages le 8 mars 1961, durant la période électorale. La législation fiscale actuelle y est dénoncée comme « sclérosée, compliquée, génératrice d'iniquités sociales ». La nouvelle législation devra assurer la justice devant l'impôt par une redistribution des fortunes, la simplicité du système fiscal et le rendement économique du système¹⁴⁹.

Pour les experts socialistes, les impôts cédulaires ont fait leur temps ; il faudra les remplacer par un impôt unique sur le revenu global avec un taux marginal supérieur de 50% pour la tranche de revenus dépassant 1,5 million et assurant un minimum exonéré. Le mécanisme de la déductibilité des impôts payés l'année antérieure sera supprimée, est-il précisé dans le rapport. Un « compte fiscal » par contribuable sera créé afin d'y verser toutes les sommes perçues ou retenues à la source, y compris pour les revenus mobiliers avec l'instauration du bordereau de coupons permettant l'identification des propriétaires de titres. Un impôt sur le patrimoine et un cadastre des fortunes seront également introduits dans la nouvelle législation, afin de viser « la masse du capital mobilier et immobilier, productif ou improductif ». Quant aux fraudes fiscales, leur répression devra « être menée avec une énergie toute particulière », notamment en levant le secret bancaire, en créant un cadastre des fortunes grâce à la mise au nominatif des actions et obligations belges, en instaurant « des sanctions pénales extrêmement graves, pouvant aller jusqu'à des peines de prison » et en facilitant la collaboration entre le fisc et d'autres organismes pour le contrôle des déclarations. Apparaît aussi l'idée de taxer les citoyens fortunés sur base d'indices extérieurs de richesse tels que

¹⁴⁶ Georges-Henri DUMONT, « Une décennie d'affrontements assumés (...) », *op.cit.*, pp. 66-67.

¹⁴⁷ Déclaration du gouvernement, *Ann. Parl.*, Ch., 1961-1961, séance du 2 mai 1961, p. 3.

¹⁴⁸ Jean DALOZE, « Dangereuse réforme fiscale », *Revue Générale*, août 1961, p. 123.

¹⁴⁹ IEV, *Léo Collard*, farde II-C.1.1, « Note de synthèse relative à la réforme de la législation fiscale belge », 8 mars 1961.

l'achat d'une deuxième ou troisième maison, de chevaux de course ou de voitures coûteuses, rappelant par-là l'ancienne contribution personnelle du XIX^e siècle¹⁵⁰.

C'est assurément un programme socialiste ambitieux. Plusieurs idées, telles que le « compte fiscal » pour mieux contrôler les revenus mobiliers, l'impôt sur le patrimoine et la levée du secret bancaire, proviennent d'ailleurs du syndicat socialiste de la FGTB auquel le PSB prête son oreille pour élaborer son programme¹⁵¹. Le PSB s'est également inspiré des travaux de l'économiste de l'ULB Max Frank¹⁵², conseiller au cabinet de Tielemans¹⁵³, qui permettent aux experts socialistes de corroborer la constatation que « les impôts sur le capital sont faibles en Belgique et leur part dans le produit fiscal global a fortement diminué depuis 1914. »¹⁵⁴ Dans une note manuscrite adressée à Tielemans en avril¹⁵⁵, Frank y décrit comment la fraude fiscale est généralisée en Belgique, « érigée véritablement en système » et souhaite que le ministre ait « le pouvoir, l'indépendance et l'audace de mettre fin à ce scandale »¹⁵⁶.

A la mi-avril, un accord sur plusieurs points entre socialistes et sociaux-chrétiens est obtenu : impôt unique sur les revenus des personnes d'une part, sur les revenus des sociétés d'autre part, suppression de la déductibilité, amélioration de la progressivité des taux, renforcement de la lutte contre la fraude fiscale, diminution progressive de la taxe de transmission. Mais des divergences subsistent : le PSC-CVP veut conserver le fameux principe « *non bis in idem* » privilégiant les holdings et refuse tout impôt sur le patrimoine¹⁵⁷. En outre, le Parti social-chrétien veut détaxer plus largement les plus-values, alors que le Parti socialiste milite pour une plus grande taxation des revenus du capital¹⁵⁸.

Le ministre Dequae annonce néanmoins à ses collègues, le 19 mai, que les lignes essentielles de la réforme fiscale tant attendue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale seront fixées pour fin juin et le projet déposé en septembre. Il précise également que certains problèmes « très techniques » devront être abordés de pair avec la réforme : l'article 52 (*non bis in idem*) et les holdings, le régime des plus-values et les précomptes mobiliers¹⁵⁹. Comme Dequae refuse la levée du secret bancaire et la création du bordereau de coupons, il propose d'instaurer deux précomptes mobiliers, dont un dit « de contrôle ». Dequae expose que la procédure envisagée par le gouvernement précédent se heurte à une objection conséquente : le montant prélevé dans de nombreux cas devra être restitué auprès de tous les contribuables qui ne sont pas redevables de l'ICP. Face au travail administratif énorme que cela présenterait, le Ministre propose que le précompte soit retenu, non par le débiteur (société payant le dividende ou l'intérêt) mais par l'intermédiaire (banque qui paie le coupon). Cet intermédiaire ne retiendra rien si le contribuable donne son accord pour que le

¹⁵⁰ *Loc.cit.*

¹⁵¹ *Ibid.*, « Mémoire des mesures économiques, financières et sociales proposées par la FGTB », s.d.

¹⁵² Collard a fait mettre à l'étude, dès octobre 1960, l'ouvrage *Analyse macroéconomique de la fiscalité belge 1913-1958* de Frank (1960) qui constitue « une grande importance pour le PSB ». *Ibid.*, farde II-C.2.5, « Lettre de Collard au camarade Doucy de l'Institut de Sociologie Solvay », 4 octobre 1960.

¹⁵³ Son rôle de conseiller est indiqué dans une lettre qui lui est adressée en août 1962, classée dans les archives du ministre Dequae. KADOC, *André Dequae*, farde 848/1, « Lettre de Jef Rens, directeur général adjoint du Bureau international du Travail de Genève à Frank », 20 août 1962.

¹⁵⁴ IEV, *Léo Collard*, farde II-C.2.5, « Travaux sur la réforme fiscale », s.d., p. 6.

¹⁵⁵ *Ibid.*, « Lettre adressée à Collard », 19 avril 1961.

¹⁵⁶ *Ibid.*, « Note manuscrite de Frank à Tielemans, envoyée à Collard », s.d.

¹⁵⁷ *Ibid.*, farde II-C.1.1, « Remarque du président Collard », 19 avril 1961.

¹⁵⁸ *Ibid.*, « Note manuscrite comparant les programmes du PSC et du PSB en matière fiscale », s.d.

¹⁵⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 19 mai 1961, p. 3.

bordereau soit transmis à son dossier fiscal ; si la personne préfère rester anonyme, la retenue de 10% sera effectuée¹⁶⁰.

Le 24 juillet, Poncelet et Piquet, respectivement conseiller juridique du ministre des Finances et conseiller du ministre-adjoint des Finances, donnent leur avis conjoint sur l'aspect constitutionnel et juridique de la réforme ; ils reconnaissent tous deux que la perception d'un second précompte mobilier éventuellement remboursable doit permettre de combattre l'évasion fiscale des fortunes mobilières, indiquant plus loin dans le rapport que le bordereau de coupons qui pourrait remplacer ce précompte de contrôle est un « problème d'ordre politique »¹⁶¹. Dans un rapport daté du 25 juillet et adressé au secrétaire adjoint des Finances, l'économiste Frank et Biron, le chef de cabinet de Tielemans, estiment que la solution de Dequae concernant ce second précompte mobilier semble peu rationnelle mais pourrait être retenu à titre provisoire. A la différence du premier précompte qui remplace la taxe cédulaire mobilière, ce second précompte de contrôle ne serait pas retenu si le bénéficiaire du revenu est disposé à faire connaître son identité au fisc pour le prélèvement de l'impôt global à venir. Ils notent qu'un « large accord » a pu être réalisé entre les deux ministres au sujet de la structure générale de la nouvelle législation, bien qu'ils notent à regret que Dequae est hostile au bordereau de coupons obligatoire et à la levée du secret bancaire¹⁶².

Si Dequae avait déjà présenté les grandes lignes de la réforme à plusieurs personnalités représentatives des milieux bancaires et industriels lors d'une réunion à son cabinet le 26 mai, afin de connaître leur vues et réactions¹⁶³, il faut attendre le 28 juillet pour qu'il présente enfin les grandes lignes de la réforme en conseil des ministres. Elle est le fruit d'une collaboration étroite de la part de plusieurs hauts fonctionnaires et conseillers. Ce sont le secrétaire général Edgar Schreuder, un vétéran de l'administration fiscale alors âgé de 63 ans¹⁶⁴, le directeur général Joseph Questiaux des Contributions directes qui a remplacé Van den Broeck en 1957¹⁶⁵, le chef adjoint de cabinet Gaston Coppée, un homme « ferme et diplomate », intéressé par l'histoire et un « fonctionnaire motivé » qui est à l'avant-plan des grandes innovations et réformes depuis 1945 (il deviendra secrétaire général en 1965)¹⁶⁶, le directeur du service d'études et de documentation Marc Defossez, un travailleur intelligent, cultivé, acharné et pleinement consacré à la fonction publique qui sera fortement sollicité comme chef de cabinet des ministres des Finances de 1965 à 1978 (il remplacera Coppée comme secrétaire général en 1978)¹⁶⁷, André Oleffe, directeur à la commission bancaire et membre du conseil supérieur des Finances¹⁶⁸, ainsi qu'un jeune conseiller économique promis à un

¹⁶⁰ *Ibid.*, 26 mai 1961, pp. 1-2.

¹⁶¹ KADOC, *André Dequae*, farde 844-2, « Réforme fiscale : avis de Poncelet et Piquet », 24 juillet 1961. Piquet et Poncelet fournissent chacun un rapport additionnel sur certains aspects juridiques de la réforme. *Ibid.*, farde 848/3, « Note sur le projet de loi devant contenir la réforme fiscale », s.d. et *ibid.*, « note pour le chef de cabinet », 1^{er} août 1961.

¹⁶² IEV, *Léo Collard*, farde II-C.2.5, « Note de Frank et Biron pour le ministre : réforme fiscale », 25 juillet 1961.

¹⁶³ KADOC, *André Dequae*, farde 851, « rapport relatif à la réalisation de l'impôt unique sur le revenu global », 20 juin 1961.

¹⁶⁴ Aloïs VAN DE VOORDE, *De Secretarissen-generaal van het Ministerie van Financiën (...)*, op.cit., p. 67.

¹⁶⁵ AGR, *MF/SG. Personnel*, farde 1229, « dossier de pension de Questiaux », 26 février 1962.

¹⁶⁶ *Ibid.*, farde 1796, « Gaston Coppée », *op.cit.*

¹⁶⁷ *Ibid.*, farde 1843, « Marc Defossez : sortie de charge », 1987.

¹⁶⁸ Oleffe est l'auteur d'un long rapport sur les grandes lignes de la réforme, réalisé à la demande de Dequae lors de sa réunion du 26 mai avec les représentants des milieux bancaires et industriels. KADOC, *André Dequae*, farde 851, « rapport relatif à la réalisation de l'impôt unique (...) », *op.cit.*

brillant avenir politique : Mark Eyskens. « Tel père, tel fisc » dira-t-il un jour, en réponse à un journaliste qui lui fera remarquer, en 1980, qu'il reprend le même poste que son père autrefois¹⁶⁹.

Ces experts de la question fiscale ont travaillé d'arrache-pied sur la réforme¹⁷⁰. Adieu les impôts cédulaires et l'impôt complémentaire, vestiges d'un modèle fiscal abandonné par tous les pays voisins, il sera désormais question d'un impôt global sur les revenus des personnes physiques et sur les sociétés. En ce qui concerne les particuliers, l'impôt sera progressif, suivant le principe de l'impôt complémentaire, et le cumul des revenus des époux devra être rétabli – une victoire importante pour les sociaux-chrétiens. Autre changement de taille, la déductibilité des impôts payés à charge de l'exercice antérieur sera supprimée parce qu'elle constituerait un frein au relèvement des taux d'imposition. En échange, les prélèvements fiscaux ne pourront pas dépasser le palier symbolique de 50% du revenu d'un contribuable¹⁷¹.

Dequae s'arrête ensuite longuement sur la taxation des revenus de capitaux mobiliers, qui a cristallisé toutes les divergences de points de vue entre socialistes et sociaux-chrétiens au cours d'une réunion d'un comité ministériel restreint peu de temps avant le conseil de cabinet du 28 juillet, durant laquelle Paul-Henri Spaak, Théo Lefèvre et François Tielemans défendent la levée du secret bancaire et l'instauration d'un bordereau de coupons, qui existent déjà l'étranger, ce que refusent farouchement André Dequae et Paul Segers¹⁷².

Des compromis sont néanmoins trouvés entre les deux partenaires de la majorité. D'une part, sur l'insistance de Tielemans, l'application du principe *non bis in idem* sera modifiée : lorsque les sociétés paieront l'impôt global sur les bénéfices distribués, une partie de cet impôt sera considérée comme un précompte de l'impôt qui doit être supporté par le bénéficiaire de ces bénéfices. Il n'y aura donc plus qu'une taxation réduite des bénéfices distribués, en particulier s'ils circulent à travers plusieurs sociétés, mais Dequae précise qu'il réfléchit au problème que posent les holdings en cette matière. En effet, son homologue Tielemans s'était fait connaître en 1959 pour son opposition à la détaxation des plus-values des holdings comprises dans les lois d'expansion. Avec la réforme à venir, les plus-values seront également détaxées sous certaines conditions, une victoire pour Dequae. D'autre part, en vue de lutter contre les fraudes, Dequae assure de façon diplomatique qu'il souhaite arriver à une connaissance aussi complète que possible des revenus mobiliers des Belges. Mais contrairement aux socialistes, il rappelle son hostilité au bordereau des coupons en raison du risque élevé d'évasion des capitaux, le Grand-Duché du Luxembourg étant proche et le contrôle des changes impossible. La lutte contre la fraude sera simplement poursuivie par l'établissement « d'un système de précomptes mobiliers plus efficace » que celui prévu par le gouvernement précédent, assure le ministre des Finances, car il devra permettre notamment de retenir l'impôt sur des revenus encaissés par des étrangers¹⁷³.

Au contraire de Dequae, Tielemans assure être partisan du bordereau de coupons pour contrôler les valeurs mobilières. Prenant Dequae de vitesse, il signale aussi que le secret bancaire pourra même être levé en cas de présomption grave de fraude. Une solution d'avenir, dit-il, pourrait

¹⁶⁹ Aloïs VAN DE VOORDE, Mark Eyskens : politicus-professor tussen woord en daad : een biografie, Tielt, Lannoo, 2003, p. 31.

¹⁷⁰ De nombreuses réunions ont eu lieu au sein de la sous-commission fiscale du centre d'Étude et de Documentation dès le mois de février 1961 pour discuter des modalités diverses de la réforme. KADOC, *André Dequae*, farde 849, « sous-commission fiscale du centre d'Étude et de Documentation », 16 et 23 février 1961, 8, 10 et 24 mars 1961, 3 mai 1961, 20 et 27 juin 1961.

¹⁷¹ AGR, *Conseil des ministres*, 28 juillet 1961, pp. 3-5.

¹⁷² KADOC, *André Dequae*, farde 848/3, « réunion d'un comité restreint au sujet de la réforme fiscale », s.d.

¹⁷³ AGR, *Conseil des ministres*, 28 juillet 1961, *op.cit.*

être entrevue au niveau de la Communauté économique européenne, si des dispositions de réciprocité évitant à la fois la fraude fiscale et la double imposition sont mises un jour au point. Le désaccord est visiblement important entre le ministre et son adjoint aux Finances sur la question de l'imposition des valeurs mobilières. Aussi annoncent-ils leur décision, prise lors du conseil restreint, de consulter trois « personnalités éminentes du monde financier au sujet des risques que présenteraient éventuellement certaines techniques fiscales en ce qui concerne l'évasion des titres et des capitaux »¹⁷⁴.

Le 4 août, Dequae rencontre, sans Tielemans, l'ancien ministre des Finances Franz De Voghel de la Banque nationale¹⁷⁵, le baron Eugène de Barys qui préside la commission bancaire et le professeur de droit économique et financier de l'ULB Robert Henrion de la Société Générale, sur les conséquences que pourraient avoir l'instauration du bordereau de coupons et la levée du secret bancaire. De Voghel tient la position la plus sévère ; il estime que le bordereau entraînerait des exportations de capitaux pouvant atteindre plusieurs milliards, alors que le pays a déjà subi une saignée de 5 à 6 milliards « en rapport avec l'affaire du Congo », tandis que la levée du secret bancaire affaiblirait le système bancaire à l'avantage d'un courant parallèle à l'étranger. Henrion ne pense toutefois pas que les évasions de capitaux seraient massives, mais « quand même d'une manière nettement perceptible ». Les classes moyennes et la bourgeoisie, souligne-t-il, sont des clients importants pour les emprunts d'État. Or, elles pratiquent « la fraude sur une grande échelle » et seront tentées par les placements à l'étranger pour se protéger du bordereau et de la levée du secret bancaire en Belgique. Quant à de Barys, il laisse entendre qu'il est favorable aux deux mesures envisagées ; d'après lui, la propriété mobilière ne devrait pas être anonyme et devrait être aussi « ostensible que la propriété foncière ». Il est clair qu'il en résulterait des exportations de fortunes et une thésaurisation des billets de banque, mais l'État doit se préparer à combattre une telle situation en rendant le réescompte plus difficile et en luttant plus efficacement contre la fraude fiscale¹⁷⁶.

Au conseil de cabinet du 1^{er} septembre, Dequae déclare à ses collègues que les trois experts financiers sont unanimes à émettre de « nettes réserves » contre le bordereau et la levée du secret bancaire qui provoqueront inévitablement des fuites de capitaux. Il passe ainsi sous silence la position plus nuancée d'Eugène de Barys¹⁷⁷. En défendant ostensiblement le secret bancaire, Dequae ne fait que s'appuyer sur le point de vue du Mouvement chrétien des Indépendants et des Cadres (MIC), situé à l'aile droite du PSC-CVP¹⁷⁸. Classé dans les archives du ministre des Finances, un autre rapport non signé et daté du 5 septembre 1961 évalue les sorties de capitaux vers l'étranger à quelques 12 milliards en 1960 pour des motifs, entre autres, fiscaux (tandis qu'un peu moins de 9 milliards sont placés dans le pays depuis l'étranger la même année). En l'absence de conventions d'assistance fiscale entre tous les États financièrement développés, peut-on y lire, la lutte contre la fraude fiscale « contribue à nourrir une inévitable exportation de capitaux vers des pays où la

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁷⁵ En juin 1961, Dequae et Tielemans ont également nommé De Voghel à la tête d'une commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique, mais les problèmes fiscaux ne sont pas de sa compétence. AGR, *MF. Administration générale des impôts et du recouvrement*, farde 406, « rapport de la Commission gouvernementale pour l'étude des problèmes de financement de l'expansion économique », 31 mars 1962, p. 5.

¹⁷⁶ KADOC, *André Dequae*, farde 848/3, « Consultation par le ministre des Finances de certaines personnalités », 4 août 1961.

¹⁷⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 1^{er} septembre 1961, pp. 5-7.

¹⁷⁸ KADOC, *André Dequae*, farde 806, « Position du MIC sur la réforme fiscale », 20 juin 1961, p. 3.

taxation effective est moins élevée ». Partant de l'affirmation que les Belges frauderaient par une habitude enracinée au cours des nombreuses occupations étrangères qui leur auraient enseigné qu'il faut surtout rester anonymes, l'auteur de la note, vraisemblablement l'un des conseillers de cabinet de Dequae, considère que l'anonymat des titres est une excellente chose à maintenir, tandis que le bordereau de coupons aurait l'inconvénient de heurter de front ce désir d'anonymat¹⁷⁹.

Mais Tielemans n'a pas dit son dernier mot. Il rappelle au cours du même conseil de cabinet que l'avocat général Walter Ganshof van der Meersch, chargé des affaires fiscales de la Cour de Cassation, préside deux commissions d'études composées d'éminents fiscalistes du pays, comprenant des professeurs d'université, des magistrats, des membres du barreau et des hauts fonctionnaires, qui étudient la procédure pénale et la répression de la fraude fiscale. Les travaux de ces deux commissions devraient se terminer le 15 septembre, informe Tielemans, qui y perçoit la possibilité de revenir à l'attaque avec des mesures coercitives contre les revenus de capitaux fraudés¹⁸⁰.

La première commission, créée le 17 avril 1953 et étudiant la répression pénale de la fraude fiscale, se compose de seize membres. Outre son président Ganshof van der Meersch, on y retrouve les avocats J. Cerckel (Cour d'Appel de Bruxelles), Gevers (Cour d'appel de Bruxelles), E. Glénisson (Cour d'appel de Liège), Krings (substitut du procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles et professeur à l'ULB), J. Maes (Cour d'appel de Bruxelles), G. Stévigny (Cour d'appel de Gand), C. Van Houdt (Cour d'appel de Gand et professeur à l'Université de Gand). Y participent aussi les hauts fonctionnaires E. Devaux (conservateur des hypothèques), C. Gérard (directeur général honoraire à la Justice), G. Hubert (directeur général honoraire des Douanes et Accises), J. Questiaux (directeur général des Contributions directes), Reybrouck (inspecteur général des Douanes et Accises), Ceulemans (inspecteur général de l'Enregistrement et secrétaire de la commission), A. Velghe (inspecteur général des Contributions directes) et Camille Scailteur (inspecteur général de l'Enregistrement)¹⁸¹. Dans une étude de 1961, ce dernier écrit d'ailleurs à propos des enjeux de la lutte contre la fraude fiscale : « A La volonté de donner la paix de l'esprit au contribuable, d'éviter toute inquisition fiscale, qui caractérisait la fiscalité du siècle dernier, s'est substitué l'impératif de la lutte contre la fraude, sous l'influence de l'évolution égalitariste des conceptions sociales. »¹⁸²

Le rapport de la commission, d'une quarantaine de pages au contenu juridique fort complexe, est finalement déposé le 24 octobre. Ses auteurs, ayant procédé à un vaste examen des systèmes en vigueur dans les pays d'Europe occidentale, spécialement en France, aux Pays-Bas, en Allemagne fédérale, en Grande-Bretagne et en Italie, y accordent une place prépondérante aux sanctions administratives pour les responsables d'infractions fiscales frauduleuses tout en cherchant à obtenir une meilleure coordination entre l'administration et l'intervention des autorités judiciaires¹⁸³. Ils complètent notamment l'article 55 des lois coordonnées sur les impôts sur les revenus, fixant la procédure pour la vérification des déclarations fiscales et autorisant l'administration à recourir à

¹⁷⁹ KADOC, *André Dequae*, farde 844/2, « Les effets du bordereau de coupons sur l'appauvrissement du pays de capitaux », 5 septembre 1961.

