

LE COÛT DE LA PREMIÈRE GUERRE SCOLAIRE ET LES DÉBATS DES « GRAUX IMPÔTS » (1878-1884)

- *Simon Watteyne* -

Lorsque les libéraux reviennent au pouvoir entre 1878 et 1884, la guerre scolaire, qui déchire alors libéraux et catholiques, s'envenime et devient autant un conflit philosophique que financier. La nouvelle législation coûte cher. Secoué par le ralentissement économique des années 1870, le pays doit également faire face aux dépenses de construction des chemins de fer, ainsi qu'aux dépenses militaires revues à la hausse depuis la guerre franco-allemande. Le recours à l'impôt semble inévitable. Les libéraux se lancent dans les plus grandes réformes fiscales que la Belgique ait connu depuis sa création en 1830. Mais les enjeux sont de taille. Au 19^e siècle, la fiscalité belge est étroitement liée aux intérêts de la bourgeoisie censitaire, au cœur du système électoral. Derrière les réformes, c'est une lutte pour le pouvoir entre les deux grands partis – catholiques et libéraux – qui commence.

«Permettez-moi de vous parler d'abord des dépenses de l'instruction publique», déclare Charles Graux, ministre des Finances, devant la Chambre, en matinée du 20 décembre 1882. Le budget est alors déficitaire de plus de 22 millions de francs belges (FB). «A lire les journaux de nos adversaires, à entendre leurs discours, on dirait vraiment qu'il n'y a dans nos budgets qu'autre accroissement de dépenses que celui que l'instruction publique entraîne. (...) C'en est la cause unique, exclusive; elle conduira le trésor à la banqueroute et le pays à sa ruine!»¹

Les enjeux politico-religieux de la guerre scolaire sont déjà bien connus de l'historiographie belge². Ses enjeux fiscaux ne le sont pas du tout. L'étude des conflits politiques et des batailles d'idées entourant l'impôt, à travers une approche institutionnaliste, est d'ailleurs un champ d'analyse récent, émergent aux États-Unis et en Europe depuis les années 1990. Si l'on retrouve, à l'étranger, quelques ouvrages fondamentaux consacrés aux politiques fiscales du 19^e siècle³, le cas de la Belgique ne dispose d'aucune étude pionnière à ce jour⁴. Central dans la compréhension de l'évolution sociale, politique et économique du monde moderne, l'impôt définit le contrat social entre l'État et la société. Il joue donc un rôle majeur dans la question du financement de l'enseignement par l'État au 20^e siècle. La première guerre scolaire offre un terrain d'étude parfait pour en éclairer les premiers enjeux au 19^e siècle.

Les sources suivantes ont été mobilisées: débats et documents parlementaires, budgets annuels du gouvernement, presse d'opinion et quotidiens. Les archives du SPF Finances, non utilisées dans cet article, concernent presque uniquement le 20^e siècle, le gros des sources ayant été, d'après leurs fonctionnaires actuels, simplement détruit à la suite d'inondations dévastatrices.

L'objectif vise à comprendre comment les réalités politiques, économiques et budgétaires rencontrées par le dernier gouvernement libéral de Belgique (1878-1884) poussent ce dernier sur la voie de nouveaux impôts au cours de la première guerre scolaire. Cette importante crise politique voit s'accroître l'affrontement, en cours tout au long du 19^e siècle, des 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 durablement⁵. Mais il ne s'agit pas uniquement d'une crise politico-religieuse. Les nouvelles lois scolaires des libéraux entraînent un accroissement conséquent des dépenses de l'État. De nouvelles recettes doivent être trouvées. Les libéraux vont-ils réussir à pérenniser le coût financier de leur politique anticléricale? Est-ce la seule cause de la crise budgétaire rencontrée par le gouvernement? Comment les catholiques réagissent-ils à l'annonce de nouvelles taxes? Dans le camp libéral, doctrinaires et radicaux se montrent-ils unis face à la politique fiscale menée? La question du

1. *Budget des Voies et Moyens pour l'exercice 1883*, Ann. Parl., Ch., 1882-1883, séance du 20 décembre 1882, p. 219.

2. Citons notamment: 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, pp. 25-58; ÉLIANE GUBIN, PATRICK LEFÈVRE, « Obligations scolaire et société en Belgique au 19^e siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire, 1883 », dans *Revue Belge de Philologie et d'Histoire*, 63-1985, pp. 731-782; JACQUES LORY, « La résistance des catholiques belges à la "loi de malheur", 1879-1884 », dans *Revue du Nord*, 266-1985, pp. 729-747; DOMINIQUE GROOTAERS (dir.), *Histoire de l'enseignement en Belgique*, Bruxelles, CRISP, 1998.

3. Grande-Bretagne: MARTIN DAUNTON, *Trusting Leviathan. The politics of taxation in Britain, 1799-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001. France: NICOLAS DELALANDE, *Les batailles de l'impôt: consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2014. Allemagne: HANS-PETER ULLMANN, *Der deutsche Steuerstaat. Geschichte der öffentlichen Finanzen*, Munich, Bech, 2005. États-Unis: ELLIOT BROWNLEE, *Federal taxation in America: a short history*, New York, Woodrow Wilson Center Press & Cambridge University Press, 1996; ROBERT STANLEY, *Dimensions of law in the service of order: origins of the Federal Income Tax, 1861-1913*, New York, Oxford University Press, 1993; SVEN STEINMO, *Taxation and democracy: Swedish, British and American approaches to financing the modern State*, New Haven, Yale University Press, 1993.

4. Citons néanmoins le mémoire suivant: 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.

5. JEAN-PHILIPPE SCHREIBER, « Guerre scolaire ou guerre de religion? (...) », op. cit., p. 25.

recours à l'impôt, durant les dernières années de Walthère Frère-Orban à la tête du pays, est l'histoire d'une guerre politique sans merci. Elle permet également de comprendre les oppositions majeures entre les deux partis sur la question du suffrage censitaire, intrinsèquement liée à l'impôt. Est-il possible de manipuler la fiscalité à des fins électorales? Enfin, est-ce une bonne idée de recourir à l'impôt lorsque les seuls électeurs sont les bourgeois censitaires?

