

Cadastre et carte de base deux siècles de complémentarité

par Régine Dupuy

*Communication présentée au 114e congrès national des sociétés savantes,
section de géographie - 1989*

1 - Introduction

Le Cadastre et l'Institut géographique national (IGN) sont à l'heure actuelle, les seuls organismes à compétence nationale ayant pour mission technique l'établissement de documents (plans et cartes) couvrant l'ensemble du territoire.

Le partage des compétences entre ces deux organismes s'opère schématiquement en fonction de la nature des documents qu'ils produisent : plans cadastraux et plans topographiques.

Cette dichotomie se justifie aisément. Les plans topographiques représentent les détails visibles, les plans cadastraux, les limites de propriété.

La situation française n'a rien d'original. Il est bien rare que les travaux cartographiques et les travaux cadastraux soient de la compétence d'un seul et même organisme. Ce type d'organisation ne se rencontre guère qu'en Espagne et au Portugal.

La Grande-Bretagne, que l'on cite également pour n'avoir qu'un seul organisme, offre toutefois la particularité suivante : l'ordonnance Survey, n'effectue pas en fait de travaux cadastraux. En vertu du «General boundaries system» les plans à grande échelle qu'il lève sont purement topographiques. Il n'y a pas, en Grande-Bretagne, de plans cadastraux d'ensemble. Il existe seulement des plans de bornage, établis au coup par coup par des land surveyors et aux frais des propriétaires.

La connexité des domaines de compétence des organismes producteurs de plans parcellaires et topographiques amène toutefois à s'interroger, sur ce qui, historiquement, a présidé, en France, à la création de ces structures complémentaires, sur leur collaboration et sur la façon dont ont été gérés d'éventuels problèmes de double-emploi.

2 - Les origines

Lorsqu'est décidée la création d'un cadastre général parcellaire, l'élaboration de la «Carte de Cassini», la plus ancienne des cartes de la France

entière à l'échelle topographique n'est pas tout à fait achevée : dressée par ordre du roi Louis XV et appuyée sur une triangulation géodésique menée de 1683 à 1744 par Cassini de Thury de l'Académie Royale des Sciences, ce plan topographique nécessitera des travaux sur le terrain et des gravures sur cuivre qui, entrepris en 1750, ne furent terminés qu'en 1815.

Parallèlement, tout au long du XVIII^e siècle, l'idée du cadastre général parcellaire avait été au centre du débat sur la réforme du système des impôts. Mais l'hostilité de ceux que privilégiait le système en place fit échouer un projet de 1763 de cadastre général portant sur tout le royaume. Des réformes locales du système d'imposition et particulièrement de la taille lancèrent des opérations cadastrales dans quelques généralités (1) (Limoges, Riom, Montauban, Paris) et en Corse. Mais, ces opérations furent circonscrites ou restèrent limitées faute de moyens. C'est d'une réforme radicale de la fiscalité française que naîtra la mise en place du Cadastre, retardée dans sa réalisation par le problème récurrent des moyens.

2.1 La création du cadastre

La loi des 23 novembre et 1^{er} décembre 1790, en créant une contribution foncière assise par égalité proportionnelle sur toutes les propriétés foncières à raison de leur revenu net, impliquait la connaissance précise de la consistance de chaque propriété et donc, un cadastre général.

L'assemblée constituante toutefois, en reprenant le débat sur ce sujet, si elle reconnaissait la nécessité de ce cadastre, considéra que le coût et la durée des opérations étaient peu compatibles avec les urgences d'alors, et en reporta l'exécution. La charge globale de l'impôt fut fixée en fonction du produit des anciennes impositions et répartie «en leur âme et conscience» par des officiers municipaux et commissaires adjoints sur les contribuables.

Ce n'était qu'en cas de contestation irréductible qu'il pouvait être procédé à l'arpentage et au levé du plan des territoires concernés, sur ordre

(1) Division du royaume de France pour la levée des impôts.

des départements ou des communes et à leur charge (instruction du 23 novembre 1790 et décret des 21 août et 23 septembre 1791).

