



Natalia PLATONOVA

Docteur en histoire et civilisations  
Chercheuse associée à l'Institut de recherches historiques du Septentrion,  
université de Lille 3

## L'impôt de capitation en Russie impériale

*L'impôt de capitation, ou impôt par tête, qui exista dans la Rome antique et sous l'Ancien Régime, fut introduit en Russie au début du XVIII<sup>e</sup> siècle. Il devint vite la première ressource fiscale de l'Etat ; mais, devenu un anachronisme et largement critiqué pour son inéquité, il fut finalement supprimé dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, période qui voit également disparaître le servage en Russie. C'est cet impôt, impôt sur les âmes en russe, témoin de la structure sociale de la Russie impériale, qui servit de prétexte à la grande fresque de Nicolas Gogol, Les âmes mortes, publiée en 1842, dans lequel Tchitchikoff, le héros de Gogol, achète ces âmes mortes profitant des révisions éloignées des listes de contribuables. Présentant la problématique éternelle de la réforme fiscale, Mme Natalia Platonova, chercheuse associée à l'IRHIS, livre aux lecteurs de la Revue une étude inédite et fort intéressante de l'impôt.*

Stéphanie Flizot,  
Rédactrice en chef adjointe.

### LES ENJEUX DE LA RÉFORME FISCALE DE 1718

Le manque constant d'argent pour mener sa politique de réformes et la guerre contre la Suède (1700-1721) amenèrent Pierre le Grand (1682-1725) à réformer la fiscalité. En 1718, apparut ainsi la capitation, appelée en russe l'impôt sur les « âmes », qui se substitua à l'ancien système d'imposition fondé sur le nombre de « feux » ou de groupes de contribuables.

Les chiffres du dernier recensement des feux qui avait eu lieu en 1678 étant devenus caducs, le tsar lança, en 1710, une nouvelle opération de recensement dans l'espoir d'augmenter les revenus du Trésor. Les résultats, qui montrèrent une diminution considérable de la population (avec une baisse atteignant jusqu'à 40 % dans les régions du nord-ouest du pays), déçurent toutes les attentes. Pendant la première période du règne de Pierre I<sup>er</sup>, la conduite de la guerre, pour laquelle on faisait les enrôlements et les travaux forcés, et le fardeau fiscal, qui ne cessait d'accroître, provoquèrent la fuite des paysans et l'abandon des terres. Mais la baisse du peuplement était tout aussi due à la mauvaise organisation du recensement ayant alors permis aux habitants de dissimuler aux yeux du fisc un nombre considérable de contribuables. D'ailleurs, les contemporains étaient eux-mêmes pleinement conscients des défauts du système fiscal existant et préconisaient une réforme.

Le tsar se vit alors présenter plusieurs mémoires qui lui exposèrent différentes manières de procéder. On y retrouve en particulier un texte datant de 1717 intitulé « Nouveau projet de constitution d'un fonds destiné à augmenter les revenus de l'Etat » auquel était joint en guise de commentaire un rapport sur les revenus de la monarchie française, dont la capitation mise en place par Louis XIV en 1695 suite aux difficultés suscitées par la guerre de la Ligue d'Augsbourg (1). Tout comme les autres, son auteur démontrait les avantages qu'il y avait pour le Trésor à remplacer de multiples contributions directes perçues jusqu'ici pour le compte du tsar par l'unique impôt par tête d'habitant. Que Pierre I<sup>er</sup> se fût inspiré d'exemples de la fiscalité étrangère pour sa réforme, il importe peu. Il est essentiel toutefois de souligner que l'établissement de la capitation répondait à des besoins réels, alors que la monarchie ne vivait jusque-là que d'expédients extraordinaires : manipulations

monétaires, introduction de nouveaux monopoles sur le commerce de certains produits, augmentation des taxes déjà existantes qui permettent de mener à bien ses opérations militaires.