¹⁸⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 1^{er} septembre 1961, *op.cit.*, pp. 5-7.

¹⁸¹ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus : annexe II, rapports de la Commission d'étude de la Répression pénale de la Fraude fiscale et de la Commission de la Réforme de la procédure pénale, *Doc.*, Ch., 1961-1962, n° 264/1, p. 3.

¹⁸² Camille SCAILTEUR, *Le contribuable et l'État : déontologie de la fiscalité*, Louvain, 1961, p. 10.

¹⁸³ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus : annexe II, *op.cit.*, pp. 4-6.

certaines moyens d'investigations tels que la demande de renseignements, la présentation des écritures et des documents comptables. Comme les termes employés par cet article jusqu'à présent ne prévoient pas l'obligation de fournir lesdits renseignements – et l'administration n'aurait jamais mis beaucoup d'entrain à l'appliquer – le groupe d'experts a modifié le texte « tout contribuable peut être *invité* » par les termes « tout contribuable peut être *astreint* »¹⁸⁴.

La commission Ganshof van der Meersch souhaite ainsi lever partiellement (en cas de suspicion de fraude) le secret bancaire qui protège les contribuables des investigations de l'administration dans leurs affaires. C'est une victoire discrète mais importante pour le socialiste Tielemans. Le 20 octobre, le cabinet marque son accord sur la proposition de Dequae d'insérer un chapitre dans le projet de réforme qui sera consacré à la lutte contre la fraude fiscale. Ce chapitre contiendra la disposition relative à la levée du secret bancaire en ce qui concerne le compte professionnel et le compte privé du contribuable qui introduit un recours auprès du directeur des Contributions directes¹⁸⁵.

La seconde commission, créée par arrêté royal du 7 mai 1959 et visant à réformer la procédure fiscale, se compose de treize experts, dont quatre qui se retrouvent dans les deux groupes. A nouveau présidée par Ganshof van der Meersch, s'y adjoignent le professeur Victor Gothot, une sommité du droit fiscal depuis 1920¹⁸⁶ (Université de Liège), le professeur Amerijckx (Université de Gand), les avocats Cardyn (Cour d'appel de Bruxelles), de Longueville (Cours d'appel de Bruxelles), Stévigny (déjà présent dans l'autre commission), Feye (Cour d'appel de Bruxelles), Krings (déjà présent dans l'autre commission), Maes (Cour d'appel de Bruxelles), Wilmart (Cour d'appel de Liège) ainsi que les hauts fonctionnaires Edgar Schreuder (secrétaire général des Finances et professeur à l'ULB), Pricken (directeur général des Douanes et Accises), Questiaux (déjà présent dans l'autre commission) et Vasters (directeur général du Cadastre)¹⁸⁷. Leur rapport est remis à Dequae le 19 septembre 1961¹⁸⁸. Il se concentre essentiellement sur la procédure liée au revenu cadastral à la base de la contribution foncière¹⁸⁹.

A ce sujet, début septembre, Dequae et Tielemans présentent en conseil de cabinet un projet visant à réaliser la péréquation des revenus cadastraux, inchangés depuis 1932, et à supprimer la taxe de crise (2 à 15%) à raison des revenus immobiliers, en l'incorporant dans l'impôt foncier (de 6%). Le ministre des Finances distingue ce projet de la réforme globale pour l'unique raison d'éviter « que cette mesure impopulaire ne soit dans l'esprit de l'opinion une conséquence de l'instauration de la réforme fiscale »¹⁹⁰. Le projet est déposé le 2 octobre ; l'impôt immobilier péréquaté n'aurait plus qu'un taux de 3%, contrebalancé par l'arrivée prochaine de l'impôt global : il ne s'agit,

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹⁸⁵ AGR, *Conseil des ministres*, 20 octobre 1961, p. 4.

¹⁸⁶ Jean CONSTANT *et al.*, *En hommage à Victor Gothot*, Faculté de Droit de Liège, 1962, préface.

¹⁸⁷ Rapports de la Commission d'étude de la Répression pénale de la Fraude fiscale et de la Commission de la Réforme de la procédure pénale, *op.cit.*, p. 41.

¹⁸⁸ KADOC, *André Dequae*, farde 838, « Lettre de Ganshof van der Meersch à Dequae », 19 septembre 1961.

¹⁸⁹ Rapports de la Commission d'étude de la Répression pénale de la Fraude fiscale et de la Commission de la Réforme de la procédure pénale, *op.cit.*, pp. 42-47.

¹⁹⁰ AGR, *Conseil des ministres*, 6 septembre 1961, pp. 3-4.

autrement dit, que d'un projet transitoire¹⁹¹. Ce dernier est finalement adopté par 151 votes contre 34 non et 5 abstentions, le 25 janvier 1962¹⁹².

Le 28 septembre 1961, un groupe de contact entre les syndicats socialiste et chrétien de la FGTB et de la CSC remet au président du PSB un rapport sur la réforme fiscale. Les deux syndicats sont unanimes à souligner l'importance d'instaurer le bordereau de coupons ou « fiche fiscale » du contribuable pour contrôler les valeurs mobilières, de créer un impôt sur les gros patrimoines et « d'écarter, à l'égard des administrations fiscales, les traditions de discrétion bancaire »¹⁹³. En s'accordant ainsi sur une position commune avec les socialistes, la base syndicale chrétienne met la pression sur le Parti social-chrétien.

Le 29 septembre, Dequae informe ses collègues de son intention d'établir un impôt de 7,5% sur les bénéfices des holdings provenant de participations dans d'autres entreprises, bénéfices qui, en vertu du principe *non bis in idem*, ne sont soumis à aucune taxation. Le conseil de cabinet approuve sans réticences¹⁹⁴. On peut voir dans cette décision l'influence de Tielemans et des pressions syndicales sur le ministre social-chrétien. Mais trois semaines plus tard, Dequae atténue déjà le projet en précisant que l'impôt de 7,5% ne sera pas dû au premier stade, c'est-à-dire tant que les sociétés financières se contentent d'avoir des participations dans des sociétés de production : le bénéfice qui serait versé d'une industrie à une holding ne sera pas taxé, mais si le même bénéfice est ensuite versé de la holding à une autre société financière, la taxe s'appliquera, et ainsi de suite. Le ministre social-chrétien reprend la main. Plusieurs représentants des holdings se plaignent d'ailleurs auprès de lui de cet impôt nouveau¹⁹⁵. Le 10 octobre, son ami Maurice Schot, député CVP, le met en garde que l'agitation et la panique se répandent à cause de la réforme fiscale, faisant souffrir les opérations financières et les placements d'emprunts¹⁹⁶. Dequae finit par plier devant leurs objections, sans tenir compte de l'avis de Tielemans. Le 5 janvier 1962, il explique que les holdings pourront déduire 85% de leurs bénéfices provenant de participations financières dans d'autres entreprises, les 15% restant étant taxés au taux normal de 7,5%¹⁹⁷.

L'année 1961 se termine et le calendrier prévu dans la déclaration gouvernementale, qui envisageait le parachèvement de la réforme globale à l'automne 1961, n'a pu être respecté. D'après Gaston Eyskens, les « démêlés interminables au sein de la majorité » sont la cause de ce retard¹⁹⁸. Il est certain que les divergences d'opinion entre Dequae et Tielemans ont ralenti la possibilité du cabinet de présenter un projet derrière lequel il fera bloc. La réforme, qui devait être imminente, n'a toujours pas réalisé son parcours parlementaire.

¹⁹¹ Projet de loi modifiant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, en ce qui concerne les revenus de biens immobiliers, exposé des motifs du 2 octobre 1961, *Doc.*, Ch., 1961-1961, n° 157/1, p. 3.

¹⁹² Projet de loi modifiant les lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus et à la contribution nationale de crise, en ce qui concerne les revenus de biens immobiliers, *Ann. Parl.*, Ch., 1961-1962, séance du 25 janvier 1962, p. 34.

¹⁹³ IEV, *Léo Collard*, farde II-C.2.5, « Groupe de contact FGTB-CSC : projet de rapport », s.d. La date du rapport est communiquée dans une lettre confidentielle du secrétaire général Major de la FGTB au « camarade Léon Collard ». *Ibid.*, « Lettre strictement confidentielle : position commune en matière de réforme fiscale », 28 septembre 1961.

¹⁹⁴ AGR, *Conseil des ministres*, 29 septembre 1961, p. 1.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 20 octobre 1961, pp. 7-8.

¹⁹⁶ KADOC, *André Dequae*, farde 844/2, « Lettre personnelle de Schot à Dequae », 10 octobre 1961.

¹⁹⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 5 janvier 1962, p. 5.

¹⁹⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 820.

5) « Une réforme générale des impôts directs est un acte grave »

Le 16 janvier, Dequae et Tielemans déposent enfin leur projet de réforme globale à la Chambre, fruit du compromis entre le ministre social-chrétien et son adjoint socialiste, après plus de huit mois de tractations. Longue de 190 pages et composé de six chapitres, l'œuvre règle la structure générale du nouvel impôt sur le revenu. « On ne peut se dissimuler qu'une réforme générale des impôts directs est un acte grave. »¹⁹⁹ Si grave que la révision complète du système de contributions, qui est reconnue depuis le premier rapport du professeur Coart-Frésart en 1937, vingt-cinq ans auparavant, n'aura jamais été réalisée jusqu'à présent !

Les principaux objectifs de la réforme sont au nombre de quatre, lit-on dans l'exposé du projet : assurer une plus grande justice, tant par un aménagement des structures actuelles de la fiscalité directe que par la mise en œuvre de mesures propres à garantir une plus exacte perception de l'impôt et à combattre la fraude ; simplifier la législation dans toute la mesure du possible ; contribuer à l'assainissement des finances de l'État, principalement par le produit à résulter de la meilleure perception de l'impôt ; satisfaire aux exigences de la politique d'expansion économique en permettant à l'outil fiscal de s'intégrer dans une politique budgétaire efficace, notamment sous ses aspects conjoncturels. Pour y parvenir, le gouvernement a choisi d'adopter comme principe essentiel de substituer les impôts cédulaires et complémentaire par un seul impôt sur l'ensemble des revenus des personnes physiques, qui aura pour corollaires l'abandon du principe de la déductibilité de l'impôt, la généralisation du cumul des revenus des conjoints et l'instauration d'un impôt sur les sociétés distinct de l'impôt sur les personnes physiques²⁰⁰.

Reprenons dans l'ordre. Dorénavant, les revenus, de quelque nature qu'ils soient, seront additionnés et soumis à un impôt unique avec des taux progressifs. « Fort simple dans son énoncé, ce principe l'est nécessairement moins dans son application. » Le cabinet souhaite donc maintenir une taxation préalable de certaines catégories de revenus au titre de précomptes à l'impôt global. Utilisée depuis longtemps déjà pour la perception de l'impôt sur les revenus professionnels des salariés, la retenue à la source sera généralisée et renforcée en ce qui concerne la taxation des revenus mobiliers²⁰¹. Le mécanisme des précomptes provient donc de certaines formes d'apparence cédulaire, à cause de « l'impossibilité de transformer radicalement en un jour un système fiscal, sa mise en train pouvant laisser vides les caisses de l'État pendant près de deux ans », explique Albert Parisi, professeur de droit à Liège²⁰². Le revenu global imposable sera constitué par l'ensemble des revenus nets des différentes catégories (immobiliers, mobiliers et professionnels) et correspondra en principe au revenu total qui sert de base à l'impôt complémentaire personnel²⁰³.

Pour le revenu des propriétés foncières, basé sur le revenu cadastral péréquaté, la cédule immobilière et la contribution nationale de crise y afférente seront remplacées par le précompte immobilier (15% du revenu cadastral, comprenant 12% de forfait pour les communes et provinces) qui sera déduit à l'impôt global. Ce taux de 15% provient d'un calcul entre l'impôt foncier de 6% et la contribution nationale de crise variant de 2 à 15%. Jusqu'à présent, les revenus immobiliers

¹⁹⁹ Projet de réforme des impôts sur les revenus, exposé des motifs du 16 janvier 1962, *Doc.*, Ch., 1961-1962, n° 264/1, p. 2.

²⁰⁰ *Ibid.*, pp. 6-7.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 7.

²⁰² Albert PARISIS, « L'impôt global sur le revenu » dans Jean CONSTANT *et al.*, *En hommage à Victor Gotbot*, Faculté de Droit de Liège, 1962, p. 460.

²⁰³ Projet de réforme des impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, p. 15.

étaient soumis à la contribution foncière, à la taxe de crise et à l'impôt complémentaire personnel. Dorénavant, l'impôt foncier sera un acompte sur un impôt global plus lourd que l'impôt complémentaire personnel. Il en résulte que les contribuables disposant de revenus modestes auront, après paiement du précompte immobilier, subi l'impôt définitif afférent à leur immeuble. Par contre, les contribuables bénéficiant de revenus élevés devront acquitter un supplément au titre de l'impôt sur le revenu global²⁰⁴.

Pour le revenu de capitaux mobiliers, caractérisé jusqu'à présent « par [une] mosaïque de taux » dépendant du type d'actifs mobiliers, il sera procédé à un regroupement des régimes de l'ancienne taxe cédulaire mobilière, de la taxe de crise et de l'ICP. Seront dorénavant compris dans le revenu imposable, tous les revenus actuellement soumis en principe à l'ancienne taxe mobilière : dividendes de sociétés par actions, revenus de capitaux investis dans les sociétés de personnes, revenus de fonds publics, d'obligations, de créances de prêts, de dépôts et produits de location de biens mobiliers. Désormais, ces revenus seront frappés de précomptes. Il y a tout d'abord le précompte mobilier proprement dit, fixé au taux proportionnel de 15%, qui est à retenir par le débiteur des revenus et qui ne sera pas remboursable. Puis vient le complément de précompte mobilier qui tend à prévenir la non déclaration des revenus mobiliers. Fixé au taux de 15% et retenu par l'organisme financier payeur du revenu, il remplace le précompte de 10% à l'ancien impôt complémentaire personnel et n'est prélevé que si le contribuable refuse de communiquer au fisc les renseignements relatifs aux revenus mobiliers encaissés. Les revenus mobiliers d'origine étrangère, soumis jusqu'à présent à la taxe cédulaire mobilière de 12%, seront également soumis au précompte de 15%, mais aucune déclaration ne sera exigée des étrangers non-résidents ayant des revenus mobiliers en Belgique²⁰⁵.

Pour les revenus professionnels, le précompte et l'impôt global viseront ceux qui étaient déjà soumis à la taxe professionnelle, ainsi que les pensions, jusqu'alors immunisées, cette immunité générale et illimitée des pensions de vieillesse datant de l'époque où leur faible montant leur conférait le caractère d'un secours. Par contre, les plus-values seront plus largement immunisées de toute taxation ; les quelques types de plus-values qui seront encore taxables ne paieront plus qu'un impôt invariable de 15%, « un progrès » d'après Coart-Frésart²⁰⁶. Puisque le mécanisme de la déduction sera supprimé, comme l'ont déjà fait tous les pays voisins, les revenus bruts des contribuables pourront néanmoins être diminués des dépenses ou charges professionnelles, à raison d'un forfait variant de 20 à 10% selon l'importance des revenus. Le précompte sera établi selon des barèmes fixés par l'administration des Finances et sera déduit de l'impôt global. Concernant les taux progressifs, le système actuel de barème par tranches avec minimum exonéré sera maintenu. Ce barème de l'impôt global unique devra donc fusionner les barèmes antérieurs de la taxe professionnelle et de l'impôt complémentaire, en tenant compte de la suppression de la déductibilité de l'impôt et de la réintroduction du cumul des revenus des époux. L'impôt ne sera pas dû lorsque le revenu imposable n'atteint pas 25.000 FB pour les contribuables n'ayant aucune personne à charge, 30.000 FB pour ceux avec une personne à charge, 35.000 FB pour ceux avec deux personnes à charge, 40.000 FB pour ceux avec trois personnes à charges, 60.000 FB pour

²⁰⁴ *Ibid.*, pp. 15-17.

²⁰⁵ *Ibid.*, pp. 17-20.

²⁰⁶ Paul COART-FRESART, « Les accroissements d'avoirs et la taxation des bénéfices annuels des entreprises : du droit de patente au projet de réforme fiscale de 1962 », dans Jean CONSTANT *et al.*, *En hommage à Victor Gotbol*, Faculté de Droit de Liège, 1962, p. 115.

ceux avec quatre personnes à charges, 60.000 FB augmentés de 30.000 par personne à charge au-delà de la quatrième personne. Pour les contribuables dont le revenu imposable dépasse 160.000 FB, l'impôt sera fixé à 28.300 FB pour la première tranche de revenus ; 27,5% pour la tranche de 160.000 à 200.000 FB ; 30% entre 200.000 et 300.000 FB ; 35% entre 300.000 et 400.000 FB ; 37,5% entre 400.000 et 500.000 FB ; 40% entre 500.000 et 750.000 FB ; 42,5% entre 750.000 et un million ; 45% entre un et trois millions ; 50% entre trois et cinq millions ; 55% pour la tranche de revenus dépassant cinq millions de FB. En aucun cas, l'impôt total ne pourra prélever plus de 50% du revenu brut imposable (à ne pas confondre avec le taux marginal supérieur de la dernière tranche, qui sera donc de 55%), afin de contrebalancer la suppression de la déductibilité²⁰⁷.

Sur l'impôt, il sera accordé une réduction de 5% pour les contribuables avec une personne à charge, 10% pour ceux avec deux personnes à charge, 20% pour ceux avec trois personnes à charge, 30% pour ceux avec quatre personnes à charge, 50% pour ceux avec cinq personnes à charge, 70% pour ceux avec six personnes à charge, 90% pour ceux avec sept personnes à charge, 100% pour ceux avec au moins huit personnes à charge. Aucune réduction ne sera toutefois accordée sur l'impôt qui se rapporte à la partie du revenu imposable qui excède 250.000 FB²⁰⁸. Quant au cumul des revenus des conjoints, il serait nécessaire pour éviter des moins-values qu'une généralisation du principe de la taxation séparée entraînerait. Il n'y aurait donc qu'une seule « solution rationnelle » : généraliser le cumul des revenus des époux « avec toutefois un abattement spécial pour les femmes qui exercent une profession distincte ou qui aident leurs époux dans une activité commune. Cet abattement permettra de tenir compte des charges que provoque inévitablement l'absence de la femme du foyer. »²⁰⁹

Nouveauté du système fiscal, la création d'un impôt distinct pour les personnes morales que sont les sociétés belges et étrangères « est le complément logique » de l'adoption d'un impôt global sur l'ensemble des revenus des personnes physiques, comme ailleurs en Europe²¹⁰. « La taxation actuelle des bénéficiaires des sociétés n'est pas excessive si on la compare à celle d'autres pays économiquement développés. Il est toutefois essentiel pour l'expansion de notre économie d'éviter de l'augmenter. »²¹¹

Ce nouvel impôt spécifique, élaboré avec l'aide du baron Roger De Staercke²¹², le nouveau dirigeant de la FIB, sera donc aménagé en fonction de quelques principes précis : pas d'accroissement de la charge réelle antérieure, une application d'un régime commun à toutes les sociétés quelle que soit leur forme juridique, une unification pour la majorité des sociétés du système de taxation des bénéficiaires distribués et des bénéficiaires réservés, une prise en considération d'une partie de l'impôt de la société dans le calcul de l'impôt dû par l'actionnaire, un aménagement du principe *non bis in idem* prévu par l'article 52 des lois coordonnées. L'impôt des sociétés aura un taux uniforme de 30% de l'ensemble des bénéficiaires, avec majoration de ce taux de 5% en ce qui concerne la partie des bénéficiaires réservés qui dépasserait cinq millions de FB, cette majoration étant

²⁰⁷ Projet de réforme des impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 21-28.

²⁰⁸ *Loc.cit.*

²⁰⁹ *Ibid.*, pp. 11-12.

²¹⁰ *Ibid.*, pp. 13-14.

²¹¹ *Ibid.*, p. 30.

²¹² Depuis quelques années, la FIB réclame à cor et à cri une réforme de la fiscalité. C'est dans ce but qu'est créé en 1955 une institution scientifique, le Centre d'Étude de la Fiscalité, auquel elle confie la mission de repenser le régime fiscal belge, afin de déterminer la formule la plus favorable à l'encouragement du travail et au développement de la productivité. René BRION, Paul HATRY, Jean-Louis MOREAU, Theo PEETERS, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, *op.cit.*, p. 121.

restituée à la société en cas de distribution ultérieure des réserves aux actionnaires ou associés. En outre, cet impôt de 30%, lorsqu'il se rapporte aux revenus distribués, vaudra crédit d'impôt au profit de l'actionnaire ou de l'associé, à concurrence de 15%. Les revenus distribués aux actions seront, en outre, soumis au précompte mobilier de 15% qui devra être retenu sur le niveau imposable. L'impôt des sociétés constituera ainsi un acompte à valoir sur le précompte mobilier de l'actionnaire, tout comme le crédit d'impôt. « Dans l'ensemble, le régime d'imposition des sociétés conduira, dans la majorité des cas, à une taxation moins lourde qu'aujourd'hui des dividendes qui échoient aux actionnaires. Ceci résulte, d'une part, du taux applicable aux bénéficiaires distribués : 42,75% dans le nouveau régime contre 47,2% dans le régime actuel ; d'autre part, de l'imputation du crédit d'impôt et du précompte mobilier sur l'impôt global. »²¹³

Ces deux derniers éléments constitueront une avance de 32% environ sur l'impôt définitif du bénéficiaire, ce qui signifiera que jusqu'à un revenu net imposable d'environ 600.000 FB, aucun supplément d'impôt au titre de revenu d'actions ou de capitaux investis ne sera prélevé. Pour les revenus très élevés cependant, l'impôt définitif dépassera le précompte mobilier. Dès lors, pour la grande masse des contribuables, le nouveau régime d'imposition des sociétés sera plus avantageux que celui d'aujourd'hui qui soumettait les dividendes déjà taxés lors de leur distribution à un nouveau prélèvement à l'impôt complémentaire personnel²¹⁴. Le fameux article 52, pierre angulaire du système fiscal jusqu'à présent qui avait pour objectif d'éviter la double taxation d'un même revenu, est quant à lui supprimé. La taxation en cascade sera donc permise, mais diminuée au quart de l'impôt des sociétés, soit 7,5%, en ce qui concerne les revenus d'actions transmis d'une société à une autre²¹⁵.