Cependant, fondée sur des bases aussi archaïques que peu rigoureuses, la contribution foncière allait rapidement forcer le législateur à chercher des moyens de pallier les carences de son assiette.

En l'an II, une commission fut chargée d'établir un rapport sur le projet d'arrêté tendant à prescrire des mesures pour parvenir à une meilleure répartition de la contribution foncière.

Bien que la nécessité de constituer un cadastre général parcellaire fut, à cette occasion, réaffirmée, pour des raisons de coût et de délais, un compromis fut adopté : il s'agissait, dans des communes de l'arrondissement désignées par le sort, de constituer un plan par l'arpentage et l'évaluation de «masse de natures de culture», d'estimer les surfaces de ces masses et de les répartir, sans lever des propriétés individuelles, en fonction des déclarations de superficie des propriétaires. En comparant la superficie totale déclarée à celle issue du plan, on en déduisait un coefficient de majoration qui devait être appliqué aux déclarations des propriétaires des autres communes de l'arrondissement non arpentées...!

En 1807, on estime à 15 000 le nombre des plans qui auraient été levés dans la France d'alors. Ce type de plans, à l'échelle de 1:5 000, était un «hybride» du plan topographique dont il ne possédait pas la précision et du plan cadastral qui aurait été amputé de sa particularité essentielle, la parcelle.

Très vite, ces plans allaient se révéler insuffisants et en 1807, au retour de Tilsitt, l'empereur Napoléon déclarait à Mollien, son ministre du Trésor : *«Les demi-mesures font toujours perdre du temps et de l'argent. Le seul moyen de sortir d'embarras est de faire procéder sur le champ au dénombrement général des terres dans toutes les communes de l'Empire, avec arpentage et évaluation de chaque parcelle de propriété. Un bon cadastre parcellaire sera le complément de mon code, en ce qui concerne la possession du sol. Il faut que les plans soient assez exacts et développés pour fixer les limites des propriétés et empêcher les procès»*.

La loi du 15 septembre 1807, relative au budget de l'Etat, rendue sur l'initiative de Gaudin, duc de Gaète, ministre des Finances, est à l'origine du cadastre parcellaire français.

Une commission, présidée par Delambre, élaborait un projet pour fixer les modalités d'exécution des plans parcellaires, projet approuvé par Napoléon Ier le 27 janvier 1808. Si les travaux commençaient à un rythme élevé, les événements de 1814 et 1815 arrêterent les opérations.

Les travaux furent repris, mais plus lentement.

La loi du 31 juillet 1821 instaura un nouveau régime. Le cadastre cessait d'être œuvre d'Etat pour devenir une opération départementale et surtout communale. L'Etat ne participait plus aux charges que de façon illusoire, par des subventions peu importantes, toujours à débattre, ce qui n'alla pas sans causer de graves problèmes au Service.

Les travaux cadastraux se développèrent suivant un rythme plus rapide au cours de la période qui s'écoula de 1826 à 1840. Ils furent terminés vers 1850 dans la France continentale, telle qu'elle existait à cette époque.

Postérieurement à 1850, les travaux d'établissement du cadastre parcellaire furent poursuivis dans les territoires d'annexion récente ou postérieure à cette date.

2.2 Carte de France au 80 000e

Dans le domaine de la topographie, la carte de Cassini prouvait ses insuffisances, et le 6 février 1808, sur ordre de l'Empereur, le chevalier Bonne, Colonel au Corps des Ingénieurs géographes exposa le programme des travaux à entreprendre pour la confection d'une nouvelle carte topographique dont la rédaction serait confiée au Corps des ingénieurs géographes.

Le 14 octobre 1816, dans le rapport présenté au Ministre par le Directeur du Dépôt de la Guerre, le Colonel Brossier et le Commandant Denaix envisagèrent de façon pratique les modalités de la conception d'une carte topographique militaire de la France. Il s'agissait pour eux de constituer un Cadastre général de la France, base fondamentale d'une grande carte militaire et d'établir un canevas astronomique et géométrique commandé par les deux opérations combinées du cadastre et d'une carte militaire. Ceci impliquait dans l'esprit de ses concepteurs, la réunion de tous les services topographiques et cartographiques des ministères sous une seule direction.