Néanmoins, cela ne résolvait pas le problème financier sur le long terme. Pour assurer les ambitions de sa politique intérieure et extérieure, l'Etat dit « moderne », émergeant en Russie à la charnière des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, avait besoin de s'appuyer sur un système d'imposition capable de lui procurer des ressources régulières. La réforme fiscale de 1718 fut donc conçue pour répondre à ces objectifs (2). L'« âme » devint l'unité d'une nouvelle fiscalité, qui visait à cibler de plus près la matière imposable et offrait une potentialité d'accroissement des revenus de l'Etat parallèlement au développement démographique. Enfin, il ne faut pas oublier que l'enjeu spécifique et immédiat de la création de l'impôt sur les « âmes » était de servir à l'entretien des troupes qui devaient être installées, selon les gouvernements, une fois la guerre terminée.

Par l'oukase du 26 novembre 1718 (3), le tsar prescrivit un recensement de toute la population roturière masculine en vue d'établir la capitation. Elle sera imposée à toutes les catégories de la paysannerie russe, qu'il s'agisse des paysans travaillant sur les terres d'un seigneur privé, de l'Etat ou de l'Eglise. Le contingent de contribuables augmenta d'autant que de nouveaux groupes sociaux furent soumis à l'impôt. Ainsi, les *odnodvortcy* (littéralement, propriétaires d'un feu) du sud de la Russie furent désormais inscrits sur les rôles de capitation au même titre que les paysans d'Etat. On ordonna aussi de recenser les domestiques et les esclaves qui vivaient dans les domaines des nobles. L'introduction de la capitation signifia donc l'alourdissement du régime servile. Alors que la capitation frappait les paysans et les roturiers des villes et des bourgs, y compris les marchands, la noblesse et le clergé en furent exemptés.

(1) Sur la capitation en France sous l'Ancien régime, voir F. Bluche, J.-F. Solnon, *La véritable hiérarchie sociale de l'ancienne France : le tarif de la première capitation (1695)*, Genève : Droz ; Paris : diffusion Champion, cop. 1983 impr. en Suisse ; A. Guéry, « Etat, classification sociale et compromis sous Louis XIV : la capitation de 1695 », *Annales ESC* (41) 1986, p. 1041-1060.

(2) Sur cette réforme, voir aussi E.V. Anisimov, *Podatnaja reforma Petra I : Vvedenie podušnoj podatj v Rossii 1719-1728*, Leningrad, Nauka, 1982 ; P.N. Milukov, *Gosudarstvennoe hozjajstvo Rossii v pervoj četverti XVIII veka i reformy Petra Velikogo*, Saint-Petersbourg, M. M. Stasulevič, 1905.

(3) Collection complète des lois de l'Empire russe (plus loin - CCLR), 1<sup>re</sup> éd., Saint-Petersbourg, 1830, t. 5, n° 3245.

En 1719, Vasilij Zotov, fils aîné de l'ancien maître d'école du tsar, fut nommé à la tête du bureau chargé de collecter et de récapituler les listes des contribuables **en provenance de différentes provinces ou « gouvernements » (gubernii)**. S'étendant à un pays aux frontières étendues, l'opération de recensement se prolongea cependant sur quelques années, d'autant qu'elle se trouva effectivement confrontée à une fraude appelée « recel des âmes ». Dans l'immédiat, le pouvoir menaça de sévères peines, jusqu'à la peine de mort, les auteurs d'évasion fiscale. Puis, à l'approche de la fin de la guerre du Nord, l'oukase de mars 1721 accorda l'amnistie à tous les fraudeurs si, avant l'automne, ils se repentaient et déposaient les listes des personnes recelées (4). Par ces moyens, on arriva à recenser 4,9 millions de personnes vers 1722. Mais le Gouvernement avait toutes les raisons, vu l'importance de la fraude, de se méfier de ce résultat ; c'est pourquoi l'ordre fut donné de procéder à la vérification de l'exactitude des rôles de recensement. Depuis, le mot « révision » sera couramment employé pour désigner les recensements de ce type ; les rôles de recensement étant eux appelés *revizskie skazki*. De 1719 à 1857, il y eut dix recensements généraux.

