

Note sur la situation foncière
au Centre-ville de Lomé

La présente note répond au rapport introductif au Colloque consacré à l'examen des pratiques foncières locales dans la production et la reproduction de l'espace en "Afrique Noire", qui doit se tenir en Décembre prochain à Bobo Dioulassa, en Haute-Volta.

Elle est un résumé des conclusions provisoires d'une étude actuellement en cours, qui porte sur la situation foncière et l'évolution du bâti dans le vieux Centre de Lomé.

Ce vieux Centre, qui constitue le noyau originel de la ville et où se concentre l'essentiel des activités commerciales et bancaires, est délimité au nord par l'Avenue du 24 Janvier, au sud par le boulevard de la République, à l'est par la rue de la Mission et à l'ouest par le chemin de fer, soit 68 ha, peuplés de 8000 habitants.

Nous avons pu recenser dans notre périmètre d'étude 347 titres de propriété qui sont exclusivement des titres fonciers. Mais, en réalité, il en existe plus que cela. Car, en 1914 déjà, la totalité de l'espace était appropriée. Le plan allemand de l'époque nous le montre. On peut donc dire que, vraisemblablement, tous les lots étaient alors inscrits au "Grundbuch", le Cadastre allemand. L'administration française, une fois installée, a voulu imposer sa réglementation dans la

situation foncière. C'est ainsi qu'elle a adopté le décret du 23 décembre 1922 rendant applicable au Togo le décret du 24 Juillet 1906, réglant ainsi l'immatriculation des biens déjà inscrits au "Grundbuch". Cette immatriculation correspondait en fait, pour ceux qui ont senti le besoin de l'accomplir, à une stratégie. Soit qu'ils voulussent contracter un prêt, mettre leur terrain en gage ou tout simplement le céder à titre de vente selon la nouvelle législation. Les propriétaires qui n'avaient pas ces préoccupations n'ont pas ressenti la nécessité de l'immatriculation, étant donné que les deux types de propriété étaient équivalents dans la pratique.

Pour les besoins de notre étude, nous limiterons notre analyse aux titres de propriété immatriculés actuellement dans le livret foncier de Lomé, et dont le nombre, nous l'avons déjà dit, s'élève à 347. De l'examen de ces titres, il se dégage les constatations suivantes :

1°) L'ancienneté de l'occupation du sol est tout à fait remarquable. Cette occupation correspond à la décennie 1890-1900, au cours de laquelle, Lomé a été promue capitale. Ces premières installations sont surtout le fait des vieilles familles de la bourgeoisie côtière. Ayant été très tôt en contact avec le colonisateur, elles ont constitué dès le départ une aristocratie foncière très puissante, qui détenait de vastes étendues de sol urbain et périurbain (plantation de cocotiers), en plus de leurs activités commerciales.

L'introduction du droit foncier européen, en même temps qu'elle a bouleversé les structures préexistantes, a permis de légaliser, par le biais d'une transcription, les appropriations individuelles du sol. Ce qui constituait une entorse aux principes du mode de gestion collective issus des tenures foncières coutumières, et fondés sur l'inaliénabilité des terres.

2°) Mais, un des traits caractéristiques de la situation foncière au centre-ville de Lomé, c'est aussi une étonnante permanence de l'installation comme le montre le tableau ci-après :

Années	1ère aliénation	2ème aliénation	3ème aliénation	4ème aliénation et +	Total	%
1914 - 1920	12				12	5,9 %
1920 - 1929	52	7			59	28,7 %
1930 - 1939	26	9	4		39	18,9 %
1940 - 1949	25	10	1		36	17,4 %
1950 - 1959	13	6	1	2	22	10,7 %
1960 - 1969	8	8	3	1	20	9,8 %
1970 - 1979	10	3	-	2	15	7,2 %
1980 et +	-	1	1	1	3	1,4 %
Total	146	44	10	6	206	
	70,9 %	21,3 %	4,9 %	2,9 %	100 %	100 %

De la lecture de ce tableau, il ressort que le Centre-ville a très peu connu de transactions immobilières. C'est une chose qui peut surprendre si l'on considère le rôle de plaque tournante qu'il joue dans la ville : l'importance et la diversité des services qu'il dispense sont, en effet, des éléments favorables pour une rotation régulière du sol. Les terrains n'ayant jamais été vendus depuis 1914 constituent 40,6 % de l'ensemble des titres fonciers, tandis que ceux qui l'ont été une fois en représentent 42,9 %; c'est-à-dire que 16,5 % seulement des parcelles ont fait l'objet de plusieurs aliénations (1).