I. 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 forte implantation dans les élites urbaines et d'une meilleure organisation que leurs adversaires catholiques, fortement divisés entre ultramontains et catholiques libéraux⁶. En juin 1878, une nouvelle majorité libérale prend la direction du gouvernement, dirigée par 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, l'appui du petit groupe des sept libéraux radicaux reste toutefois nécessaire à la majorité pour gouverner⁷. Représentant toutes les fractions du parti libéral⁸, 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 Trésor⁹. 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 catholique¹⁰; une loi « d'hypocrisie nationale », écrit le journaliste et poète Charles Potvin¹¹. 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 années¹². 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 pouvoir¹³.

La nouvelle législation 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 1879¹⁴. Si la part du budget allouée à l'enseignement moyen augmente légèrement (de 1,7 à

6. PASCAL DELWIT (dir.), *Du parti libéral au MR : 170 ans de libéralisme en Belgique*, ULB, Bruxelles, 2017, p. 25.

7. ÉLIANE GUBIN, PATRICK LEFÈVRE, « Obligations scolaire et société en Belgique au 19^e siècle (...) », op. cit., p. 760.

8. ULB, Frère-Orban, fardé 761, « *La Chronique* », 21 juin 1878.

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

10. 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.

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

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

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

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

1,9 million), il s'agit surtout des dépenses d'enseignement primaire qui explosent (de 7,8 à 9,8 millions). Il est intéressant de noter que l'accroissement est réalisé à deux niveaux. D'une part, les traitements, les subventions à la formation et les frais d'administration passent de 910.000 à 1,4 million, signalant le coût de la professionnalisation accrue du personnel enseignant. D'autre part, bien qu'une grande partie des frais de construction des écoles soit officiellement à charge des communes¹⁵, ces dépenses sont en partie subsidiées par l'État, évoluant tout de même de 6,8 millions à 8,4 millions¹⁶. Le total des dépenses d'enseignement primaire passe même à 12 millions en 1881¹⁷. 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 1871¹⁸, première année du gouvernement catholique précédent, à 48 millions en 1872¹⁹, pour grimper à 83 millions en 1875²⁰ et à 82 millions en 1878²¹, dernière année de pouvoir du Cabinet 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 millions²² en 1871 à plus de 41 millions en 1878²³

par crainte d'une nouvelle guerre entre les grandes puissances française et allemande. 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)²⁴.

Le ministre des Finances, Charles Graux, se retrouve dans l'obligation d'augmenter les impôts existants. Avocat de profession et professeur à l'Université libre de Bruxelles (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 sociales²⁵. Ils s'inspirent des idées progressistes des économistes libéraux Charles le Hardy de Beaulieu, Gustave de Molinari et Émile de Laveleye. Certes, ceux-ci 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 sociale²⁶. 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 Humbreeck. Les sentiments démocratiques des deux hommes, développés dans les années 1850 et 1860, ne dépassent finalement

15. JEAN-PHILIPPE SCHREIBER, « Guerre scolaire ou guerre de religion? (...) », op. cit., p. 33.

16. *Budget du ministère de l'Instruction publique pour 1879*, op. cit.; *Budget de l'Intérieur pour 1878*, Doc., Ch., 1876-1877, n° 92/VI.

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

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

19. *Ibid.*, 1872, n° 97.

20. *Ibid.*, 1875, n° 97.

21. *Ibid.*, 1878, n° 92.

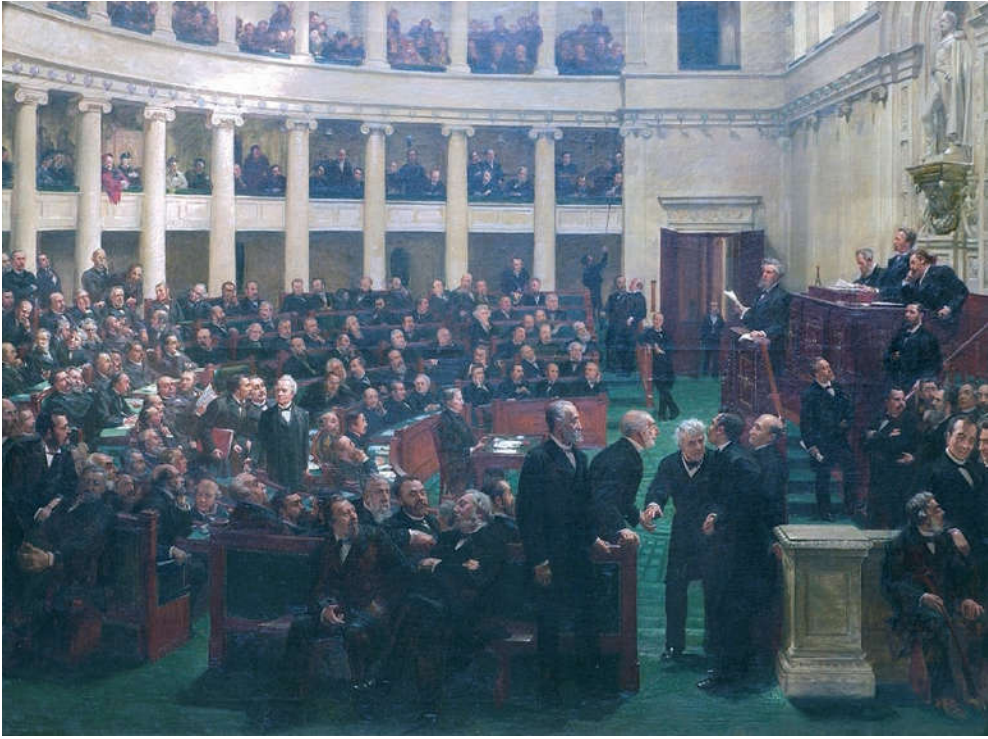
22. *Ibid.*, 1871, n° 30.

23. *Ibid.*, 1878, n° 92.

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

25. JEAN SCHOYSMAN, *L'évolution de l'idée de la progressivité dans l'impôt*, op. cit., p. 138.

26. ÉLIANE GUBIN, PATRICK LEFÈVRE, « Obligations scolaire et société en Belgique au 19^e siècle (...) », op. cit., p. 733.