Une ordonnance du 11 juin 1817 créa la Commission royale de la Carte de France présidée par Laplace chargée d'étudier le projet d'une nouvelle carte topographique générale de la France, appropriée à tous les services publics et combinée avec l'opération du cadastre général.

Toutefois, le manque de moyens et de personnels du Cadastre tout à fait patent à cette époque allait progressivement amener à constater l'impossibilité de combiner les opérations d'élaboration du cadastre avec celles de la carte de France. Progressivement, et pour des raisons budgétaires également, les finalités de la carte de France furent limitées aux seuls besoins militaires. Le projet définitif exigea simplement du Cadastre la

fourniture de la réduction de ses plans, qui, après assemblage et calage sur les points de triangulation des 2^e et 3^e ordres levés par les ingénieurs du Dépôt de la Guerre (réuni en 1837 au Corps d'Etat Major) constituaient des documents topographiques tout à fait acceptables. La fourniture de ces plans par le Cadastre fut assez efficace pendant la phase moyenne des opérations. Mais, le cadastre n'étant pas achevé dans la totalité des départements, la coopération entre les deux services en fut entravée.

L'achèvement définitif de la carte de France en 1880 et du cadastre en 1850 s'est donc inscrit dans le contexte établi d'une dualité du cadastre et carte d'Etat-Major. Deux organismes distincts gèrent donc deux types de plans dont la conception demeure axée sur des besoins spécifiques (assiette fiscale, besoins militaires). Le plan «universel», avec pour corollaire l'unification des services a échoué devant les réalités budgétaires et également devant la complexité de la définition d'un produit, base de tous les plans des services publics.

Ceci explique la création ultérieure de commissions chargées simplement d'éviter les doubles emplois et ainsi d'économiser les deniers de l'Etat.

3 - La phase transitoire

3.1 La commission centrale des travaux géographiques

Dans le rapport présenté le 11 décembre 1875 par le Général Billot à l'Assemblée Nationale on trouve, pour la première fois, la pensée de constituer une commission centrale des Travaux géographiques, organe consultatif chargé de diriger les hautes études géographiques et d'éviter les doubles emplois.

A l'époque existaient principalement, outre les cartes hydrographiques et géologiques, la carte de France au 100 000^e dressée pour le service vicinal par ordre du Ministre de l'Intérieur, la carte de France au 200 000^e du Ministère des Travaux Publics, la carte d'Etat major et le cadastre.

En 1890, un projet de rattachement de tous les services cartographiques à celui de l'armée présenté par le rapporteur du budget fut abandonné aux motifs éditoriaux suivants, avancés par le Service géographique de l'Armée :

«La réalisation de ce projet, séduisant à première vue, serait pratique si l'on pouvait porter utilement et clairement sur une même carte toutes les indications des diverses cartes spéciales. Il est loin d'en être ainsi.

Dans ces conditions, et étant admis que le Service géographique de l'Armée tel qu'il est continué, suffit à peine à sa tâche, la centralisation des travaux cartographiques ne pourrait avoir

lieu qu'à la condition de verser à cet établissement le personnel actuellement réparti dans les autres services similaires, ou d'accroître ses ressources en proportion.

Il n'y aurait donc aucune économie à réaliser sous ce rapport».

En revanche, la création d'une commission centrale des travaux géographiques apparut alors comme le meilleur moyen de coordonner l'action des différents services publics en matière de Travaux géographiques.

Le décret du 10 juin 1891 institua donc au Ministère de la Guerre, une commission centrale des travaux géographiques destinée à servir de lien entre les ministères producteurs de cartes géographiques et topographiques, à centraliser ces divers travaux et à éviter les doubles emplois.

Cette commission ne décela que peu de doubles emplois mais son rôle purement consultatif et le manque de moyens mis à sa disposition obèrent son efficacité et la firent tomber en désuétude.

