

## LES MECANISMES DE LA PERI-URBANISATION A LOME DANS LES ANNEES 1970

Emile LE BRIS  
ORSTOM  
Paris

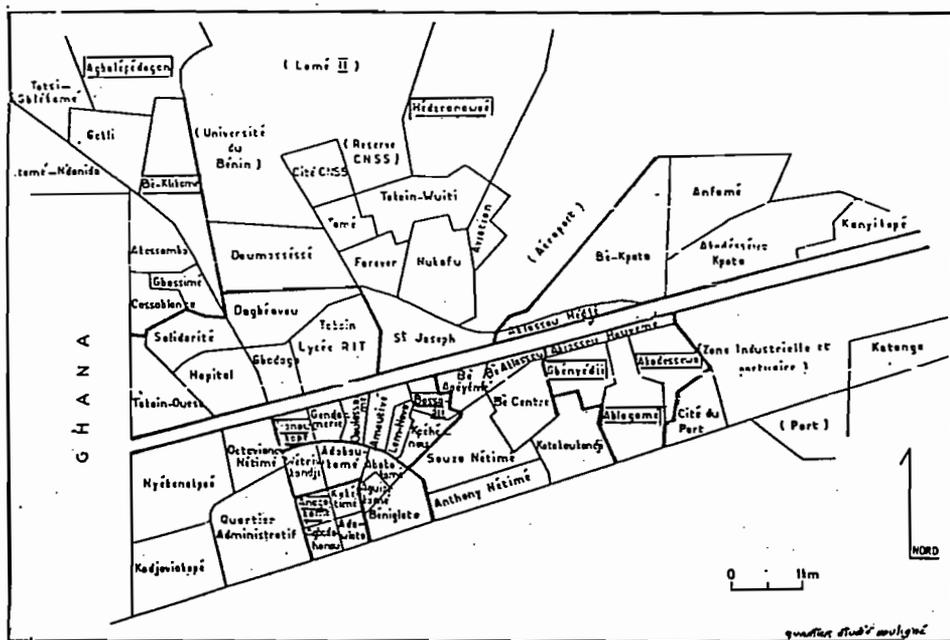
La "péri-urbanisation" est-elle en train de tuer la ville, au Sud comme au Nord ? Est-elle au contraire en train de faire apparaître des "noyaux de centralité périphérique" comparables à la ville-mère ? Il est intéressant, pour répondre à ces questions dans le cas de Lomé, de remonter un quart de siècle en arrière, à une époque -les années 1970- où la capitale togolaise déborde la série d'équipements publics qui longent le rebord du plateau de Tokoin (hôpital, établissements d'enseignement secondaire, camp RIT, aéroport...), et déferle sur les campagnes environnantes au mépris des règles du législateur et des projections du planificateur (carte n° 1).

Tableau 1 : Date de création<sup>(1)</sup> et densité brute dans quelques quartiers périphériques de Lomé

Quartiers	Date de création	Densité brute en 1981 (hab/ha)
GBENYEDJI	1972-74	96
ABLOGAME	1972-74	97
AKODESSEWA	1974-76	92
BE-KLIKAME	1972-74	40
AGBALEPEDOGAN	1976-78	18
HEDZRANAWOE	1978-80	11

Le dynamisme démographique et spatial de la capitale togolaise a de quoi impressionner ; il convient cependant d'en relativiser l'ampleur. L'exode rural très important, en particulier depuis les zones fortement peuplées du Sud, trouve à l'époque

(1) Apparition d'un bâti continu organisé autour d'une voirie minimale hiérarchisée. Source : Enquêtes E. Le Bris 1979-1981 et RGP 1981.



Source : ORSTOM Lomé

d'autres exutoires que Lomé, au point que certaines "colonies" togolaises à Accra et Lagos dépassent en nombre les effectifs recensés dans les quartiers de la capitale du pays.