*Huile sur toile d'Ernest Blanc-Garin (1843-1916) représentant une séance à la Chambre en 1879. Frère-Orban est debout au centre gauche. Il est en conversation avec les ministres Charles Graux et Jules Bara. A la tribune, le ministre Pierre van Humbeeck présente son projet de loi sur l'instruction primaire.
Source : Coll. Chambre des Représentants de Belgique.*

pas les limites de leur richesse et de leur rang social et ils se détachent fortement du radical Janson au cours des années 1870²⁷. D'ailleurs, au sein du gouvernement, Graux subit l'influence de Frère-Orban, véritable puits de connaissance et de compétence dans le domaine fiscal²⁸. 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.

II. Réformer la contribution personnelle : de l'escamotage électoral ?

Introduite par les révolutionnaires français dans les années 1790, la contribution personnelle est modifiée pour la dernière fois par la « Loi Générale » de 1822 sous le régime hollandais afin de viser le revenu des contribuables aisés, à travers l'utilisation de plusieurs indices de richesse qui servent de bases à l'impôt : une taxe de 4 % sur la valeur locative de l'habitation, 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 0,85 FB pour un foyer (cheminée), 1,59 FB pour deux foyers, 3,71 FB pour trois foyers, une taxe de 1 % sur le mobilier²⁹. Au 19^e siècle, pas de déclaration obligatoire, synonyme d'inquisition ; c'est la méthode indiciaire qui est utilisée. Tandis que la Constitution de 1831, considérée la plus libérale de son époque, a conféré le droit de vote à une toute petite minorité d'élite issue de la grande propriété foncière, des premiers grands industriels et des banquiers, la contribution personnelle a

acquis une position centrale dans le système du suffrage censitaire pour établir la capacité électorale³⁰. Le système est extrêmement élitiste. En 1876, sur un total de 5.336.183 Belges, seuls 119.765 sont électeurs censitaires, soit 2,24 % de la population³¹.

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 1878³². En août 1878, à peine arrivés au pouvoir, les libéraux 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 métier³³. L'objectif semble correct. Mais les catholiques ne sont pas dupes. Les citoyens concernés sont principalement des prêtres – environ 1600 ! La presse clé-

27. 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.

28. NADINE LUBELSKI-BERNARD, « Charles Graux », *Nouvelle Biographie Nationale*, Bruxelles, Académie Royale de Belgique, T. 1, 1988, pp. 113-114.

29. 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. 340 ; *Projet de loi sur la contribution personnelle, exposé des motifs du 10 novembre 1842*, Doc., Ch., 1842-1843, n° 15, pp. 1-2..

30. GINETTE KURGAN-VAN HETENRYK, « Permanence et recomposition des élites », dans VANTHEMSCHÉ GUY (dir.), *Les classes sociales en Belgique : deux siècles d'histoire*, Bruxelles, CRISP, 2016, p. 407.

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

32. *Ibid.*, 1879, p. 960.

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

ricale estime qu'il n'y a pas suffisamment d'im-béciles en Belgique pour se laisser tromper par les libéraux³⁴, qui de toute évidence veulent en finir avec le parti catholique³⁵. « 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. »³⁶ L'ancien ministre catholique des Finances, qui est « l'inspirateur, l'âme, le tacticien, le champion dévoué » de la cause cléricale durant la guerre scolaire³⁷, estime par ailleurs que les radicaux, défenseurs du suffrage élargi, abdiquent devant les doctrinaires qui réduisent le nombre d'électeurs³⁸. Car d'après un autre catholique, Victor Jacobs, la paternité du projet provient de Frère-Orban et non du ministre des Finances³⁹. Le chef du gouvernement n'en est pas à son coup d'essai. En 1849, il modifie déjà la base de la valeur locative des immeubles afin d'accroître le nombre d'électeurs citadins, de tendance libérale⁴⁰. 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 également⁴¹. Doctrinaires et radicaux se montrent unis lors du vote et l'article est adopté⁴².

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 électoral⁴³. En supprimant le cheval mixte, Graux vise donc à supprimer la fraude⁴⁴. 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 frauduleux⁴⁵. Les catholiques proposent un amendement; quitte à supprimer le cheval mixte, la contribution doit être alors élargie aux chevaux à usage

34. *Le Bien Public*, 8 août 1878, p. 1.

35. *Le Courrier de l'Escaut*, 8 août 1878, p. 1.

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

37. JULES DE TRANNOY, *Jules Malou, 1810-1870, Bruxelles*, Albert Dewit, 1905, préface de CHARLES WOESTE.

38. *Ibid.*, p. 75.

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

40. *Contribution personnelle, exposé des motifs du 16 février 1849*, *Doc.*, Ch., 1848-1849, n° 132, p. 5.

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

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

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

44. 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. » Cf.: *Modifications à la contribution personnelle*, *Ann. Parl.*, Ch., 1878-1878, séance du 8 août 1878, p. 82.

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

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? »⁴⁶ 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? »⁴⁷ La réalisation d'une telle réforme restera de l'ordre de l'utopie jusqu'en 1919. L'article supprimant le cheval mixte est adopté par 64 oui contre 59 non, tout comme le projet dans son ensemble⁴⁸. Dans la presse doctrinaire, on se plaît à remarquer que la suppression d'électeurs catholiques est « du pain béni »⁴⁹.

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'administration 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 vote⁵⁰. Poussé par Frère-Orban, le ministre des Finances veut supprimer la contribution personnelle sur les

foyers, qui d'après lui 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 va être augmentée sur deux autres bases, à savoir sur la valeur locative des habitations et sur les portes et fenêtres⁵¹.

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 élevée⁵². En effet, la contribution personnelle sur les foyers est l'une des bases entrant le plus habituellement dans le cens des électeurs des campagnes⁵³. 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. »⁵⁴ Il dénonce d'autre part que les augmentations des deux autres bases se feront selon l'arbitraire de l'administration des Finances, entraînant une véritable inquisition du fisc⁵⁵. 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 »⁵⁶. Au sein de l'administration, l'auteur et coordinateur du projet s'avère en effet être d'orientation libérale.