3.2 Le comité central des travaux géographiques

L'invasion allemande de 1940 et la menace de la confiscation par l'occupant de l'organisme national cartographique qui était le Service Géographique de l'Armée amenèrent la suppression de ce service et la création, par décret du 27 juin 1940, de l'Institut Géographique National rattaché au département ministériel des Travaux publics.

Dès le 3 octobre 1941, une commission interministérielle fut créée pour envisager les modalités d'un regroupement, sous l'égide du Conseil général de géographie, d'un certain nombre d'organismes chargés de travaux géographiques de toute nature, parmi lesquels, «en première urgence», le Service du cadastre. Les travaux de cette commission, présidée par le Vice-Amiral Bourrague n'aboutirent pas à ce regroupement mais, en préconisant la mise en place d'un organe consultatif chargé de coordonner l'action des divers organismes producteurs de plans, débouchèrent sur la création du Comité central des travaux géographiques (décret du 24 août 1942). C'est l'arrêté interministériel du 7 juin 1947 relatif au Comité central des Travaux géographiques qui fixa les modalités de mise en place et de fonctionnement de cette instance, placée sous l'égide du ministère des travaux publics et des transports.

Ce Comité central, qui se présentait comme une copie rajeunie de la Commission centrale des travaux géographiques, allait rapidement être sensibilisée au problème des compétences respectives du Cadastre et de cet organisme tout nouvellement créé, l'IGN. A son initiative, un arrêté du 20 mai 1948, a consacré une répartition des attributions en

fonction des échelles. En vertu de cet arrêté, le cadastre est chargé de vérifier, de centraliser et de coordonner tous les levés à grande échelle exécutés par des services publics pour leur compte. L'IGN s'est vu reconnaître la même mission en ce qui concerne les levés à petite et moyenne échelle, la frontière étant fixée à 1:10 000.

Sans créer de monopole de production, cet arrêté officialisait donc le rôle déterminant de chaque organisme dans les domaines respectifs, des grandes, moyennes et petites échelles.

3.3 Rapport Cadastre/IGN

Aux environs des années 1960, les relations entre cadastre et IGN seront altérées. En effet, en 1961, une commission des Ateliers Industriels présidée par M. Israël concluait au transfert du Cadastre à l'IGN, à l'exclusion de la partie relative aux évaluations foncières.

Cette conclusion qui méconnaissait l'interdépendance des missions fiscales, juridiques et topographiques du Cadastre, et leur originalité par rapport à celles de l'IGN avait pour origine l'absence de représentation du Cadastre au sein de la Commission.

Suite à l'intervention du Conseil d'Etat, une nouvelle commission (commission Racine) à laquelle participaient des représentants de tous les services concernés, fut mise en place. Ses travaux conduisirent à l'abandon du projet d'intégration de la partie technique du Cadastre à l'IGN. La raison qui avait amené à cette conclusion partait de la nécessité d'éviter les doubles emplois : le géomètre du Cadastre, même s'il n'avait plus aucune attribution topographique, aurait dû continuer à passer sur le terrain pour les besoins de l'évaluation fiscale.

La commission Racine proposa, au contraire, d'exclure les travaux topographiques touchant la propriété foncière des attributions de l'IGN, ce qui fut traduit par le décret du 23 décembre 1966 portant réorganisation de l'IGN (repris depuis par le décret du 12 mai 1981 ayant le même objet) précisant :

«Sont exclus des missions de l'Institut les travaux de triangulation et de levé qui concourent à l'établissement, à la réfection et à la conservation des plans cadastraux ou qui visent à la détermination physique de la propriété foncière».

Les rapports entre les deux organismes devaient rentrer à nouveau dans une phase conflictuelle à partir de 1972 lorsque l'IGN s'engagea dans la production de plans topographiques à grande échelle (1:2 000 et 1:5 000).

Plus de 500 000 hectares furent couverts par de tels plans entre 1972 et 1984, avec une participation financière des communes (45 %), le surplus

étant pris sur les crédits de l'Institut normalement destinés à ses travaux de vocation.

