

The Origins of the French General Cadastre

Pierre CLERGEOT, France

Key words: Cadastre, History of cadastre, French Cadastre.

SUMMARY

All land register systems reflect trends taking place over long periods in the societies that create them. Without tracing them right back to the start, we shall see that the roots of the French cadastre run back through the 18th Century and extend to several other European countries. A look at its history enlightens us regarding past orientations, choices and former evolution. Knowledge about the past forges our approach to the present and prepares us, as citizens, to look to the future. It must not confine us to a localized outlook but open our minds to the universal. It should be a lesson for setting up future systems that will only work if they are tailored to the needs, to the financial and the human capacities available, and to the true rights of the societies they are made for.

These are the lines to be borne in mind when examining the history of the origins of the French cadastre. This presentation is mainly based on the works of Mireille Touzery, Professor of Contemporary History at Paris XII University and Antonella Alimento, Professor of Modern and Contemporary History at Pisa University (Italy). I must also quote the Yearbook of European Administrative History, n°13, which contains a collection of very interesting articles about European land registers in the 18th Century.

RESUME

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.

The Origins of the French General Cadastre

Pierre CLERGEOT, France

1. INTRODUCTION

All land register systems reflect trends taking place over long periods in the societies that create them. Without tracing them right back to the start, we shall see that the roots of the French cadastre run back through the 18th Century and extend to several other European countries. A look at its history enlightens us regarding past orientations, choices and former evolution. Knowledge about the past forges our approach to the present and prepares us, as citizens, to look to the future. It must not confine us to a localized outlook but open our minds to the universal. It should be a lesson for setting up future systems that will only work if they are tailored to the needs, to the financial and the human capacities available, and to the true rights of the societies they are made for.

These are the lines to be borne in mind when examining the history of the origins of the French cadastre. This presentation is mainly based on the works of Mireille Touzery, Professor of Contemporary History at Paris XII University and Antonella Alimento, Professor of Modern and Contemporary History at Pisa University (Italy). I must also quote the Yearbook of European Administrative History, n°13, which contains a collection of very interesting articles about European land registers in the 18th Century.

2. EUROPEAN LAND REGISTERS IN THE 18TH CENTURY – THE SITUATION

In recent years, there have been several comparative history studies on the different European land register systems. Until now, history was mainly limited to the 19th Century and of national scope. Present historical research opens up new horizons. The roots of our national land registers plunge deep into the 18th Century, an extraordinary culturally and scientifically rich period for all European countries. Beyond the conflicts that opposed and often ruined them, the different forms of land registration experience multiplied and know-how was transferred from one country to another —both in the form of knowledge and by men themselves.

At the present stage of knowledge, we can learn several lessons from 18th Century European experience:

- There have been numerous, extremely diverse projects and achievements affecting most parts of Europe. Despite the expenses incurred, the promoters claimed that their land registers were general, therefore subject to the control of the central authorities. They were part of the process to rationalize the tax system and make it more productive due to the ever-increasing financial needs of the states. They reflect the central authorities' concern for tax sharing equity: equity among the provinces and, at the other end of the

- chain, equity among taxpayers. They were always accompanied by an effort to limit or reduce privileges.
- The presence, everywhere in Europe, of often reform-conducting authorities, to serve their respective states with the appropriate staff, suitably organized from top to bottom and in greater and greater numbers. The appearance of a new administrative culture. Enriched with scientific knowledge and doted with all the economic, political and social ideas from the whole continent. The need for knowledge as a basis for development had become a major concern. Hence the importance of the act of governing, statistics, various surveys, inventories, classification and ranking, geographical representation and all kinds of work, requiring, albeit in different degrees, the central authorities, consolidated in the process of doing so, to establish norms. For most reformers, cadastres and the works that accompanied them became tools of knowledge by predilection, and served more than the strict purpose of land registration by meeting the needs of effective territorial management.
 - Setting up land registers and especially map surveys often required the presence of personnel from outside the communities being surveyed. It was thus necessary to train people and create schools. The need for geographical engineers, surveyors and land surveyors, experts and legal specialists was increasingly felt. These people, at least the most qualified among them, acted as advisors and travelled from one country to another, strengthening the bonds between the states.
 - In certain land registration operations (Catalonia, the Duchy of Milan, Castilla...) the central administrative authorities united technical, administrative and legal skills “to take precedence over the local legal bodies who were deprived of their former functions of settling disputes concerning upper class and ecclesiastic privileges and evaluation criteria”. According to Antonella Alimento, “the creation of land registers liberated administrative action from the judiciary rule”.
 - Lastly, it was a political economics thought process on the role of taxes and their consequences on the development of a country’s economic activities. Who should pay taxes? What should be taxed? How should taxing be enforced? There were many different answers and views on the advantages of keeping land registers and different forms of land tax too, especially among the Physiocrats from the mid 18th Century onwards.

