

Le cadastre français : historique, missions, moyens, structures

par Michel SAUTREAU

Directeur divisionnaire honoraire du Cadastre



M. Sautreau

Résumé

Le premier cadastre général de la France a été décidé par Napoléon 1^{er} (loi du 15 décembre 1807). Il fut achevé vers 1850. Mais, à l'époque, la mise à jour régulière des plans cadastraux n'ayant pas été envisagée, ceux-ci perdirent rapidement de leur valeur. Aussi, une **renovation générale** du cadastre napoléonien fut-elle prescrite en 1930 (loi du 16 avril 1930). Cette opération est aujourd'hui terminée, sauf pour quelques communes d'Alsace et de la Moselle.

Les missions principales du Cadastre sont au nombre de trois :

- **fiscale** : évaluation "fiscale" des biens fonciers bâtis et non bâtis, afin de servir de base de calcul des impôts locaux (taxes foncières) ;
- **foncière** : identification et description des propriétés, recherche de leurs propriétaires ;
- **technique** : établissement et mise à jour permanente des plans cadastraux.

A ces trois missions de base, il convient également d'ajouter une fonction **économique, statistique et documentaire** très importante qui tient au fait que les données incluses dans la documentation cadastrale intéressent un très grand nombre d'utilisateurs publics ou privés, surtout depuis que l'informatisation de ces données permet la délivrance rapide de masses d'informations sur les parcelles ou les locaux, sur les propriétaires ou sur les voies.

Cette documentation porte en effet, pour l'ensemble du territoire métropolitain, sur 20 millions de propriétaires, 96,7 millions de parcelles, 35,5 millions de locaux, 5,7 millions de lieux-dits et 680 000 voies. En outre, les informations concernant ces personnes, ces biens ou ces entités font l'objet, annuellement, de 17,5 millions de mises à jour. Autant dire que le cadastre a de loin dépassé la mission essentiellement fiscale qui lui avait été assignée à l'origine pour devenir un véritable Instrument d'Utilité Nationale.

Pour mener à bien ses missions, le Cadastre dispose de 306 bureaux répartis sur l'ensemble du territoire, de 8 450 agents (dont 1 500 Géomètres fonctionnaires), de 5 centres régionaux d'informatique, de quatre ateliers de photogrammétrie, d'une Ecole nationale (située à Toulouse) et d'une usine de reproductions et tirages, située à Saint-Germain-en-Laye où sont traitées et gérées quelque 580 000 feuilles de plan.

Monsieur le Président,
Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs

La loi du 15 septembre 1807 est à l'origine du premier cadastre parcellaire général de la France, dont le principe s'imposait à tous. Le but et la portée de ce texte légal sont définis dans l'exposé des motifs de la loi, à savoir :

"Mesurer sur une étendue de plus 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..."

Une Commission, présidée par le mathématicien Delambre, élaborait à cet effet un projet de règlement, approuvé en janvier 1808, et qui, après mise au point,

devint en 1811 un véritable code cadastral, connu sous le nom de "**Recueil méthodique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la France**".

Les travaux, qui présentaient un caractère obligatoire, commencèrent en 1808. Ils furent terminés en 1850 dans la France continentale, telle qu'elle existait à cette époque.

Remarquablement exécuté compte tenu des moyens dont on disposait alors, le cadastre parcellaire de 1807 — que l'on désigne aujourd'hui sous le vocable **d'ancien cadastre** ou de **cadastre napoléonien** — était malheureusement entaché d'une tare fondamentale, à savoir **l'immutabilité du plan**. Seules les matrices cadastrales, c'est-à-dire les relevés des parcelles par propriétaire, étaient annotées chaque année des mutations affectant la propriété foncière ; quant au plan, il n'était pas mis à jour.

Cette lacune n'apparut pas dès l'abord car, au moment



1. LES ORIGINES DU CADASTRE

Dès l'origine des sociétés, la terre constitue la base essentielle de la richesse individuelle. Pour subvenir à leurs besoins, les collectivités nouvelles créent un prélèvement sur les produits de cette richesse naturelle donnant ainsi naissance à la contribution foncière.