Enfin, le projet de loi présente des « dispositions tendant à assurer une meilleure perception de l'impôt », autrement dit des mesures contre la fraude et les « inconvénients » de l'évasion des capitaux, inspirées notamment des conclusions du rapport de la commission Ganshof van der Meersh : « Le renforcement des pouvoirs d'investigation et de contrôle de l'administration répond ainsi à une nécessité technique essentielle autant qu'à un souci de justice et de morale. » Résumons ces dispositions. Les agents chargés du contrôle en matière d'impôts directs disposeront désormais de droits analogues à ceux que possèdent déjà leurs collègues de l'Enregistrement et des Douanes et Accises, de telle sorte qu'ils pourront vérifier sur place l'importance des activités des entreprises. L'administration possèdera également, au stade de la taxation, de nouveaux instruments dont les principaux sont « le droit de recourir à tous les moyens de preuve admis par le droit commun sauf le serment pour établir l'existence et le montant de la dette d'impôt » : une obligation pour le contribuable de communiquer à l'administration ses documents comptables et tous autres documents permettant la détermination des revenus imposables, ainsi qu'un droit de procéder à des investigations auprès de tiers en vue de l'imposition de contribuables. Toutefois, « au stade de la taxation, aucun renseignement ne pourra être requis des établissements de crédit. Le gouvernement a estimé nécessaire de ne pas porter atteinte, à ce stade, au secret bancaire. » Néanmoins, par analogie avec la pratique suivie en France et aux Pays-Bas, les organismes qui accordent divers avantages (subsides, crédits, primes, prêts, garanties, etc.) seront désormais tenus de communiquer à l'administration des Contributions directes, les renseignements fournis par le

²¹³ Projet de réforme des impôts sur les revenus, exposé des motifs, *op.cit.*, pp. 30-33.

²¹⁴ *Loc.cit.*

²¹⁵ *Ibid.*, p. 138.

demandeur et relatifs à ses revenus. De plus, l'administration des Contributions directes sera habilitée à appliquer des amendes administratives, comme peut déjà le faire l'administration de l'Enregistrement : toute infraction à la loi et aux arrêtés relatifs aux impôts sur les revenus pourra être punie d'une amende de 1000 à 20.000 FB²¹⁶.

Telles sont les grandes lignes du projet de réforme globale des contributions directes, que le cabinet a voulu orienter en ce sens : « C'est le progrès social, c'est-à-dire la mise en œuvre de tous les moyens permettant un épanouissement humain de tous les citoyens qui donne son sens à la politique d'un État moderne. Mais aucune transformation profonde des conditions d'accès de la population belge à la culture et au bien-être n'est possible sans une amélioration du développement économique. Pour y atteindre, il faut notamment que le régime fiscal ne décourage pas les éléments les plus dynamiques de l'économie qui sont le travail, l'esprit d'entreprise et l'investissement. »²¹⁷

6) La dernière étape d'un « capitalisme civilisé »

Déposant son rapport cinq mois plus tard, le 1^{er} juin 1962, la commission des Finances a consacré 59 séances à la discussion du projet de loi ; plus de 400 amendements ont été débattus et soumis au vote²¹⁸. Malgré ce travail titanesque d'amendement, les oppositions ne sont pas aussi marquées entre les députés de la commission et le ministre des Finances comme ce fut le cas quarante-trois ans auparavant, en 1919, entre la section centrale dominée par les conservateurs et Léon Delacroix. En l'occurrence, les oppositions existent plutôt dans les coulisses du pouvoir, entre les deux partis de la majorité. Au conseil de cabinet du 11 mai, Dequae témoigne des difficultés pour accorder socialistes et sociaux-chrétiens sur les détails de la réforme²¹⁹. Dans la *Revue Générale* de février 1962, Jean Daloze, prompt à condamner la réforme et l'augmentation des « pouvoirs d'investigation du fisc », prédisait déjà qu'elle secouerait le PSC jusque dans ses fondements face aux socialistes²²⁰. Il écrivait, le mois suivant, qu'il « est absurde de vouloir imposer des thèses socialistes » en matière fiscale²²¹. Les sociaux-chrétiens sont divisés. Un proche de Dequae, Roger Linon, écrit à ce dernier une brochure intitulée « Pas de fantaisie fiscale : ce que pensent de la réforme fiscale des millions de concitoyens » dont les idées sont loin d'être favorables au « système abracadabrant proposé sous le prétexte d'une réforme », malgré toute son admiration pour le Ministre²²².

Au cours de leurs nombreuses séances de débats, trois commissaires en particulier ont expliqué la position des membres de leur groupe politique respectif. Pour le groupe socialiste, le projet réalise « un double objectif de justice sociale et d'expansion économique » et possède un contenu largement positif, notamment une simplification fiscale grâce à la globalisation des revenus et la suppression de l'article 52 des lois coordonnées et son remplacement par une meilleure application du principe *non bis in idem* qui permettait aux holdings de ne pas participer à la charge

²¹⁶ *Ibid.*, pp. 36-39.

²¹⁷ *Ibid.*, p. 42.

²¹⁸ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus, rapport du 1^{er} juin 1962, *Doc.*, Ch., 1961-1962, n° 264/42, p. 1.

²¹⁹ AGR, *Conseil des ministres*, 11 mai 1962, p. 1. Le 28 mai, H. Biron, le chef de cabinet de Tielemans, remet à Dequae un rapport sur les « problèmes restant à régler » entre les deux ministres à propos de la réforme. KADOC, *André Dequae*, farde 848/1, « Lettre et rapport de Biron à Dequae », 28 mai 1962.

²²⁰ Jean DALOZE, « La réforme fiscale est à condamner », *Revue Générale*, février 1962, p. 115.

²²¹ ID., « Réforme fiscale et justice sociale », *Revue Générale*, mars 1962, p. 123.

²²² KADOC, *André Dequae*, farde 838, « Pas de fantaisie fiscale », 8 juin 1962.

fiscale. La lutte contre l'article 52 favorable aux holdings était un thème cher à Tielemans ; que le groupe socialiste souligne à nouveau cette victoire en commission le démontre amplement. Des concessions sont aussi acceptées par le Parti socialiste, qui estime par exemple que la progressivité des barèmes pour les hauts revenus est insuffisante, alors même que les taux d'imposition sur les bénéficiaires de sociétés en Belgique seront beaucoup plus attractifs qu'à l'étranger (51% de *körperschaftsteuer* en Allemagne auquel s'ajoute un impôt sur le capital, 44 à 47% d'impôt des sociétés aux Pays-Bas et 50% en France, 25 à 30% d'*imposta sulla società* en Italie auquel s'ajoute une surtaxe de 15% (*imposta di ricchezza mobile*) sur les revenus supérieurs à 6% du patrimoine, 37,5% d'*income tax* et 12,5% de *profit tax* en Grande-Bretagne²²³). Les socialistes ont également du ravalé leur colère face à la taxation des pensions et face à l'insuffisance dans la répression de la fraude : pas de bordereau de coupons comme en France et pas de levée complète du secret bancaire. La gauche socialiste aurait également souhaité que soit aménagé « un impôt sur le patrimoine »²²⁴, tandis qu'au Parti communiste, Gaston Moulin dépose même un amendement visant à créer un cadastre des fortunes mobilières, aussitôt rejeté par la commission et le ministre des Finances²²⁵.

Côté libéral, C'est le jeune et brillant Willy De Clercq qui prend la parole. Son parti a opéré un tournant à droite sous la direction nouvelle d'Omer Vanaudenhove, après s'être renommé le Parti de la Liberté et du Progrès – *Partij voor Vrijheid en Vooruitgang* (PRL-PVV) en avril 1961. Un nouveau programme, où prédominent les questions socio-économiques et où l'anticléricalisme est abandonné, est adopté. Plusieurs personnalités classées à l'aile droite du PSC-CVP, déçues de la coalition avec les socialistes, rejoignent alors le nouveau PRL-PVV qui promeut une posture de libéralisme économique anti-étatiste, même si Vanaudenhove récuse l'idée de l'avènement d'un parti conservateur voire réactionnaire²²⁶.

Se déclarant favorable à une « évolution du système fiscal », De Clercq veut néanmoins maintenir le cadre actuel de la législation sur les impôts cédulaires, « afin de ne pas supprimer l'avantage indéniable d'une jurisprudence précise et d'une connaissance des détails tant par l'administration que par les contribuables ». Cela signifie également, d'après le député libéral gantois, que la déductibilité des impôts doit être sauvegardée, qu'il serait nécessaire « de ne pas frapper d'un impôt distinct les sociétés, car cet impôt se répercutera fatalement sur les actionnaires », qu'il faut absolument maintenir l'article 52 et l'exclusion de toute double imposition, qu'il faut assainir les finances par des économies et qu'il faut modérer la progressivité de l'impôt. Le projet du gouvernement, au contraire, constituera « une véritable révolution » qui ne satisfait guère les libéraux²²⁷.

Enfin, les commissaires sociaux-chrétiens déposent quant à eux vingt-six amendements au projet. Dequae ne s'inquiète cependant pas d'un manque de soutien de son propre parti. Les élus PSC-CVP acceptent les deux principes de base du projet, à savoir la globalisation de l'impôt et la suppression de la déductibilité, et constatent « que le projet contient plusieurs dispositions heureuses qui témoignent d'un effort réel de simplification ». Les amendements proposés viennent corriger des détails de la réforme²²⁸. Un élu social-chrétien dénonce toutefois le renforcement,

²²³ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus, rapport, *op.cit.*, p. 138.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

²²⁵ *Ibid.*, p. 66.

²²⁶ Pascal DELWIT, *Du parti libéral au MR*, *op.cit.*, p. 46.

²²⁷ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus, rapport, *op.cit.*, pp. 21-26.

²²⁸ *Ibid.*, pp. 27-31.

poussé par Tielemans, de la lutte contre la fraude, évaluée à 15 milliards de FB par an par le gouvernement, soutenant que la législation existante en la matière est amplement suffisante car il faut faire une distinction entre la fraude et l'évasion rendue possible par certaines dispositions légales²²⁹.

Pour un troisième commissaire social-chrétien, la Belgique doit devenir un véritable centre d'attraction financier comme l'est la « City » de Londres en favorisant le capital à risques « de façon beaucoup plus spectaculaire que le prévoit le projet »²³⁰. Au centre d'étude du MIC, le juriste Guy van Fraeyenhoven, futur professeur de droit fiscal à Louvain²³¹, regrette aussi, dans le projet gouvernemental, la levée partielle du secret bancaire (au stade de la réclamation) qui « entraînera une fuite certaine des capitaux »²³². Van Fraeyenhoven estime, en outre, que la réforme serait avant tout inspirée par « la lutte des classes » promue par le Parti socialiste, au lieu de réaliser « une politique de bien commun » que doit défendre le PSC-CVP²³³.

Les principaux amendements acceptés par Dequae et Tielemans sont probablement l'augmentation du précompte immobilier de 15 à 20% et la transformation du précompte mobilier, qui était d'après le projet initial imputable à l'impôt global en proportion du revenu mobilier et non remboursable, en précompte totalement imputable et intégralement remboursable à partir de 1966. Estimant que les principes essentiels de la réforme ne sont pas mis en danger par les vingt-six amendements sociaux-chrétiens, Dequae confirme en commission son hostilité à tout impôt sur le patrimoine, au bordereau de coupons et à la levée complète du secret bancaire, des mesures absentes de la réforme que désirent pourtant Tielemans. Victorieux, Dequae fonde son opposition « sur la psychologie des Belges et les répercussions sérieuses qui entraînent des fuites de capitaux et de titres »²³⁴. L'ensemble du texte est finalement voté par quinze voix contre deux et deux abstentions au sein de la section centrale de la commission²³⁵.

Les débats à la Chambre sont entamés dès le 6 juin. Lorsque Dequae prend la parole, les députés comprennent instantanément qu'il s'agit d'une réforme historique, celle de la globalisation des revenus, qui permettra à la Belgique de mettre en harmonie son système fiscal avec celui des pays membres du Marché commun. « *Ik geloof dat het noodzakelijk is het verouderd, onevenwichtig en scheefgetrokken cedulair systeem dat in de meeste landen voor de oorlog 1914-1918 was ontstaan – in ons land in 1919 – te vervangen door een modern, evenwichtiger, en ook een rechtvaardiger belastingsysteem, zoals dit overigens in de meeste, zomet in alle landen die op een gelijk ontwikkelingspeil als het onze gekomen zijn, reeds in voege is.* »²³⁶

Au cours des jours qui suivent, les interventions des députés reflètent les positions de leur groupe respectif au sein de la commission des Finances. Ce sont les libéraux du PLP-PVV qui prennent le plus la parole pour attaquer le projet – De Clercq en tête – déçus d'avoir été rejetés dans l'opposition. La ligne d'attaque libérale tient de la rengaine habituelle : le projet accroît trop

²²⁹ *Ibid.*, p. 48.

²³⁰ *Ibid.*, p. 51.

²³¹ Edoardo TRAVERSA, *Des idées et des hommes*, *op.cit.*, p. 11.

²³² Guy VAN FRAEYENHOVEN, *Premier bilan de la réforme fiscale*, Bruxelles, CEPIC, 1962, p. 5.

²³³ *Ibid.*, p. 14.

²³⁴ Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus, rapport, *op.cit.*, pp. 32-33.

²³⁵ *Ibid.*, p. 240.

²³⁶ Je pense qu'il est nécessaire de remplacer le système cédulaire dépassé, déséquilibré et faussé qui était apparu dans la plupart des pays avant la guerre de 1914-1918 - dans notre pays en 1919 - par un système fiscal plus moderne, plus équilibré et aussi plus juste, comme c'est déjà le cas dans la plupart, sinon dans tous les pays qui ont atteint un niveau de développement similaire au nôtre. Projet de loi portant réforme des impôts sur les revenus, *Ann. Parl., Ch.*, 1961-1962, séance du 6 juin 1962, p. 18.

durement la fiscalité sur les revenus, en particulier sur l'épargne mobilière, et ne promet pas d'économies budgétaires. En oubliant le volet d'économies, Dequae se serait « laissé envoûter par les sirènes du “brain-trust” socialiste »²³⁷. Même la richesse immobilière sera trop taxée avec la réforme, avance-t-on, alors que d'après un rapport gouvernemental de 1947, « la moitié des logements ont un siècle d'âge et plus, 13% des habitations sont absolument dépourvues de WC, 93% n'ont pas de salle de bain et 51% ne sont pas raccordées à la distribution d'eau »²³⁸. Et puis, la réforme n'apporterait aucune simplification significative, que du contraire, faisant dire à l'élu Paul Kronacker : « Un spécialiste fiscal bien connu et qui ne manque d'ailleurs pas d'humour, me disait il y a quelques jours : “après cela, pour faire ma déclaration d'impôt, je serai obligé de consulter un expert.” »²³⁹

En outre, la réforme serait un bouleversement trop brutal, risquant de perturber voire de paralyser l'activité économique. D'ailleurs, à en croire René Lefebvre, qui souhaite « prémunir l'épargne contre la voracité du fisc », un véritable cri d'alarme a été lancé par la plupart des groupements professionnels, en particulier contre la suppression de la déductibilité. Il cite la FIB, la Fédération nationale des Chambres de Commerce, le Comité des Petites et Moyennes Entreprises des Chambres de Commerce, la Concentration nationale des indépendants et des Classes moyennes, la Fédération nationale des Classes moyennes, le *Nationaal Christelijke Middenstandsverbond*, l'Union nationale des Classes moyennes, la *Christelijke Federatie voor Vrije Beroepen*, la Fédération nationale des Professions libérales et intellectuelles, la Défense nationale, le MIC, la Chambre de Commerce de Bruxelles, le conseil de l'Ordre du Barreau de Bruxelles, l'Union fédérale des Associations de Crédit professionnel de Belgique, le Conseil national des Femmes belges, la Fédération belge des Femmes diplômées des Universités, l'Association des Femmes juristes, la Fédération nationale des Femmes de Carrières libérales et commerciales, le Centre d'étude des Agents de Change de Belgique et le Groupement national des Cadres. Tous se sont offusqués de la réforme. « Vous ne pouvez sacrifier la classe moyenne belge », clame Lefebvre avec une certaine grandiloquence²⁴⁰.

Le libéral bruxellois Jacques Van Offelen ajoute que la limite de 50% à l'accroissement de la charge fiscale sur tout revenu « peut être changée par un autre projet de loi, suivant des circonstances imprévues, alors que la déductibilité constituait un barrage permanent. » La réforme fiscale, conclut-il, n'apporte « ni simplification, ni justice » et fera « hausser l'ensemble de la fiscalité » ce qui comporte « de lourdes menaces pour l'avenir »²⁴¹. Un autre libéral, Jacques Van der Schueren, met en garde le Parlement que la réforme effrayera les investisseurs étrangers qui sont « attentifs à l'évolution fiscale de la Belgique », car jusqu'à présent, le système fiscal belge était « plus avantageux que dans les autres pays de la Communauté » européenne et a permis d'attirer plusieurs milliards entre 1958 et 1961²⁴². Ainsi, aux yeux des libéraux, la réforme serait avant tout l'œuvre des socialistes et « aura eu comme père véritable, dans cette adultère que constitue l'actuel gouvernement, le ministre, adjoint aux Finances, M. Tielemans. »²⁴³

²³⁷ *Ibid.*, séance du 13 juin 1962, p. 37.

²³⁸ *Ibid.*, p. 12.

²³⁹ *Ibid.*, p. 37.

²⁴⁰ *Ibid.*, séance du 12 juin 1962, pp. 2-4.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 52.

²⁴² *Ibid.*, séance du 13 juin 1962, p. 5.

²⁴³ *Ibid.*, p. 8.

Du côté communiste, c'est l'inverse même du point de vue libéral. Le gouvernement et sa majorité – le « ministère bicéphale des Finances » – ont subi, pour Gaston Moulin, « la pression de milieux extérieurs » qui « sont précisément les milieux réactionnaires de la haute finance et des holdings, qui auraient dû subir les rigueurs d'une véritable réforme fiscale et qui, depuis trop longtemps déjà, ont bénéficié dans le passé d'une législation fiscale avantageuse. Or, par la présente réforme, ils bénéficient de nouveaux avantages ! »²⁴⁴ L'élu communiste reproche aux socialistes, à Tielemans en particulier, de ne pas avoir milité pour l'introduction du double bordereau de coupons et de la levée totale du secret bancaire, alors même que les revenus mobiliers qui échapperaient au fisc s'élèveraient à 20 milliards de FB (le gouvernement l'évaluait à 15 milliards au sein de la commission des Finances). Aux yeux de Moulin, le précompte mobilier ne sera qu'une « farce » qui touchera essentiellement les petits épargnants, les hauts revenus ayant les moyens de partir à l'étranger où il n'y a pas de précompte²⁴⁵.

Le président du PSC-CVP Paul Vanden Boeynants faisant remarquer que c'est contradictoire avec ce que disent les libéraux, Moulin répond du tac au tac : « Nous ne sommes pas dans le même panier. Nous combattons naturellement les intérêts des grosses sociétés. Nous savons que le PLP est là pour les défendre. A chacun son boulot. » Et d'enfoncer le clou en déclarant que les exonérations des plus-values, que le ministre adjoint Tielemans combattait pourtant en 1959, « sont des avantages inouïs que l'on accorde à la fois aux spéculateurs fonciers et aux sociétés à portefeuille que l'on appelle les holdings »²⁴⁶.

Le socialiste liégeois André Cools donne en quelque sorte raison à Moulin jusqu'à un certain point. Le PSB, affirme-t-il, a manifesté pour la globalisation des revenus, pour des taux progressifs plus élevés de taxation des hauts revenus par la suppression du plafond de 50% et pour la levée complète du secret bancaire. Mais « à aucun moment, le compromis gouvernemental n'a permis au PSB de laisser espérer aux citoyens modestes la réalisation complète de la justice fiscale. » Cools y voit la mainmise de la droite conservatrice du PSC-CVP, mise au pied du mur par les offensives du PLP dans la presse, et de l'effacement des représentants sociaux-chrétiens des syndicats dans la négociation de la réforme fiscale. Alors que la FGTB et la CSC s'étaient prononcées en faveur de la levée du secret bancaire, le PSB avait déposé un amendement en vue de le permettre au stade de la vérification des revenus : « Cet amendement qui s'inspire de règles adoptées par la plupart des grands pays démocratiques modernes, tant de ce côté-ci de l'Atlantique que de l'autre, a été malheureusement rejeté par manque de soutien de la part de nos collègues PSC. »²⁴⁷

Et d'ajouter, sur base du *Rapport sur le revenu national de la Belgique, de 1948 à 1954* établi par la commission du revenu national, présidée par Fernand Baudhuin, que la fraude fiscale représenterait 33% des revenus déclarés par les artisans, commerçants et chefs d'entreprises. Pour les avocats et les avoués, le revenu déduit de la statistique fiscale représenterait 70% du revenu réel ; pour les notaires, le pourcentage correspondant serait évalué à 85%²⁴⁸. Si Cools affirme que le Parti socialiste continuera de mener « sans répit » la lutte contre la fraude fiscale, on décèle néanmoins avec aisance une déception profonde dans le chef des socialistes vis-à-vis de la réforme fiscale, qui délaisse bon

²⁴⁴ *Ibid.*, séance du 12 juin 1962, p. 6.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 7.