One country stands out among the rest. Unlike all the others, instead of opting for a land register and direct tax, England chose to apply indirect forms of tax.

Lastly, as a temporary conclusion, we can say that as early as the 18th Century, there were at least two ways of setting up a cadastre, neither one of them excluding the other:

The first was based on declaration formalities (Luxemburg and Spain) and the other on geometrical plot measurements (the Duchy of Milan). While the first was scientifically less prestigious than the second, especially due to the absence of maps, it was cheaper and quicker. It fulfilled most of the set goals with a degree of accuracy often found satisfactory: by affording better equity among tax-payers and improving tax revenues; and listing all landed property and limiting privileges. The last two goals added a new judicial dimension to land registration operations.

3. FRENCH GENERAL CADASTRES IN THE 18TH CENTURY

In the 18th Century, there were two general cadastre projects in France: Bertin's cadastre and the Constituent Assembly cadastre.

In an edict dated April 1763, Bertin, the general controller of finance, announced the creation of the first general cadastre of the kingdom. The reactions and opposition to this project were different in northern France and certain parts of southern France. Indeed, France was divided in two: regions subject to "*taille réelle*" where all lands were taxed whether the owner was noble or not, and other regions subject to "*taille personnelle*" where the individuals themselves were taxed. In the first case (mainly in the Narbonne region), the communities had already introduced "*compois*" a long time before. *Compois* were land registers of all taxable lands, the status of which had nothing to do with the landowners' status. These regions, where customary rights were tainted with Roman law, were far less under the influence of feudal rights than the regions subject to "*taille personnelle*" and nobility as a status was far less obvious. Instead, the "owner" concept was the predominant feature in social organization. People had to be taxpayers to be able to vote at community assemblies and to play a part in the local powers. A lot of the aristocracy from the "*taille réelle*" regions did not want to be exempted from land tax. To such an extent that in January 1789, the aristocracy from the diocese of Mirepoix made a unanimous demand to pay taxes so that they could take part in community assemblies, and according to Mireille Touzery, the same nobility from the South of France played the key part in the night of 4th August 1789 with the sacrifice of the seigniorial regime. It is reasonable to believe that most of the aristocrats who acclaimed the cadastre were probably from the regions subject to "*taille réelle*", although I have not checked the fact.

In the North, where "*taille personnelle*" was applicable, the situation was very different but unstable. Although feudal law reigned, the royals had been trying to restrict it if not to vanquish it for at least a century. With no reference land registration documents, it now appeared crucial to list noble land to clarify often confused situations. The land-listing process did not mean eliminating privileges but it was a risk of starting off a process that would transform the "*taille personnelle*" systems into "*taille réelle*"; all the reformers were demanding this change, and the monarchy, who were more and more sensitive to Roman law, also wanted it, but the privileged classes dreaded it because they saw in it the beginning of the end of their privileges.

In these circumstances, the announcement of the cadastre general of all France sparked off a lot of hostile reactions, especially from the provincial states and parliaments. Hence the withdrawal of the project in November 1763 and the departure of Bertin in December the same year.

What had happened? In the edict of April 1763, Bertin announced the registration of all the land in the kingdom, but did not state exactly what kind of registration nor how it would be done. He intended to register and assess all the landed property, including that belonging to the State, the Church, the aristocracy and the privileged classes, without affecting well-

established privileges or increasing taxes, only sharing them out more appropriately. Was such a thing credible?