Connaître l'étendue et la nature des biens de chacun, en faire l'évaluation, s'avère très vite nécessaire afin de répartir équitablement cette contribution.

C'est l'origine du cadastre, institution remontant à la plus haute antiquité.

Une tablette d'argile datant de 2 300 ans av. J.C. et donnant le plan coté, la superficie, la description d'un groupe de parcelles, a été retrouvée à Tellah dans le désert d'Arabie.

Les Egyptiens, les Grecs, les Romains connaissent le cadastre (le cens est utilisé pour l'assiette de l'impôt dont les livres de répartition s'appellent *capitasta*).

Au Moyen Âge, le cadastre revêt un caractère purement local. Il a pour objet l'établissement de la taille dans les provinces où celle-ci est réelle. Des registres descriptifs et évaluatifs de la propriété appelés polyptyques, pouillés, livres herriers... accompagnés parfois de plans de valeur très variable suivant les contrées, constituent une présentation grossière de l'état parcellaire.

Jusqu'à la Révolution de 1789, le cadastre conserve dans notre pays un caractère essentiellement local en dépit de diverses tentatives. Des rois, Charles VII, Louis XIV, Louis XV, envisagent tour à tour le projet d'un cadastre régulier, base d'un système fiscal cohérent et applicable à tout le royaume.

La pénurie des finances, le défaut d'instruments et de méthodes perfectionnées, la résistance des grands vassaux, la disparité des provinces (coutumes, langages, mesures...) font échouer ces tentatives.

Seules certaines provinces vont se doter d'une institution dont les avantages paraissent évidents. A la veille de la Révolution, l'assiette de l'impôt repose sur le même mode que celui prescrit par le droit romain : déclaration des propriétaires sur la contenance et le revenu de leurs biens, sous la surveillance de commissaires.



où fut entreprise la confection du cadastre, la propriété foncière ne se modifiait que suivant un rythme assez lent. Mais, bientôt, l'évolution générale de l'économie rurale, le développement considérable du réseau des voies de communication vinrent transformer rapidement et profondément la situation parcellaire, de telle sorte que la valeur des plans allait, d'année en année, en s'amointrissant.

Aussi, le cadastre n'était pas, à beaucoup près, achevé que déjà la nécessité se faisait sentir de tenir les plans au courant des modifications incessantes qui se produisaient dans le groupement et dans la configuration des parcelles, cette opération étant assortie d'une conservation permanente des informations cadastrales.

Je vous fais grâce de l'énumération des nombreuses études, discussions et projets qui furent présentés à cet effet. Je n'en citerai qu'un : celui de la Commission extra-parlementaire du **Cadastre**. Cette commission, qui fut créée en 1891, regroupait des hauts fonctionnaires et les plus éminentes personnalités en matière scientifique, économique, juridique et financière. Elle étudia la réforme du Cadastre envisagée non seulement sous l'aspect fiscal et administratif, mais aussi au point de vue de la constitution et de la transmission de la propriété foncière. Ses conclusions étaient de donner à ladite propriété une base à la fois physique et juridique certaine, au moyen de deux documents tenus en concordance : un cadastre de haute qualité technique mis à jour en permanence et un livre foncier.

Les travaux de la Commission extra-parlementaire durèrent 14 ans ! Clos en 1905, ils ne reçurent cependant pas la sanction législative. Leur utilité a toutefois été incontestable, car ils ont largement inspiré les discussions qui ont abouti en 1955 à la réforme de la publicité foncière et en 1980 aux nouvelles règles fixant le remaniement du cadastre.

Finalement, c'est par la loi du 16 avril 1930 que fut décidée une **renovation générale du cadastre** ainsi que le principe d'une conservation annuelle des plans cadas-

traux. Cette vaste opération, aujourd'hui quasi achevée (sauf pour 170 communes des départements d'Alsace-Moselle), est à l'origine du cadastre actuel de la France.

