

Aux origines du cadastre général parcellaire français

Pierre CLERGEOT
Président de FIEF

1. INTRODUCTION

Tout système cadastral reflète les tendances longues qui traversent les sociétés qui l'ont engendré. Sans remonter à des origines lointaines, les racines du cadastre français pénètrent tout le XVIII^{ème} siècle et s'étendent à divers pays européens. Cet éclairage historique nous permet aujourd'hui de mieux comprendre les orientations qui ont été prises, les choix qui ont été fait et le chemin parcouru. Cette connaissance du passé forge notre manière d'approfondir le présent, et nous prépare en tant que citoyen, à envisager l'avenir. Elle ne doit pas nous conduire à un enfermement qui s'appuierait sur le local mais au contraire à une ouverture sur l'universel. Elle doit nous servir de leçon pour les systèmes à mettre en place qui ne peuvent réussir que s'ils sont adaptés à répondre aux besoins, aux possibilités tant financières qu'humaines et aux droits réels des sociétés pour lesquelles ils sont faits.

C'est dans cet esprit que nous allons appréhender l'histoire des origines du cadastre français. Je me suis principalement appuyé pour cet exposé sur les travaux de Mireille Touzery, Professeur d'histoire contemporaine à l'Université de Paris XII et d'Antonella Alimento, Professeur d'histoire moderne et contemporaine à l'Université de Pise (Italie). Je tiens également à mentionner le numéro 13 de l'annuaire d'histoire administrative européenne qui regroupe une série d'articles très intéressants sur les cadastres européens au XVIII^{ème} siècle.

2. LA SITUATION DES CADASTRES EN EUROPE AU XVIIIEME SIECLE.

Depuis quelques années nous assistons à la naissance des études historiques comparées entre les systèmes cadastraux européens. Auparavant cette histoire se limitait surtout au XIX^{ème} siècle et s'inscrivait le plus souvent dans un cadre national. La recherche historique actuelle nous ouvre de nouveaux horizons. Les racines de nos cadastres nationaux plongent dans le XVIII^{ème} siècle, période extraordinairement riche sur le plan culturel et scientifique pour tous les pays européens. Au delà des conflits qui les ont opposés et souvent ruinés, nous assistons à la multiplication d'expériences variées en matière cadastrale et au transfert de savoir faire

d'un pays à un autre tant au niveau des connaissances que des hommes.

Au stade actuel de nos connaissances nous pouvons retenir de ces expériences européennes du XVIII^{ème} siècle plusieurs enseignements :

- Il y a eu une très grande diversité de projets et de réalisations qui touchèrent une grande partie de l'Europe. Malgré un coût élevé, ces cadastres sont voulus par leurs promoteurs comme étant généraux et donc soumis au contrôle de l'autorité centrale. Ils s'inscrivent dans la rationalisation des systèmes fiscaux afin de rendre ces derniers plus productifs face aux besoins financiers sans cesse grandissants des états. Ils correspondent de la part des administrations centrales à un souci d'équité dans la répartition de l'impôt, équité entre les provinces et en fin de chaîne, équité entre les personnes imposables. Ils sont toujours accompagnés d'un effort pour limiter ou réduire les privilèges.

- La présence, partout en Europe, d'administrations souvent réformatrices qui se développent au service des états avec un personnel approprié, hiérarchisé et de plus en plus nombreux. Une nouvelle culture administrative apparaît. Elle s'enrichit d'un savoir scientifique et bénéficie d'une réflexion économique, politique et sociale menée à l'échelle du continent. La nécessité de connaître, pour fonder le développement, devient un souci majeur. D'où l'importance que prennent dans l'acte de gouverner, les statistiques, les enquêtes diverses, les inventaires, le classement et la hiérarchisation, la représentation géographique, tous travaux qui, à des degrés divers, nécessitent la réalisation de normes édictées par les autorités centrales qu'elles renforcent. Pour la plupart des réformateurs, les cadastres et les travaux qui les accompagnent deviennent ainsi des outils privilégiés de connaissance qui dépassent le strict champ cadastral pour répondre aux besoins d'une bonne gestion des territoires.