Other examples (Spain, Milano), ministerial tax reforms (creating new taxes) and physiocratic fears of the state's "always more" attitude in economic matters left suspicion to prosper, somewhat to the detriment of the project. The absence of clear explanations about local administration (the new role of the communities regarding taxes?) and the fears nurtured by the parliaments and states of losing all their tax-related responsibilities vis-à-vis the central authorities created strong opposition to the project, even in regions where "*taille réelle*" was applicable. In addition to this, of course, there were fears among the privileged classes that "*taille réelle*" would replace "*taille personnelle*". If "real" land tax was not applicable, a lot of people wondered if there was any advantage in or justification for a land register at all.

The lack of technical modalities defining how to set up the first cadastre was criticized by some of the authorities. Would it be better to follow the example of Milan with a geometric plot survey cadastre? Would the well-known Luxemburg or Spanish methods and declaration procedure be more suitable? What about the third possibility, the Old Piémont method, advocated by Bertier de Sauvigny, the *Intendant* of Paris: a cadastre of cultivated areas.

None of these solutions excluded the others: even if they didn't meet the same needs, they could theoretically be combined and spread out over time. But the geometric plot survey cadastre already seemed to be the best solution. The model was used by Turgot and Marie Lefèvre d'Ormesson, the *intendant des finances*, who organised a visit to Italy in 1763 to meet Pompo Neri, a legal consultant, in charge of the cadastre of Milan. Milanese surveyors were then invited to work in France.

Whatever the solution(s), the process of creating the first general cadastre of France seemed as if it to be kept outside the scope of the parliaments, provinces and communities, but under central authority, the only authority—or so it seems—capable of imposing overall consistency: appropriate training for personnel, the use of a single surface area measurement unit, and developing investigation and survey methods to normalised criteria. Many economists and managers were afraid of the cartographic approach to a plot survey. Considering the cost and the performance time, it could only mean too much expenditure therefore new taxes.

In reality, Bertin's cadastre was part of the irresistible progress of Roman law and its confirmation of the defence of individual rights against community rights as well as the conquest of the southern French regions over the North. The creation of a centrally controlled cadastre was to allow direct links to be established between individual people, now taxpayers, and the tax authorities. In a way, it was the end of ranked society.

After this failure, the monarchy pursued its attempts to limit "*taille personnelle*" and to improve the declarations made by the "*taillables*" or potential taxpayers (Limousin). The only cadastres created were cultivated area cadastres in the *généralité* of Paris and in Alsace. They were used by the *intendants* to improve tax sharing in the different parishes. There was

also a Corsican cadastre; work on what was known as the “*plan terrier*” first began in 1770 but it did not affect the tax regime nor the political status of Corsica.

After 1776, with decentralization, cadastre projects began to reappear. Necker, Calonne and Loémie de Brienne facilitated the creation of locally designed cadastres by reducing the financial competence of the *intendants* and strengthening the powers of the provincial assemblies. Such cadastres once again became a major subject of debate and concern that led directly to the preparation of the *états généraux* in 1789.

4. THE CONSTITUENT ASSEMBLY CADASTRE

In the reports written by the electoral assemblies, 73 noble bailiwick assemblies and 58 *Tiers Etat* assemblies requested the establishment of the cadastre. The Constituent Assembly replaced the old taxes that had accumulated over the centuries by a single land tax to be shared in equal proportions by all landowners according to their net income, with a few exceptions depending on agricultural interests.

For the Duke of Gaëte, in charge of setting up the Napoleonic detailed survey cadastre from 1807 onwards, the cadastre of the Constituent Assembly was a perfectly good cadastre. “After establishing land tax, with no consideration of privileges at all, it [the Constituent Assembly] consecrated the principle and established the rules for the detailed survey cadastre to ensure that all taxpayers received equal treatment. Article 1 of the 20th August and 16th September 1791 decrees approved by the king - Louis XVIth - on 23rd September 1791 stipulated how to go about the operation in the following terms: “when surveying the land in a community, the engineer in charge of operations will first draw up a layout map presenting the community district and its division into sections. He shall then prepare detailed maps of the plots in the community.” The very idea of a detailed survey cadastre of France as a whole is therefore the result of the work of the Constituent Assembly based on the detailed survey cadastres of neighbouring countries, Milano, the Piémont and Savoie.