(1) 40 % des titres fonciers n'ont jamais été aliénés depuis l'inscription au "Grundbuch".

On remarque par ailleurs que le taux de terrains aliénés décroît régulièrement au-delà de la première aliénation. A partir de ce seuil, le reste des titres fonciers, ceux qui ont connus deux aliénation et plus ne font que 29,1 % du total des ventes.

S'agissant de la périodicité, il apparaît que 81,6 % des titres fonciers n'ont fait l'objet d'aucune vente depuis l'Indépendance. Les moments forts des aliénations correspondent à la décennie 1920-1929, où l'on enregistre 28,7 % des ventes. Cette période coïncide avec le début du mandat de la France sur le Togo, à la mise en place d'une nouvelle réglementation foncière, et dans les années 1924-1926, à l'adjudication des biens allemands saisis à l'issue de la guerre 1914-1918. Peut-être aussi, que certains propriétaires, se sentant menacés d'une éventuelle expropriation du fait du changement de statut du pays, ont dû se résoudre à vendre leurs terrains. On note également, durant cette décennie, l'émergence du phénomène de revente, qui atteint son point culminant en 1940-49 et en 1960-69, pour s'éteindre presque totalement ensuite.

Cette relative stabilité du Centre-ville s'explique notamment, par le fait que le problème de la disponibilité en terrains à bâtir ne s'est jamais posé pour les habitants de la ville de Lomé, du moins jusqu'à la veille des années 80. Ceci a amené les gens à se détourner du Centre-ville, qui, déjà, connaissait un taux de densification assez élevé, et où les terrains étaient plus chers, afin de chercher abri sur les franges urbaines en évolution rapide.

A l'inverse, la stabilité du Centre-ville peut également se comprendre si l'on sait que la plupart des terrains ont été transmis à leurs propriétaires actuels par voie d'héritage. A ce titre, ils constituent un patrimoine foncier familial

auquel on reste très attaché. On ne saurait donc s'en déposséder qu'en cas de force majeure .

L'expansion des activités commerciales a, bien sûr, mordu sur l'espace consacré à l'habitat, mais, en général, non par l'achat des parcelles, mais par une prise en bail auprès des propriétaires qui, décidément, n'aiment pas vendre leurs biens fonciers.

Dans le même ordre d'idées, ajoutons que, dans certains cas, on se heurte au caractère INDIVIS des parcelles : Cette indivision est bien un élément de freinage lorsqu'il est question de vendre un lot.

3°) On peut dire qu'il n'existe pratiquement pas de véritables grands propriétaires fonciers à l'heure actuelle au Centre-ville. En conséquence, la spéculation foncière, si elle existe, elle n'est pas apparente. L'observation des parcelles privées détenues par les togolais montre que :

185 personnes (79,7 %)	possèdent	1 lot (58,4 %)
26 "	(11,2 %)	" 2 lots (16,4 %)
12 "	(5,2 %)	" 3 " (11,3 %)
5 "	(2,1 %)	" 4 " (6,3 %)
1 "	(0,4 %)	" 5 " (1,6 %)
1 "	(0,4 %)	" 6 " (1,9 %)
1 "	(0,4 %)	13 " (4,1 %)

Ainsi nous avons un total de 232 individus qui détiennent 317 lots.

Il se dégage aussi de l'examen des titres privés togolais que 120 personnes ont vendu tous les lots qu'ils possédaient tandis que 49 figurent encore parmi les propriétaires.