Les investigations des réviseurs envoyés dans les provinces permirent de découvrir beaucoup d'abus au recensement (5). En voici quelques exemples. Petr Koškarev, collecteur d'impôt à Arzamas, fut condamné à mort pour avoir accepté des pots-de-vin de vingt-sept propriétaires fonciers qui voulaient faire échapper leurs paysans à l'impôt. Informé par un dénonciateur, le réviseur Saltykov intenta un procès au noble Volkov pour le recèlement de près des trois quarts des paysans lors du recensement. Cela lui valut la confiscation de tous ses biens et terres. Une autre affaire importante fut instruite par le colonel Aleksej Mjakinin qui rapporta au Sénat sur le recel de trois milles paysans dans les villages près de Ranenbourg appartenant au prince Alexandre Menšikov, favori et proche collaborateur du tsar qui le nomma président du Collège de la Guerre et gouverneur de Saint-Petersbourg. Le prince sut se défaire des accusations portées contre lui. Après la mort du tsar, lorsque Catherine I<sup>re</sup> (1725-1727) devint impératrice de Russie, Menšikov exerça une grande influence sur le gouvernement du pays. Les poursuites contre lui furent abandonnées, et Mjakinin, qui voulait accabler le prince, fut accusé lui-même de malversations et condamné à l'exile en Sibérie.

Les opérations de révision donnèrent des résultats appréciables. Au début de 1724, elles révélèrent que plus d'un demi-million d'âmes avaient été dissimulées. Ainsi, le total des contribuables potentiels atteint 5 603 161 âmes. On divisa ensuite le montant des dépenses de l'armée estimées à 4 millions de roubles par an par 5,6 millions, nombre de contribuables, pour obtenir un taux de la capitation pour les paysans à 74 kopecks. En 1725, ce montant fut réduit à 70 kopecks par âme. Sous le règne de Catherine II (1762-1796), le régime de capitation fut étendu à l'Ukraine et à la Biélorussie, où l'on payait en partie en céréales selon les prix du marché local. L'oukase du 23 juin 1794 éleva la capitation jusqu'à un rouble dans les dix-huit **régions administratives de l'Empire**. Dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle marquée par la croissance des dépenses militaires et de la dette publique, la capitation passa à 3 roubles et 30 kopecks. On levait en supplément 25 kopecks par tête pour la construction et l'entretien des routes. Après la réforme monétaire conduite en 1839 par le ministre des Finances, le comte E.-F. Cancrin, la capitation des paysans fut recalculée en rouble-argent, fixée à 95 kopecks par âme à partir de 1840. Suite à des augmentations en 1862 et 1867, l'impôt variait entre 1 rouble 15 kopecks et 2 roubles 61 kopecks selon **les localités** (6).

Par l'oukase du 27 avril 1722, la population roturière des villes fut initialement imposée à 1 rouble 20 kopecks. A l'occasion de la guerre contre la Turquie en 1769, leur capitation fut élevée à 2 roubles. Par contre, Catherine II décida de supprimer, dans l'intérêt des milieux commerciaux et pour stimuler le développement des entreprises industrielles et commerciales dans le pays, le 25 mars 1775, la capitation des marchands contre une taxe de 1 % prélevée sur le montant du capital déclaré. Puis, on observe

une nouvelle augmentation successive de l'impôt à 2 roubles et 60 kopecks en 1797, à 5 roubles en 1810 et à 8 roubles en 1812. Après la réforme monétaire, le taux resta à 2 roubles et 50 kopecks d'argent entre 1839 et 1863, date à laquelle la capitation des bourgeois fut abrogée, sauf en Sibérie et Bessarabie, et remplacée par l'impôt sur les propriétés urbaines.

Il faut ajouter que le régime d'imposition fut différent pour certains groupes de population de l'Empire. En 1722, les vieux-croyants (7) furent recensés et soumis à une double taxe. En 1839, les maîtres-artisans de Moscou et de la capitale devaient payer de 14 à 43 roubles-argent, tandis que leurs collègues dans les autres villes s'acquittaient de 5 roubles et 75 kopecks. En 1862, les petits propriétaires fonciers de confession juive installés dans le gouvernement de Tchernigov versaient 2 roubles et 30 kopecks d'argent par déciatine (8) de terres labourables.