Entre 1970 et 1981, la population de l'agglomération loméenne croît au rythme moyen de 6,5 % par an (on est loin des 12 % relevés à la même époque à Abidjan), passant de 185 000 à 390 000 habitants. Dans le même temps, la superficie de l'agglomération passe de 2 000 à 6 000 hectares, si bien que la densité moyenne chute de près de 100 habitants/ha à un peu plus de 60. La ville mérite toujours le qualificatif de capitale aérée, à taille humaine, mais, alors que l'on est encore très en deçà du seuil des 500 000 habitants, le dynamisme loméen subvertit déjà le système socio-spatial hérité de l'époque coloniale, sans que se dessine un système alternatif.

## I - BREF APERÇU DES MÉCANISMES DE LA CROISSANCE LOMÉENNE DANS LES ANNÉES 1970

Les recherches menées dans les années 1970 (Diop 1983) montrent que la paralysie du foncier en centre-ville explique en partie l'accélération de la croissance périphérique. Il convient également de faire intervenir une donnée constitutive de la culture

loméenne : la "course au chez", qui traduit à la fois une recherche d'intimité (caractéristique d'un processus d'individualisation "à l'occidentale") et des stratégies familiales complexes, renvoyant à des modèles culturels autochtones. L'acquisition d'un lot éloigné du centre-ville constitue le dernier stade du parcours urbain -parfois chaotique- d'un citoyen ayant fondé une famille et plus ou moins stabilisé ses revenus. Dans ce dernier registre, les observations faites dans la deuxième moitié des années 1970 suggèrent une contraction des revenus disponibles pour l'accès au logement (y compris dans la tranche de moyen standing, comme en témoigne la difficulté à écouler les villas de la troisième tranche du programme de la Caisse nationale de sécurité sociale). Une telle contraction expliquerait qu'un temps assez long s'écoule entre l'acquisition du lot et l'amorce d'une construction. Le seul repère du processus d'urbanisation est, dans cette situation, la multiplication d'espaces non bâtis mais murés.

Un mécanisme complexe s'enclenche, au terme duquel la campagne se recouvre de masses informes de "résidus urbains". Le moment de réorganisation inachevée que représentent les années 1970 se polarise autour de noyaux villageois et dénature le schéma fondateur radio-concentrique (cartes n° 2 et 3). Le plus souvent, le trio que composent le chef de terre, son mandataire "lettré" et le géomètre plus ou moins agréé anime un système local composite de gestion foncière sur lequel les directives officielles ont peu de prise. Les recherches menées à l'époque (Le Bris et alii 1987, Diallo 1983, Gbolou 1970, Tossou 1982) montrent que les stratégies des "chefs de terre" sont multiples. Les uns résistent à travers la pérennisation d'une structure patriarcale forte. D'autres cherchent à s'adapter en tirant de l'urbanisation un profit maximum. Dans d'autres cas enfin, la structure communautaire, confrontée à l'arrivée de la ville, explose littéralement.

Pour développer le propos, je privilégierai trois points de vue : celui du droit et de l'économie, celui de la sociologie et de l'anthropologie, celui de la géographie et de l'aménagement.