Des premiers, 78 % ont vendu un seul lot, et 8 % seulement en ont vendu plus de deux. Des vendeurs encore présents, 57 % se sont dessaisis d'un seul lot, alors-que 27 % en ont vendu de trois à dix. C'est parmi eux, que l'on peut repérer certains acteurs fonciers particulièrement dynamiques, vieilles familles installées à Lomé dès l'aube de la ville, ou plus jeunes ambitieux arrivés juste avant ou surtout juste après la guerre. Mais, seul l'homme aux treize titres fonciers dans le Centre-ville (on lui en connaît bien d'autre ailleurs) peut faire véritablement figure de spéculateur foncier.

4°) L'action de l'Etat dans le système de promotion foncière est faible au Centre-ville : il n'y détient que quatre titres fonciers; trois de ces titres abritent des équipements publics, tandis-que le quatrième a été octroyé en bail emphythéotique à une banque de la place. Il est vrai qu'il dispose tout à côté d'un "quartier administratif" de 150 hectares encore largement sous-occupé. Il ne s'agit pas ici du problème des besoins propres de l'Etat, mais de son contrôle sur le sol urbain, qui paraît singulièrement négligent, surtout comparé à d'autres capitales africaines (Dakar, Abidjan). Toutefois, si le besoin d'intervenir plus énergiquement se faisait sentir, rien à priori ne pourrait s'y opposer. Le cas de l'ancien Zongo est assez édifiant (1).

C'est au cours de la période 1914-1930 que le rôle de l'Etat dans la production de l'espace habité avait été le plus important par l'élaboration et la mise en place d'une nouvelle législation foncière, et la liquidation des biens allemands mis sous sequestre à la suite de la guerre de 1914-1918. On pourrait donc dire, schématiquement, que son intervention, à l'heure actuelle, se limite à édicter une réglementation qu'il est d'ailleurs le premier à enfreindre. Un exemple : en 1971, il a été

(1) Hors de notre zone d'étude. Deguerpi brutalement en 1977.

adopté un décret portant limitation du prix des terrains à bâtir dans le périmètre urbain de Lomé. Aux termes de ce décret, la ville a été divisée en trois zones. La première, qui va jusqu'aux abords de la lagune, englobe notre périmètre d'étude; le prix du m² de terrain y était fixé à 600F. Or en 1978, après le déguerpissement des gens du Zongo, l'Etat a vendu à la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie, à l'emplacement qu'ils occupaient, un terrain d'une contenance graphique de plus d'un hectare à 8000F le m².

5°) On assiste à l'occasion des baux, à la mise en oeuvre de deux stratégies :

- la plus grande partie des baux contractés au Centre-ville est le fait d'étrangers, essentiellement des Libano-syriens ou des sociétés commerciales européennes. Or la loi n° 60-26 du 5 Août 1960 relative à la protection foncière des citoyens togolais, stipule notamment qu'une autorisation préalable est nécessaire à la validité de tout bail d'une durée supérieure à 9 ans consenti par un citoyen togolais à un étranger, sous peine de la nullité de l'acte de bail. Pour contourner la difficulté, on loue habituellement pour une période de 3, 6, ou 9 ans au plus, renouvelable par tacite reconduction jusqu'à dénonciation du contrat par l'une des parties.

- Les propriétaires de terrain mis en location, une fois l'acte de bail arrivé à expiration, sont tenus, dans tous les cas, qu'il s'agisse de renouvellement ou de résiliation d'en faire notification auprès de l'autorité compétente. Il s'est avéré que certains de ces baux, arrivés à expiration depuis longtemps, continuent toujours à être en vigueur. Cet état de choses entraîne pour l'Etat une perte importante en recettes.

Trois acteurs sont donc engagés dans le système de promotion foncière au Centre-ville :

- les grandes familles côtières, qui, les premières, se sont installées dans la ville,
- les sociétés commerciales, libanaises ou européennes,
- l'Etat, dont l'action pour l'instant reste très ponctuelle.

Mais ce sont, de très loin, les premiers, qui ont le plus, marqué l'espace foncier de Lomé.

Voilà en résumé quelques-unes des conclusions provisoires auxquelles nous avons abouti dans le cadre de notre étude. Il serait intéressant de confronter notre expérience avec celles d'autres villes pour voir si des similitudes existent, et dans quelle mesure des règles générales peuvent en découler.

El Hadji Mohamed DIOP
Lomé, Mai 1983