Ainsi, se trouvait à nouveau posé le problème de la concurrence entre les productions de l'IGN et celles du Cadastre, et, par là-même, celui des compétences respectives des deux organismes dans le domaine des grandes échelles.

Le comité central des travaux géographiques, saisi en 1974 de ce différend, fut incapable de le résoudre.

Cette mésentente devait cependant trouver une solution à l'issue des travaux d'une commission chargée de définir la politique nationale de l'information géographique.

4 - La situation actuelle

Mise en place par le Ministère du plan et de l'aménagement du territoire le 15 avril 1982, la Commission Nationale de l'Information Géographique a été chargée de définir la politique nationale de l'information géographique en consultant largement producteurs et utilisateurs de ce secteur en mutation.

Cette Commission préconisa la constitution d'un plan de base topo-foncier à grande échelle. Aussi, le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG) fut-il créé par le décret du 26 juillet 1985. Instance consultative destinée à remplacer le Comité central des travaux géographiques, il est aussi chargé de promouvoir le développement de l'information géographique et de mettre en place un plan de base topo-foncier à grande échelle.

Ce nouveau produit est à élaborer selon des techniques différentes suivant le domaine couvert :

- pour les zones rurales, le plan «général» à 1:5 000 comprendra une partie topographique obtenue par tracé automatique issu de la base de données topographique de l'IGN en cours de constitution, tandis que la partie cadastrale résultera de la réduction à 1:5 000 et de l'assemblage des feuilles existantes ;
- pour les zones urbaines, ou plus généralement à fort poids économique, évaluées à 10 % du territoire, le document à créer le sera selon des modalités plus complexes. Ce plan à 1:2 000 réunira des informations fournies par les plans cadastraux existants et des informations topographiques complémentaires dont la nature, la densité et la précision seront laissées au choix du demandeur.

la solution retenue a prévu une collaboration IGN-Cadastre sanctionnée par un protocole d'accord signé en janvier 1986.

Parallèlement, des structures ad hoc ont été

prises en place pour permettre de mener à bien ce projet. Il s'agit :

- de la commission de l'information géographique topo-foncière à grande échelle ou commission topo-foncière créée par le décret du 26 juillet 1985 et qui a pour mission la coordination des actions des services publics intervenant dans la conception et la réalisation du nouveau plan ;

- de la sous-commission topo-foncière qui regroupe utilisateurs et concepteurs dans le but d'assurer une adéquation entre les spécifications du plan de base et les besoins exprimés ;

- du groupe topo-foncier IGN-Cadastre qui est le maître d'œuvre de quatre expériences pilotes menées en commun par les deux services et qui ont pour finalité la définition des spécifications du plan de base topo-foncier et la mise au point des modalités techniques de la production de ce document.

Une fois achevées les expériences menées dans le cadre du protocole d'accord, une convention devra être élaborée afin de préciser la programmation des opérations à réaliser au cours du Xe plan. Toutefois, il apparaît d'ores et déjà que le document à élaborer pour les zones urbaines devra être très sensiblement différent du projet initial s'il veut répondre aux aspirations des utilisateurs.

En définitive, à travers ce vaste projet, l'IGN et le Cadastre sont amenés à collaborer étroitement pendant plusieurs décennies.

Il est donc enfin pris acte de la spécificité et de la complémentarité des productions topographiques et cadastrales.

Si deux siècles ont été nécessaires à cette prise de conscience, gageons que ce projet ambitieux mettra un terme aux bégaiements de l'histoire.

irremplaçable !

REPRODUCTION PHOTOGRAPHIQUE
votre seul partenaire de précision et de qualité.

TOPOGRAPHIE

CARTOGRAPHIE

INDUSTRIE &
BUREAU D'ETUDES

ARTS GRAPHIQUES
&
DOCUMENTATION

ARCHITECTURE &
URBANISME

Consultez-nous
sur
Minitel 

votre spécialiste :

LART
PHOTO-REPROGRAPHIE PHOTO-CARTOGRAPHIE

5, RUE DE LA VEGA 75012 PARIS

(1) **43.47.15.92**