²⁴⁶ *Loc.cit.*

²⁴⁷ *Ibid.*, pp. 36-37.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 39.

nombres de propositions émises par la commission Ganshof van der Meersch. Le président socialiste Léo Collard ajoute à ce propos :

« Comme le ministre Tielemans le rappelait, il y a quelques semaines, aux banquiers, c'est une anomalie qu'en Belgique l'essentiel de la fortune mobilière soit détenu sous une forme occulte. On ne comprend pas pourquoi les actions et les obligations ne seraient pas détenues sous forme nominative comme cela se pratique dans d'autres pays, aux États-Unis et dans le Royaume-Uni. L'anonymat conduit à une évasion massive, à une véritable fuite devant les responsabilités associées à la fortunes mobilière. Sans doute, les dispositions prévues dans le projet permettront-elles d'endiguer et de limiter cette fraude, mais nous continuons à estimer que la répression eut été plus complète et plus efficace si l'on avait instauré le bordereau de coupons et qu'on eût prescrit la levée du secret bancaire ; nous regrettons qu'il n'en soit pas ainsi. Ces réserves ne doivent cependant pas masquer l'essentiel. La Belgique sera enfin dotée d'un système cohérent, logique et équitable et adapté à l'expansion économique et au progrès social. L'essentiel c'est l'impôt sur le revenu global, l'impôt des sociétés, la suppression de la déductibilité, l'amélioration de la progressivité et l'élimination de privilèges inadmissibles. (...) Dans l'immédiat, le bilan est suffisamment positif pour que nous lui accordions notre vote. »²⁴⁹

Quant aux interventions des députés sociaux-chrétiens, aucune ne résume mieux la position ambivalente du PSC-CVP que les quelques mots de leur président Vanden Boeynants : « Je ne suis pas un admirateur inconditionnel de cette réforme fiscale. Hier, des membres du PSB ont dit : cette réforme fiscale n'est pas socialiste. Et je le comprends. Moi je dis : cette réforme n'est pas une réforme sociale-chrétienne. »²⁵⁰

Malgré de telles réserves exprimées dans l'hémicycle parlementaire, les sociaux-chrétiens assurent qu'ils voteront la réforme car elle intègre des positions importantes de la droite PSC-CVP : immunité des plus-values, cumul du revenu des époux, maintien du secret bancaire, absence du bordereau nominatif de coupons. Contrairement aux socialistes soucieux de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale à l'aide de mesures coercitives, ils estiment qu'il faut protéger au maximum la fiscalité libérale du pays afin de ne pas pousser les détenteurs de capitaux à fuir à l'étranger. « Nous avons une mentalité particulière, en Belgique, qui est de considérer que tout ce que l'on nous arrache au nom de l'impôt est véritablement injuste », explique le rapporteur de la commission des Finances, le PSC Albert Parisi²⁵¹. On peut rapprocher la position des sociaux-chrétiens belges à celle des conservateurs britanniques, qui voient dans le capitalisme une véritable matrice de la démocratie, parce qu'il permet la cohabitation harmonieuse des petites fortunes et des grandes, rendant dangereuses autant qu'absurdes les tentatives socialisantes d'accaparement fiscal des richesses massivement détenues par quelques-uns²⁵². En séance du 12 juin, le député namurois Albert Servais rapporte, à dessein, la vision de la fiscalité par le chanoine Leclercq, formulée dans un discours prononcé à l'Institut des Hautes Études de Belgique en 1937 :

« Après avoir observé que l'impôt juste doit être proportionné aux ressources de chacun, le chanoine Leclercq observe qu'à côté de l'impôt juste, il y a évidemment l'impôt pénible et il ajoute : "les hommes n'aiment pas payer l'impôt et aucun prédicateur, aucun moraliste, aucun système politique n'est parvenu jusqu'ici à changer cette tendance profonde de la nature humaine si générale, si constante, sous tous climats en tous temps, qu'à

²⁴⁹ *Ibid.*, séance du 13 juin 1962, p. 32.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 25.

²⁵¹ *Ibid.*, séance du 12 juin 1962, p. 26.

²⁵² Martin DAUNTON, « Consensus fiscal ou préthatchérisme ? Les conservateurs face à la question fiscale, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'arrivée aux affaires de Margaret Thatcher (1945-1979) » dans Clarisse BERTHEZENE, Jean-Christian VINEL (dir.), *Conservatismes en mouvement : une approche transnationale au 20^e siècle*, Paris, EHESS, 2016, pp. 104-106.

mon sens, elle suffit à démontrer l'existence d'une nature humaine. Comme chacun cherche à échapper à l'impôt et que l'établissement de l'impôt juste suppose ce qu'on appelle chez nous l'inquisition fiscale, et vous savez les protestations que celle-ci soulève. C'est une question de psychologie, non de justice.»²⁵³

C'est une réforme fiscale finalement bien étrange qui est sur le point d'être votée à la Chambre. Attaquée par l'opposition libérale et communiste, elle n'est pleinement revendiquée ni par les socialistes ni par les sociaux-chrétiens de la majorité. Mécontentant tout le monde, y compris l'opinion publique²⁵⁴, patronat et syndicats inclus²⁵⁵, elle est pourtant le fruit d'un compromis historique entre les deux plus grandes forces politiques du pays, qui n'ont presque jamais gouverné ensemble jusqu'alors dans une coalition bipartite. Le 15 juin, c'est officiel ; 142 députés répondent oui, 35 répondent non, 7 s'abstiennent. La suppression des impôts cédulaires et leur remplacement par un impôt global est adoptée²⁵⁶.

L'approbation du projet à la Chambre ne signifie pas encore la fin du calvaire. Dans les semaines qui suivent, la commission des Finances du Sénat touche au fondement du projet en y réintroduisant la déductibilité des sommes versées au fisc, sur l'insistance du rapporteur de la commission, Jean Van Houtte²⁵⁷. Le gouvernement intervient pour s'y opposer, restituant le projet dans sa formulation initiale. Il obtient finalement gain de cause et fin octobre 1962, la réforme est définitivement votée²⁵⁸. Pour reprendre les mots de l'économiste Jacques Nagels, la réforme globale des contributions directes constitue la dernière étape de la mise en place d'un « capitalisme civilisé » en Belgique après la Seconde Guerre mondiale²⁵⁹.

²⁵³ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, p. 47.

²⁵⁴ En janvier 1962, une étude de psychologie des contribuables belges est remise au chef de cabinet de Dequae. On peut notamment y lire : « Comme on pouvait s'y attendre, cette étude n'a rien découvert de neuf sur le fait que le Belge a tendance à montrer manifestement sa méfiance envers toute réglementation fiscale, et certainement quand celle-ci prend une forme draconienne où, par une seule formule, on veut remédier à quantité de maux. (...) Il est tout à fait normal que beaucoup de Belges aient condamné la réforme fiscale tout en n'étant même pas informés de son contenu et, qui plus est, tout en étant incapables de se faire une idée exacte de la portée des mesures envisagées. » KADOC, *André Dequae*, farde 844-2, « Le contribuable : une étude de motivation », janvier 1962.

²⁵⁵ Des dizaines de témoignages d'opposition à la réforme en provenance d'organisations syndicales, professionnelles et patronales diverses sont retranscrites par Roger Linon dans sa brochure adressée à Dequae, le 8 juin 1962. KADOC, *André Dequae*, farde 838, « Pas de fantaisie fiscale », *op.cit.*, pp. 25-47. D'autres lettres d'organisations professionnelles et de syndicats protestant contre la réforme sont classées dans les archives du ministre des Finances. *Ibid.*, farde 844/2.

²⁵⁶ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 15 juin 1962, p. 101.

²⁵⁷ AGR, *Conseil des ministres*, 27 juillet 1962, pp. 12-13.

²⁵⁸ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 820.

²⁵⁹ Jacques NAGELS, « Le modèle belge de capitalisme » dans Pascal DELWIT, Jean-Michel DE WAELE, Paul MAGNETTE (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, p. 170.

7) Épilogue : « La réforme fiscale de 1962 (...) a vécu. »

La nouvelle fiscalité est mise en application par étapes successives, tandis qu'un groupe de fonctionnaires est constitué dès avril 1962 pour en préparer l'exécution¹. L'impôt des sociétés s'applique à partir de 1963. En revanche, l'impôt des personnes physiques (IPP) n'entre en vigueur qu'en 1964. Se confirme très rapidement l'importance de la taxation sur les revenus du travail, qui connaît un envol depuis la Seconde Guerre mondiale. En 1967, l'IPP représente 13,51% des recettes fiscales (dont 8,62% provient de l'IPP sur les indépendants, qui forment environ 24% de la population économiquement active en 1960²) ; s'y ajoutent 18,06% provenant des précomptes professionnels. La fiscalité sur les revenus de capitaux mobiliers, au contraire, reste relativement faible au sein du pays, comme durant l'entre-deux-guerres. L'impôt sur les bénéfices de sociétés ne représente que 1,41% des recettes fiscales et le précompte mobilier 3,64% en 1967³. Une pression fiscale croissante sur les revenus du travail et largement limitée sur les revenus mobiliers, c'est la réalité que connaît la Belgique à l'heure des *Golden Sixties* et de son entrée dans « l'ère du Keynésianisme »⁴. Il est faux de croire que cette période de prospérité économique s'est accompagnée d'une augmentation *globale* de la fiscalité. Comme l'écrit Gaston Eyskens dans ses mémoires, la « politique de bien-être dans les années 1960 » est rendue possible « par une libéralisation du marché des capitaux pour les investissements du secteur privé »⁵. Ce mouvement de libéralisation des capitaux ne s'est pas subitement réalisé à partir des années 1980. Comme dans la France des Trente Glorieuses, l'interventionnisme et le dirigisme de l'État keynésien vont de pair avec des aspirations technocratiques à la libéralisation et à la modernisation des structures de l'économie⁶.

La part grandissante de l'imposition des revenus du travail dans le système fiscal est telle que les taxes indirectes, qui représentaient encore 59% des recettes fiscales en 1967, n'en rapportent plus que 37,5% en 1981, le reste provenant des contributions directes. Les précomptes professionnels forment à eux seuls 38,22% du total des impôts ; la TVA, introduite en 1970, suivant derrière à 26,57%⁷. Fernand Baudhuin, critique de la réforme de 1962, n'y voyait que le maintien de l'ancienne fiscalité avec de nouvelles dénominations : des précomptes à la place de la contribution foncière, de la taxe mobilière et de la taxe professionnelle⁸. En réalité, force est de constater que le nouveau système, certes modelé sur les anciennes cédules, a accéléré l'augmentation du poids de la fiscalité sur les revenus du travail dans le total des impôts. Le plafond du taux moyen de 50% du revenu total pouvant être taxé est rapidement dépassé au cours des

¹ KADOC, *André Dequae*, fardé 848/1, « note pour le Ministre », 29 juin 1962.

² Guy VANTHEMSCHE, « Salariats et marchés du travail », *op.cit.*, p. 26.

³ Calculs sur base du Budget des Voies et Moyens pour 1967, *Doc.*, Ch., 1966-1967, n° 4/I-1.

⁴ Formulation de André MOMMEN, *The Belgian economy*, *op.cit.*, p. 122.

⁵ Gaston EYSKENS, *Mémoires*, *op.cit.*, p. 1196.

⁶ Nicolas DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, *op.cit.*, p. 387.

⁷ Budget des Voies et Moyens pour 1967, *op.cit.* ; Budget des Voies et Moyens pour 1981, *Doc.*, Ch., 1980-1981, n° 4/I-1.

⁸ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *op.cit.*, p. 292.

années 1960 et 1970, pour atteindre 67,5% en 1980 ; le taux marginal supérieur de 55% est alors passé à 72%. En 1980, la pression fiscale atteint 43,1% du revenu national⁹.

Par contre, Baudhuin a raison lorsqu'il critique le nouveau système pour avoir généralisé « la disparition de la fiscalité des revenus étrangers, qui en pratique furent presque totalement encaissés en dehors du pays, sans incidence fiscale belge »¹⁰. En effet, la fraude des revenus mobiliers passe de 60,2% de l'ensemble de la matière imposable en 1966 à 71,5% en 1970 et à 83% en 1974. Elle atteint 89,1% en 1980¹¹. En chiffres absolus, la perte totale d'impôt imputable à la fraude et à la sous-estimation fiscales passe de 27,3 milliards en 1966 à 100,1 milliards en 1975¹². Selon l'économiste Max Frank, le décile des contribuables belges aux revenus les plus bas sont responsables de 0,2% des 146,9 milliards de FB fraudés et évadés en 1977. Les 5% des contribuables aux revenus les plus élevés, qui détiennent la part la plus importante des valeurs mobilières (73,1% de la fortune mobilière en 1977 est détenue par les 10% les plus riches¹³), sont par contre responsables de 54,6% de ce montant : cela signifie qu'un contribuable du premier décile frauderait, en moyenne, 617 FB en 1977 ; un contribuable des cinq derniers centiles soustrairait, en moyenne, 346.468 FB à l'impôt¹⁴.

Ainsi, la réforme globale de 1962, avec ses compromis politiques entre socialistes et sociaux-chrétiens sur l'absence de levée du secret bancaire, l'absence de cadastre des fortunes, l'absence de bordereaux nominatifs aux coupons, voit l'histoire se répéter comme durant les années 1920, suite à la réforme de 1919. Dans ses publications, Frank formule de nombreuses suggestions pour lutter contre l'évasion et la fraude des fortunes mobilières, mais il ne sera jamais écouté. « Nous pensons notamment à la levée du secret bancaire, à l'établissement du cadastre des fortunes et à l'impôt sur le patrimoine... Sauf à cadénasser le pays, le professeur Frank souhaite-il favoriser les placements à l'étranger ? » peut-on lire dans un bulletin de la Fédération des Entreprises Belges (FEB) en 1978¹⁵. Il faut attendre les années 1980 pour voir se réaliser la « solution » aux yeux des milieux financiers et patronaux ainsi que des politiques sociaux-chrétiens et libéraux, rappelant allègrement les mesures prises en 1930 par le gouvernement Jaspar : une élimination des différences en matière d'imposition existant entre la Belgique et l'étranger. La Belgique, pays déjà très avantageux pour les capitaux mobiliers, doit le devenir davantage.

Sur le plan mondial, les années 1980 sont celles d'un retour du libéralisme. La Belgique traverse alors depuis quelques années une grave crise budgétaire et financière¹⁶. « L'État-providence est malade », écrit l'historien et sociologue français Pierre Rosanvallon en 1981¹⁷. Le diagnostic est

⁹ Max FRANK, « A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques en Belgique, ainsi que de leur déséquilibre (1955-1980) », dans Max FRANK (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1950-1980*, Bruxelles, Bruylant, t. IV-2, 1988, pp. 1034-1038.

¹⁰ Fernand BAUDHUIN, *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, *op.cit.*, p. 294.

¹¹ AGR, MF/SG. *Services généraux*, farde 7, « Fraude et sous-estimation fiscales en Belgique : méthodes, ampleur et remèdes. Exposé de Max Frank devant les commissions des Finances », 22 janvier 1975. Voir aussi Max FRANK, « A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques (...) », *op.cit.*, p. 1050.

¹² ID., « Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995/35, n° 1620-1621, p. 6.

¹³ ID., « L'introduction en Belgique d'un impôt annuel sur le patrimoine des particuliers », *op.cit.*, p. 136.

¹⁴ ID., *La fraude fiscale en Belgique : 100 milliards en 1975, plus de 140 milliards en 1977 ?*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1977, pp. 9-11.

¹⁵ Bulletin de la FEB, *La taxation du patrimoine des particuliers en Belgique*, 10 novembre 1978, p. 3725. Voir aussi Jacques MODEN, Jean SLOOVER, *Le patronat belge, discours et idéologie, 1973-1980*, Bruxelles, CRISP, 1980, p. 190.

¹⁶ Reginald SAVAGE, *Économie belge 1953-2000*, *op.cit.*, p. 633.

¹⁷ Pierre ROSANVALLON, *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981, p. 7.

simple et également transposable à la Belgique : les dépenses sociales croissent beaucoup plus vite que les recettes. Les organisations patronales et les fractions politiques conservatrices estiment que le poids de la fiscalité a atteint en Belgique des niveaux désormais infranchissables qui conduisent au développement du travail au noir, à la fraude fiscale, à la fuite des capitaux, à l'affaiblissement de l'esprit d'entreprise et de créativité¹⁸.

La fameuse courbe décrite par l'économiste américain Arthur Laffer se popularise ; l'économiste de Louvain Paul De Grauwe estime ainsi, dans une étude de 1982, que tout accroissement de la pression fiscale de l'ordre de 1% du revenu national entraîne, dans les trois années qui suivent, un développement du travail en noir de 0,85%. En d'autres termes, quand les pouvoirs publics augmentent l'impôt de 1%, ce seraient 0,85% du PNB qui passent dans le circuit clandestin¹⁹.

Les années 1980 vont donc être une période importante de reformulation de la politique fiscale, en particulier à partir du gouvernement libéral-social-chrétien Martens V. L'objectif des autorités consiste à maîtriser le déficit budgétaire et à baisser les coûts de production pour les entreprises. Les taux marginaux supérieurs commencent à être réduits, les bases d'exonération sont élargies et des avantages fiscaux sont créés, tels que la réduction de l'impôt des sociétés, des zones franches (sans impôt), des centres de coordination pour les multinationales et des incitants fiscaux pour favoriser l'entrée de capitaux dans le pays²⁰.

Fin 1983, l'IPP est déglobalisé par le ministre des Finances Willy De Clercq. « La réforme fiscale de 1962 qui avait introduit la globalisation des revenus imposables, a vécu », dit alors un député libéral²¹. Le précompte mobilier, relevé de 20% à 25% (il est à 30% en 2020, avec quelques exceptions), devient « libératoire » : les contribuables assujettis à l'IPP ne sont plus tenus de mentionner dans leur déclaration annuelle à cet impôt, leurs revenus de capitaux mobiliers. Il s'agit d'une modification fondamentale de la philosophie fiscale issue de la réforme de 1962, similaire à la réorientation de la politique fiscale en 1930 avec la suppression de la supertaxe. Puisque les grandes fortunes dissimulent leurs capitaux à l'étranger, cela signifie que les impôts existants sont trop vexatoires et antiéconomiques pour être efficaces, se dit-on au sein de la droite libérale et sociale-chrétienne. Aux yeux des socialistes, des écologistes et des communistes, il s'agit au contraire d'une légalisation de la fraude et de l'évasion de capitaux mobiliers, qui atteignent 233 milliards en 1983 (avant l'introduction du précompte libératoire), dont 201 milliards pour les 10% les plus riches²².

Grâce au caractère libératoire du précompte mobilier, le secret bancaire en ressort renforcé. Dans ce domaine, note d'ailleurs Frank en 1995, la législation belge est restée plus laxiste que dans la plupart des pays de la CEE²³. Et pourtant, comme dans les années 1930 à la suite du renouveau du paradis fiscal belge, la fraude et l'évasion de capitaux ne disparaissent pas pour autant : elles atteignent 400 à 550 milliards en 1993²⁴. En 2020, les économistes Thomas Torslov, Ludvig Vier

¹⁸ Jacques MODEN, Jean SLOOVER, *Le patronat belge, op.cit.*, p. 189.

¹⁹ Paul DE GRAUWE, *Fiscalité et économie*, Bruxelles, Institut de l'entreprise, 1982, p. 6.

²⁰ André MOMMEN, *The Belgian economy, op.cit.*, p. 187.

²¹ Projet de loi portant des dispositions fiscales et budgétaires, *Ann. Parl., Ch.*, 1983-1984, séance du 22 novembre 1983, p. 594.

²² Marcel GERARD, Christian VALENDUC, « Les recettes fiscales au cours des années 1980 », dans Institut Belge des Finances publiques, *Histoire des Finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Academia Press, Gand, 1993, p. 147.

²³ Max FRANK, « Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales », *op.cit.*, p. 39.

²⁴ Max FRANK, « Dette publique, plan global et impôt exceptionnel sur le patrimoine », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995/25, n° 1490, p. 21. Face au refus de lever le secret bancaire (art. 318 du CIR 92), la Belgique est toutefois mise sur liste grise par le G20 en

et Gabriel Zucman placent la Belgique parmi les six paradis fiscaux européens, aux côtés des Pays-Bas, du Grand-Duché de Luxembourg, de l'Irlande, de Chypre et de Malte, bien que les capitaux étrangers attirés dans le plat pays restent moins élevés que dans les cinq autres nations²⁵.

2009. Une levée partielle du secret bancaire, sous certaines conditions, est alors obtenue en 2011 (nouvel art. 322 du CIR 92). Caroline BLONDIAU, *La levée du secret bancaire fiscal*, mémoire, ULB, 2015, p. 46.

²⁵ Thomas TORSLOV, Ludvig VIER et Gabriel ZUCMAN, « The missing profits of nations », *Word Inequality Database*, n° 2020/12, avril 2020, p. 21.

Conclusion

Depuis l'indépendance du pays en 1830, la Belgique s'est construite comme un havre fiscal pour les capitaux mobiliers belges et étrangers. Soutenus par l'élite financière et patronale, les conservateurs catholiques et les libéraux, solidement accrochés au portefeuille du ministère des Finances tout au long des XIX^e et XX^e siècles, ont résolument défendu, avec plus ou moins de succès, la prédominance de principes libéraux protégeant les fortunes mobilières placées en Belgique face à l'application des politiques fiscales.

Ce libéralisme fiscal, dont les racines à l'échelle européenne remontent jusqu'à John Locke au XVII^e siècle, se veut moralement protecteur des avoirs de chaque citoyen en empêchant toute intrusion fiscale de l'État dans les affaires des individus sans leur consentement. Il se justifie aussi économiquement : la protection des capitaux favorise théoriquement leur concentration au sein du pays et leur investissement dans l'économie nationale, tandis que les politiques de taxation visant ces capitaux tendent à entraîner leur fuite dans d'autres havres fiscaux étrangers, déstabilisant la monnaie et fragilisant les budgets et les possibilités d'emprunts de l'État.

Ces principes libéraux de protection des fortunes s'incarnent dans une série de mécanismes farouchement défendus par l'élite politique conservatrice et financière de Belgique tout au long de la période étudiée : respect absolu du secret bancaire – une notion juridique certes floue dont on ne trouve guère de sanctions légales claires au XIX^e et dans les premières décennies du XX^e siècle, absence de bordereau nominatif des titres d'actions et d'obligations, absence de cadastre des fortunes, taxation modérée voire inexistante des différents revenus de valeurs mobilières avec presque systématiquement des taux inférieurs pour les ressortissants étrangers, absence d'impôt général sur le patrimoine.

Ainsi, dès la révolution de 1830, le serment accompagnant la déclaration des avoirs mobiliers à la taxe successorale est supprimé sans plus de cérémonie, malgré les déficits budgétaires ; c'était là un symbole inique de l'injuste régime fiscal néerlandais, jugeait-on parmi la bourgeoisie et la noblesse belge. C'est là probablement aussi un symbole pionnier de toute l'histoire fiscale du pays.

La Belgique a réussi l'exploit de conserver les contributions directes imposées par les révolutionnaires français dans les années 1790 jusqu'en 1919, surpassant là tous les autres pays européens. Les trois vieilles contributions, la contribution foncière, la patente et les bases indicielles de la contribution personnelle, délaissent presque entièrement les revenus mobiliers pendant plus de 120 ans, permettant au plat pays de devenir un paradis fiscal attractif là où les autres nations européennes adoptent les unes après les autres les premiers impôts progressifs sur chaque type de revenus au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. Outre la défense des fortunes des capitalistes installés en Belgique, catholiques comme libéraux ont compris que toute réforme de ces trois impôts, étroitement liés au suffrage censitaire et puis au vote plural, aurait des conséquences électorales punitives en causant la colère de la bourgeoisie censitaire.