- La réalisation des cadastres, et en particulier, des plans cadastraux nécessite la présence d'un personnel souvent étranger aux communautés. Il faut donc former des personnes, développer des écoles. Partout le besoin en ingénieurs géographes, géomètres, arpenteurs, experts, juristes se fait sentir. Ce personnel, au moins pour les individus les plus qualifiés, joue le rôle de conseiller et se déplace d'un pays à l'autre renforçant les liens inter-étatiques.

- Pour un certain nombre d'opérations cadastrales (Catalogne, duché de Milan, Castille...) les instances administratives centrales regrouperont des compétences techniques, administratives et juridiques « pour s'imposer aux institutions judiciaires locales auxquelles est soustrait le contentieux relatif aux privilèges nobiliaires et ecclésiastiques et aux critères d'évaluation ». Selon Antonnola Allimento, « la création de cadastre a amené avec elle l'affranchissement de l'action administrative de la mainmise du pouvoir judiciaire. »

- C'est enfin une réflexion en terme d'économie politique du rôle de l'imposition et de ses conséquences sur le développement des activités économiques d'un pays : qui imposer ? Que doit-on imposer ? Comment imposer ? Les réponses sont diverses et les avis sur l'intérêt des cadastres et les différentes formes d'imposition foncière vont diverger en particulier chez les physiocrates à partir du milieu du XVIII^{ème} siècle.

Un pays retient l'attention. Contrairement aux autres, il ne se tourne ni vers un système cadastral ni vers l'imposition directe, mais privilégie des formes d'impôt indirect : C'est l'Angleterre.

Enfin, en guise de conclusion temporaire, nous pouvons dire que dès le XVIII^{ème} siècle, nous voyons apparaître au moins deux solutions non exclusives l'une de l'autre pour réaliser un cadastre. L'une repose sur les procédés déclaratifs (Luxembourg, Espagne) l'autre sur le mesurage géométrique parcellaire (duché de Milan). Si la première solution est scientifiquement moins prestigieuse que la seconde, en particulier par son absence de représentation cartographique, elle est moins onéreuse et plus rapide. Elle permet d'atteindre avec une précision jugée souvent satisfaisante la plupart des objectifs recherchés : meilleure équité entre personnes imposables et amélioration des rentrées fiscales, dénombrement de

l'ensemble des biens fonds et limitation des privilèges. Ces deux derniers objectifs donnent aux opérations de cadastrage une dimension juridique nouvelle.

3. LES CADASTRES GENERAUX FRANÇAIS AU XVIIIEME SIECLE

La France connut au XVIII^{ème} siècle deux projets de cadastres généraux : le cadastre de Bertin et le cadastre de l'Assemblée Constituante.

En 1763, le contrôleur général de finances Bertin dans un édit du mois d'avril annonçait la création du 1^{er} cadastre général du Royaume. La réaction et l'opposition à ce projet furent différentes entre la France du Nord et certaines parties de la France du Sud. En effet, le territoire français était divisé en deux parties : des pays de taille réelle où l'impôt portait sur les sols roturiers que le propriétaire soit noble ou non et les pays de taille personnelle où c'était l'individu qui était soumis à la taille. Dans le premier cas (essentiellement la Narbonnaise), les communautés avaient développé depuis longtemps des compois, c'est à dire des cadastres où figuraient toutes les terres soumises à l'impôt et dont le statut était indépendant du statut du propriétaire. Dans ces pays, dont le droit coutumier était imprégné du droit romain, le droit féodal était beaucoup moins prégnant que dans les pays de taille personnelle et le statut de « noble » était beaucoup moins « lisible ». Par contre, c'est le statut de « propriétaire » qui dominait l'organisation sociale. L'assujettissement à l'impôt était la qualité requise pour pouvoir voter aux assemblées de communauté et participer ainsi à l'exercice du pouvoir local. Beaucoup de nobles de ces pays de taille réelle ne souhaitaient pas l'exemption de l'impôt foncier. A tel point que la noblesse du diocèse de Mirepoix en janvier 1789 réclamait de façon unanime d'être assujettie à l'impôt pour avoir le droit de siéger dans les assemblées de communauté et, selon Mireille Touzery, ce sont ces mêmes nobles du midi qui jouèrent le rôle clef dans la nuit du 4 août 1789, sacrifiant le régime seigneurial. Il est fort à penser, mais je ne l'ai pas vérifié, que dans les cahiers de doléances de la noblesse qui réclamaient un cadastre, la majorité provenaient de ces nobles de pays de taille réelle.