But almost immediately, the project had to be adjourned due to a lack of financial resources to see it through. So, in the meantime, the Constituent Assembly decided to base the new tax on declarations made by taxpayers under the responsibility of the local council authorities. The systematic listing of landed property without differentiating privileges was to work on the basis of the declarations made, but without enough suitably trained administrative staff to ensure its consistency. Nevertheless, the principle of a general cadastre existed and the French *députés* wanted to lay the foundations for it. The 1790 land tax inquiry first of all set the organization and the rules for assessment, which, everyone agreed, was the most difficult part of the job. These prescriptions remained effective until the end of the days of the detailed survey cadastre. The following year, a decree authorized the *départements* and communes to draw up maps at their own expense, especially if there had been any dispute. However, it was significant that the Assembly ordered the maps to be drawn up to “uniform rules” so that all the maps could later be united in a general cadastre. It was to define these rules, to make sure they were applied and to organize any necessary works that the creation of the *Bureau du Cadastre* was decided. Upon its creation on 5th October 1791, Gaspard François de Prony, later director of the *Ecole des Ponts et Chaussées*, was appointed manager. The *Bureau* was

eliminated in 1802, until which time it only prepared some of the work necessary for the cadastre. But the full story is worth examining. In Prony's opinion, the cadastre needed to depend on a scientific organization collecting economic development statistics and disseminating the maps and geographic information that all the authorities needed. In 1792, the Bureau was placed under the Ministry of the Interior. Its task was to calculate the distribution of land tax and to supply all the maps, calculations and geographic information the legislative institutions and the various authorities needed. So Prony designed a comprehensive approach for a new centralised mapping system including geodesic data, cadastral plot surveys, topographic surveys and socio-economic inventories. In a project dated 1792, he proposed three types of maps at different scales:

- 1:20 000 scale maps in full-size folios to be surveyed by geograph engineers graduated from the future *Ecole des Géographes du Cadastre*. They showed Cassini's triangulation and second order triangulation linking the most outstanding points in each commune.
- 1:2 500 scale maps composing a general layout of each commune but showing only rivers, roads and communal boundaries.
- and a detailed map, at a scale of 1:666, showing all the individual properties.

For the first and only time in France, this approach included medium and small-scale mapping and large-scale mapping in a single cartographic service. The skills of the *Bureau du Cadastre* gradually increased with the creation of the *Ecole des Géographes du Cadastre* in 1794 and the registration of the map of France. From 1797 onwards, it handled all the geodetic works related to the establishment of the metric system, including measuring the Dunkerque to Barcelona meridian.

The financial difficulties of the State around the time of Revolution, the land organization problems related to selling national property, the rivalry between authorities and the disastrous delay in establishing the metric system (started in 1792, it was completed in 1799) were to paralyse the mapping work and land registration operations at the *Bureau du Cadastre*. The military success of the Italy campaign that followed only made things worse. France, now a conquering nation, needed maps. The *Dépôt de la Guerre* continued to grow to the detriment of the *Bureau du Cadastre*. Most of the students trained by Prony at the *Ecole des Géographes* joined the military cartographic services. In 1801, the *Bureau du Cadastre* disappeared. The Ministry of Finance took over the cadastre. The school closed down in 1802.

As for the plot survey cadastre project, it was never abandoned. If we examine the new proposals made by Prony in 1797, it can be seen that the recommendations concerning the three types of maps have changed. The scale of the overall layout maps was reduced to 1:5000 and the detailed map scale to 1:2000; the latter was then shelved. But the specifications for the overall layout did nothing but increase. On the contrary to what was planned in 1792, the 1797 overall layout maps were to show the different blocks of cultivated land and to be used to assess blocks of property to be taxed by the communes. This was exactly the type of map that was continued in 1802.