Les missions du cadastre

Qu'est-ce que le cadastre ? C'est l'inventaire **exhaustif et permanent, descriptif et évaluatif**, de la propriété foncière, qu'il s'agisse des parcelles de terrain — il y en a 97 millions pour le seul territoire métropolitain — ou des locaux : maisons individuelles, appartements, commerces, usines,...; ces derniers sont au nombre de 35 millions.

En d'autres termes, le cadastre peut être regardé comme **l'état civil de la propriété bâtie et non bâtie**.

Pour constituer l'inventaire défini globalement ci-dessus, les tâches du Cadastre sont nombreuses et variées ; il faut en effet :

- 1 — **recenser** toutes les parcelles et tous les locaux ;
- 2 — **identifier** chacune de ces unités foncières, c'est-à-dire leur attribuer une immatriculation permettant de les individualiser sans ambiguïté, comme cela se pratique pour les personnes physiques (numéro dit "de sécurité sociale") ou pour les véhicules (numéro minéralogique) ;
- 3 — rechercher leurs **propriétaires** — ou, plus exactement les débiteurs de l'impôt, étant observé que les deux notions se confondent quasi généralement tant il est rare qu'une personne accepte de payer l'impôt pour une autre — et enregistrer les principaux éléments de leur désignation (nom, prénoms, profession, date de naissance, adresse, nom du conjoint, cela pour les personnes physiques, ou dénomination, forme juridique, siège social,... pour les personnes morales) ;
- 4 — fournir la **description physique** des propriétés, sous la forme d'un plan à grande échelle, ce qui implique notamment d'avoir reconnu et défini au préalable, sur le terrain même et avec le concours des propriétaires, la position des limites séparant les biens-fonds ;
- 5 — constater la **mise en valeur** des terrains non bâtis selon leur nature de culture (terre, pré, verger, vigne, bois, lande, etc...) et les caractéristiques essentielles des locaux (nature de la construction, nombre et superficie des pièces, éléments de confort,...) ;
- 6 — effectuer enfin, pour tous les biens, leur **évaluation "fiscale"** afin de déterminer, pour chaque unité foncière bâtie ou non bâtie, une "valeur locative cadastrale" qui servira de base au calcul des impôts relevant de la fiscalité directe locale, à savoir :

- taxe foncière sur les propriétés non bâties,
 - taxe foncière sur les propriétés bâties,
- et, partiellement
- taxe d'habitation et taxe professionnelle.

Enfin, une fois la constitution du cadastre réalisée, sa **mise à jour** doit être effectuée par une **constatation et une prise en compte permanentes de tous les changements** affectant les biens et les propriétaires. Cette dernière tâche est fondamentale.

Comme vous le voyez, il ressort de l'énumération que je viens de faire que les missions principales du Cadastre sont au nombre de trois :

- **fiscale** : évaluation des biens, détermination des bases des taxes foncières,
- **foncière** : identification et description des propriétés, recherche des propriétaires,
- **technique** : établissement et mise à jour du plan cadastral, support direct et indispensable à l'identification et à la description physique des propriétés.

Aux trois missions de base ci-dessus, il convient d'ajouter, pour être exhaustif, une fonction **économique, statistique et documentaire** qui tient au fait :

— d'une part, que les données de la documentation cadastrale intéressent un très grand nombre d'utilisateurs, surtout depuis que l'informatisation de ces données permet la délivrance rapide de masses d'informations concernant les propriétés, tant bâties que non bâties, ou les propriétaires ;

— d'autre part, qu'étant **le seul plan parcellaire à grande échelle couvrant la totalité du territoire**, tenu à jour au surplus d'une façon **permanente**, le plan cadastral actuel est un document indispensable à tout projet d'aménagement foncier, à toute procédure d'expropriation, à toute étude devant prendre en compte l'implantation ou l'affectation des propriétés.