Dans le Nord, pays de taille personnelle, la situation était très différente mais instable. Si le droit féodal régnait, des pressions de l'administration royale s'exerçaient depuis au moins un siècle pour le limiter, sinon le réduire. En l'absence de documents fonciers de référence, l'inventaire des terres de la noblesse semblait indispensable pour clarifier des situations souvent confuses. Ce dénombrement n'impliquait pas la suppression des privilèges mais risquait d'amorcer un processus de transformation des systèmes de taille personnelle en système de taille réelle ; transformation demandée par tous les réformateurs et souhaitée par la monarchie de plus en plus sensible au droit romain mais transformation redoutée par les privilégiés qui y voyaient le début de la fin des privilèges.

Dans ce contexte, l'annonce d'un cadastre général de la France déclencha de nombreuses réactions hostiles en particulier des états et parlements de province. Celles-ci entraînèrent le retrait du projet en novembre 1763 et le départ de Bertin en décembre de la même année.

Que s'était-il passé ? Dans son édit d'avril 1763, Bertin annonçait la cadastration générale du royaume mais restait imprécis sur le type de cadastre qu'il voulait mettre en place et sur la façon de le faire. Il s'agissait d'opérer un dénombrement et une estimation de tous les biens fonds même ceux du Domaine, des ecclésiastiques, des nobles et privilégiés sans toucher aux privilèges bien établis ni augmenter l'impôt, mais en le répartissant mieux. Etait-ce crédible ? Les exemples étrangers (Espagne, Milanais), les réformes ministérielles en matière fiscales (créant de nouveaux impôts), les craintes des physiocrates contre le « toujours plus » d'Etat en

matière économique, créaient un climat de suspicion peu favorable au projet. L'absence d'explications claires en matière d'administration locale (quel serait le nouveau rôle des communautés en matière fiscale ?), la crainte des parlements et des pays d'états de perdre également en matière fiscale toute responsabilité face à l'administration centrale, générèrent une vive opposition au projet même dans les pays de taille réelle. A cela s'ajoutèrent bien sûr, les craintes des privilégiés de voir partout la taille réelle s'imposer en remplacement de la taille personnelle. Sans imposition réelle, beaucoup se demandaient si un cadastre avait un intérêt ou même un sens.

L'absence de modalités techniques concernant la réalisation de ce premier cadastre suscita la critique d'une partie de l'administration. Fallait-il suivre la voie milanaise et s'orienter vers un cadastre géométrique parcellaire ? Fallait-il se tourner vers la voie luxembourgeoise ou espagnole bien connue et adopter le procédé déclaratif ? Fallait-il s'orienter vers une troisième solution la voie « vieux Piémont » soutenue par l'Intendant de Paris, Bertier de Sauvigny : le cadastre par masse de culture.

Ces solutions n'étaient pas exclusives les unes des autres . Si elles ne répondaient pas aux mêmes besoins, elles pouvaient théoriquement s'emboîter, se compléter et être échelonnées dans le temps. Mais le cadastre géométrique parcellaire paraissait déjà comme étant la solution optimale. C'était le modèle retenu par Turgot et l'Intendant des finances, Marie Lefèvre d'Ormesson qui, en 1763, organisa une mission d'étude en Italie pour rencontrer Pompo Neri, juriste et responsable du cadastre milanais. Des arpenteurs milanais furent invités à venir travailler en France.

Quelles que soient la ou les solutions retenues, la réalisation de ce premier cadastre général de la France semblait devoir échapper à la responsabilité des parlements, des états provinciaux et des communautés au profit de l'administration centrale, seule capable d'imposer, semble-t-il, une cohérence à l'ensemble : formation d'un personnel adapté, usage d'une seule unité de surface, mise au point de méthodes d'enquête et de levés avec des critères normalisés. Pour beaucoup d'économistes et de gestionnaires, l'approche cartographique d'un relevé parcellaire faisait peur. Compte tenu de son coût et de sa durée d'exécution, il ne pouvait qu'être à son tour générateur de dépenses excessives et donc d'impôts nouveaux.