46. Ibid., p. 80.

47. Ibid., séance du 14 août 1878, p. 134.

48. Ibid., pp. 144, 147.

49. *L'Étoile Belge*, 8 août 1878, p. 2.

50. *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.

51. Ibid., p. 6.

52. *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.

53. EDMOND PICARD, *Histoire du suffrage censitaire en Belgique depuis 1830*, Bruxelles, Larquier, 1882, p. 132.

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

55. Ibid., p. 1315.

56. Ibid., séance du 2 juillet 1879, p. 1383.

Il s'agit du secrétaire général Lambert van der Rest, en place depuis presque vingt ans. Docteur en droit de l'ULB, ancien avocat et ancien secrétaire particulier de Frère-Orban en 1849, quand ce dernier était encore aux Finances, van der Rest est devenu secrétaire général et chef de cabinet du ministre des Finances en 1860⁵⁷. Il exerce donc, sous l'autorité du ministre, la haute surveillance des administrations des Finances, la coordination de ses travaux relatifs à la matière fiscale et son unité de gestion⁵⁸. Ce sont donc bien les libéraux qui dictent le ton au 12-14 rue de la Loi⁵⁹.

Charles Woeste 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 anticléricale⁶⁰. Jules Malou 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 apparaîtra nécessaire dans un futur proche⁶¹. 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 cléricalisme »⁶². 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 villes⁶³. La presse libérale, au contraire, se fatigue des plaintes sans fondement des députés catholiques⁶⁴.

Charles 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 formules⁶⁵. 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 son projet de loi. Ce n'est d'ailleurs pas dans un sens fiscal qu'il réforme la contribution personnelle, dont le rendement final ne changera pas. L'unique objectif est de 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. »⁶⁶ La réforme profonde des contributions héritées de la Révolution française⁶⁷ n'a rien d'un objectif précis à cette époque où la politique parlementaire reste entièrement dominée par la bourgeoisie censitaire, alors même que de nombreux pays industrialisés

57. AGR, *Ministère des Finances*. Secrétariat général (MF/SG). Personnel, farde « Lambert Van der Rest: mise à la retraite », 1890.

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

59. L'hôtel Walckiers, datant de 1785, situé au 12-14 rue de la Loi, est l'adresse du ministre des Finances et de son Secrétaire général depuis 1836. Cf. : RITA CHRISTENS, *L'hôtel des Finances*, Tielt, Lannoo, 1987, p. 27.

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

61. *Ibid.*, séance du 27 juin 1879, p. 1359.

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

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

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

65. NADINE LUBELSKI-BERNARD, « Charles Graux », op. cit., p. 113.

66. *Ibid.*, op. cit., séance du 27 juin 1879, pp. 1353-1354.

67. Le système d'impôts directs se compose, depuis les années 1790, de la contribution personnelle, de la contribution foncière et du droit de patente. Cf. : JEAN VAN HOUTTE, « La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914 », op. cit., pp. 336-337.



*Lambert van der Rest (1817-?), secrétaire général des Finances de 1860 à 1890.
Source : SPF Finances, février 2019.*

adoptent dans la deuxième moitié du 19^e siècle la formule de l'impôt progressif sur les revenus⁶⁸. Le projet de Graux et de Frère-Orban est quant à lui adopté par 69 oui contre 60 non⁶⁹.

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 population⁷⁰. Comme l'écrivit alors l'avocat et libéral radical Edmond Picard, « on n'y allait pas de main morte (...) en curés et campagnards supprimés »⁷¹. La *Revue Générale* confirme: « Les prêtres et les campagnards, telles sont les victimes des opérations chirurgicales tentées par le libéralisme sur le corps électoral. »⁷² 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.

III. Le sauvetage des finances et la controverse de la taxation du tabac indigène

Le problème du déficit budgétaire demeure à résoudre, aussi Charles Graux présente de nouvelles mesures financières destinées à augmenter les recettes du Trésor public. Il s'agit de couvrir un déficit annoncé de 12 millions par de nouveaux impôts, à savoir 5 centimes additionnels sur les droits d'enregistrement, de succession, d'hypothèque et de timbre⁷³ (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 sucres⁷⁴ (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

68. La plupart des cantons suisses adoptent des impôts avec taux progressifs entre 1831 et 1890. La Suède suit en 1862, l'Italie en 1865, le Japon en 1887, la Prusse en 1891, la Nouvelle-Zélande en 1892, les Pays-Bas en 1893, l'Autriche-Hongrie en 1897 et le Danemark en 1903. La Grande-Bretagne modernise son income tax (1842) en 1909 en adoptant une super tax progressive. Aux États-Unis, un premier essai d'impôt fédéral sur le revenu est établi temporairement de 1863 à 1872, avant d'être réintroduit en 1913. La France adopte l'impôt progressif en 1914. La Belgique reste étrangère à toute réforme fiscale jusqu'en 1919. Cf.: CHRISTOPHE FARQUET, *La défense du paradis fiscal suisse avant la Seconde Guerre mondiale: une histoire internationale*, Neuchâtel, Alphil, 2016, p. 46; KENNETH SCHEVE, DAVID STASAVAGE, *Taxing the rich: a history of fiscal fairness in the United States and Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2016, p. 77; JOSEPH THORNDIKE, *Their fair share: taxing the rich in the age of FDR*, Washington, Urban Institute Press, 2013, p. 5; MIREILLE TOUZERY, « Les origines de l'impôt sur le revenu en France: de la monarchie aux républicains radicaux (18^e-19^e siècles) », RBPH, T. 75, 1997, pp. 1027-1044, p. 1027.

69. *Ann. Parl.*, op. cit., séance du 4 juillet 1879, p. 1429.

70. *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1880, p. 1026.

71. EDMOND PICARD, *Histoire du suffrage censitaire*, op. cit., p. 132.

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

73. Abolies en 1789, les redevances féodales et royales frappant la circulation juridique des biens sont remplacées dans les années 1790 par des taxes nouvelles, appelées droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. La loi hollandaise de 1817 distingue le droit d'enregistrement, applicable aux opérations entre vifs, de l'impôt successoral, applicable aux transmissions ayant pour cause un décès. La structure de ces impôts perdure à travers l'entièreté du 19^e siècle. Cf.: PASCAL BOURGEOIS, *Le ministère des Finances (1830-1994): aperçu des compétences*, Bruxelles, AGR, 1996, p. 103.