Les moyens et les structures du cadastre

Pour l'accomplissement de ses missions cadastrales, la Direction Générale des Impôts — à laquelle est rattaché le Cadastre — emploie de manière permanente près de 8 500 agents, dont 1 500 Géomètres "fonctionnaires" consacrés essentiellement aux travaux sur le terrain. Par ailleurs, la réalisation des tâches à caractère ponctuel est assurée par du personnel non titulaire (auxiliaires, manœuvres et expéditionnaires) représentant environ 1 500 agents-année.

agents — inspecteurs, techniciens-géomètres et contrôleurs — destinés à des fonctions cadastrales, fonctions qui nécessitent des connaissances étendues à la fois fiscales, juridiques et techniques.

Elle est également chargée d'organiser des stages d'extension de compétence ou de perfectionnement et des stages de recyclage, dont les agents peuvent bénéficier à l'occasion, notamment, des promotions et des mutations.

Parmi les moyens dont l'Ecole dispose, en ce qui concerne la formation technique, figurent notamment :

— toute la gamme des appareils topographiques modernes les plus couramment utilisés et les mieux adaptés aux travaux cadastraux ;

— cinq ensembles de stéréorestitution et les équipements informatiques associés, destinés, d'une part, à l'enseignement général de la photogrammétrie et à la formation spécifique des opérations-photogramètres, d'autre part à la production ou à la mise à jour des plans cadastraux ;

— un équipement informatique important (DPS 6, CO 550, Micral, Tektronix) permettant le développement de multiples applications, telles que l'initiation à l'informatique, l'enseignement assisté par ordinateur, la recherche appliquée, le traitement des données topographiques (triangulation en bloc, polygonation,...) et photogrammétrie (aérotiangulation,...).

2. Le Service de la Documentation nationale du Cadastre

Installé à Saint-Germain-en-Laye, le Service de la Documentation nationale du Cadastre assure la reproduction industrielle des plans cadastraux, l'archivage des calques-clichés correspondants. Son activité se répartit principalement en trois catégories de travaux :

— tirage des collections de base initiales destinées aux bureaux locaux du Cadastre et aux mairies ;

— reproduction de feuilles parcellaires ou d'images photographiques provenant des prises de vues aériennes spécifiques au Cadastre, pour la vente à des usagers publics ou privés (environ 750 000 reproductions par an) ;

— constitution et gestion du dépôt central des plans cadastraux (580 000 feuilles en service pour la France entière).

A ces tâches traditionnelles, se sont ajoutées depuis 1980 d'autres activités qui font appel à des techniques très évoluées et qui sont regroupées dans les trois ateliers suivants :

Micrographie, à l'aide de quatre imprimantes cathodiques autonomes et des unités de traitement (développement, duplication) qui s'y rattachent ;

Cartographie automatique, où l'on trouve deux mini-ordinateurs et leurs périphériques (disques, écrans,...) trois machines à dessiner à rouleau ou à tambour, une table à graver et deux tables à numériser les plans ;

Photogrammétrie pour la production ou la mise à jour des plans cadastraux, à partir de trois ensembles de stéréorestitution analogique et un ensemble de restitution analytique.

L'organisation territoriale

1. Les directions régionales

Parmi les missions foncières dévolues aux directeurs régionaux, figurent non seulement l'exécution des opérations à caractère technique marqué — telles que le remaniement des plans cadastraux — mais aussi la responsabilité des marchés de travaux passés à l'entreprise privée, ainsi que des missions d'assistance des services

2. LE CADASTRE SOUS LA REVOLUTION

Dès l'ouverture des Etats Généraux de 1789, 73 assemblées électorales de la Noblesse et 58 du Tiers Etat réclament l'exécution d'un cadastre général, seul système capable de mettre fin à l'arbitraire existant.

L'Assemblée Constituante, par la loi du 1^{er} décembre 1790, supprime les anciens impôts, taille, vingtième, capitation, dîme, et les remplace par une contribution unique.

Toutefois, cette loi n'ordonne pas l'établissement des plans.