En fait, la proposition de cadastre de Bertin s'inscrivait dans une progression irrésistible du droit romain, dans l'affirmation de défense des droits individuels par rapport aux droits collectifs et dans une reconquête des pays de la France du Nord par ceux du Sud. La mise en place d'un cadastre sous contrôle de l'administration centrale devait permettre d'établir des liens directs entre l'individu devenu contribuable et le fisc. C'était quelque part la fin de la société d'ordre.

Après cet échec, la monarchie continue à oeuvrer pour la limitation de la taille personnelle et l'amélioration des déclarations de la part des taillables (Limousin). Les seuls cadastres qui virent le jour furent des cadastres par masse de culture dans la généralité de Paris et en Alsace. Ces cadastres furent utilisés par les intendants pour améliorer la répartition de la taille entre les paroisses. Il faut également ajouter le cadastre de la Corse dont le plan terrier fut réalisé à partir de 1770 mais qui n'eut aucun impact sur le régime fiscal ni sur le statut politique de l'île.

A partir de 1776, les projets de cadastre réapparaissent en lien avec la décentralisation. Necker, Calonne, Loémié de Brienne en diminuant les compétences financières des intendants et en renforçant les assemblées provinciales rendirent possible des cadastres conçus localement. Ces derniers revinrent alors au coeur des débats et des préoccupations qui nous conduisent directement à la préparation des états généraux de 1789.

4. LE CADASTRE DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

Dans les cahiers rédigés par les assemblées électorales, l'exécution de cadastre était demandée par 73 assemblées de baillage de la noblesse et par 58 du Tiers Etat. L'Assemblée Constituante en supprimant les anciens impôts qui s'étaient progressivement accumulés au cours des siècles, les remplaça par une contribution foncière unique qui devait être répartie par égalité proportionnelle sur toute la propriété foncière à raison de leur revenu net sous réserve de quelques exceptions déterminées par les intérêts de l'agriculture.

Pour le Duc de Gaëte qui eut, à partir de 1807, la responsabilité de la mise en place du cadastre parcellaire napoléonien, le cadastre issu de l'Assemblée Constituante était un cadastre parcellaire en bonne et due forme. « Après avoir établi une contribution foncière qui n'admettait aucun privilège, elle (l'Assemblée Constituante) consacra le principe et détermina les règles du cadastre parcellaire afin d'assurer à tous les contribuables un traitement égal.

L'article premier des décrets du 20 août et 16 septembre 1791 sanctionnés par le roi Louis XVI le 23 septembre prévoit en ces termes les formes à observer dans l'exécution de cette opération : « lorsqu'il sera procédé à la levée du territoire d'une communauté, l'ingénieur chargé de l'opération fera d'abord un plan de masse qui présentera la circonscription de la communauté et sa division en sections. Il formera ensuite les plans de détail qui composeront le parcellaire de la communauté. » La notion même de cadastre parcellaire pour l'ensemble du territoire français est donc le résultat des travaux de l'Assemblée Constituante qui s'inspirait de cadastres parcellaires de pays voisins, Milanais, le Piémont, la Savoie.

Mais à peine décidé, le projet fut ajourné faute de moyens financiers pour le mener à bien. Ainsi, dans l'immédiat la Constituante se résolut à fonder l'assiette de ce nouvel impôt sur la seule déclaration des contribuables sous la responsabilité des élus locaux. Le recensement systématique des biens fonds sans distinction de privilège fonctionnerait sur un système déclaratif mais en l'absence d'un personnel administratif suffisamment nombreux et formé pour en assurer la cohérence. Le principe d'un cadastre général n'en restait pas moins affirmé et les députés voulurent en jeter les bases. L'instruction sur la contribution foncière de 1790 fixa tout d'abord l'organisation et les règles de l'expertise qui, aux yeux de tous était l'opération la plus difficile. Ces prescriptions resteront en vigueur jusqu'à la fin du cadastre parcellaire. L'année suivante, un décret laissa aux départements et aux communes, la faculté de faire dresser un plan à leurs frais, en particulier en cas de contestation. De manière significative, cependant, l'Assemblée ordonna que ces plans soient rédigés suivant des « règles uniformes » qui permettent par la suite de lier ces opérations vers la confection d'un cadastre général. C'est pour définir ces règles, les faire appliquer, organiser les travaux éventuels qu'elle décida la création d'un Bureau du Cadastre. La direction de ce Bureau créé le 5 octobre 1791 fut confiée à Gaspard François de Prony qui devint par la suite Directeur de l'Ecole des Ponts et Chaussées. Jusqu'en 1802, date à laquelle il sera supprimé, ce Bureau ne fera, pour le cadastre, que des travaux préparatoires.