## **II - LE POINT DE VUE DU JURISTE ET DE L'ÉCONOMISTE**

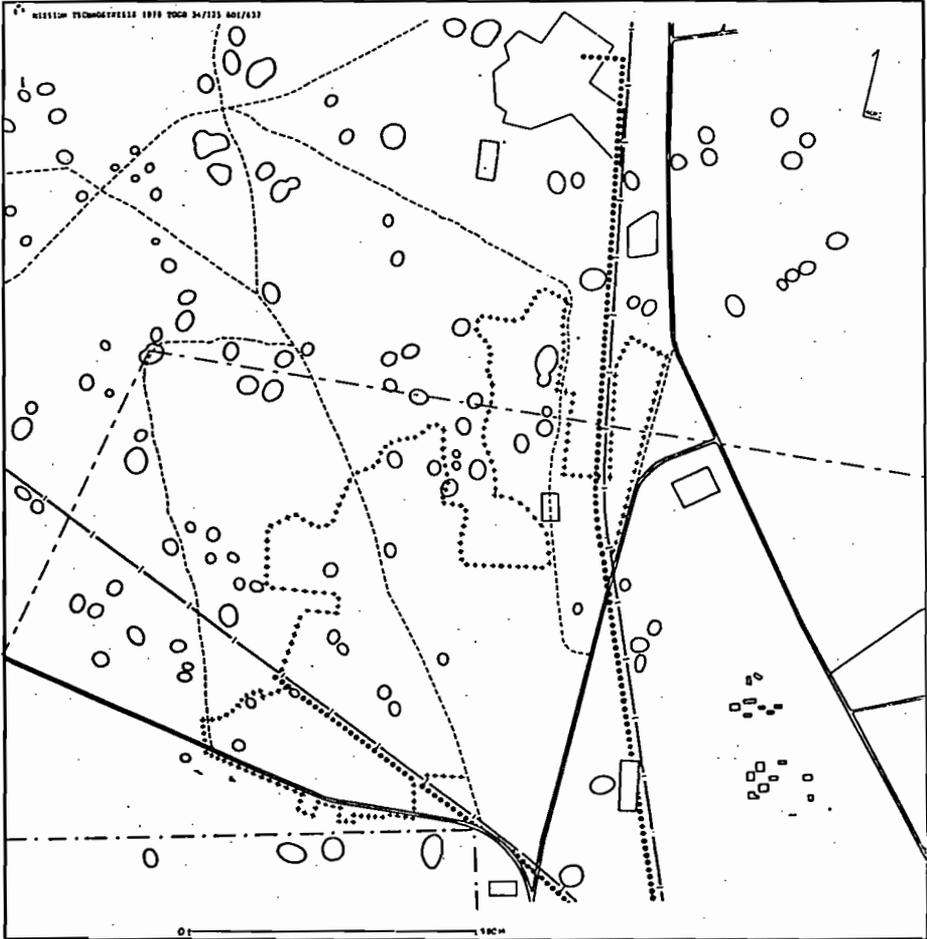
L'on sait (Marguerat 1990) qu'avec la bénédiction de l'Etat colonial, la bourgeoisie commerçante locale a développé entre mer et lagune des pratiques d'accaparement foncier spéculatif. Après l'Indépendance, cette bourgeoisie et quelques propriétaires autochtones mal assurés de leur "droit coutumier", mais habiles à exploiter toutes les ressources du droit moderne, vont figer la situation foncière en imposant la règle de l'indivision.

En périphérie, prévaudra le contrat non écrit entre le détenteur coutumier et l'étranger demandeur de terrain. Le régime "hommage contre patronage" (abusivement assimilé à la location) débouchera après deux ou trois décennies sur des litiges inextricables. Le "bon droit" n'est plus nulle part dès lors que l'accord direct entre acheteur et vendeur est supposé garantir la régularité de l'occupation. Si certains acquéreurs se soucient d'obtenir une légalisation du contrat de vente, la plupart ne songent même pas à engager la procédure -longue et coûteuse- conduisant à la délivrance d'un titre foncier. Les

Carte 2

LOME QUARTIERS NORD OUEST

RESEAUX DIVERS-FRONT D'URBANISATION - NOYAUX TRADITIONNELS



- \*\*\* EAU
- == ROUTE
- - - LIMITE ADMINISTRATIVE DE 1971
- ++++ FRONT D'URBANISATION
- - - FRONTIERE DU GHANA
- NOYAU TRADITIONNEL
- EDIFICE PUBLIC



	ROUTE PRINCIPALE
	ROUTE SECONDAIRE
	ROUTE PRINCIPALE
	ROUTE SECONDAIRE
	ROUTE ESCOLAIRE
	CHEMIN DE FER

arguments avancés établissent clairement que les protagonistes contournent délibérément (et au nom d'arguments confinant à la mauvaise foi) une législation foncière qu'ils n'ignorent pas. Pour l'un, occupant 300 m<sup>2</sup> à Bé Klikamé, il n'est pas nécessaire de demander un titre "pour un si petit lot" ! Tel autre se proclame bénéficiaire du titre (imaginaire) naguère acquis par son vendeur...