74. Les droits de douane et les accises sur les produits de consommation existent depuis des siècles. Le gouvernement hollandais en organise la structure dans la « *Loi Générale* » de 1822, qui reste d'application durant tout le 19^e siècle. Cf.: JEAN VAN HOUTTE, « La formation du système fiscal de la Belgique avant 1914 », op. cit., pp. 337-338.

de 7,35 millions de recettes nouvelles⁷⁵. Le restant va être comblé par la régularisation de l'impôt sur la distillation de certaines matières premières⁷⁶.

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 publiques⁷⁷. Et cette bonne gestion passe, dans la mesure du possible, par une compression du 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 stable⁷⁸. 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 soutien⁷⁹. 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»⁸⁰.

Mais les cléricaux, 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 banqueroute⁸¹. La presse cléricale écrit que les 12 millions de déficit ne proviennent que des nouvelles écoles et du salaire des enseignants⁸², pour lesquels les libéraux rançonnent le peuple avec des impôts⁸³. C'est la «dictature de l'absurdité»: des écoles sont construites et restent vides⁸⁴! «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 Chambre⁸⁵, tandis qu'Eugène Struye dénonce en particulier le nouvel impôt sur le tabac, «injuste et écrasant», qui compromettrait la culture du tabac en Belgique⁸⁶. 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»⁸⁷. Jules Malou se montre plus nuancé à ce sujet: «C'est l'idéal de tous les ministres des Finances d'avoir un impôt

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

76. *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.

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

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

79. JACQUES LORY, *Libéralisme et instruction primaire*, op. cit., T. 2, p. 612.

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

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

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

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

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

85. *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.

86. Ibid., p. 1458.

87. *Le Courrier de l'Escaut*, 16 juillet 1879, p. 3.

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 rapportera beaucoup plus, sans compromettre la production en Belgique⁸⁸.

Très méthodiquement, Charles 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 publics⁸⁹. 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. »⁹⁰ 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 officiel⁹¹. 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 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 triom-

pher 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 (rentes d'État, actions et obligations de sociétés, comptes-courants, etc.) sont alors totalement épargnés alors même que le capitalisme industriel est en pleine ascension à travers les industries de charbon et d'acier en Wallonie, financées par les grandes banques bruxelloises⁹². Pour l'heure, le Ministre en appelle à l'union des deux partis pour subvenir aux besoins du Trésor par les mesures qu'il propose⁹³. Il n'est pas écouté ; le projet n'est adopté que par 60 oui contre 42 non à la Chambre⁹⁴. Heureusement, pour l'heure, les finances du Cabinet libéral semblent être sauvées. Les mesures financières votées permettent d'atténuer, dans une large mesure, le déficit prévu⁹⁵.

IV. Nouvelle catastrophe budgétaire

En 1881, la situation des finances publiques s'est améliorée⁹⁶. Le déséquilibre budgétaire persiste, car les dépenses continuent d'augmenter, mais le déficit s'est réduit à 6 millions entre les recettes et les dépenses grâce aux nouvelles recettes fiscales⁹⁷. De nouvelles difficultés budgétaires vont néanmoins apparaître. 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'établissements

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

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

90. *Ibid.*, p. 1470.

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

92. 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.

93. *Ibid.*, pp. 1476-1477.

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

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

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

97. *Budget des Voies et Moyens pour 1881*, Doc., Ch., 1879-1880, n° 91/1.

moyens pour garçons, tandis qu'une cinquantaine d'écoles moyennes pour filles sont mises sur pied. Le budget des cultes est quant à lui diminué d'un million. L'attitude des libéraux est interprétée par l'opinion catholique comme une nouvelle déclaration de guerre⁹⁸. 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 1883⁹⁹. « 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. »¹⁰⁰ 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 budgétaire¹⁰¹. 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 primaire¹⁰² (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 1883. Et contrairement au budget de l'enseignement primaire qui continue d'incorporer de lourdes dépenses pour la construction d'écoles, il ne s'agit que d'une augmentation des traitements, subventions et autres frais liés aux professeurs¹⁰³. Le budget de l'enseignement représente 6,5% du budget total (20,5 millions sur 312,6 millions) de l'État en 1883¹⁰⁴. Pour la presse catholique, il n'y a aucun doute que ce déficit est causé par les nouvelles écoles vides¹⁰⁵.

Charles Graux s'attache avec acharnement à combattre le déficit budgétaire qui repasse la barre des 12 millions¹⁰⁶. Il introduit une mesure assez neuve, celle du budget unique, qui permet, en juxtaposant les dépenses et les recettes des différents départements, un examen synthétique et global de l'exercice financier¹⁰⁷. 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 ressources¹⁰⁸, élaborés avec l'aide du chef du gouvernement¹⁰⁹.

Il n'est à nouveau pas question de modifier en profondeur les contributions héritées de la

98. HERVÉ HASQUIN (dir.), *Les libéraux belges*, Lovreval, Labor, 2006, pp. 82-83.

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

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

101. *Ibid.*, p. 211.

102. 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. Cf. : LUC MINTEN et al., *Les statistiques de l'enseignement en Belgique : l'enseignement primaire (1879-1929)*, vol. 3, Bruxelles, AGR, 1993, pp. 73-80.

103. *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.

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

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

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

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

108. *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.

109. La presse libérale compare élogieusement Frère-Orban à l'anglais Robert Peel, chef des Tories qui établit l'impôt-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.