Mais son histoire mérite qu'on s'y attarde. Pour Prony, le cadastre devait dépendre d'un organisme scientifique collectant toutes les informations statistiques nécessaires au développement économique et diffusant les informations cartographiques et géographiques dont aurait besoin l'ensemble des administrations. En 1792, le Bureau fut rattaché au Ministère de l'Intérieur. Sa tâche était d'une part de calculer la répartition de la contribution foncière et d'autre part de fournir toutes les cartes, tous les calculs, toutes les informations géographiques dont avait besoin le corps législatif et les diverses administrations. Prony va alors concevoir une approche globale d'une cartographie nouvelle centralisée, regroupant géodésie, levés parcellaires cadastraux, cartes topographiques et inventaires socio-économiques.

Dans un projet, daté de 1792, il propose trois types de plans à des échelles différentes :

- des cartes au 1/20000 en coupures pleines qui devaient être levées par des ingénieurs géographes sortis de la future Ecole des géographes du cadastre. Elles portaient la représentation de la triangulation de Cassini et celle de deuxième ordre reliant les points remarquables de chaque commune.

- Puis des cartes au 1/2 500 formant un plan masse de chaque commune qui portait seulement la représentation des rivières, des routes, des limites communales.

- Puis un plan de détail au 1/666 qui portait la représentation de toutes les propriétés particulières.

Cette approche intégrait pour la première et unique fois en France la cartographie à moyenne et petite échelle et les plans à grande échelle dans le cadre d'un même service cartographique. Les compétences du Bureau du Cadastre augmentèrent progressivement avec la création en 1794 d'une Ecole des géographes du cadastre, puis du dépôt de la carte de France. A partir de 1797, il prit la charge de tous les travaux de géodésie y compris les travaux de mesure du méridien de Dunkerque à Barcelone, liés à la détermination du système métrique.

Les difficultés financières de l'Etat en cette période révolutionnaire, les problèmes fonciers liés à la vente des biens nationaux, les rivalités entre administrations, le retard catastrophique pris dans la détermination du système métrique (commencée en 1792, elle se terminera en 1799) paralyseront la production cartographique et cadastrale du Bureau du Cadastre. Les succès militaires de la campagne d'Italie ne feront ensuite qu'aggraver les choses. La France devenue une nation conquérante, aura besoin de cartes. Le Dépôt de la guerre ne cessera pas de grandir aux dépens du Bureau du Cadastre. La majorité des élèves formés par Prony dans l'Ecole des géographes iront rejoindre les services cartographiques militaires. Le Bureau du Cadastre disparaîtra en 1801. Le cadastre sera alors repris par le Ministère des finances. Son Ecole fermera en 1802.

Quant au projet de cadastre parcellaire, il n'a jamais été abandonné. En analysant de nouvelles propositions faites par Prony en 1797, on peut noter que les recommandations concernant les trois niveaux de plans ont évolué. L'échelle du plan masse fut réduite au 1/5000 et celle du plan de détail au 1/2000 ; puis ce dernier fut mis en sommeil. A l'inverse, les spécifications concernant le plan masse ne firent que croître. Contrairement à ce qui était prévu en 1792, le plan masse de 1797 devait porter la représentation en masses de différentes cultures et servir à une évaluation par masses des propriétés imposables de la commune.

C'est exactement ce type de plan qui sera repris en 1802.