Les décrets des 21 août et 23 septembre 1791 autorisent enfin les directeurs des départements à prescrire le levé du plan parcellaire des territoires. Cependant, l'application de ce levé, à la charge des communes, restera limitée.

La loi du 22 brumaire an VI (12 novembre 1797), complétée et étendue par la loi organique du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) crée l'administration des contributions directes chargée d'assurer la juste répartition de l'impôt.

Toutefois, un cadastre parcellaire général n'est pu encore envisagé.

Le système est toujours basé sur la déclaration des propriétaires.

L'Administration reconnaît enfin la nécessité d'une opération générale pour déterminer la contenance de chaque propriété et son revenu, mais le coût de l'opération et ses délais font reculer les pouvoirs publics.

Un arrêté des consuls du 12 brumaire an XI (3 novembre 1802) décide un cadastre général par masses de cultures dans 1915 communes. Un plan établi à l'échelle de 1/5000^e présente la situation du territoire de ces communes en masses circonscrites par des limites naturelles. Dans chacune de ces masses, les propriétaires déclarent la contenance des parcelles possédées.

L'opération ayant suscité des plaintes des maires, des conseils généraux et des propriétaires est suspendue après cinq ans de travaux.

L'arpentage général de toutes les parcelles du territoire devient donc indispensable.

Outre deux services à compétence nationale ayant des activités spécifiquement cadastrales (Ecole nationale du Cadastre et Service de la Documentation nationale du Cadastre), le Cadastre est fortement décentralisé, tant au niveau régional que départemental.

Les services à compétence nationale

1. L'Ecole nationale du Cadastre

Installée depuis 1944 à Toulouse, l'Ecole nationale du Cadastre assure la formation professionnelle de base des

départementaux en ce qui concerne les activités topographiques.

Pour ce qui concerne le remaniement — opération lancée en 1980 consistant à substituer au plan rénové sous l'empire de la loi de 1930 un nouveau plan à une échelle mieux adaptée au morcellement mais aussi, et surtout, de plus grande précision — les travaux sont exécutés par des Géomètres du Cadastre, regroupés en brigades régionales foncières, qui dépendent directement des Directions régionales.

Par ailleurs, cinq centres régionaux d'informatique (Amiens, Angers, Orléans, Rouen, Versailles) sont consacrés presque exclusivement à l'exécution de travaux cadastraux : gestion et production de la documentation cadastrale, détermination des bases d'imposition à communiquer aux collectivités locales, édition des rôles et des avis d'imposition pour les propriétaires fonciers, simulation des modifications éventuelles de la législation fiscale,...

2. L'organisation départementale

Cette organisation comprend une direction unifiée, appelée "Direction des Services fiscaux" et des services de base.

Direction

Il existe généralement une seule Direction des Services fiscaux par département. Celle-ci comprend un nombre variable de Divisions dont la compétence s'applique à un ou plusieurs groupes d'attributions : gestion, orga-

nisation, législation et contentieux, affaires foncières. Cette dernière Division a en charge le Cadastre, le Domaine et la Publicité foncière.

Services de base

Gérés par les Directions des Services fiscaux, de même que les cellules de base des Impôts, les bureaux locaux du Cadastre — appelés "Centres des Impôts fonciers" — sont organisés en inspections cadastrales ayant à leur tête un inspecteur.

Ces bureaux sont au nombre de 306 pour l'ensemble du territoire national. A chaque Centre des Impôts fonciers sont affectés :

- des Géomètres du Cadastre chargés des travaux de terrain en commune et de la constatation annuelle des changements dans le cadre des travaux de conservation cadastrale ;

- du personnel de bureau contrôleurs, agents de constatation, (...) chargé des travaux techniques de calculs et de dessin et des divers travaux fiscaux et administratifs entrant dans les missions du Cadastre.

En conclusion, il apparaît à l'évidence que le Cadastre en France est une organisation très structurée, très décentralisée et disposant d'importants moyens en personnel et en matériel pour faire face aux nombreuses tâches qui lui incombent et que j'ai énumérées au début de cet exposé.