A la relation d'homme à homme (sanctionnée par des cadeaux rituels et le versement d'une somme symbolique) qui prévalait en matière de transactions foncières succède une "marchandisation" généralisée du sol dès la fin des années 1960. Le marché foncier loméen est, dit-on à l'époque, l'un de ceux où se pratiquent les prix les plus modiques en Afrique. Il est vrai qu'en centre-ville, les transactions s'effectuent à des prix trois fois moins élevés qu'à Dakar et quatre fois moins élevés qu'à Yaoundé. En périphérie, un décret dont l'Agence d'équipement des terrains urbains (AGETU) est chargée, sans réels moyens, de veiller à l'application, fixe un prix-plafond de 150 F/m<sup>2</sup> (ce qui met le lot standard de 600 m<sup>2</sup> à... moins de 100 000 F !). Sur le terrain, les prix au m<sup>2</sup> flambent littéralement au début des années 1980 pour atteindre plus de 3 500 FCFA à Bé-Klikamé.

La réputation de ville où la terre ne coûte pas cher doit donc être sérieusement nuancée. Si l'on estime que, dans la seconde moitié des années 1970, la moitié des chefs de ménages de Lomé disposaient d'un revenu monétaire inférieur à 25 000 F et que la capacité d'épargne pour le sol et le logement n'excédait pas 10 %, on pouvait en conclure que l'accès à un demi-lot dans le quartier Agbalépédogan n'était possible qu'après une attente minimale de 30 ans ! Dans la réalité, les candidats à l'installation eurent recours à divers systèmes de financement incorporant l'épargne personnelle (plus importante dans le cas où le chef de ménage rentrait au pays après une migration réussie au Ghana ou au Nigéria), mais faisant appel à la solidarité familiale et aux tontines. Nombreux furent également ceux qui contournèrent les règles de garantie des systèmes bancaires : les uns obtenaient un "crédit par le couloir" en recourant aux services des pittoresques "banquiers sous l'arbre" ; d'autres préféraient "l'achat d'une conduite en l'air" auprès de la Société togolaise de crédit automobile... afin d'acquérir les matériaux de construction.

### III - LE POINT DE VUE DU SOCIOLOGUE ET DE L'ANTHROPOLOGUE

Le rejet vers la périphérie ne s'explique donc pas principalement par l'insolvabilité des demandeurs de terrains. Comme dans nombre d'autres agglomérations, la péri-urbanisation bouleverse la société urbaine en provoquant une inversion des extrêmes sociaux et des mobilités géographiques : les pauvres seraient désormais dans la ville, alors que les couches moyennes, plus mobiles, s'installeraient à l'extérieur. Au sein de ces couches moyennes se manifestent des recompositions familiales, dont le stade ultime pourrait être la recherche d'intégration au système urbain de citadins isolés ensemble.

Tel n'est pas le cas dans les années 1970. Le processus d'individualisation est loin d'être achevé, mais la périphérie urbaine semble bien être le lieu de repli sur des groupes restreints, avec un investissement très faible dans la vie de quartier et dans des formes d'organisation extra-communautaires. A Bé-Klikamé ou à Agbalépédogan, à Akodessewa ou à Hedzranawoé, on se mobilise en effet pour les funérailles dans un autre

quartier ou pour les réunions d'association d'originaires, plus que pour une association travaillant à l'équipement, la sécurité ou l'embellissement du quartier. Là, prévalent à la fois la solidarité dans un rapport d'allégeance avec le premier occupant présumé qui vous a vendu la parcelle ou avec un notable, haut fonctionnaire civil ou militaire (en activité ou à la retraite) qui joue la fonction de médiation avec les "autorités". La périphérie loméenne se caractérise en effet, comme le reste de la ville, par cet étonnant *melting pot* social qui fait l'originalité de la capitale togolaise.