Plusieurs ministres des Finances, avec le concours d'une administration gênée par ce libéralisme fiscal dominant et à la recherche de moyens plus sophistiqués pour appliquer les impôts existants, s'essayaient cependant à la réforme à plus d'une occasion. Ainsi en est-il des libéraux Veydt et Frère-Orban entre 1847 et 1851, dans leurs efforts infructueux de rétablir la déclaration assermentée des avoirs mobiliers à la taxe successorale et le droit en ligne directe. Leur parti se divise durement sur la question, sans compter l'opposition des cléricaux ; la crise ministérielle qui en résulte isole complètement les quelques défenseurs d'une fiscalité moralisatrice anti-fraude, qui

voyaient dans le serment autant un outil de justice sociale que de redressement budgétaire, dans la foulée de la grave crise de Flandre et de la terreur provoquée par la Révolution parisienne.

Ainsi en est-il également du libéral Charles Graux en 1883. Ses tentatives de réformer la patente sur les bénéfiques des sociétés anonymes et d'atteindre à la confidentialité garantie par les instituts bancaires se heurtent à une opposition non seulement des catholiques et d'une partie des libéraux doctrinaires, mais aussi à la majeure partie de l'électorat censitaire. La bourgeoisie se détourne en effet du cabinet libéral aux élections de 1884, en pleine guerre scolaire que l'opposition cléricale instrumentalise à son profit face aux besoins budgétaires pressants qui nécessitent une augmentation conséquente des impôts.

Seul le démocrate-chrétien Michel Levie parvient, en 1913, à maintenir une cohésion suffisante entre les deux ailes du Parti catholique, au pouvoir depuis trente ans, pour obtenir le vote de la réforme de la patente en impôt sur les bénéfiques des sociétés anonymes. Il aura fallu le risque accru d'une guerre européenne pour le permettre. Forcé de trouver de nouvelles ressources pour financer les dépenses militaires croissantes dans un contexte de méfiance généralisée entre grandes puissances occidentales, Levie est toutefois forcé d'abandonner ses mesures les plus controversées aux yeux de la droite cléricale. Une fois n'est pas coutume, l'atteinte au secret bancaire et la déclaration assermentée des valeurs mobilières aux droits de succession passent à la trappe.

Militant ardemment pour l'adoption d'impôts à taux progressifs sur l'ensemble des revenus, y compris mobiliers, ainsi que des droits de succession à taux progressifs et en ligne directe, les premiers élus socialistes échouent tout aussi lamentablement que le fisc et les quelques ministres réformateurs à obtenir un changement radical des vieilles contributions révolutionnaires. Profondément respecté dans tous les partis politiques pour ses connaissances et son expertise, Hector Denis cherche, sans succès, à copier nombre de pays voisins qui ont enclenché le processus de la réforme fiscale dans les années 1890 et 1900 au nom du positivisme comtien qui lui est cher. Mais la majorité catholique ne veut pas en entendre parler, tandis que les banques belges se gorgent de plus en plus de capitaux étrangers, notamment ceux de France, grâce à l'absence d'impôt sur les revenus mobiliers et à la grande confidentialité offerte au sein des établissements financiers face au fisc impuissant.

La Première Guerre mondiale constitue une césure dans l'histoire financière belge. L'administration et les autorités politiques belges résistent pourtant admirablement aux désirs de l'occupant allemand d'introduire de nouveaux impôts progressifs sur les revenus et les fortunes mobilières semblables à l'*Einkommensteuer* prussien. Et lorsqu'un tel impôt est finalement créé de force en 1917, les Belges le fraudent avec facilité, puisqu'il dépend d'une simple déclaration que personne ne remplit. Le gouvernement général allemand ne réussit guère à mettre la main sur les fortunes mobilières placées dans les banques belges à travers l'impôt.

Les taxes existantes ont toutefois été aggravées par l'administration belge afin d'éviter la banqueroute totale face aux contributions de guerre exigées mensuellement par l'ennemi. Celui-ci laisse un héritage empoisonné : une monnaie dépréciée par le rachat des marks mis continuellement en circulation sur le territoire, une dette publique abyssale, un déficit budgétaire énorme, une économie mal en point.

Alors que la guerre fait encore rage, les experts belges des finances publiques comprennent déjà qu'une réforme fiscale sera nécessaire pour redresser la situation lorsque le pays sera libéré. Rassemblés au sein de l'Institut de Sociologie Solvay et de la Société d'Économie sociale, sans compter le singulier libéral Jules Ingenbleek au Havre, ces experts issus de divers horizons envisagent sérieusement le remplacement des vieilles contributions et un alourdissement

conséquent du fardeau fiscal, au nom de la solidarité et de la justice sociale qui doit rassembler tous les Belges en ces temps difficiles. Mais à l'exemple d'Ingenbleek, ils sont unanimes à souligner la nécessité de tenir compte des mœurs libérales belges, estimant que la population sera réfractaire à toute fiscalité trop intrusive et inquisitoriale.

Le gouvernement d'union nationale entre les trois grands partis, emmené par l'avocat Léon Delacroix, supprime rapidement l'*Einkommensteuer* de l'occupant tout en maintenant transitoirement les autres augmentations d'impôts. Une taxe spéciale à hauts taux progressifs sur les bénéfices des profiteurs de la guerre est ensuite instaurée au nom de la justice, tout comme les droits de successions à taux progressifs et pour les héritages en ligne directe. L'heure de la grande réforme des vieilles contributions est également venue. Mais le projet initial d'impôt dégressif sur le revenu global proposé par Delacroix et élaboré avec l'aide d'Ingenbleek, est repoussé par la section centrale de la commission des Finances de la Chambre, dominée par les conservateurs. S'inspirant des travaux de la conservatrice Société d'Économie sociale, les députés de la droite proposent leur propre formule de la réforme, qui mettrait les fortunes mobilières à l'abris du fisc. Grâce à l'appui du POB, Delacroix triomphe néanmoins dans l'adoption d'impôts cédulaires et d'un impôt progressif sur le revenu global, basé sur une déclaration obligatoire, bien que le Premier ministre ait dû abandonner l'idée du double bordereau nominatif, pour contenter la droite. Malgré cette belle victoire parlementaire qui marque le début de l'imposition générale des revenus mobiliers, le secret bancaire reste en place.

Dans les deux années qui suivent, les gouvernements d'union nationale ne cessent d'augmenter la pression fiscale pour affronter l'accroissement des déficits, à défaut de recevoir les dédommagements de l'Allemagne vaincue. Les taux marginaux supérieurs de la supertaxe sont triplés et l'homme d'affaires Georges Theunis, à la manœuvre aux Finances, crée la taxe de transmission sur les biens et marchandises, malgré la colère du partenaire socialiste de la coalition. Theunis, devenu Premier ministre à son tour dans une coalition catholique-libérale, réfléchit un temps à mettre en place le bordereau nominatif sur les coupons sur les conseils de l'érudit directeur général Charles Clavier. Le pays est alors confronté à une fraude gigantesque à la supertaxe : deux tiers des fortunes mobilières ne sont pas déclarées, davantage qu'en France¹. Mais les conservateurs et les milieux financiers le dissuadent rapidement ; un durcissement des moyens de contrôle ne ferait qu'accélérer la fuite des capitaux, croit-on accommodement.

La situation monétaire et budgétaire devient cependant catastrophique à partir de 1925. La dette flottante à court terme risque d'entraîner la banqueroute du pays, tandis que la dépréciation du franc s'accélère dangereusement. Le banquier Albert-Edouard Janssen, nommé ministre des Finances dans le nouveau gouvernement socialiste-démocrate-chrétien, tente de consolider la dette flottante par un emprunt à long terme auprès d'un consortium bancaire international. Auparavant, il doit rééquilibrer les budgets, au prix d'impopulaires nouveaux impôts. Afin d'être acceptés des socialistes, ces impôts visent les hauts revenus avant tout, tandis que des exonérations à la supertaxe et à l'impôt professionnel visant les bas salaires sont incluses. La supertaxe devient un impôt de classe sur les riches, au grand dam de la droite. Si le plan de Janssen est sur le point de réussir, les milieux d'affaires et conservateurs s'allient contre le gouvernement au sein d'une ligue anti-taxes

¹ Entre 38 et 47% des revenus de capitaux échappent à l'impôt en France en 1920. Christophe FARQUET, « Imposition des fortunes et finance offshore durant les années 1920 : Aux origines de la concurrence fiscale internationale », *Paul Baïroch Institute of Economic History*, 2015, n° 2, p. 8.

infiltrée par l'extrême-droite. La panique s'empare du public, les capitaux fuient le pays, le franc s'effondre davantage. Le consortium bancaire international retire sa confiance ; Janssen et le gouvernement Pouillet-Vandervelde sont vaincus et forcés de faire revenir la droite au pouvoir dans une nouvelle union nationale pour éviter le naufrage du franc.

Cet épisode marque l'échec d'une politique fiscale de classe au nom de la justice sociale, car la droitisation du gouvernement dans la seconde moitié des années 1920 s'accompagne d'un démantèlement de la législation fiscale d'après-guerre, en particulier de la supertaxe, avec la bénédiction de groupes d'experts financiers réunis au sein d'un comité financier et d'une commission royale. L'abandon de la supertaxe et la levée de toute mesure de contrôle fiscal sur les valeurs mobilières par le ministre et baron Maurice Houtart coïncide avec un afflux massif de capitaux dans le pays, le gouvernement cherchant à obtenir le rapatriement des avoirs réfugiés à l'étranger pour consolider le franc. Le paradis fiscal belge renaît de ses cendres.

La Grande Dépression qui secoue le pays à partir de 1931 ne remet pas directement en question l'orientation conservatrice et libérale de la fiscalité. La crise entraînant une augmentation spectaculaire des dépenses sociales alors que les recettes fiscales avaient été sérieusement rabaissées en 1930, les déficits budgétaires réapparaissent rapidement. Les capitaux fuient le pays. Les gouvernements catholiques-libéraux qui se suivent appliquent une dure politique déflationniste signifiant coupes dans les dépenses et augmentation des taxes indirectes. Symbole de la taxation libérale dominante du moment, une contribution nationale de crise est créée en 1933, exonérant entièrement les revenus de valeurs mobilières, avec des taux progressifs limités pour ne pas répéter ce que la droite désapprouvait dans la supertaxe de la décennie précédente. Celle-ci est finalement réintroduite en 1934, sous une forme atténuée, à cause de l'effondrement des recettes de la surtaxe indicielle qui avait remplacé la supertaxe en 1930, sur les conseils des experts de la commission Van de Vyvere. Le « gouvernement des banquiers » qui en est l'auteur chute toutefois en mars 1935, alors que le franc s'effondre face aux retraits massifs de capitaux.

Malgré le retour des socialistes au pouvoir dans le nouveau cabinet d'union nationale qui sauve le franc en le dévaluant et en abandonnant le bloc de l'or, l'orientation libérale de la fiscalité ne connaît pas de tournant majeur. La gestion des finances publiques est en effet confiée au libéral conservateur Max-Léo Gérard pour satisfaire les milieux d'affaires auxquels il est affilié. Gérard réforme néanmoins profondément le département des Finances avec la création du conseil supérieur des Finances, un organe qui devient rapidement le chantre du libéralisme fiscal avec ses membres issus de l'élite financière, patronale et universitaire qui, pour la plupart, dictaient déjà le ton de la politique fiscale suite à la droitisation du gouvernement après 1926.

On croit venu le temps du changement avec l'arrivée du socialiste Henri de Man au 12 rue de la Loi. Mais prétendument peu doué avec les chiffres, de Man se contente de poursuivre les baisses d'impôts promises avant les élections de 1936 et de créer un impôt sur les bénéfices des spéculateurs contre le franc, peu convainquant aux yeux de son administration et facilement fraudé. Tout le monde attend cependant beaucoup du commissaire royal Paul Coart-Frésart pour entamer une réelle simplification de la législation fiscale devenue tentaculaire depuis 1919.

La dégradation de la situation économique en 1937 entraîne toutefois de nouveaux déficits qui surprennent tout le monde, de Man le premier. Alors que les évasions de capitaux repartent de plus belle, de Man finit par quitter le ministère en mars 1938, non sans avoir proposé un lourd programme d'impôts sur les riches qu'il sait être une bombe à retardement pour l'union du cabinet Janson. Son successeur, Eugène Soudan, ne réussit pas davantage et c'est tout le cabinet qui chute en mai 1938 face à la désertion du Bloc catholique, tandis que les fuites de capitaux atteignent de

nouveaux sommets. L'unique passage des socialistes à la tête du ministère des Finances se termine sur un échec à réaliser une politique fiscale de gauche en rupture avec le passé.

Les techniciens conservateurs et libéraux qui se succèdent à la direction des Finances durant les deux années suivantes sont confrontés à l'immense tâche d'équilibrer les budgets ; socialistes, libéraux et catholiques s'affrontent au sein de la majorité face à l'emploi de mesures d'austérité ou de mesures fiscales. La pression fiscale n'a jamais été aussi élevée. Mais la taxation libérale n'est pas remise en question. L'impôt spécial sur les bénéfices exceptionnels créé par Camille Gutt en 1939 recycle les mêmes mécanismes que les impôts spéciaux précédents – ceux de 1919, 1920 et 1937 – sans s'attaquer au secret bancaire. Si la Grande Dépression a forcé tous les gouvernements belges à recourir à l'impôt, la domination des principes libéraux en matière fiscale ne s'est jamais arrêtée durant toute l'entre-deux-guerres. Cette période, souvent perçue comme un précurseur de la modernisation des systèmes fiscaux européens avec l'introduction des premiers impôts progressifs sur les revenus, est davantage marquée par la continuation du conservatisme fiscal qui prévalait avant 1914 en Belgique.

Lorsque la Seconde Guerre mondiale éclate, le pillage des ressources par l'Allemagne nazie force le fisc belge, dirigé par le secrétaire général Oscar Plisnier, à augmenter la charge fiscale tous azimuts pour éviter un effondrement économique et budgétaire du pays occupé. La taxe de crise voit ses taux tripler et son assiette étendue aux revenus mobiliers, ce que la droite avait toujours combattu durant les années 1930. Si, comme en 1914-1918, l'administration belge parvient à résister aux tentatives allemandes d'uniformiser le système fiscal du royaume sur le modèle du Reich, les quatre années d'occupation ont entraîné un alourdissement conséquent des impôts qui laissera des marques profondes dans l'évolution de la fiscalité belge.

Sitôt le territoire libéré en grande partie, le gouvernement revenu de son exil londonien doit affronter une situation financière catastrophique : une hyperinflation monétaire, un accroissement de la dette publique et des déficits budgétaires que même la Première Guerre n'avait pas atteints. Le ministre Gutt réalise alors une incroyable opération monétaire pour stabiliser le franc. Exceptionnellement, tous les titres d'actions et d'obligations sont mis au nominatif et le secret bancaire levé. Gutt espère ainsi taxer la fortune mobilière belge pour effacer la dette. Il échoue cependant face aux résistances de la droite conservatrice et libérale. Son successeur, Gaston Eyskens, élabore une série de projets fiscaux visant le même objectif, mais son parti est rejeté dans l'opposition à cause de la Question royale. C'est le banquier Franz de Voghel qui obtient finalement leur vote unanime, réalisant là l'une des plus grandes réussites parlementaires de l'après-guerre. Pour la première et unique fois dans l'histoire du pays, un impôt sur le capital des Belges est prélevé avec succès grâce au cadastre des fortunes établi par l'opération Gutt. Blocage des capitaux, levée du secret bancaire et mise au nominatif des titres auront été nécessaires pour permettre la réussite du gigantesque prélèvement fiscal sur les patrimoines mobiliers, tandis que les conservateurs n'ont accepté à contrecœur qu'en échange de l'assurance qu'il s'agisse d'une opération unique.

Une fois cet épisode exceptionnel terminé, la fiscalité « normale » de l'après-guerre se distingue à deux niveaux. Premièrement, l'imposition des revenus du travail s'est considérablement accrue en comparaison de l'entre-deux-guerres, en particulier à cause de l'alourdissement de la contribution de crise pendant la période d'occupation. Une imposition élevée des salaires bruts est une réalité qui ne cessera plus jamais jusqu'à nos jours. Deuxièmement, la taxation des revenus du capital se maintient au contraire à un niveau relativement proche de la décennie précédente.

Ces deux réalités du système fiscal s'accompagnent de plusieurs tentatives, à la fin des années 1940 et au début des années 1950, de réformer en profondeur les contributions directes, estimées

peu performantes et alourdies par deux décennies de législation jugée trop complexe. En 1947, Coart-Frésart est ainsi confirmé à nouveau au poste de commissaire royal dans l'objectif d'étudier la meilleure manière de concrétiser la réforme. Mais les crises politiques, la Question royale en tête, ne permettent pas aux gouvernements successifs d'y parvenir, alors que tous les autres pays voisins modernisent leurs systèmes fiscaux en adoptant le principe de l'impôt unique sur les revenus globaux. Les années 1950 seront une « décennie “perdue” »² en terme d'opportunités de réformes fiscales.

A l'approche des années 1960, la coalition libérale-sociale-chrétienne s'engage sur le chantier de la réforme des structures économiques du pays dans un esprit keynésien de capitalisme encadré, civilisé. Ce sont les fameuses lois d'expansion économique, en grande partie tirées du Plan Clef du PSC-CVP. Alors qu'on discute toujours de moderniser les contributions directes en profondeur sans prendre de décision finale, le ministre Jean Van Houtte décide de détaxer en grande partie les plus-values réalisées par les entreprises et plus particulièrement les holdings en Belgique, faisant concurrence aux autres places financières telles que le Luxembourg afin d'attirer les multinationales sur le territoire. L'exonération des plus-values peut être considéré comme l'une des réalisations majeures des lois d'expansion, redonnant un second souffle au havre fiscal belge pour les capitaux nationaux et étrangers, qui vont affluer par milliards en Flandre au cours des *Golden Sixties*.

Quand vient enfin le temps de la réforme des contributions directes, c'est une coalition de centre-gauche qui est au pouvoir. Sociaux-chrétiens et socialistes, se partageant le 12 rue de la Loi, accordent leurs intérêts sur l'introduction d'un impôt unique à taux progressifs sur les revenus des personnes physiques et d'un impôt à taux proportionnel sur les bénéfices des sociétés : une fiscalité moderne et plus équitable sur le papier, afin d'accompagner l'expansion économique belge. Malgré la pression des syndicats, le PSB accepte avec une reluctance de façade le maintien des quelques principes majeurs de la taxation libérale du pays : protection du secret bancaire, détaxation des plus-values des holdings et des entreprises, absence d'impôt sur le patrimoine, absence de cadastre des fortunes et absence de bordereau nominatif sur les coupons. Les conservateurs, appuyés par les milieux financiers, l'emportent sur toute la ligne, tandis que les recommandations conseillées par les deux commissions Ganshof van der Meersch quant à la lutte contre les fraudes et les évasions de capitaux sont promptement délaissées.

Ce libéralisme fiscal qui caractérise la Belgique s'est donc maintenu durant toute la période étudiée, malgré la globalisation des impôts sur les revenus en 1962. Il retrouve même ses lettres de noblesse au début des années 1980 avec la création du précompte mobilier libérateur, encore d'application de nos jours. La lutte pour la levée du secret bancaire en vue d'appliquer efficacement les prélèvements fiscaux sur les fortunes mobilières n'a jamais triomphé et perdure encore au XXI^e siècle, bien que de nouvelles avancées pourraient être obtenues dans les années à venir³, suite à la crise du Covid-19 et à la formation de la coalition Vivaldi (socialistes, libéraux, écologistes et sociaux-chrétiens flamands) qui doit affronter d'énormes déficits budgétaires. Les appels à la justice

² La formule est utilisée par l'économiste Réginald Savage pour désigner l'orientation macro-économique conservatrice à dominante restrictive de la Belgique durant les années 1950. Réginald SAVAGE, *Économie belge 1953-2000, op.cit.*, p. 90.

³ Début octobre 2020, le président socialiste francophone Paul Magnette et le président libéral flamand Egbert Lachaert ont évoqué la création d'un nouvel impôt sur les grands patrimoines à l'horizon 2021. Si Magnette mentionne également la levée du secret bancaire, Lachaert précise quant à lui qu'il ne sera pas question de créer un cadastre des fortunes et de taxer les plus-values. Les contours de ce nouvel impôt restent donc flous à ce stade, mais il est apparemment que des intérêts politiques opposés devront s'accorder, comme lors de la réforme de 1962. *La Libre Belgique*, 3 octobre 2020.

fiscale n'ont en effet cessé de grandir au cours de la dernière décennie depuis la crise financière de 2008, comme l'a montré le succès mondial de l'économiste français Thomas Piketty avec *Le Capital au XXI^e siècle*⁴. Quel que soient les résultats à venir de ce qui pourrait être une rupture majeure avec les principes libéraux de la fiscalité belge, on peut anticiper une opposition sévère des milieux bancaires et des grandes fortunes, tandis que toute prédiction de succès reste bien incertaine.

* * *

Cette continuité de la fiscalité libérale en Belgique au cours des deux derniers siècles, qui en fait un havre fiscal pour les capitaux malgré une imposition des revenus du travail parmi les plus élevées au monde, est avant tout rendu possible par une mainmise durable des conservateurs et des libéraux sur la gestion de la fiscalité. Les ministres des Finances, leurs conseillers de cabinets, les comités gouvernementaux d'experts fiscalistes, les réseaux de grands banquiers, d'hommes affaires et de professeurs d'université qui ont été décrits tout au long de cette étude pour leur influence sur les politiques fiscales, proviennent systématiquement des mêmes écoles de pensée, sont juristes de formation dans une grande majorité de cas, parfois ingénieurs ou économistes, et partagent souvent une vision similaire du libéralisme économique. En particulier, l'influence du Parti catholique en matière de politique fiscale s'inscrit dans la continuité du libéralisme fiscal. Ayant assumé et partagé les responsabilités du pouvoir pendant la quasi-totalité du XIX^e et du XX^e siècles, ce parti politique peut être reconnu comme l'artisan privilégié de cette continuité, suivi du Parti libéral qui peut également revendiquer une certaine influence durable sur la fiscalité belge.

Certains individus, au sein de cette toile de techniciens en charge de la fiscalité, sont parfois issus de milieux différents ou se distinguent de la majorité par leurs conceptions de la fiscalité, comme l'ont été le directeur général Charles Clavier dans les années 1920, les ministres socialistes Henri de Man et Eugène Soudan en 1936-1938, le secrétaire d'État François Tielemans au début des années 1960. Mais ils demeurent bien trop isolés au sein de ces réseaux pour espérer changer réellement l'orientation libérale et conservatrice de la taxation libérale devenue coutumière en Belgique.