Monsieur le Président, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, je vous remercie de votre attention.

DISCUSSIONS APRES L'EXPOSE DE M. SAUTREAU

M. BERCHER

Mon nom est Bercher, je viens de Lausanne. Alors, venant de Suisse, je me permettrais une question. N'y voyez pas de polémique. Je souhaiterais simplement comprendre ce que deviennent les Géomètres-Experts qui, comme je crois, sont des bureaux privés ? Quelle est leur activité et qu'est-ce qu'on en retire pour mettre à jour votre cadastre ou bien est-ce que leurs bureaux s'occupent d'autres opérations, des implantations, des travaux de génie civil, etc...

M. SAUTREAU

Actuellement, les Géomètres-Experts participent de manière systématique à la mise à jour du cadastre. C'est-à-dire que, lorsqu'il y a un changement à apporter sur le plan cadastral parce qu'il y a eu modification d'une limite de propriété, suite à une division de parcelle par exemple, il doit y avoir production d'un document d'arpentage. Ce document d'arpentage, est un extrait du fond de plan cadastral existant, sur lequel il y a lieu de supprimer les limites disparues et de porter les limites nouvelles après mesurages sur le terrain. Ces documents d'arpentage sont faits quasi exclusivement, par des Géomètres privés inscrits à l'Ordre. C'est pratiquement les seules activités qu'ont actuellement les Géomètres-Experts en ce qui concerne le cadastre. Par contre, lors de la rénovation qui a commencé en 1930 et qui s'est terminée en 1980, les Géomètres-Experts ont contribué à l'établissement des plans et de la documentation cadastrale. Ils y ont même très largement contribué, puisque, dans la période 60-78, les Géomètres-Experts ont établi pratiquement 50 % de la superficie traitée. Depuis 1980, nous faisons quelques plans neufs : c'est le remaniement ; mais nous le faisons exclusivement en régie, à petite dose : 80-90 000 hectares par an, à l'aide de nos ateliers de photogrammétrie. Nous ne sommes pas une Administration très riche, bien que nous appartenions au

Ministère des Finances. Donc, nous n'avons pas suffisamment de crédits pour faire faire des plans par les Géomètres privés, comme du temps de la rénovation du cadastre.

M. DURUSSEL (Suisse)

J'ai une question. Vous avez parlé de mises à jour permanentes des bâtiments et des limites. Les limites on a vu : quand un propriétaire divise son terrain en plusieurs parties, il y a un notaire, il y a un Géomètre. Mais quand on construit un élément de mur, un petit bâtiment, quelle est votre façon de trouver les éléments mutés.

M. SAUTREAU

La grosse difficulté qui se pose à nous, c'est précisément de dépister toutes les modifications et de savoir les localiser. Quand on connaît leur existence et que l'on sait où elles se trouvent, on envoie un Géomètre sur place qui fait le lever et qui le reporte sur le plan. Actuellement, le système français est un système dit déclaratif, c'est-à-dire ce sont les propriétaires, quand ils construisent ou quand ils font des additions de constructions, qui doivent le déclarer obligatoirement aux Impôts. Cela revient à leur faire dire : "J'ai construit : soyez gentils, imposez-moi" ! Alors vous voyez tout de suite le défaut du système.

En matière de bâti, son rendement est de l'ordre de 50 à 60 %, mettons plutôt 50 %. Il y a une déclaration sur 2. Pour le reste, eh bien, les agents de l'Administration font appel à diverses sources, en particulier le permis de construire. Donc nous sommes en liaison avec l'Equipement qui nous signale ces permis, ce qui nous permet de nous orienter. Et puis, nous avons aussi le parcours en commun de nos Géomètres (puisque nous avons 1 500 Géomètres) qui interrogent les Maires, consultent les permis de construire, etc... et dépistent au mieux les constructions nouvelles. Cela nous permet de monter à un taux de 80-85 % de constatations des changements.