## LES MODALITÉS DE PERCEPTION

La capitation était un impôt de répartition. La quote-part était fixée pour chaque commune rurale selon le nombre de ses contribuables enregistrés au cours du dernier recensement. Cela étant, l'impôt des contribuables absents ou décédés entre les deux campagnes de recensement retombait sur les autres membres de la communauté, amenant à accroître leur charge fiscale. Pour cesser les plaintes et limiter les déplacements des contribuables, le système de passeport fut introduit. Les paysans déserteurs étaient recherchés et ramenés à leurs seigneurs. Le principe de la responsabilité collective et réciproque des membres d'une même communauté s'appliquait pour garantir le prompt paiement de l'impôt.

En 1719, la création de la capitation donna lieu à l'apparition **d'une nouvelle entité administrative à l'intérieur des provinces, le district. Les assemblées de la noblesse des districts où les régiments étaient cantonnés élaient pour un an des commissaires (zemskie komissary) afin de collecter l'impôt.** L'instruction du mois de janvier 1719 (9) précisa leurs attributions et leurs devoirs, tandis que « Placard sur l'impôt de capitation » du 26 juin 1724 (10) définit la manière dont on percevait la capitation et **réglait les rapports** entre l'armée et la population locale. Les premiers commissaires commencèrent par confectionner d'après les rôles de recensement des livres d'imposition. Le paiement de l'impôt était inscrit sur les livres de recettes. Une partie de ces recettes était ensuite envoyée au Collège de la guerre, l'autre était laissée dans la trésorerie provinciale pour payer les dépenses des régiments. Le trésorier et les commissaires de la capitation rendaient compte au camérier (*kamerii*) qui dépendait du gouverneur et du Collège des recettes et veillait aux opérations de recouvrement. Sous les successeurs de Pierre le Grand, les postes de commissaires furent supprimés, et ce furent les brigades militaires qui eurent à lever la capitation. Dans la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle, la collecte dans les campagnes fut confiée aux propriétaires fonciers et à leurs intendants. Dans les villes, cette tâche fut adossée à l'administration municipale, baillis élus par les guildes et corporations des métiers et adjoints aux magistrats. Après la réforme de l'administration locale de 1775, les chambres de trésor centralisaient les recettes fiscales dans chaque **province**.

Réelle nouveauté pour le système financier russe, l'introduction de la capitation eut des répercussions immédiates. Sur le budget

(4) CCLR, t. 6, n° 3762.

(5) Ces pièces d'instruction, procès-verbaux et arrêts sont actuellement conservés dans les fonds n° 248 et 350 des Archives d'Etat des actes anciens de Russie à Moscou.

(6) Les données sur l'évolution des taux de capitation sont fournies par I.-P. Rukovskij, « Istoriko-statističeskie svedenija o podušnoj podatj », dans *Trudy Komissii po pere-motru podatnej i sborov*, Saint-Petersbourg, tip. V. Bezobrazova, 1862, p. 6-17, tableaux 5, 6, 7.

(7) On appelle « vieux-croyants » (en russe *staroobryadcy*) les membres des communautés issues d'un schisme survenu au sein de l'Eglise orthodoxe russe au milieu du XVII<sup>e</sup> siècle après l'introduction de réformes liturgiques du patriarche Nikon.

(8) Mesure agraire russe. 1 déciatine = 2 400 sagènes carrées = 117 600 pieds carrés. 1 sagène = 2,13356145 m.

(9) CCLR, t. 5, n° 3295.