La justification de ces techniciens conservateurs et libéraux concernant la prédominance d'une orientation libérale des politiques fiscales a très peu varié au cours du temps. Cette justification est économique en apparence. La Belgique est une économie ouverte fortement dépendante de l'attrait des capitaux étrangers, son taux d'ouverture et de dépendance externe y étant le plus élevé de tous les pays européens⁵. Elle a autant à gagner à s'intégrer dans un environnement international qu'elle a à perdre à en être exclue. Cette situation comporte des conséquences sur les priorités à accorder en matière de politique économique, financière et fiscale dont les acteurs publics et privés ont toujours été conscients⁶. Si la détérioration des termes d'échanges macro-économiques internes d'un espace économique donné, suite à un choc de termes d'échanges externe donné, est proportionnelle au degré d'ouverture de l'économie considérée, pourquoi n'en irait-il pas de même

⁴ Thomas PIKETTY, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013.

⁵ Reginald SAVAGE, *Économie belge 1953-2000*, *op.cit.*, p. 173.

⁶ Christian OST, « La politique financière » dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, p. 425.st

avec l'orientation et l'application des politiques fiscales pouvant amener une détérioration de l'attrait de capitaux étrangers au sein du pays ? Partant de ce postulat, avérée ou non, les milieux conservateurs et libéraux de la politique, de la finance et de l'économie ont toujours avancé qu'une politique fiscale vexatoire et inquisitrice envers les revenus de capitaux causerait plus de dommages que de bénéfices à l'économie belge.

Cet argument économique est éminemment politique, permettant la justification de la protection de toute taxation dont bénéficient les grandes fortunes mobilières accumulées par seulement quelques milliers d'individus en Belgique. « Plus encore que l'Italien et le Suisse, infiniment plus que l'Autrichien et le Prussien, le Belge est jaloux du secret de ses affaires et de l'intimité de son foyer », déclarait ainsi le conservateur Eugène Standaert en octobre 1919 pour justifier son opposition à la déclaration des revenus globaux⁷. Et quand cet argument n'est pas écouté ou respecté, force est de constater que les fuites de capitaux sont faciles et nombreuses pour ces quelques ultra-riches qui cherchent à éviter tout prélèvement fiscal sur leurs avoirs. Pour ces raisons, conservateurs et libéraux ont toujours défendu tant que possible la position de havre fiscal du pays.

Le haut fonctionnaire Camille Scailteur écrivait en 1961 : « La manière d'agir des contribuables est toutefois largement influencée par la mentalité nationale. Les Belges, qui ont subi longtemps des régimes étrangers et qui ont connu deux occupations au cours de ce siècle, sont d'instinct hostiles à l'autorité. De coutume, ne voient-ils pas dans la liberté une manifestation d'autonomie individuelle et un affranchissement de toute discipline collective ? Mais les Belges sont réalistes. Sous les dominateurs étrangers, ils ont appris à plier plutôt que de rompre et à pratiquer une opposition passive : la fraude fiscale. »⁸

Les Belges seraient-ils enclins à soustraire davantage leurs revenus mobiliers à l'impôt que les habitants des pays voisins ? Probablement pas. Mais l'absence, plus ou moins marquée d'un pays à l'autre, de mécanismes efficaces de contrôles fiscaux des fortunes, corrélée à la prédominance de principes libéraux tels que le secret des affaires tendent à favoriser le développement dudit pays en havre fiscal et à faciliter les fraudes et les évasions de capitaux lorsque ce havre fiscal perd en compétitivité par rapport à d'autres ; autrement dit, lorsque de nouvelles politiques fiscales sont actées au nom de la nécessité budgétaire et, parfois, de la justice sociale.

La Belgique n'a cessé, au cours de la période étudiée, de vouloir demeurer dans le groupe des paradis fiscaux européens même si l'occupation subie durant les deux guerres mondiales lui ont ôté la possibilité d'être aussi concurrentielle que le havre fiscal helvétique. À plusieurs occasions, la prédominance de la taxation libérale a risqué d'être remise en question, le plus souvent sous la pression convergente des groupes politiques et syndicaux de la gauche, du fisc et de certains ministres réformateurs. Ces risques de basculement ont systématiquement entraîné un mouvement massif de fraudes et d'évasions de fortunes qui ont permis aux fractions conservatrices et aux techniciens financiers proches du pouvoir de justifier des politiques fiscales accommodantes envers les capitaux, sans menace pour la confidentialité offerte par les instituts bancaires et davantage orientées vers les revenus du travail, plus facilement contrôlés – malgré des résistances de ces

⁷ *Ann. Parl.*, *op.cit.*, séance du 10 octobre 1919, p. 2098.

⁸ Camille SCAILTEUR, *Le contribuable et l'État*, *op.cit.*, p. 99.

mêmes fractions conservatrices contre toute mesure coercitive à l'égard des déclarations fiscales frauduleuses largement répandues au sein des professions libérales.

On peut alors se demander si la Belgique n'a-t-elle finalement pas réussi en grande partie à demeurer un paradis fiscal face aux autres nations européennes ? S'ouvre ici la question de la concurrence fiscale au niveau international, phénomène complexe qui s'incarne dans l'opacité des principes et des mécanismes de taxation tels que le maintien du secret bancaire et le nivellement des taux d'imposition sur les revenus de capitaux en comparaison des politiques fiscales décidées par les autres nations. La Belgique s'insère évidemment dans ce jeu de concurrence depuis le début de son existence, ce qui doit pousser les historiens à enquêter davantage sur les affrontements de compétitivité économique et fiscale qui ont lieu en politique intérieure et dans les relations diplomatiques internationales du royaume avec ses voisins et avec les organisations politiques supranationales. Aujourd'hui, après quatre décennies de globalisation à l'échelle mondiale du phénomène d'évasion des capitaux dans des paradis fiscaux, la question de la concurrence de la Belgique en tant que place financière sur le marché international de l'évasion fiscale au cours des deux derniers siècles mérite que les historiens s'y attèlent sérieusement.

Enfin, quoi de plus simple qu'une courte histoire pour conclure avec légèreté une étude historique sur l'orientation libérale des politiques fiscales de la Belgique ? Un citoyen belge habitant la capitale part en villégiature à la côte. Peut-être est-ce en 1906, durant la Belle Époque, pour admirer les nouvelles galeries royales d'Ostende. Ou peut-être en 1936, lorsque l'on croit la crise économique passée et que les affaires reprennent. Ou encore en 1956, lorsque la première autoroute reliant Bruxelles à Ostende est achevée. Venu le contrôler, le receveur des Contributions directes lui dit : « Vous fraudez ! Cette villégiature ne correspond pas à vos revenus déclarés. » Effrayé, le bruxellois ne part plus jamais en vacances, négligeant toutefois de déclarer correctement ses revenus à l'avenir. Comme morale de l'histoire, on peut retenir que le Belge, quelle que soit son époque, préfère se priver de tout plutôt que de payer ses impôts.

Sources et bibliographie

1) Archives

Archives Générales du Royaume (AGR)

Charles de Broqueville

Henri Jaspar

Max-Léo Gérard

Henri Jaspar

Ministère des Finances. Secrétariat Général, vol. 1 et 2

Ministère des Finances. Secrétariat général. Services Généraux

Ministère des Finances. Personnel

Joseph Pholien

Oscar Plisnier

Frans Schollaert et Georges Helleputte

Georges Theunis

Banque nationale de Belgique (BNB)

Rapports annuels

Bibliothèque Royale de Belgique (KBR)

Action Nationale (L') ; Bien Public (Le) ; Courrier de l'Escaut (Le) ; Dernière Heure (La) ; Drapeau Rouge (Le) ; Étoile Belge (L') ; Echo de la Bourse (L') ; Express (L') ; Flandre Libérale (La) ; Gazette (La) ; Gazette de Charleroi ; Gazet van Antwerpen ; Indépendance belge (L') ; Journal de Bruxelles ; Journal de Liège ; Journal de Roubaix (Le) ; Leidse Courant ; Libre Belgique (La) ; Messenger de Gand (Le) ; Métropole (Le) ; Meuse (La) ; Nation Belge (La) ; New York Times (The) ; Nieuwe Gazet (De) ; Patriote (Le) ; Pays Réel (Le) ; Peuple (Le) ; Observateur (L') ; Rappel (Le) ; Soir (Le) ; Standaard (de) ; Vers L'Avenir ; Vingtième Siècle (Le) ; Volksgazet

Centre d'études Guerre et Société (CEGESOMA)

Administration Militaire

Chambre des Représentants (Ch.)

Annales parlementaires

Projets et propositions de loi

Institut Émile Vandervelde (IEV)

Max Buset

Conseils généraux du Parti ouvrier belge

Léo Collard

SPF Finances

Bulletins de documentation du SPF Finances

Université libre de Bruxelles (ULB)

Almanach royal
Walthère Frère-Orban
Moniteur des intérêts matériels
Pasinomie

2) Littérature contemporaine

- BAUDHUIN Fernand, *La structure économique de la Belgique*, Louvain, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques, 1926.
- ID., *La stabilisation et ses conséquences*, Louvain, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques, 1928.
- ID., « La vie économique et financière », *Revue Générale*, février 1929, pp. 243-248.
- ID., « La vie économique et financière : optimum et maximum de fiscalité », *Revue Générale*, janvier 1938, pp. 139-144.
- ID., *Les théories modernes en matière de finances publiques*, Louvain, Université de Louvain, 1942.
- ID., *Le financement des guerres*, Louvain, Institut de Recherches Économiques et Sociales, 1944.
- ID., *L'économie belge sous l'occupation (1940-1944)*, Bruxelles, Bruylant, 1945.
- ID., *Histoire économique de la Belgique 1914-1939*, Bruxelles, Bruylant, 1946.
- ID., « Les limites de la fiscalité », *Revue Générale*, mai 1947, pp. 125-130.
- ID., « La réforme fiscale », *Revue Générale*, novembre 1948, pp. 926-932.
- ID., « Ministres des Finances », *Revue Générale*, décembre 1948, pp. 274-279.
- ID., « Finances et fiscalité », *Revue Générale*, octobre 1950, pp. 966-972.
- ID., « Les conditions générales de l'évolution des finances publiques belges durant l'entre-deux-guerres », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 36-75.
- ID., *Histoire économique de la Belgique, 1945-1956*, Bruxelles, Bruylant, 1958.
- ID., *Histoire économique de la Belgique, 1957-1968*, Bruxelles, Bruylant, 1970.
- BIGWOOD Georges, *Les impôts généraux dans les Pays-Bas autrichiens : étude historique de législation financière*, Louvain, Imprimerie-Lithographie F. Giele, 1900.
- ID., « Les nouveaux impôts », *Revue de Belgique*, 1913, pp. 671-686.
- CARTON DE WIART Henry, « La session législative qui s'ouvre », *Revue Générale*, novembre 1923, pp. 481-509.
- CHELPNER Boris, *L'impôt successoral*, Bruxelles, Institut de Sociologie (travaux des groupes d'études de la reconstitution nationale), 1919.
- ID., *L'impôt sur les bénéfices de guerre*, Bruxelles, Institut de Sociologie (travaux des groupes d'études de la reconstitution nationale), 1919.
- CLAVIER Charles, *Histoire des impôts en Belgique, précédée d'un aperçu général de l'évolution fiscale*, Hasselt, Imprimerie Jos. Van Langenacker, 1919.
- COART-FRESART Paul, « Les accroissements d'avoirs et la taxation des bénéficiaires annuels des entreprises : du droit de patente au projet de réforme fiscale de 1962 », dans CONSTANT Jean *et al.*, *En hommage à Victor Gothot*, Faculté de Droit de Liège, 1962, pp. 101-115.
- COMSTOCK Alzada, *Taxation in the modern State*, New York, Longmans, 1929.
- DALOZE Jean, « Le plan Eyskens prend corps dans trois directions », *Revue Générale*, mars 1959, pp. 21-28.
- ID., « La relance économique ou le brise-glaces », *Revue Générale*, juin 1959, pp. 129-134.
- ID., « Dangereuse réforme fiscale », *Revue Générale*, août 1961, pp. 123-128.

- ID., « La réforme fiscale est à condamner », *Revue Générale*, février 1962, pp. 109-115.
- ID., « Réforme fiscale et justice sociale », *Revue Générale*, mars 1962, pp. 119-123.
- DE GRAUWE Paul, *Fiscalité et économie*, Bruxelles, Institut de l'entreprise, 1982.
- DE KERCHOVE Abel, « De l'intervention de l'État en matière d'enseignement public », *Revue Générale*, avril 1881, pp. 481-500.
- DE LA VALLÉE POUSSIN J., « Des impôts sur les valeurs mobilières en France », *Revue Générale*, septembre 1895, pp. 453-454.
- DE LIEDEKERKE Louis, « Les dangers de notre système fiscal », *Revue Générale*, février 1929, pp. 157-178.
- ID., *Contre les impôts personnels*, Bruxelles, Librairie Albert Dewit, 1930.
- DELMER O., « La question du programme », *Revue Générale*, mars 1884, pp. 406-418.
- DE MAN Henri, *Le Plan du Travail*, Labor, Bruxelles, 1934.
- ID., *Après coup*, Bruxelles, Éditions de la Toison d'Or, 1941.
- DE MEY Carlo, « Les erreurs de notre système fiscal », *Revue Générale*, janvier 1927, pp. 78-91.
- DENIS Hector, *La dépression économique et sociale et l'histoire des prix*, Bruxelles, Huysmans, 1895.
- DE SCHRYVER Auguste, « Le PSC devant les élections », *Revue Générale*, mai 1958, pp. 1-11.
- DULLAERT Maurice, « Comment on devient socialiste », *Revue Générale*, avril 1895, pp. 582-589.
- DUPRIEZ Léon, « Le comte de Smet de Naeyer », *Revue Générale*, décembre 1913, pp. 801-814.
- EYSKENS Gaston, *Mémoires*, Bruxelles, CRISP, 2012.
- FONTANEAU P., « Un des fondements de l'économie fiscale : le flux de liquidités libres d'impôt » dans Pierre HARMEL *et al.*, *Liber Amicorum. Professor Baron Jean Van Houtte*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1975, pp. 413-429.
- FRANK Max, *Réflexions sur une réforme de la fiscalité en Belgique*, Bruxelles, Institut des Hautes Études de Belgique, 1958.
- ID., *Analyse macro-économique de la fiscalité belge : 1913-1958*, Bruxelles, Dulbéa, 1960.
- ID., « Problèmes méthodologiques et statistiques relatifs à l'évaluation de la sous-évaluation et de la fraude fiscale » dans FRANK Max (dir.), *L'exacte perception de l'impôt*, Bruxelles, Bruylant, 1973, pp. 113-243.
- ID., *La fraude fiscale en Belgique : 100 milliards en 1975, plus de 140 milliards en 1977 ?*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1977.
- ID., « L'introduction en Belgique d'un impôt annuel sur le patrimoine des particuliers », dans FRANK Max (dir.), *La fortune des Belges*, Bruxelles, Institut de Sociologie Solvay, 1978.
- ID., « Evolution des finances publiques de 1955 à 1980. Vue globale », dans FRANK Max (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1950-1980*, Bruxelles, Bruylant, t. IV-1, 1988, pp. 81-205.
- ID., « A la recherche des déterminants des dépenses et des recettes publiques en Belgique, ainsi que de leur déséquilibre (1955-1980) », dans FRANK Max (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1950-1980*, Bruxelles, Bruylant, t. IV-2, 1988, pp. 991-1099.
- ID., « Marché européen des capitaux. Fraude et évasion fiscales », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, novembre 1990, n° 1276, pp. 1-29.
- ID., « Dette publique, plan global et impôt exceptionnel sur le patrimoine », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995/25, n° 1490, pp. 1-28.
- ID., « Au-delà des aspects budgétaires de la fraude et de la sous-estimation fiscales », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1995/35, n° 1620-1621, pp. 1 à 56.
- GARSOU Jules, « Frère-Orban intime, son intégrité et son désintéressement », *Revue Générale*, avril

- 1948, pp. 888-897.
- GÉRARD Max-Léo, CATTOIR Fernand, HENIN Jules, *Études sur la réforme des services administratifs de l'État*, CCI, octobre 1935.
- GÉRARD Max-Léo, « Périls budgétaires des démocraties », *Revue Générale*, février 1938, pp. 162-181.
- ID., « Une mission à Berlin en mars 1942 », *Revue Générale*, décembre 1949, pp. 182-200.
- GILLE Louis, OOMS Alphonse, DELANDSHEERF Paul, *Cinquante mois d'occupation allemande (1914-1915)*, vol. 1, Bruxelles, Dewit, 1919.
- ID., *Cinquante mois d'occupation allemande (1916)*, vol. 2, Bruxelles, Dewit, 1919.
- ID., *Cinquante mois d'occupation allemande (1917)*, vol. 3, Bruxelles, Dewit, 1919.
- ID., *Cinquante mois d'occupation allemande (1918)*, vol. 4, Bruxelles, Dewit, 1919.
- GOBLET D'ALVIELLA Eugène, « Le plaidoyer des évêques pour la révision radicale de la loi de 1842 », *Revue de Belgique*, janvier 1879, pp. 5-17.
- ID., « De la réorganisation du parti libéral à Bruxelles », *Revue de Belgique*, juin 1884, pp. 204-211.
- GUTT Camille, *Pourquoi le franc est tombé*, Bruxelles, NSE, 1935.
- HARMANT Émile, « De la diminution des revenus », *Revue Générale*, juin 1896, pp.793-810.
- HARMEL Pierre, *La famille et l'impôt en Belgique*, Tournai, Casterman, 1945.
- HEUSCHLING Xavier, « L'impôt sur le revenu », *notice insérée dans les Mémoires de la Société des Sciences, des Arts et des Lettres du Hainaut*, 1840.
- HOMMEL Luc, *Les holdings luxembourgeoises : faut-il instaurer en Belgique un régime fiscal spécial pour les holdings ?*, Bruxelles, Bruylant, 1940.
- IGNOTUS, « Le suffrage universel des contribuables », *Revue Générale*, août 1881, pp. 308-318.
- INGENBLEEK Jules, *Impôts directs et indirects sur le revenu : la contribution personnelle en Belgique, l'Einkommensteuer en Prusse et l'income-tax en Angleterre*, Bruxelles, Misch & Thron, 1908.
- ID., « La Belgique et la France devant l'impôt sur le revenu », *Revue économique internationale*, 1908, n° 5-II, pp. 579-620.
- ID., *La Justice dans l'Impôt*, Paris, Berger-Levrault, 1918.
- JANSON Georges, *L'imposition des revenus déjà taxés et le principe « non bis in idem » (art. 52 des lois d'impôts sur les revenus)*, Bruxelles, Bruylant, 1936.
- KEYNES John Maynard, *Les conséquences économiques de la paix*, Gallimard, 2002 (rééd.).
- LAMALLE Désiré, « Le problème fiscal », *Revue Générale*, janvier 1949, pp. 321-339.
- LAURENT François, « De l'inspection des écoles », *Revue de Belgique*, février 1879, pp.166-181.
- LE HARDY DE BEAULIEU Adolphe, « Où trouver l'équilibre du budget ? », *Revue de Belgique*, février 1883, pp. 209-233.
- LEROY-BEAULIEU Paul, *Essai sur la répartition des richesses et sur la tendance à une moindre inégalité des conditions*, Paris, Guillaumin, 1881.
- ID., *Traité théorique et pratique d'économie politique*, Paris, Guillaumin, 1900.
- LOCKE John, *Of civil government*, Londres, Dent & Sons, 1924.
- Dr. MUELLER, « La question de l'alcoolisme en Belgique », *Revue Générale*, mars 1884, pp. 301-316.
- MUSGRAVE Richard Abel, *The theory of public finance: a study in public economy*, New York, McGraw-Hill, 1959.
- PARISIS Albert, « L'impôt global sur le revenu » dans CONSTANT Jean *et al.*, *En hommage à Victor Gotbot*, Faculté de Droit de Liège, 1962, pp. 459-477.
- PICARD Edmond, *Histoire du suffrage censitaire en Belgique depuis 1830*, Bruxelles, Larcier, 1882.
- PLISNIER Oscar, « L'or belge livré aux Allemands en 1940 », *Revue Générale*, février 1950, pp. 562-580.

- POTVIN Charles, « De l'éducation primaire », *Revue de Belgique*, janvier 1879, pp. 43-73.
- RELECOM Xavier, *Il faut que les riches paient !*, Bruxelles, Germinal, 1938.
- ROSANVALLON Pierre, *La crise de l'État-Providence*, Paris, Seuil, 1981.
- SCAILTEUR Camille, *Le devoir fiscal*, Bruges, Desclée de Brouwer, 1950.
- ID., *La fraude légale*, Bruxelles, Van Buggenhoudt, 1955.
- ID., *Le contribuable et l'État : déontologie de la fiscalité*, Louvain, 1961.
- SELIGMAN Edwin, *L'impôt progressif en théorie et en pratique*, Paris, Giard & Brière, 1909.
- SMEESTERS Constant, « Notre avenir économique », *Revue Générale*, janvier 1903, pp. 95-112.
- SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Guillaumin (trad. Fr.), 1843.
- SNOY ET D'OPPUERS Jean, « Le secret de notre restauration économique », *Revue Générale*, avril 1948, pp. 821-832.
- SOCIÉTÉ BELGE D'ÉCONOMIE SOCIALE, « L'impôt sur le revenu par M. Pouillet », *Revue Générale*, décembre 1895, pp. 956-958.
- VAN DER SMISSEN Edouard, *L'impôt sur le revenu selon le système de l'income tax*, Bruxelles, Falk, 1904.
- VANDERVELDE Émile, *Faut-il changer notre programme ?*, Bruxelles, L'Églantine, 1923.
- VAN ELEWYCK Ernest, « Libre-échange et protection », *Revue de Belgique*, avril 1881, pp. 341-266.
- VAN FRAEYENHOVEN Guy, *Premier bilan de la réforme fiscale*, Bruxelles, CEPIC, 1962.
- VAN ZEELAND Paul, « Les Finances publiques belges de 1935 à 1937 », *Revue Générale*, juin 1938, pp. 721-740.
- WAUWERMANS Paul, *L'impôt sur les revenus : loi du 29 octobre 1919 établissant des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global*, Bruxelles, Bruylant, 1920.
- WOESTE Charles, « Les législations étrangères sur l'instruction primaire », *Revue Générale*, janvier 1882, pp. 5-43.
- ID., « Les catholiques belges et les intérêts ouvriers », *Revue Générale*, avril 1897, pp. 481-501.
- ID., « Les programmes des partis belges », *Revue Générale*, octobre 1900, pp. 477-495.
- ID., « L'année parlementaire belge », *Revue Générale*, octobre 1913, pp. 481-500.
- ID., *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1859-1894)*, Bruxelles, Dewit, vol. 1, 1927.
- ID., *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1894-1914)*, Bruxelles, Dewit, vol. 2, 1933.
- ID., *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique (1914-1921)*, Bruxelles, Dewit, vol. 3, 1937.