5. FROM THE 1802 GENERAL CADASTRE OF CULTIVATED AREAS TO THE 1807 PLOT SURVEY CADASTRE

Despite repeated calls for civic mindedness, the results of the declaration system developed by the Constituent Assembly were not satisfactory. A few improvements, such as the creation of the direct tax authority in 1797, or the general remodelling of all the role matrices obliging all the owners to declare all their income in 1801 did occur. But there were still as many complaints about bad tax sharing as ever.

Thus, while asserting once again the need for a general detailed survey cadastre, the *Comité des Consuls* held on 3rd November 1802 decided the immediate establishment of a cadastre of cultivated areas, a more up to date version of Prony's overall layout maps.

The aim was to make a fairly precise assessment of the overall income of each of the communes registered. The authorities thought they would thus be in a better position to share taxes between the communes, cantons, districts and *départements*. Within the communes, income assessment and taxpayer taxing was still to be done by the old methods. But most of the claims came from owners who found the individual distribution unfair. They criticized the entire operation: no skilled surveyors, poor quality maps, dishonest land owners, their ignorance about the actual content of their properties, errors in the measuring units used, the lack of experience of the tax experts in using maps, etc.

So both the authorities and the land owners began to demand a plot survey cadastre which from now on, would be the only way for taxpayers to check the information given on the maps of their land, and for the authorities to establish the nation's exact land revenues and to make sure that taxes were fairly shared out. The plot survey cadastre had now become a political and social project shared by the authorities and the citizens. This was the background in which Emperor Napoleon, advised by Gaudin, the Duke of Gaëte, Minister of Finance, made the popular decision to create the Empire's plot survey cadastre under the law of 15th September 1807. "Measuring a stretch of more than seven thousand nine hundred and one square myriametres, over a hundred million plots; making a map for each commune showing these one hundred million plots; classifying all of them according to soil fertility; assessing taxable revenues on each one of them; gathering all the scattered plots belonging to the same owner under a single name and defining, by adding together all the different revenues, the total revenues of that person and recording those revenues, henceforth the basis for tax assessment, such is the aim of this operation."

The French general plot survey cadastre was about to become reality.

The history of the origins of the French cadastre system reveals the complexity of both its genesis and its evolution. We have already seen that, to be understood, it was best to interpret them in the frame of a comparative study showing the links with existing systems or systems having formerly existed. More generally, the history of success cannot wipe out the history of failure. Everything indicates that the history of the cadastre is a page in the political and social history of a country and that it also transcribes the capacity of society to create and manage the spatial systems it has instated. Broadening the scope of the analysis to other

European countries, the lessons to be learned from past experience are that there can be no stable, unique model capable of meeting the needs of all the different peoples, everywhere and at all times. For a cadastre, diversity is always a source of wealth and progress.

I would suggest that all those in the world who are dreaming of imposing a single, stable cadastral system meditate on the following quote from Montesquieu, already quoted by Mireille Touzery: “And does not a greatness of genius consist rather in distinguishing between those cases in which uniformity is requisite, and those in which there is a necessity for differences?”

CONTACTS

Prof. Pierre Clergeot

Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes au Conservatoire National des Arts et Métiers

1 Bd Pythagore,

F 72000 Le Mans

FRANCE

Tel + 33 5 61 54 67 79

Mobile: + 33 6 80 26 74 34

Email : pierre.clergeot@wanadoo.fr or Pierre.Clergeot@esgt.cnam.fr

Aux origines du cadastre général parcellaire français

Pierre CLERGEOT, France

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 Antonneta 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 GÉNÉRAUX FRANÇAIS AU XVIIIÈME SIÈCLE

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 compoix, 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 physocrates contre le « toujours plus » d'Etat en matière économique, créaient un climat de suspicion peu favorable au projet. L'absence d'explications claires en matières 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, juriconsulte 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 œuvrer 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 cœur 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 ? ».

CONTACTS

Prof. Pierre Clergeot
Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes au Conservatoire National des Arts et Métiers
1 Bd Pythagore
F 72000 Le Mans
FRANCE
Email : pierre.clergeot@wanadoo.fr or Pierre.Clergeot@esgt.cnam.fr