(10) CCLR, t. 7, n° 4533.

qui atteignit, à la fin du règne de Pierre le Grand, 8,5 millions de roubles ; elle représentait 4,6 millions, soit la moitié de tous les revenus de l'Etat. En apportant des revenus supplémentaires, la capitation permit en 1725 de renforcer et de stabiliser le budget de la monarchie. Jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, elle constitua la source la plus importante de ses revenus, après les revenus provenant des monopoles de l'Etat sur la vente du sel et d'eaux de vie et les droits de douane. Dans les années suivantes, toutefois, le paiement de l'impôt devint irrégulier et l'accumulation d'arriérés allait poser un sérieux problème. Les autorités durent déployer tout un arsenal répressif pour contraindre les contribuables à payer. Le nouveau règlement du Collège des recettes promulgué en 1731 prévoyait l'envoi sur place de brigades militaires. Par l'oukase du 15 janvier 1739, les seigneurs risquaient d'être condamnés à payer le double du montant de l'impôt non versé par leurs paysans, tandis que les collecteurs élus et les intendants s'exposaient à des châtiments corporels, aux travaux forcés et à la saisie des biens. Mais en réalité ces oukases furent d'un effet limité. Par la suite, la tsarine Elizabeth Petrovna (1741-1761) consacra huit oukases pour le recouvrement de l'arriéré de la capitation, qui atteignait 5 millions de roubles, mais en vain. Elle finit par céder, en accordant le 15 décembre 1752, une amnistie aux contribuables et l'abandon des arrérages des exercices 1724-1747 (11). Catherine II fit de même à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire de son règne en 1787 : les impayés jusqu'en 1776 furent « pardonnés », le restant dû devait être versé en argent comme en nature pendant vingt ans (12). En 1814, après la guerre contre la France napoléonienne, Alexandre I<sup>er</sup> (1801-1825) accorda une décharge des arrérages de l'année 1812. Nicolas I<sup>er</sup> (1825-1855) amnistia à son tour l'arriéré accumulé depuis 1823 par l'oukase du 22 août 1826. Les impayés de l'impôt de son règne furent ensuite déchargés par Alexandre II (1855-1881) en août 1856.

## DES MESURES D'AMÉLIORATION AU DÉMANTÈLEMENT COMPLET DU SYSTÈME DE CAPITATION

La diminution du rendement de la capitation préoccupait le Gouvernement. Les gouverneurs devaient rapporter périodiquement sur l'état du recouvrement et les mesures prises pour régler l'arriéré. Lorsque celui-ci était trop considérable, le pouvoir central envoyait des commissaires pour enquêter sur place. Autrement dit, on chercha longtemps à améliorer le fonctionnement de la capitation sans remettre en cause son existence même. Il faut attendre le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle pour voir des changements, sous l'impulsion de l'activité réformatrice d'Alexandre II.

En 1859, le tsar institua une commission chargée de la révision du régime fiscal en vigueur. Celle-ci s'attacha à examiner plusieurs projets de réforme visant à supprimer la capitation et à la remplacer par d'autres types d'impôt. Dans ces projets, la capitation fut largement critiquée pour son inefficacité et son inéquité qui la faisait peser lourdement sur les paysans. Cet impôt ne reposait pas effectivement, comme on l'a vu, sur les biens ou sur les revenus mais sur la personne elle-même. Dans les milieux libéraux, on souhaitait mettre à contribution les couches sociales privilégiées et invoquait de plus en plus l'instauration en Russie de l'impôt sur le revenu.

Dans les années 1860, la commission elle-même élaborait deux projets d'impôts de remplacement. L'un d'eux envisageait d'instituer l'impôt sur les terres, l'autre sur les maisons des paysans, mais ils ne furent pas retenus. Par crainte d'aggraver la situation financière de l'Etat, la monarchie n'alla pas jusqu'à engager une réforme fiscale d'envergure. Néanmoins, sous le ministère des Finances de M. Kh. Reutern, le régime des contributions directes fut partiellement remanié. En 1863, la capitation des bourgeois des villes fut abrogée, tout en étant maintenue pour la paysannerie. Sur la décision du Conseil d'Etat du 17 novembre 1869, les paysans des communes de moins de 40 âmes furent libérés de la responsabilité