3) Littérature secondaire

- ALY Götz, *Comment Hitler a acheté les Allemands*, Paris, Flammarion, 2008 (original 2005).
- ARDANT Gabriel, *Histoire de l'impôt*, Paris, Fayard, 1972.
- ASSELAIN Jean-Charles, *Histoire économique du XX^e siècle. La montée de l'État (1914-1939)*, vol. 1., Paris, Fondation nationale des sciences politiques & Librairie Dalloz, 1995.
- BARTHELEMY Joseph, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, Giard & Brière, 1912.
- BAUGNIET Jean, « Camille Hauchamps », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 39, 1976, col. 457-463.
- BERNARDO Y GARCIA Luis Angel, *Le ventre des Belges. Une histoire alimentaire des temps d'occupation et de sortie de guerre (1914-1921 et 1939-1948)*, Bruxelles, AGR, 2017.

- BLONDIAU Caroline, *La levée du secret bancaire fiscal*, mémoire, ULB, 2015.
- BOULOC François, « Le recouvrement de la contribution sur les bénéficiaires de guerre. Une tâche de longue haleine pour les services fiscaux », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, pp. 229-248.
- BOURGEOIS Pascal, *Le Ministère des Finances (1830-1994). III. Aperçu des compétences*, Bruxelles, Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces (*Miscellanea Archivistica Studia* 88), 1996.
- BOUVIER Jean, « Le système fiscal français du XIX^e siècle. Étude critique d'un immobilisme », dans Jean BOUVIER, Jacques WOLFF, Robert SCHNERB, *Deux siècles de fiscalité française, XIX^e-XX^e siècles : histoire, économie, politique*, Sorbonne, Paris, 1973, pp. 226-262.
- BRION René, HATRY Paul, MOREAU Jean-Louis, PEETERS Theo, *1895-1995, 100 ans pour l'entreprise Fédération des entreprises de Belgique*, Bruxelles, Racine, 1995.
- BRION René, « Maurice Houtart », dans KURGAN-VAN HENTENRYK Ginette, et al. (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, pp. 372-374.
- BRION René, MOREAU Jean-Louis, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971. La politique monétaire belge dans une Europe en reconstruction (1944-1958)*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, vol. 2, 2005.
- BROWNLEE Elliot, *Federal taxation in America: a short history*, New York, Woodrow Wilson Center Press & Cambridge University Press, 1996.
- CASSIERS Isabelle, *Croissance, crise et régulation en économie ouverte : la Belgique entre les deux guerres*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael, 1989.
- CASSIERS Isabelle, LEDENT Philippe, *La Banque nationale de Belgique 1939-1971. Politique monétaire et croissance économique en Belgique à l'ère de Bretton Woods (1944-1971)*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, vol. 4, 2005.
- CHRISTENS Rita, *L'hôtel des Finances*, Tielt, Lannoo, 1987.
- CHRISTIAANSE J.H., « The future course of immovable property taxation in the Netherlands », dans Pierre HARMEL et al., *Liber Amicorum. Professor Baron Jean Van Houtte*, Bruxelles, Elsevier-Sequoia, 1975, pp. 141-148.
- CLAEYS-VAN HAEGENDOREN Mieke, *Hendrik de Man. Biografie*, Anvers, De Nederlandse Boekhandel, 1972.
- CLEMENT Piet, *De Belgische overheidsfinanciën en het ontstaan van een sociale welvaartsstaat 1830-1940 : drie benaderingen*, Louvain, KUL, 1995.
- ID., *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940) : the reconstruction of a database*, Louvain, Leuven University Press, 2000.
- CONWAY Martin, « Belgium's Mid-Twentieth century crisis : Crisis of a Nation-State? », *RBHC*, XXXV, 2005, 4, pp. 573-596.
- ID., *Les chagrins de la Belgique : libération et reconstruction politique 1944-1947*, Bruxelles, CRISP, 2015 (trad. Fr.).
- COPPÉE Gaston, « Evolution des dépenses publiques de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 179-268.
- CROMBOIS Jean-François, *L'univers de la sociologie en Belgique de 1900 à 1940*, Bruxelles, ULB, 1994.
- ID., *Camille Gutt 1940-1945. Les finances et la guerre*, Gerpennes-Bruelles, Quorum-CEGES, 2000.

- D'AUBERT François, *Colbert*, Paris, Perrin, 2010.
- DAUNTON Martin, *Trusting Leviathan. The politics of taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- ID., *Just taxes: the politics of taxation in Britain, 1914-1979*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- ID., « Consensus fiscal ou préthatchérisme ? Les conservateurs face à la question fiscale, de la fin de la Seconde Guerre mondiale à l'arrivée aux affaires de Margaret Thatcher (1945-1979) » dans BERTHEZENE Clarisse, VINEL Jean-Christian (dir.), *Conservatismes en mouvement : une approche transnationale au xx^e siècle*, Paris, EHESS, 2016, pp. 95-121.
- DAVIN Louis, « La politique de la dette publique en Belgique de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 291-375.
- DE BELLEFROID Diane, « La Commission pour l'Étude des Problèmes d'Après-Guerre », dans F. Balace, *Jours de Londres*, Bruxelles, Dexia, 2000, pp. 337-349.
- DELALANDE Nicolas, « Quand l'État mendie : la contribution volontaire de 1926 », *Genèses*, Belin, n° 80, 2010, pp. 27-48.
- ID., *Les batailles de l'impôt : consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014.
- DELALANDE Nicolas, SPIRE Alexis, *Histoire sociale de l'impôt*, Paris, La Découverte, 2010.
- DE LICHTERVELDE Louis, « Quelques Ministres des Finances » dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, pp. 63-96.
- DELWIT Pascal, *La vie politique en Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, ULB, 2010.
- ID., *Du parti libéral au MR : 170 ans de libéralisme en Belgique*, Bruxelles, ULB, 2017.
- DENECKERE Gita, *Nouvelle histoire de la Belgique 1878-1905. Les turbulences de la Belle Époque*, Bruxelles, Le Cri, 2010.
- DENOLF Jan et al., « Van protest naar dienstbetoon. Antifiscale bewegingen in België tijdens het interbellum », *RBPH*, 1997, 75-4, pp. 1123-1162.
- DEPOORTERE Rolande, « Georges Theunis », dans Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, et al. (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, pp. 574-576.
- ID., *La question des réparations allemandes dans la politique étrangère de la Belgique après la Première Guerre mondiale (1919-1925)*, Bruxelles, ARB, 1997.
- ID., « Georges Theunis », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 5, 1999, pp. 327-331.
- DE SAINT MOULIN Léon, « Michel Levie », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 34, 1967, col. 578-583.
- DE SCHAEPDRIJVER Sophie, *De Grootte Oorlog. Het koninkrijk België tijdens de Eerste Wereldoorlog*, Olympus, 2002 (1997).
- DEVLEESHOUWER Robert, *Les Belges et le danger de guerre (1910-1914)*, Louvain, Nauwelaerts, 1958.
- DE VOS Luc, *La Belgique et la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Racine, 2004.
- DONNET Fernand, « Jean-Baptiste Smits », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, 1914-1920, T. XXII, col. 854-864.
- DUBERGE Jean, *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, Paris, PUF, 1961.
- DUJARDIN Vincent, *Belgique 1949-1950 : entre régence et royauté*, Bruxelles, Racine, 1995.
- DUJARDIN Vincent, VAN DEN WIJNGAERT Mark, *Nouvelle histoire de Belgique 1940-1950 : La Belgique sans Roi*, Bruxelles, Le Cri, 2010.
- DUMONT Georges-Henri, « Une décennie d'affrontements assumés et les 'Golden Sixties' (1950-

- 1968) », dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 53-69.
- DUMOULIN Michel, « L'entrée dans le XX^e siècle (1905-1918) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1905-1950)*, vol. 2, Complexe, 2006, pp. 7-167.
- ID., « Les interventions de crise de l'État belge durant la Grande Dépression », dans DUJARDIN Vincent *et al.* (dir.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, pp. 95-106.
- DUTRIEUE Anne-Myriam, « Maurice Despret », dans Ginette KURGAN-VAN HENTENRYK, *et al.* (éd.), *Dictionnaire des patrons en Belgique. Les hommes, les entreprises, les réseaux*, Bruxelles, De Boeck Université, 1996, pp. 224-225.
- EMMENEGGER Patrick, WALTER André, « When dominant parties adopt PR : the mysterious case of Belgium », University of St Gallen, 2018 (non publié).
- ERNOTTE Roger, « Georgius Helleputte », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 35, 1969, col. 373-379.
- EYSKENS Gaston, « Les finances publiques belges depuis la libération », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1955, vol. 3, pp. 357-460.
- FALTER Rolf, « De Kamerverkiezingen van 10 Juni 1884 », dans Jacques LORY, Emiel LAMBERTS, *1884 : un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, p. 9-43.
- FARQUET Christophe, « Imposition des fortunes et finance offshore durant les années 1920 : Aux origines de la concurrence fiscale internationale », *Paul Bairoch Institute of Economic History*, 2015, n° 2, 32 p.
- ID., *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale : une histoire internationale*, Neuchâtel, Alphil, 2016.
- ID., *Histoire du paradis fiscal suisse. Expansion et relations internationales du centre offshore suisse au XX^e siècle*, Paris, Sciences Po, 2018.
- ID., « Dette publiques et politiques économiques en Europe pendant les années folles », *L'Économie politique*, janvier 2019, n° 81, pp. 86-104.
- ID., *Le déplacement de la fortune européenne après la Grande Guerre : une enquête statistique*, Université de Fribourg, 2019.
- FEJTŐ François, *Joseph II*, Paris, Perrin, 2016.
- FRITSCHY Wantje, « A history of the income tax in the Netherland », *RBPH*, T. 75-4, 1997, pp. 1045-1061.
- GÉORIS Michel, « Henri Liebaert », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, vol. 8, pp. 244-245.
- GERARD Emmanuel, *De katholieke Partij in crisis : partijpolitiek leven in België (1918-1940)*, Louvain, Kritak, 1985.
- ID., « Du parti catholique au PSC-CVP », dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 11-31.
- ID., WYNANTS Paul, *Histoire du mouvement ouvrier chrétien en Belgique*, Louvain, 1994.
- ID., « La démocratie rêvée, bridée et bafouée (1918-1939) », dans Michel DUMOULIN *et al.*, *Nouvelle Histoire de Belgique (1905-1950)*, vol. 2, Bruxelles, Complexe, 2006, pp. 1-155.

- GERARD Marcel, VALENDUC Christian, « Les recettes fiscales au cours des années 1980 », dans Institut Belge des Finances publiques, *Histoire des Finances publiques en Belgique, la période 1980-1990*, Academia Press, Gand, 1993, pp. 115-192.
- GIDDEY Thibaud, « Formation et spécificités historiques de la Commission bancaire (1935-1975) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2357-2358, 2017.
- GOORDEN Thierry, *Willy De Clercq. L'art du possible*, Bruxelles, Racine, 2004.
- ID., *Léon Delacroix, un grand serviteur du pays*, Bruxelles, Catherine Delacroix-Petit, 2006.
- GUBIN Éliane, LEFEVRE Patrick, « Obligations scolaire et société en Belgique au XIX^e siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire, 1883 », *RBPH*, 63-1985, pp. 731-782.
- GUBIN Eliane, PUISSANT Jean, « Les structures politiques, économiques et sociales de la Belgique au XIX^e siècle », dans Andrée DESPY-MEYER (dir.), *La Belgique au temps de Frère-Orban*, ULB, 1996, pp. 9-50.
- GUBIN Éliane, NANDRIN Jean-Pierre, « La Belgique libérale et bourgeoise (1846-1878) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1830-1905)*, vol. 1, Complexe, 2005, pp. 1-207.
- HAAG Henri, *Le comte Charles de Broqueville, ministre d'État, et les luttes pour le pouvoir (1910-1940)*, Nauwelaerts, T. 1, 1990.
- ID., *Le comte Charles de Broqueville, ministre d'État, et les luttes pour le pouvoir (1910-1940)*, Nauwelaerts, T. 2, 1990.
- HARDEWYN André, « Een 'vergeten' generale repetitie : de Duitse oorlogbelastingen in België tijdens de Eerste Wereldoorlog », *Cahiers d'Histoire du Temps présent (30/60)*, 1996, pp. 183-210.
- ID., « De invoering en de evolutie van de progressieve inkomstenbelasting in België (1919-1930) », *RBPH*, T. 75-4, 1997, pp. 1085-1122.
- ID., *Tussen sociale rechtvaardigheid en economische efficiëntie. Een halve eeuw fiscaal beleid in België (1914-1962)*, Bruxelles, VUB Press, 2003.
- ID., « Les déterminants politiques, économiques et idéologiques du système fiscal belge au XX^e siècle », *Histoire, Économie & Société*, 2005/2, pp. 279-302.
- ID., « Une classe sociale à part entière ? Esquisse de la vie sociale des fonctionnaires belges », dans VANTHEMSCHE Guy (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, pp. 213-266.
- HARMEEL Pierre, « Jean Van Houtte », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, vol. 7, 2003, pp. 368-371.
- HARSIN Paul, « Les finances publiques belges sous l'ancien régime », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, pp. 1-24.
- HASQUIN Hervé, *Les libéraux belges*, Lovreval, Labor, 2006.
- HENAU Brigitte, *Paul Van Zeeland en het monetaire, sociaal-economische en Europese beleid van België, 1920-1960*, Bruxelles, Universa Press, 1995.
- HÖJER Carl-Henrik, *Le régime parlementaire belge de 1918 à 1940*, Uppsala-Stockholm, 1946.
- HORN Gerd-Rainer, GERARD Emmanuel (ed.), *Left Catholicism, 1943-1955. Catholics and society in Western Europe at the point of liberation*, Louvain, Leuven University Press, 2001.
- HUYSE Luc, DHONDT Steven, *La répression des collaborations (1942-1952) : un passé toujours présent*, Bruxelles, CRISP, 1993.

- IDE Eisaku, STEINMO Sven, « The end of the strong state? On the evolution of Japanese tax policy », dans MARTIN Isaac William, MEHROTRA Ajay, PRASAD Monica (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 119-137.
- Institut royal colonial belge, « Georges de Laveleye », *Biographie Coloniale Belge*, T. IV, 1955, col. 497-499.
- JACQUEMYS G., *Histoire de la crise économique des Flandres (1845-1850)*, Bruxelles, ARB, 1929.
- JACQUES Émile, « Laurent Veydt », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 1, 1988, pp. 362-364.
- JADOULLE Jean-Louis, « L'évolution du programme du Parti Social-Chrétien / Christielijke Volkspartij (Noël 1945-1968). Éléments pour une histoire des idées sociales-chrétiennes » dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 343-376.
- JANSSEN Albert-Édouard, « Les finances publiques et la monnaie », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 77-114.
- JANSSENS Paul, VERBOVEN Hilde, TIBERGHEN Albert, *Drie eeuwen Belgische belastingen. Van contributies, controleurs en belastingconsulenten*, Bruxelles, 1990.
- JANSSENS Valéry, *Le franc belge : un siècle et demi d'histoire monétaire*, Bruxelles, Editions de services interentreprises & interbancaires, 1976.
- ID., « Aloys Van de Vyvere », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 43, 1983, col. 745-764.
- JAUMAIN Serge, GAIARDO Lucia, « "Aide-toi et le gouvernement t'aidera" : les réponses de l'État à la crise de la petite bourgeoisie (1880-1914) », *RBHC*, 1988, pp. 417-471.
- JAUMAIN Serge, *Industrialisation et sociétés, 1830-1970 : la Belgique*, Paris, 1998.
- JEAN-ANTOINE Benoît, « Joseph Caillaux et les paradoxes de son œuvre fiscale durant la Grande Guerre », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Paris, 2018, pp. 111-128.
- JONES Geoffrey, *The evolution of international business. An introduction*, London, Routledge, 1996.
- JULIN Armand, « Hector Denis », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 29, 1956, col. 542-550.
- KAUCH Pierre, *La Banque nationale de Belgique (1850-1918)*, Bruxelles, Sobeli, 1950.
- KERSHAW Ian, *L'Europe en enfer 1914-1949*, Paris, Seuil, 2016.
- KEUNINGS Luc, « Ordre public et peur du rouge au XIX^e siècle. La police, les socialistes et les anarchistes à Bruxelles (1886-1914) », *RBHC*, 1994-1995, pp. 329-396.
- KINDLERBERGER Charles, *Histoire financière de l'Europe occidentale*, Paris, Economica, 1990.
- KONISHI Anna, *Construire l'Europe par la fiscalité. L'harmonisation fiscale européenne (1950-1967)*, Paris, Sorbonne (thèse de doctorat), 2018.
- KURGAN-VAN HENTENRYK Ginette, « Les patentables à Bruxelles au XIX^e siècle », *Le Mouvement Social*, 1979, n^o 108, pp. 63-88.
- ID., « A la recherche de la petite bourgeoisie : l'enquête orale de 1902-1914 », *RBHC*, 1983, pp. 287-332.
- ID., « A forgotten class: the petite bourgeoisie in Belgium, 1850-1914 », dans Geoffrey CROSSICK, Heinz-Gerhard HAUPT (ed.), *Shopkeepers and master artisans in nineteenth-century Europe*, Londres, Methuen, 1984, pp. 120-136.
- ID., « Finance and Financiers in Belgium, 1880-1940 », in Youssef CASSIS (ed.), *Finance and Financiers in European history*, Cambridge, 1992, pp. 317-336.
- ID., « La Belgique et le plan Marshall ou les paradoxes des relations belgo-américaines », *RBPH*, t. LXXI, 1993, n^o 2, pp. 290-354.
- ID. (éd.), *Laboratoires et réseaux de diffusion des idées en Belgique (XIX^e-XX^e siècles)*, Bruxelles, ULB, 1994.
- ID., *Max-Léo Gérard, un ingénieur dans la cité (1879-1955)*, Bruxelles, ULB, 2010.
- ID. (éd.), *Max-Léo Gérard : Souvenirs pour mes enfants*, Bruxelles, Commission royale d'Histoire, 2012.
- ID., « Paul-Émile Janson », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 11, 2012, pp. 203-205.

- ID., « Permanence et recomposition des élites », dans VANTHEMSCHE Guy (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, pp. 401-442.
- LANDAIS Camille, PIKETTY Thomas, SAEZ Emmanuel, *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2011.
- LAUREYSSENS Julie, « Financial innovation and regulation : The Société Générale and the Belgian State after Independence (1830-1850) », *RBHC*, 1989, pp. 223-250.
- LEBOUTTE René, PUISSANT Jean, SCUTO Denis, *Un siècle d'histoire industrielle (1873-1973), Belgique, Luxembourg, Pays-Bas. Industrialisation et sociétés*, Paris, SEDES, 1998.
- LIEBMAN Marcel, *Les Socialistes belges, 1885-1914. La révolte et l'organisation*, Vie Ouvrière, 1979.
- LORY Jacques, *Libéralisme et instruction primaire (1842-1879 : introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique)*, T. 1, Louvain, Nauwelaerts, 1979.
- ID., « La résistance des catholiques belges à la "loi de malheur", 1879-1884 », dans *Revue du Nord*, 266-1985, pp. 729-747.
- LUBELSKI-BERNARD Nadine, « Charles Graux », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 1, 1988, pp. 112-118.
- ID., « Frère-Orban et son environnement familial », dans Andrée DESPY-MEYER (dir.), *La Belgique au temps de Frère-Orban*, ULB, 1996, pp. 51-66.
- MABILLE Xavier, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011.
- MAGNETTE Paul, « Les conquêtes et les abandons : qu'est-ce que le réformisme ? » dans DELWIT Pascal, LE PAIGE Hugues (dir.), *Les socialistes et le pouvoir : gouverner pour réformer ?*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 25-56.
- MAHAIM Ernest, « Émile Waxmeiler », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 27, 1938, col. 136-144.
- MARCUS Nathan, *Austrian reconstruction and the collapse of global finance (1921-1931)*, Harvard, 2018.
- MASOIN Maurice, « Les recettes publiques de 1919 à 1939 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques*, Bruxelles, Bruylant, 1954, vol. 2, pp. 115-177.
- MCCAFFERY Edward, "Where's the sex in fiscal sociology? Taxation and gender in comparative perspective" dans MARTIN Isaac William, MEHROTRA Ajay, PRASAD Monica (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 216-236.
- MILANI Tommaso, *Hendrik de Man and Social Democracy: The Idea of Planning in Western Europe (1914-1940)*, Palgrave Macmillan, 2020.
- MODEN Jacques, SLOOVER Jean, *Le patronat belge, discours et idéologie, 1973-1980*, Bruxelles, CRISP, 1980.
- MOITROUX Jean-Marie et al., *Une banque dans l'histoire. De la Banque de Bruxelles et de la Banque Lambert à la BBL (1871-1996)*, Bruxelles, BBL, 1995.
- MOMMEN André, *The Belgian economy in the 20th century*, Londres, Routledge, 1994.
- MORAN Beverly, « Adam Smith and the search for an ideal tax system », dans MARTIN Isaac William, MEHROTRA Ajay, PRASAD Monica (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 201-215.
- MOREAU Jean-Louis, « Contrôler sans nationaliser. Le contrôle bancaire en Belgique de 1935 à 1974 », dans DUJARDIN Vincent et al. (dir.), *La crise économique et financière de 2008-2009. L'entrée dans le XXI^e siècle ?*, Bruxelles, Peter Lang, 2010, pp. 107-120.
- MOYERSON Ludovic, « Le drame monétaire de 1925-1926 ou l'histoire d'une stabilisation manquée », dans PLATER-ZYBERK (comtesse) (éd.), *Albert-Édouard Janssen raconté par ses amis*, Bruxelles, Oyez, vol. 2, 1976, pp. 51-104.
- MURPHY Liam, NAGEL Thomas, *The myth of ownership. Taxes and justice*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- NAGELS Jacques, « Le modèle belge de capitalisme » dans DELWIT Pascal, DE WAELE Jean-Michel, MAGNETTE Paul (dir.), *Gouverner la Belgique. Clivages et compromis dans une société complexe*, Paris, Presses universitaires de France, 1999, pp. 169-215.