Révolution française. Influencé par l'opinion de Frère-Orban¹¹⁰, Graux ne semble d'ailleurs pas croire à la formule de l'impôt unique 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-il¹¹¹. Par ailleurs, 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. »¹¹² En effet, au 19^e siècle, l'idée d'un impôt progressif sur le revenu global n'est rien de plus qu'une chimère. Inspiré par les idées d'Adam Smith, un haut fonctionnaire libéral, Xavier Heuschling, en a pourtant défendu le principe dès 1840¹¹³. Il faut attendre 1894 et l'arrivée au Parlement de Hector Denis, député socialiste, professeur d'économie politique à l'ULB et spécialiste des matières fiscales, pour voir ressurgir le spectre de l'impôt progressif, sans rencontrer davantage de succès auprès des majorités conservatrices au pouvoir¹¹⁴. Seules les horreurs de la Grande Guerre concrè-

tiseront cette vieille utopie fiscale héritée des Lumières du 18^e siècle¹¹⁵.

Les nouveaux projets fiscaux du gouvernement libéral doivent être votés séparément. La droite cléricale, remontée depuis la loi scolaire de 1881, se montre extrêmement combative, ne lâchant rien. 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'août¹¹⁶. C'est une véritable guerre de tranchées qui se prépare. Pire encore, depuis 1881, l'entente entre doctrinaires et radicaux s'est détériorée¹¹⁷. 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 capacitair est introduit de manière minimale à la province et à la commune¹¹⁸. 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 éco-

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

111. *Projets de loi relatifs à des mesures financières destinées à subvenir aux besoins du Trésor*, Doc., op. cit., n° 176, p. 5.

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

113. 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.

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

115. *Projet de loi établissant un impôt sur le revenu global, exposé des motifs du 20 mars 1919*, Doc., Ch., 1918-1919, n° 108.

116. *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.

117. 619

118. HERVÉ HASQUIN (dir.), *Les libéraux belges*, op. cit., pp. 85-87.

nomies aux travaux publics et par un remaniement des lois fiscales existantes afin d'encourager le travail et la production¹¹⁹. 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* 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 impôts¹²⁰. Et ceux-ci risquent d'aliéner l'électorat l'année suivante. Le quotidien avertit sinistrement : « Les impôts, c'est la mort. »¹²¹

V. La bataille parlementaire pour le vote de nouveaux impôts

Les trois premiers projets de Graux 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. 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 santé¹²². 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 1883¹²³. 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 politique¹²⁴. Il s'agit surtout des projets

fiscaux les plus susceptibles de plaire aux doctrinaires, évitant de toucher aux revenus mobiliers et immobiliers.

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 portera « 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 ! »¹²⁵

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

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

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

121. *Ibid.*, 13 juin 1883.

122. *Projets de loi relatifs à des mesures financières*, Doc., op. cit., 1882-1883, n° 176, p. 10.

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

124. NICOLAS DELALANDE, *Les batailles de l'impôt*, op. cit., p. 91.

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

poivre et même l'acide sulfurique!»¹²⁶ La brèche apparaît dans les rangs libéraux. Face aux attaques, en particulier celles de son ennemi Jules Malou qui dénonce le déficit entraîné par la nouvelle législation scolaire, Charles Graux s'emporte 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!»¹²⁷ 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»¹²⁸.

Mais catholiques et radicaux 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 non¹²⁹. L'attitude des radicaux qui ont voté avec la droite est sévèrement jugée par la presse libérale, y compris progressiste¹³⁰. 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 non¹³¹. Après le vote également favorable de l'article 2, il est permis de remanier l'article 1^{er} (un projet en partie voté ne pouvait forcément pas se passer d'un article 1), ce qui a le don d'énerver Jules Malou et ses amis catholiques. Mais cette fois-ci, l'article 1^{er} remanié est voté par 70 voix contre 67 non¹³². L'ensemble du projet est quant à lui adopté par 69 oui contre 66 non¹³³. 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 taxe¹³⁴. Les arguments, dans chaque camp, ne diffèrent guère de ceux émis en 1879. Le ministre d'État François d'Elhounghne, ancien radical devenu modéré et plus proche du camp doctrinaire, fait toutefois une intervention très remarquée, soulignée d'ailleurs par Charles Woeste dans ses mémoires¹³⁵. A côté de la droite et des sept radicaux, certains doctrinaires, dont d'Elhounghne 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 1884¹³⁶. «Un impôt doit être nécessaire pour être légitime», déclare d'Elhounghne. 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; il n'est pas nécessaire d'aller plus

126. Ibid., séance du 20 juillet 1883, p. 1547.

127. Ibid., p. 1559.

128. Ibid., séance du 21 juillet 1883, p. 1574.

129. Ibid., p. 1579.

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

131. *Ann. Parl.*, op. cit., séance du 24 juillet 1883, p. 1596.

132. Ibid., séance du 26 juillet 1883, p. 1642.

133. Ibid., p. 1645.

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

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

136. ULB, Frère-Orban, farde 744, «La Flandre Libérale», 31 juillet 1883.

loin si les dépenses sont comprimées¹³⁷. Soutenue par l'entière des libéraux, l'augmentation de la taxe sur les tabacs est votée par 71 oui contre 66 non¹³⁸, 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. »¹³⁹ Il s'agit par-là de protéger l'industrie nationale contre la production étrangère, de décourager les importations et d'encourager les exportations ; 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 1873¹⁴⁰. 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 dérisoires¹⁴¹. « 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 ; (...) »¹⁴². A l'extrême-gauche, les 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 ouvrière¹⁴³. Quant au cacao, le 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 industriels¹⁴⁴. 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 négatif¹⁴⁵. La division du camp libéral et l'union de l'opposition cléricale ne font pas l'affaire du gouvernement Frère-Orban, décidément bien seul face au déficit budgétaire.

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

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

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

140. ELIANE GUBIN, JEAN PUISSANT, « Les structures politiques, économiques et sociales de la Belgique au 19^e siècle », dans ANDRÉE DESPY-MEYER (dir.), *La Belgique au temps de Frère-Orban*, ULB, 1996, p. 34.

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

142. *Ann. Parl.*, op. cit., séance du 31 juillet 1883, p. 1675.

143. *Ibid.*, p. 1673.

144. *Ibid.*, p. 1676.

145. *Ibid.*, pp. 1681-1682.