collective dans le paiement de l'impôt. Puis, la guerre d'Orient éclata en 1875, ce qui mit en suspens la question fiscale. Une nouvelle commission pour la réforme des impositions fut établie au sein du ministère des Finances en mars 1879. Elle émit alors la proposition de substituer la capitation par trois contributions distinctes à imposer à tous les sujets : la taxe personnelle d'un rouble pour les contribuables de sexe masculin âgés de 18 à 55 ans ; l'impôt de 3 % sur les revenus du commerce et de l'industrie, des valeurs mobilières, les salaires acquis dans le service public ou privé ; l'impôt sur les domaines privés. Toutefois, malgré un apport financier considérable, le Gouvernement n'accepta pas ce projet. Lors des discussions, Nikolaï Bunge, ancien recteur de l'université de Kiev, invité au poste d'adjoint du ministre des Finances, exprima de sérieuses critiques à cet égard et, dans son mémoire *Sur la situation actuelle des finances russes* adressé au tsar le 20 septembre 1880, exposa le projet de réforme plus modéré.

En se référant à l'exemple de l'Angleterre, où l'*income tax* avait été institué pour la première fois par W. Pitt en 1799, il cherchait à convaincre qu'en Russie on ne devait recourir à cet impôt qu'à titre exceptionnel, lorsque les besoins de la guerre justifiaient la recherche de moyens extraordinaires. La France, quant à elle, ajoutait-il, après la guerre de 1870-1871, refusa d'introduire l'impôt sur le revenu, en préférant toujours renforcer son système d'impôts réels en vigueur et augmenter les taux de certains d'entre eux. Dans cet esprit, Bunge s'opposa au projet de la commission et au contraire insista sur la nécessité de réorganiser la fiscalité déjà existante dans le pays. La suppression de l'impôt sur le sel, la diminution du montant des annuités pour le rachat des terres paysannes et surtout l'abrogation de l'impôt sur les âmes étaient désignées comme les mesures les plus immédiates à prendre afin d'apporter un soulagement aux contribuables paysans. Les revenus perdus pour le Trésor pourraient être compensés, d'une part, par l'augmentation des droits de douane, des accises sur l'alcool, des contributions sur les propriétés foncières et immobilières et, de l'autre, par l'établissement de nouvelles taxes qui visaient les revenus des couches aisées de la population.

Nommé ministre des Finances par Alexandre III (1881-1894), sur le trône depuis l'assassinat de son père par les révolutionnaires le 1<sup>er</sup> mars 1881, Bunge fut mis en position de réaliser les innovations qu'il préconisait. Le 18 mai 1882, le tsar approuva son rapport, présenté et discuté préalablement au Conseil d'Etat, dans lequel Bunge proposa de procéder à la suppression du système de capitation par étape au cours de 1883-1891 (13). Mais la réforme prit finalement moins de temps que prévu. L'oukase du 14 mai 1883 annonça d'abord l'abrogation, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1884, de la capitation pour les paysans sans terres et les paysans inscrits aux usines. Dans un second temps, en 1884, cet impôt fut aboli à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1886 pour les paysans soumis au régime juridique du « Statut des paysans libérés du servage » du 19 février 1861, ainsi que pour les paysans des provinces baltes et les cosaques ukrainiens. Enfin, un manifeste impérial du 25 mai 1885 vint supprimer la capitation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1887 pour l'ensemble des contribuables en Russie d'Europe, sauf en Sibérie où elle resta en vigueur jusqu'en 1899.

Le démantèlement d'un système de capitation archaïque et inefficace apparaît comme l'une des réformes majeures engagées dans le domaine de l'économie et des finances publiques en Russie au XIX<sup>e</sup> siècle. Cette réforme permit de moderniser le système fiscal russe, en le débarrassant de l'un de ses héritages fondamentaux qui l'attachait aux conceptions et aux pratiques de la société d'ordres et qui l'empêchait de s'adapter aux nouvelles conditions économiques et sociales du pays. Les réalisations du ministre libéral Bunge marquèrent un tournant dans la politique financière et fiscale de la monarchie russe.

(11) CCLR, t. 10, n° 10061.

(12) CCLR, t. 22, n° 16531.

(13) Sur ce sujet, voir N. I. Anan'ič, « K istorii otmeny podušnoj podatj v Rossii », *Istoričeskie zapiski*, (94), 1974, p. 183-212 ; V.-L. Stepanov, *N. Kh. Bunge. Sud'ba reformatora*, Moscou, Rosspen, 1998, p. 127-135.