- NEFORS Patrick, *La collaboration industrielle en Belgique : 1940-1945*, Bruxelles, Racines, 2006.
- OST Christian, « La politique financière » dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire, 1945-1995 : 50 ans d'action du Parti social-chrétien*, Louvain-la-Neuve, 1996, pp. 423-439.
- PIERSON Marc-Antoine, « Eugène Soudan », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 37, 1971, col. 740-744.
- PIKETTY Thomas, *Les hauts revenus en France au XX^e siècle. Inégalités et redistributions, 1901-1998*, Paris, Grasset, 2001.
- PLATER-ZYBERK (comtesse), *Albert-Edouard Janssen raconté par sa fille*, Bruxelles, Oyez, vol. 1, 1976.
- ID. (éd.), *Albert-Édouard Janssen raconté par ses amis*, Bruxelles, Oyez, vol. 2, 1976.
- PLUYM Walter, BOEHME Olivier, *De Nationale Bank van België 1939-1971. Van de golden sixties tot de val van Bretton Woods*, Bruxelles, Banque nationale de Belgique, vol. 3, 2005.
- RANIERI Liane, *Émile Francqui ou l'intelligence créatrice (1863-1935)*, Paris, Duculot, 1985.
- REITMAYER Morten, « La politique fiscale de l'Empire allemand », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, pp. 83-110.
- SAVAGE Reginald, *Économie belge 1953-2000. Ruptures et mutations*, Louvain-la-Neuve, UCL, 2004.
- SCHEVE Kenneth, STASAVAGE David, *Taxing the rich: a history of fiscal fairness in the United States and Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2016.
- SCHOETERS Henriette, « Les interventions de crise et les collusions politico-financières en Belgique entre 1930 et 1940 », *RBHC*, n° 3-4, 1976, pp. 426-443.
- SCHOLLIERS Peter, « Le pouvoir d'achat des salariés », dans VANTHEMSCHE Guy (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, pp. 127-149.
- SCHOYSMAN Jean, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt en Belgique et son reflet dans la politique belge (1830-1919)*, mémoire, ULB, 1965.
- SCHREIBER Jean-Philippe, « Guerre scolaire ou guerre de religion ? Réflexions sur deux épisodes de l'histoire politique belge contemporaine », dans Anne MORELLI (éd.), *Les religions et la violence*, Bruxelles, ULB, 1998, pp. 25-58.
- SION Georges, *Henri Jaspar, portrait d'un homme d'État*, Bruxelles, Brepols, 1964.
- SOETE Jean-Luc, « Les catholiques et la question du programme (1878-1884) », dans Jacques LORY, Emiel LAMBERTS, *1884 : un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, pp. 45-68.
- SPIRE Alexis, *Faibles et puissants face à l'impôt*, Paris, Raisons d'Agir, 2012.
- ID., « L'institutionnalisation de l'antifiscalisme en France et aux États-Unis », dans BERTHEZÈNE Clarisse, VINEL Jean-Christian (dir.), *Conservatismes en mouvement : une approche transnationale au XX^e siècle*, Paris, EHESS, 2016, pp. 123-136.
- STANLEY Robert, *Dimensions of law in the service of order: origins of the Federal Income Tax, 1861-1913*, New York, Oxford University Press, 1993.
- STEDMAN JONES Gareth, *La fin de la pauvreté ? Un débat historique*, Ere, 2007 (édition originale 2004).
- STENGERS Jean (dir.), *Index des éligibles au Sénat (1831-1893)*, Bruxelles, Palais des Académies, 1975.
- STRAUMANN Tobias, *Fixed ideas of money. Small States and exchange rate regimes in twentieth-century Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- STUTJE Jan Willem, *Hendrik de Man. Een man met een plan*, Polis, 2018.
- TELO Mario, *Le New Deal européen, la pensée et la politique sociale-démocrate face à la crise des années trente*, Bruxelles, Institut de Sociologie, 1988.
- TILLY Pierre, *André Renard*, Bruxelles, Le Cri, 2005.
- THIELEMANS Marie-Rose, « La chute du gouvernement d'union nationale et la formation du cabinet Theunis, 1921 », *RPPH*, 1979, 57-2, pp. 364-393.
- ID., *La grande crise et le gouvernement des banquiers : essai*, Bruxelles, Institut de science politique, 1980.
- THORNDIKE Joseph, « "The unfair advantage of the few": The New Deal origins of "soak the rich" taxation », dans MARTIN Isaac William, MEHROTRA Ajay, PRASAD Monica (éd.), *The new fiscal sociology. Taxation in comparative and historical perspective*, New York, Cambridge University Press, 2009, pp. 29-47.

- ID., *Their fair share: taxing the rich in the age of FDR*, Washington, Urban Institute Press, 2013.
- TORSLOV Thomas, VIER Ludvig et ZUCMAN Gabriel, « The missing profits of nations », *Word Inequality Database*, n° 2020/12, avril 2020, pp. 1-40.
- TOUCHELAY Béatrice, « La contribution extraordinaire sur les bénéfiques de guerre en action en Isère et en Ille-et-Vilaine », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, pp. 249-264.
- TOUZERY Mireille, « Les origines de l'impôt sur le revenu en France : de la monarchie aux républicains radicaux (XVIII^e-XIX^e siècles) », *RBPH*, T. 75-4, 1997, pp. 1027-1044.
- TRAVERSA Edoardo, *Des idées et des hommes : un regard historique sur l'enseignement du droit fiscal à l'Université catholique de Louvain*, UCL, 2007.
- TRISTRAM Frédéric, *Une fiscalité pour la croissance. La direction générale des Impôts et la politique fiscale en France de 1948 à la fin des années 1960*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2005.
- TYSENS Jeffrey, *Guerre et paix scolaires (1950-1958)*, Bruxelles, De Boeck, 1997.
- UGUEUX William, « André Oleffe », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 2, 1990, pp. 296-297.
- VAN AUDENHOVE M., « Statut financier des communes et des provinces : 1948-1979 » dans FRANK Max (éd.), *Histoire des finances publiques en Belgique. La période 1950-1980*, Bruxelles, Bruylant, t. IV-2, 1988, pp. 543-634.
- VAN DEN DUNGEN Pierre, *Hubert Pierlot (1883-1963). La Loi, le Roi, la Liberté*, Le Cri, 2011.
- VAN DEN WIJNGAERT Mark, *Het beleid van het Comité van de Secretarissen-general in België tijdens de Duitse bezetting, 1940-1944*, Bruxelles, Koninklijke Academie voor Wetenschappen, Letteren en Schone Kunsten, n° 79, 1975.
- ID., « De “catholique” à “chrétien et populaire” (1936-1951) » dans DEWACHTER Wilfried *et al.* (dir.), *Un parti dans l'histoire (1945-1995) : 50 ans d'action du Parti Social-Chrétien*, Louvain-la-Neuve, Duculot, 1996, pp. 33-52.
- VAN DE PERRE Stijn, *De lasten van de macht: Fiscaal beleid in België (1830-1914)*, Bruxelles, Katholieke Universiteit Brussel (KUB), 2003.
- VANDEWOUDE Émile, « Jules Ingenbleek, secretaris van de koning (1900-1918) », *RBPH*, fasc. 2, 1977, pp. 484-508.
- VAN DER REST Pierre, « Les budgets de 1830 à 1913 » dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, pp. 305-332.
- VANDERVELDE Émile, « notice sur Hector Denis », *Annuaire*, Académie Royale de Belgique, Bruxelles, 1938.
- VAN DER WEE Herman, TAVERNIER Karel, *La Banque Nationale de Belgique et l'histoire monétaire entre les deux guerres mondiales*, Bruxelles, Banque Nationale de Belgique, 1975.
- VAN DER WEE Herman, VERBREYT Monique, *Mensen maken geschiedenis. De Kredietbank en de economische opgang van Vlaanderen, 1935-1985*, Tiel, Lannoo, 1985.
- VAN DER WEE Herman, *Histoire économique mondiale, 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia Duculot, 1990.
- VAN DER WEE Herman, « The economic challenge facing Belgium in the 19th and 20th centuries » in VAN DER WEE Herman, BLOMME Jan (dir.), *The economic development of Belgium since 1870*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, pp. 52-66.
- VAN DER WEE Herman, VERBREYT Monique, *A small nation in the turmoil of war. Money, finance and occupation (Belgium, its enemies, its friends, 1939-1945)*, presses universitaires de Louvain, 2009.
- VAN DE VOORDE Aloïs, *De penningmeesters van de Wetstraat. De ministers van Financiën sinds 1831*, Lannoo, Tiel, 1993.
- ID., *Mark Eyskens : politicus-professor tussen woord en daad : een biografie*, Tiel, Lannoo, 2003.

- ID., *De Secretarissen-generaal van het Ministerie van Financiën van 1937-2002. De overgang van secretaris-generaal naar voorzitter van het Directiecomité van de FOD Financiën*, Bulletin de Documentation SPF Finances, n° 6, 2004.
- VANHEURCK Josef, « Les finances publiques pendant l'occupation allemande de 1940 à 1945 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 2, 1954, pp. 399-440.
- VAN HOUTTE Jean, « La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914 », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 1, 1950, pp. 333-356.
- ID., « La réforme fiscale s'impose », *Revue Générale*, septembre 1957, pp. 9-10.
- VANLANGENOVE Fernand, « Maurice Frère », *Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 40, 1977, col. 261-300.
- VANTHEMSCHE Guy, « De val van de regering Poulet-Vandervelde : een "samenzwering der bankiers" ? », *RBHC*, vol. 9, n° 1-2, 1978, pp. 165-214.
- ID., « L'élaboration de l'arrêté royal sur le contrôle bancaire (1935) », *RBHC*, n° 3, 1980, pp. 389-437.
- ID., « Preciseringsen omtrent het verloop van de politiek-financiële crisis van 1926 », *RBHC*, n° 1-2, 1985, pp. 107-128.
- ID., *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940. Son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994.
- ID., *La sécurité sociale. Les origines du système belge : Le présent face à son passé*, Bruxelles, De Boeck, 1994.
- ID., « The economic action of the Belgian State during the crisis of the 1930's », in VAN DER WEE Herman, BLOMME Jan (dir.), *The economic development of Belgium since 1870*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, pp. 337-356.
- ID., « Les mots et les actes : 100 ans de pratique réformiste en Belgique », dans DELWIT Pascal, LE PAIGE Hugues (dir.), *Les socialistes et le pouvoir : gouverner pour réformer ?*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 57-102.
- ID., « Salariats et marchés du travail », dans VANTHEMSCHE Guy (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, pp. 21-125.
- VAN YPERSELE Laurence, « Léon Delacroix », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 11, 2012, pp. 88-91.
- VENTRY JR. Dennis, « Equity versus efficiency and the US tax system in historical perspective », in THORNDIKE Joseph, VENTRY Dennis Jr. (éd.), *The ongoing debate : tax justice*, Washington, The Urban Institute Press, 2002, pp. 25-70.
- VERLEDEN Frederik, « Een minister in hemdsmouwen ». *Hendrik de Man als minister (Maart 1935 – Maart 1938)*, mémoire, KUL, 2002.
- ID., *Aux sources de la participatie. Les relations entre les partis politiques belges et leurs parlementaires (1918-1970)*, CRISP, 2019.
- VERSCHUEREN Nicolas, *Fermer les mines en construisant l'Europe : une histoire sociale de l'intégration européenne*, Peter Lang, 2013.
- VICTOROVNA PLATONOVA Natalia, « La fiscalité russe pendant la Première Guerre mondiale », dans Florence DESCAMPS, Laure QUENNOUËLLE-CORRE (dir.), *Une fiscalité de guerre ? Contraintes, innovations, résistantes*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2018, pp. 59-82.
- VRANCKEN Fernand, SEULEN Edmond, « Financement et liquidation de la Première Guerre mondiale », dans Institut Belge de Finances Publiques, *Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, T. 2, 1954, pp. 1-34.
- WALLEF Danielle, « Les collusions devant l'opinion », *RBHC*, n° 3-4, 1976, pp. 444-472.
- WILLEMSSEN Arie W., *Het Vlaams-nationalisme. De geschiedenis van de jaren 1914-1940*, Utrecht, 1969.
- WIRTZ-CORDIER Anne-Marie, « Ernest Solvay », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, ARB, T. 3, 1994, pp. 304-312.
- WITT Peter-Christian, *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913. Eine Studie zur*

- innenpolitik des Wilheminischen Deutschland*, Lübeck, Matthiesen, 1970.
- WITTE Els, « La politique financière des révolutionnaires belges (1830-1831) », *RBHC*, 1981, pp. 663-675.
- WITTE Els, CRAEYBECKX Jan, *La Belgique politique de 1830 à nos jours. Les tensions d'une démocratie bourgeoise*, Bruxelles, Labor, 1987.
- WITTE Els, « La construction de la Belgique (1828-1847) », dans Michel DUMOULIN, Vincent DUJARDIN, Emmanuel GERARD, Mark VAN DEN WIJNGAERT, *Nouvelle histoire de Belgique (1830-1905)*, vol. 1, Complexe, 2005, pp. 3-207.
- WITTE Els, MEYNEN Alain, LUYTEN Dirk, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2016.
- WYNANTS Paul, « Les partis politiques », dans COENEN Marie-Thérèse, GOVAERT Serge, HEINEN Jean (éd.), *L'État de la Belgique (1989-2004) : quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles, De Boeck, 2004, pp. 109-203.
- YERNAULT Dimitri, *L'État et la propriété. Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- ZYSBERG André, *La monarchie des Lumières, 1715-1786*, Paris, Seuil, 2002.

Table des matières

Remerciements	3
Liste des abréviations.....	4
Introduction	5
1) Apports à l'historiographie.....	6
2) Constats et problématique.....	9
3) Sources d'archives.....	10
4) Structure et périodisation.....	13
<i>1^{ère} partie : L'âge d'or de la fiscalité libérale (1847-1914).....</i>	<i>18</i>
I. L'impossible réforme fiscale du cabinet libéral (1847-1854)	19
1) Prologue : L'apparition d'une fiscalité libérale (1690-1842).....	19
2) Les finances à l'épreuve de la crise des Flandres et de la Révolution parisienne.....	26
3) La réforme de la patente, un enjeu pour taxer les bénéficiaires des sociétés anonymes	30
4) La déclaration assermentée de la taxe successorale	33
5) La contribution personnelle	41
II. Les « Graux impôts » de la première guerre scolaire (1878-1884)	45
1) Une situation budgétaire alarmante.....	45
2) « Le ministère de l'escamotage électoral ».....	47
3) Le sauvetage des finances et la controverse de la taxation du tabac indigène.....	51
4) « Les impôts, c'est la mort. »	53
5) La bataille des impôts nouveaux.....	56
6) « La violation la plus absolue du secret des affaires ».....	59
III. Le spectre de l'impôt sur le revenu hante la Belgique (1884-1913)	66
1) Le crépuscule de l'État bourgeois censitaire.....	66
2) Le positivisme fiscal du professeur Denis.....	69
3) La première proposition d'impôt progressif sur le revenu global	73
4) La seconde proposition socialiste d'impôt progressif.....	78
5) « La nécessité d'une justice réparatrice dans notre système d'impôt ».....	82
6) L'étude de la contribution personnelle par le Secrétaire princier (1908).....	84
IV. Le paradis fiscal belge menacé (1911-1914)	87
1) La protection des avoirs mobiliers en Belgique.....	87
2) Le coût de la réorganisation militaire.....	90
3) Les impôts controversés de Levie.....	94
4) « A bas les impôts ! »	99
5) L'exposé « magistral, clair, précis, éloquent de M. le ministre des Finances ».....	104
6) Les quatre règles fiscales de Charles Woeste.....	107
7) Un déficit budgétaire à l'approche des élections de 1914.....	110
<i>2^e partie : Chute et renaissance d'un paradis fiscal (1914-1930)</i>	<i>115</i>
I. La résistance belge aux impôts allemands (1914-1918)	116
1) L'impôt de guerre.....	116
2) La taxe sur les absents.....	119
3) La proposition allemande d'un impôt progressif.....	121
4) Un impôt allemand sur la fortune mobilière	126
5) L'Institut Solvay et la Société d'Économie sociale	131
6) La justice dans l'impôt.....	133
II. La rançon de la guerre (1918-1919)	139
1) L'héritage fiscal de l'occupant.....	139
2) L'impôt sur les bénéfices de guerre.....	144
3) La taxe successorale.....	147

4) Une réforme, deux approches.....	148
5) La supertaxe et les impôts cédulaires.....	153
III. La crise budgétaire et la stabilisation d'une fiscalité nouvelle (1920-1925).....	163
1) Les dernières heures du patriotisme fiscal	163
2) Les nouvelles taxes du colonel.....	166
3) « Unique mot d'ordre : confiance ! ».....	174
4) Un budget en équilibre... en théorie	178
IV. Au cœur du drame monétaire, la question fiscale (1925-1926).....	186
1) La Trinité de l'inflation monétaire, de la dette flottante et du déséquilibre budgétaire	186
2) Les projets fiscaux de Janssen.....	193
3) La riposte de la Ligue de l'Intérêt public.....	201
4) La trouée du Luxembourg et ses conséquences.....	209
5) Les pleins pouvoirs du Vice-gouverneur de la Société Générale	214
V. La renaissance du paradis fiscal (1926-1930).....	222
1) La supertaxe dans le viseur de la commission royale et du comité financier.....	222
2) La péréquation de la supertaxe	225
3) Croissance économique, dégrèvements fiscaux	229
4) Régime nouveau, méthodes anciennes	233
3^e partie : Échecs et réussites du libéralisme fiscal (1930-1940).....	242
I. Impôts de crise et fuite des capitaux (1930-1935).....	243
1) Premières mesures de crise.....	243
2) La contribution nationale de crise	246
3) La commission Van de Vyvere et la crise bancaire.....	251
4) La supertaxe du « gouvernement des banquiers ».....	257
II. Apaisement fiscal et retour à l'équilibre budgétaire (1935-1937).....	263
1) Le gouvernement de la rénovation nationale	263
2) Un socialiste au 12 rue de la Loi.....	268
3) Les causes de la complexification fiscale.....	276
III. Chaises musicales au 12 rue de la Loi (1937-1940).....	280
1) <i>Anschluss</i> , nouveau Plan fiscal et fuites de capitaux	280
2) « Guerre aux impôts »	284
3) La sécession du Bloc catholique	290
4) Le retour de la déflation.....	294
5) Le coût de la mobilisation.....	300
4^e partie : Une fiscalité libérale pour un État-providence (1940-1962).....	308
I. La Belgique au bord de la ruine (1940-1944).....	309
1) Les instruments de spoliation de la Belgique : <i>RKK-Scheine</i> , frais d'occupation et clearing.....	309
2) La première vague d'impôts	316
3) « Il faut résister »	320
4) Le coût de l'occupation nazie.....	326
II. Les impôts spéciaux de la Libération (1944-1945).....	332
1) L'opération Gutt	332
2) L'opération Eyskens	343
3) « Nous sommes sur du béton ».....	347
4) Un moment de solidarité nationale.....	352
III. La normalisation d'une charge fiscale accrue (1947-1954).....	362
1) Le retrait des arrêtés fiscaux de l'occupation, une excuse au changement.....	362
2) « Napoléon-César-Eyskens, Auguste et m'as-tu-vu ».....	374
3) « La grande promesse »	380
4) « La justice familiale devant l'impôt direct »	385
5) La surtaxe sur les bénéfices exceptionnels du réarmement, une initiative syndicale.....	394
IV. Une fiscalité pour l'expansion économique (1958-1962).....	404

1) Les lois d'expansion économique et les « enfants choyés de la fiscalité ».....	404
2) « Une politique à la petite semaine »	412
3) Les mesures fiscales de la « Loi unique » : taxe de transmission et précompte mobilier.....	416
4) Quand deux ministres doivent s'accorder sur la réforme fiscale.....	422
5) « Une réforme générale des impôts directs est un acte grave ».....	431
6) La dernière étape d'un « capitalisme civilisé ».....	435
7) Épilogue : « La réforme fiscale de 1962 (...) a vécu. ».....	442
Conclusion.....	446
Sources et bibliographie.....	455
1) Archives.....	455
2) Littérature contemporaine.....	456
3) Littérature secondaire.....	459
Liste des tableaux.....	473

Liste des tableaux

Tableau 1 : Évolution (%) des contributions directes et de la taxe successorale par rapport aux recettes fiscales (1845-1855)	41
Tableau 2 : évolution des recettes fiscales 1878, 1881, 1885.....	63
Tableau 3 : Taxe sur les bénéfices des sociétés	97
Tableau 4 : recettes fiscales de 1915 à 1918.....	125
Tableau 5 : Pression fiscale par rapport au PNB (1912-1930).....	161
Tableau 6 : évolution (%) des contributions directes par rapport aux recettes fiscales (1910-1930).....	162
Tableau 7 : Dépenses publiques globales en rapport au revenu national (1910-1925)	167
Tableau 8 : recettes fiscales 1921, 1923, 1925	183
Tableau 9 : répartition par catégories de revenus assujettis à la taxe professionnelle et à la supertaxe (1923)	198
Tableau 10 : répartition par tranche de revenus assujettis à la taxe professionnelle et à la supertaxe (1925).....	199
Tableau 11 : répartition des revenus professionnels déclarés à la taxe cédulaire professionnelle (1927).....	231
Tableau 12 : évolution du rendement de l'impôt sur le revenu global (1920-1935)	260
Tableau 13 : Données de la BNB sur la spéculation contre le franc	261
Tableau 14 : Encaisse-or de la BNB (septembre 1934 - mars 1935)	262
Tableau 15 : Estimation des pertes de la guerre.....	329
Tableau 16 : Répartition des billets déclarés lors de l'opération Gutt	336
Tableau 17 : recettes des impôts spéciaux d'assainissement monétaire (1946-1950)	360
Tableau 18 : Comparaison des taux appliqués aux revenus professionnels (1939-1947)	367
Tableau 19 : Comparaison des taux appliqués aux sociétés de capitaux (1939-1947).....	368
Tableau 20 : Répartition des revenus professionnels taxables en 1946.....	370
Tableau 21 : Répartition des revenus imposés à l'impôt complémentaire personnel en 1946	370
Tableau 22 : Réductions à l'impôt professionnel et à l'ICP dans la loi Van Houtte	388
Tableau 23 : Pression fiscale par rapport au PNB (1930-1964).....	393
Tableau 24 : évolution (%) des contributions directes par rapport aux recettes fiscales (1930-1955)	393