VI. Les derniers projets fiscaux de Graux : chronique d'une mort annoncée ?

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 1,5 million (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)¹⁴⁶. 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 source¹⁴⁷. Basée sur des indices de richesse, une méthode jugée moins vexatoire et inquisitoriale qu'une déclaration de revenus par les classes censitaires, elle ne représente absolument pas un pilier de la fiscalité comme le feront les impôts sur les revenus au 20^e siècle. En 1884, la contribution personnelle rapporte un peu moins de 17 millions, 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) en 1884 représente quant à lui près de 58 % des recettes totales¹⁴⁸ tandis que le poids des péages – revenus des activités

économiques de l'État – ne cesse d'augmenter¹⁴⁹. Autant dire que le poids de la contribution personnelle reste tout à fait marginal.

Au sein de la Chambre, Charles Woeste fustige les modifications visant à accroître le rendement de la contribution. D'après lui, le gouvernement devrait se tourner vers la voie des économies, plutôt que celle de l'augmentation des recettes¹⁵⁰, tandis que Victor Jacobs n'admet pas que seules certaines bases de la contribution personnelle soient augmentées, 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 est majeur¹⁵¹. 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 censitaire¹⁵². 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 électoral¹⁵³. L'objectif du Ministre est de faire participer les classes les plus fortunées, à côté de l'augmentation des impôts de consommation qui permettent de faire contribuer de manière « équitable » les classes ouvrières, non touchées par les impôts directs, à l'effort budgétaire¹⁵⁴. Graux n'a pas de

146. *Modifications aux lois sur la contribution personnelle, exposé des motifs du 30 mai 1883*, Doc., Ch., 1882-1883, n° 176, p. 49.

147. MARTIN DAUNTON, *Trusting Leviathan*, op. cit., pp. 314-316.

148. *Budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 1884*, Doc., Ch., 1882-1883, n° 102.

149. Au cours du 19^e siècle, le montant des recettes fiscales dans le budget général allait être dépassé par les recettes des péages, dont la source principale était les chemins de fer. Il s'agissait là d'une caractéristique essentielle des budgets de la Belgique d'avant 1914, pays pionnier en matière de voies ferrées sur le continent européen. PIERRE VAN DER REST, « Les budgets de 1830 à 1913 » dans *Institut Belge de Finances Publiques, Histoire des finances publiques en Belgique*, Bruxelles, Émile Bruylant, T. 1, 1950, p. 309.

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

151. *Ibid.*, p. 1688.

152. 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. Cf. : *Almanach royal*, Bruxelles, Guyot, 1883, p. 128.

153. Frère-Orban allait toutefois faire voter en août 1883 un projet de loi visant à donner le droit de suffrage pour la province et la commune, sans condition de cens, à une série de personnes ayant une capacité reconnue à la suite d'un examen assez compliqué (90,000 personnes étaient concernées). Cf. : HÉRVÉ HASQUIN (dir.), *Les libéraux belges*, op. cit., p. 87.

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

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, probablement sur les conseils de son mentor Frère-Orban? On peut le penser sérieusement. Depuis 1849, les libéraux ne sont pas étrangers aux manipulations fiscales à portée électorale et les catholiques ont vu clair dans leur jeu¹⁵⁵. 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'Elhounge, de trouver dans quel budget des coupes dans les dépenses pourraient être effectuées, afin de ne pas devoir prélever l'entièreté des nouveaux impôts¹⁵⁶. Graux fait le choix de rester fidèle à la ligne gouvernementale, quelles que soient les sympathies qu'il ait pu avoir pour les thèses radicales. Cependant, depuis son discours retentissant, d'Elhounge 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 domestiques et 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 personnelle¹⁵⁷. Le vote définitif devra 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 les revenus de valeurs mobilières (limitées aux actions et obligations de sociétés) ainsi que d'une taxe très modérée sur les opérations de change, pour rapporter environ 2,5 millions. Tandis que les valeurs immobilières sont déjà touchées par la contribution foncière, les droits d'enregistrement et de successions, Graux considère depuis longtemps – et avec raison – que les revenus de valeurs mobilières ont été largement *épargnés par l'impôt jusque-là*, alors même que la richesse mobilière a pris un développement énorme depuis un demi-siècle, en parallèle de la croissance du capitalisme industriel¹⁵⁸. Certainement élaboré avec l'appui de Frère-Orban, cet impôt qui n'a pourtant rien d'attrayant pour séduire les doctrinaires, concrétise surtout le souhait que Graux a émis en 1879 de taxer davantage les revenus du capital mobilier. 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 mettra 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 Moreau¹⁵⁹. Charles Woeste

155. Ces derniers ont également recouru à des manipulations fiscales en vue d'en tirer un avantage électoral en 1871.

Cf.: EDMOND PICARD, *Histoire du suffrage censitaire*, op. cit., p. 129.

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

157. *Ibid.*, pp. 1701-1702.

158. *Projets de loi relatifs à des mesures financières*, Doc., op. cit., 1882-1883, n° 176, p. 7.

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

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 participe à payer le droit de patente (ancêtre de l'impôt sur le revenu professionnel, limité aux revenus des professions commerciales et libérales) et la contribution personnelle. 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 »¹⁶⁰. 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 revenus d'actions et d'obligations à travers cet impôt sur les valeurs mobilières; 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 »¹⁶¹. 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 »¹⁶². 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 sera lui-même ministre des Finances de 1884 à 1894, Beernaert, profondément pragmatique, ne se tournera en tout cas jamais vers une telle solution pour équilibrer les finances publiques, mais systématiquement vers le choix des économies. Il faut ajouter qu'il profitera alors grandement de l'augmentation des recettes fiscales réalisée par Graux¹⁶³.

L'article consacrant la taxe sur les valeurs mobilières est rejeté par 73 non contre 63 oui. Catholiques et radicaux ont voté ensemble¹⁶⁴. 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 patente¹⁶⁵. L'unique réconfort de Charles Graux est le vote définitif des modifications apportées à la contribution personnelle, qui suit directement le vote du cinquième projet. Les centimes additionnels ajoutés à la contribution personnelle à raison de la valeur locative sont votés par 66 voix contre 63, et l'ensemble du projet de loi passe *in extremis* avec 65 voix contre 64¹⁶⁶. 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 1885¹⁶⁷, 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 libéraux¹⁶⁸.