5. DU CADASTRE GENERAL PAR MASSE DE CULTURE DE 1802 AU CADASTRE PARCELLAIRE DE 1807

Malgré les appels réitérés au civisme, le système déclaratif mis au point par l'Assemblée Constituante ne donnait aucune satisfaction. Quelques améliorations furent apportées telle la création en 1797 de l'administration des contributions directes ou, en 1801, la refonte générale des matrices de rôle avec l'obligation pour les propriétaires de déclarer l'ensemble de leurs revenus. Mais les plaintes concernant la mauvaise répartition de l'impôt restaient toujours aussi nombreuses.

Aussi, tout en réaffirmant encore une fois la nécessité d'un cadastre général parcellaire, le comité des consuls du 3 novembre 1802 décida l'exécution immédiate d'un cadastre par masse de culture, forme évoluée du plan masse conçu par Prony.

Le but était de faire une estimation assez précise du revenu global de chacune des communes cadastrées. L'administration pensait pouvoir ainsi mieux répartir l'impôt entre communes,

cantons, arrondissements et départements. Par contre à l'intérieur des communes, l'évaluation des revenus et l'imposition des contribuables continuaient d'être effectuées selon les anciennes méthodes. Or la majorité des réclamations venaient de la part des propriétaires qui constataient les injustices de la répartition individuelle. Toute l'opération fut alors critiquée : l'absence d'arpenteur qualifié, la mauvaise qualité des plans, la mauvaise foi des propriétaires, l'ignorance de ceux-ci concernant le contenu réel des propriétés, les erreurs sur les unités de mesure employées, l'inexpérience des experts des contributions en matière de plans, etc...

Alors, aussi bien du côté de l'administration que du côté des propriétaires, on se mit à réclamer le cadastre parcellaire, qui apparaissait désormais, pour le contribuable, comme le seul moyen de contrôler les informations du plan le concernant et pour l'administration, le seul moyen de connaître avec précision les revenus fonciers de la Nation et de pouvoir procéder à une juste répartition de l'impôt. Le cadastre parcellaire était devenu un projet politique et social partagé entre l'administration et les citoyens. C'est dans ce contexte que l'Empereur Napoléon, conseillé par Gaudin, duc de Gaëte, ministre des finances, prit la décision populaire de créer le cadastre parcellaire de l'Empire par la loi du 15 Septembre 1807. « Mesurer sur une étendue de plus de sept mille neuf cent et un myriamètres carrés plus de cent millions de parcelles, confectionner, pour chaque commune un plan où sont rapportées ces cent millions de parcelles, les classer toutes d'après le degré de fertilité du sol, évaluer le produit imposable de chacune d'elles, réunir au nom de chaque propriétaire les parcelles éparses qui lui appartiennent, déterminer, par la réunion de leurs produits, son revenu total et faire de ce revenu un allivrement qui sera désormais la base de son imposition, tel est l'objet de cette opération. »

Le cadastre général parcellaire français allait devenir réalité .

L'histoire des origines du système cadastral français est révélatrice de sa complexité tant au niveau de sa genèse que de son évolution. Nous avons vu que, pour être comprises, celles-ci doivent être si possible appréhendées dans le cadre d'une analyse comparée faisant ressortir les liens avec les systèmes existants ou ayant existé. D'une façon plus générale, l'histoire des réussites ne saurait nous faire oublier celle des échecs. Tous nous apprennent que l'histoire cadastrale est une page de l'histoire politique et sociale d'un pays et qu'elle traduit en même temps la capacité d'une société à créer et à gérer les systèmes spatiaux qu'elle a mis en place. En élargissant l'analyse aux autres pays européens, la leçon de l'expérience acquise est qu'il ne saurait y avoir de modèle stable et unique capable de répondre aux besoins de tous les peuples en tout lieu et en tout temps. En matière cadastrale, la diversité est toujours source de richesse et de progrès. A tous ceux qui, dans le monde, rêvent de voir s'imposer un modèle cadastral unique et stable, j'offre à méditer cette phrase de Montesquieu, déjà citée par Mireille Touzery, « la grandeur du génie ne consisterait-elle pas à savoir dans quel cas il faut l'uniformité et dans quel cas il faut des différences ? ».

CONTACT

Prof. Pierre Clergeot

France International pour l'Expertise Foncière

40 avenue Hoche, 75008 Paris FRANCE

Email : pierre.clergeot@orange.fr