160. Ibid., pp. 1708-1710.

161. Ibid., séance du 3 août 1883, p. 1725.

162. Ibid., p. 1728.

163. ALOÏS VAN DE VOORDE, *De penningmeesters van de Wetstraat. De ministers van Financiën sinds 1831*, Lannoo, Tiel, 1993, p. 112.

164. *Ann. Parl.*, op. cit., p. 1744.

165. Ibid., p. 1750.

166. Ibid.

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

168. ROLF FALTER, « De Kamerverkiezingen van 10 Juni 1884 », dans JACQUES LORY, EMIEL LAMBERTS, 1884: *un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, p. 41.

Le tableau suivant permet de suivre l'évolution des recettes fiscales avant et après l'adoption des projets fiscaux. A cause de la crise d'une part, qui entraîne une baisse du revenu national entre 1880 et 1885¹⁶⁹, et à cause des nouveaux impôts d'autre part, la pression fiscale augmente sensiblement en quelques années, passant de 4,5% du revenu national (PNB) en 1880 à 6,19% en 1885¹⁷⁰. En effet, 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) et 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 19^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.

Les projets de Graux, adoptés ou non, augmentent considérablement l'impopularité du cabinet Frère-Orban auprès de la bourgeoisie censitaire, qui représente 2,19% de la population belge en 1884¹⁷¹. La presse libérale est assez sobre¹⁷², mais la

presse catholique se montre impitoyable à l'égard de ce qu'elle surnomme les « Graux impôts ». *Le Bien Public* dénonce la politique libérale et les « gaspillages scolaires » qui troublent l'équilibre des finances¹⁷³, rappelant que « l'immense majorité du pays » est opposée aux projets fiscaux¹⁷⁴. *Le Courrier de l'Escaut* s'énerve que le gouvernement eusse besoin d'argent « pour payer ses écoles vides »¹⁷⁵ et prédit que le vote des impôts se conclura sur la dissolution des Chambres¹⁷⁶. « Les aggravations d'impôts qui subsistèrent mirent le comble au mécontentement public », écrit Charles 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 leurs sentiments. »¹⁷⁷ 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 impôts¹⁷⁸. Il s'agit d'abolir la loi de 1879 « qui gaspille pour des écoles », écrit-on dans la *Revue Générale*¹⁷⁹.

Les électeurs se détournent des libéraux divisés et contribuent à une victoire électorale éclatante des catholiques en 1884¹⁸⁰. Ces derniers ne quitteront plus le pouvoir pendant les trente années suivantes, disposant de la majorité des sièges dans les deux Chambres¹⁸¹. Le coût de la guerre scolaire pour les libéraux est terrible. Il est avant tout politique,

169. 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. Cf.: PIET CLEMENT, *Government consumption and investment in Belgium (1830-1940) : the reconstruction of a database*, Louvain, Leuven University Press, 2000, p. 222.

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

171. *Almamach royal*, Bruxelles, Guyot, 1884, p. 1020.

172. *L'Étoile Belge* se contente de contester le montant nécessaire pour combler le déficit public (31 mai 1883, p. 1), tandis que *L'Indépendance Belge* ne fait absolument pas allusion à la guerre scolaire (31 mai 1883, p. 1 ; 2 août 1883, p. 1).

173. *Le Bien Public*, 30 mai 1883, p. 1.

174. *Ibid.*, 1^{er} août 1883, p. 1.

175. *Le Courrier de l'Escaut*, 30 mai 1883, p. 1.

176. *Ibid.*, 31 mai 1883, p. 2.

177. CHARLES WOESTE, *Mémoires*, op. cit., vol. 1, p. 210.

178. JEAN-LUC SOETE, « Les catholiques et la question du programme (1878-1884) », dans JACQUES LORY, EMIL LAMBERTS, 1884 : *un tournant politique en Belgique*, colloque, Bruxelles, 1986, p. 50.

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

180. ELS WITTE, ALAIN MEYNEN, DIRK LUYTEN, *Histoire politique de la Belgique de 1830 à nos jours*, Bruxelles, Samsa, 2016, p. 108.

181. XAVIER MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 163.

| | 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 | 1. 2.745.671 | 1. 2.782.281 | 1. 2.928.900 |
| 2. Eaux-de-vie | 2. 14.877.026 | 2. 17.184.701 | 2. 20.400.900 |
| 3. Bières | 3. 9.382.791 | 3. 9.310.273 | 3. 9.124.700 |
| 4. Vinaigres | 4. 13.740 | 4. 8133 | 4. 7800 |
| 5. Sucres | 5. 2.909.992 | 5. 4.093.207 | 5. 2.088.000 |
| 6. Tabacs indigènes | 6. / | 6. 207.717 | 6. 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 | (...) | (...) | (...) |

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 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 depuis la guerre franco-allemande. Mais les catholiques n'ont cessé de marteler, durant les élections, que les « Gaux impôts » n'existent que pour soutenir la nouvelle législation scolaire¹⁸². Une prédominance libérale de plus de quarante années a définitivement pris fin et Charles Graux retourne travailler à l'ULB, laissant le souvenir d'un ministre et d'un homme politique qui excella à la tribune par l'éloquence et la précision du discours, mais qui ne réalisa pas les espoirs de progrès économiques et sociaux qu'il avait suscités dans ses

jeunes années. Il décède d'une congestion bien des années plus tard, en 1910¹⁸³.

VII. Conclusion

Cinq conséquences majeures découlent des « Gaux impôts » de 1879 et de 1883. Tout d'abord, malgré la défaite libérale aux élections de 1884 à cause des lois scolaires et des nouveaux impôts, et malgré l'essor des écoles catholiques au cours de la guerre scolaire, le budget de l'Instruction publique est institué. Ce ministère est adjoint à celui de l'Intérieur en 1885 par les catholiques jusqu'en 1907 – date à laquelle un ministère des Sciences et des Arts, comprenant l'enseignement primaire, moyen et supérieur, est créé – mais le financement de l'éducation, qui devient l'une des fonctions sociales majeures de l'État-provi-

182. NADINE LUBELSKI-BERNARD, « Charles Graux », op. cit., p. 115.

183. Ibid., p. 117.