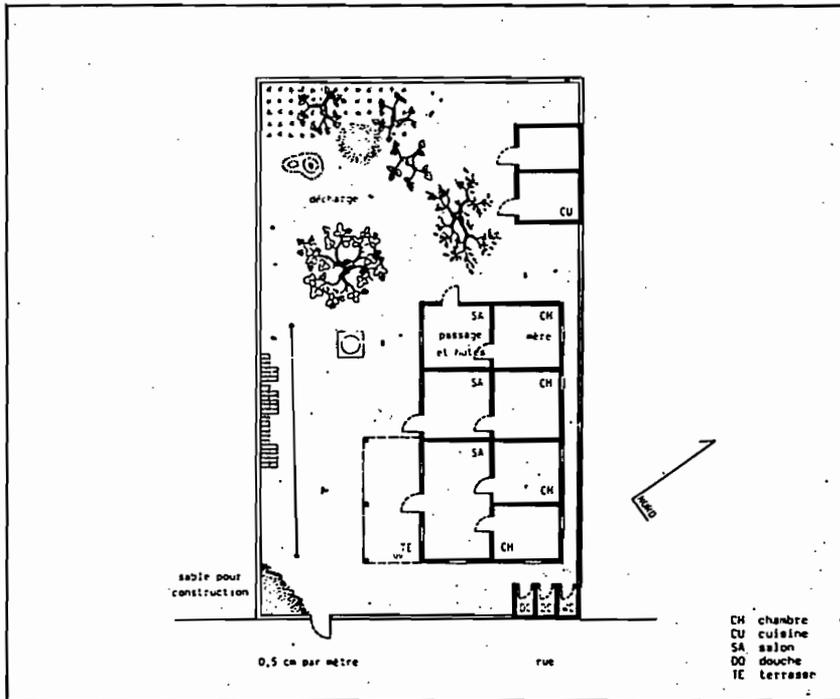
A l'échelle de la parcelle, prévaut le refus d'une fonctionnalisation de l'espace et une étonnante élasticité des effectifs correspondant aux fonctions d'accueil de la "parenté" (collatéraux, enfants confiés, originaires du même village). Cette élasticité socialement nécessaire impose un ratio faible entre espace bâti et espace non bâti (généralement entre 25 et 30 %). La disponibilité d'espace constitue un impératif pour parer aux aléas de la conjoncture, à l'insécurité de lendemains imprévisibles. Chaque chef de ménage doit être en mesure de moduler cet espace en faisant varier ses composantes principales, son propre espace de résidence ou de réception, l'espace de la cuisine et des travaux ménagers ouvert à proximité de la chambre des épouses et point trop éloigné du puits, l'espace des usages professionnels (atelier informel et/ou boutique) et le cas échéant agricoles, où l'on trouvera aussi le trou faisant office de décharge pour les déchets ménagers. Le seul espace intangible semble être celui de la religion, dont la mise en place a correspondu avec la fin du "parcours du combattant" qu'est l'accès au "chez". L'ouverture de cet espace est au fond le seul vrai signe d'appropriation (Fig. 1).

#### IV - LE POINT DE VUE DU GÉOGRAPHE ET DU PLANIFICATEUR

A l'instar des banlieues européennes du XX<sup>e</sup> siècle, la périphérie urbaine loméenne se définit par un gradient de densité plus faible (toujours inférieure à 50 habitants/ha), mais là s'arrête la comparaison pour peu que l'on déplace le regard du point de vue résidentiel à celui du système productif. Pour Haeringer, l'économie n'est plus, dans les mégapoles du Sud, inductrice du peuplement urbain mais induite par ce dernier. L'imbrication chaotique du rural et de l'urbain résidentiel sur plusieurs kilomètres de profondeur disqualifie tous les modèles spatiaux de croissance urbaine. Ni les équipements, ni les services, ni, plus généralement, les activités créatrices d'emploi ne suivent le déferlement de l'espace construit.

Les planificateurs ont à gérer à la fois de l'espace dilué et du temps concentré (extrême rapidité de la croissance). Dans les années 1970, les brèves phases de prospérité relative n'ont donné lieu qu'à quelques réalisations somptuaires. Pour le reste, on s'est contenté, à travers une agence foncière publique (l'AGETU), de mettre en oeuvre une politique de "mise en défens" et d'urbanisation consommatrice d'espace consistant dans le gel d'importantes superficies, sans réelle mise en valeur. Faute de moyens, cette agence en était en effet réduite à l'exercice impossible de fonctions de police pour empêcher l'inévitable grignotage d'espaces convoités (Aziaha 1983).

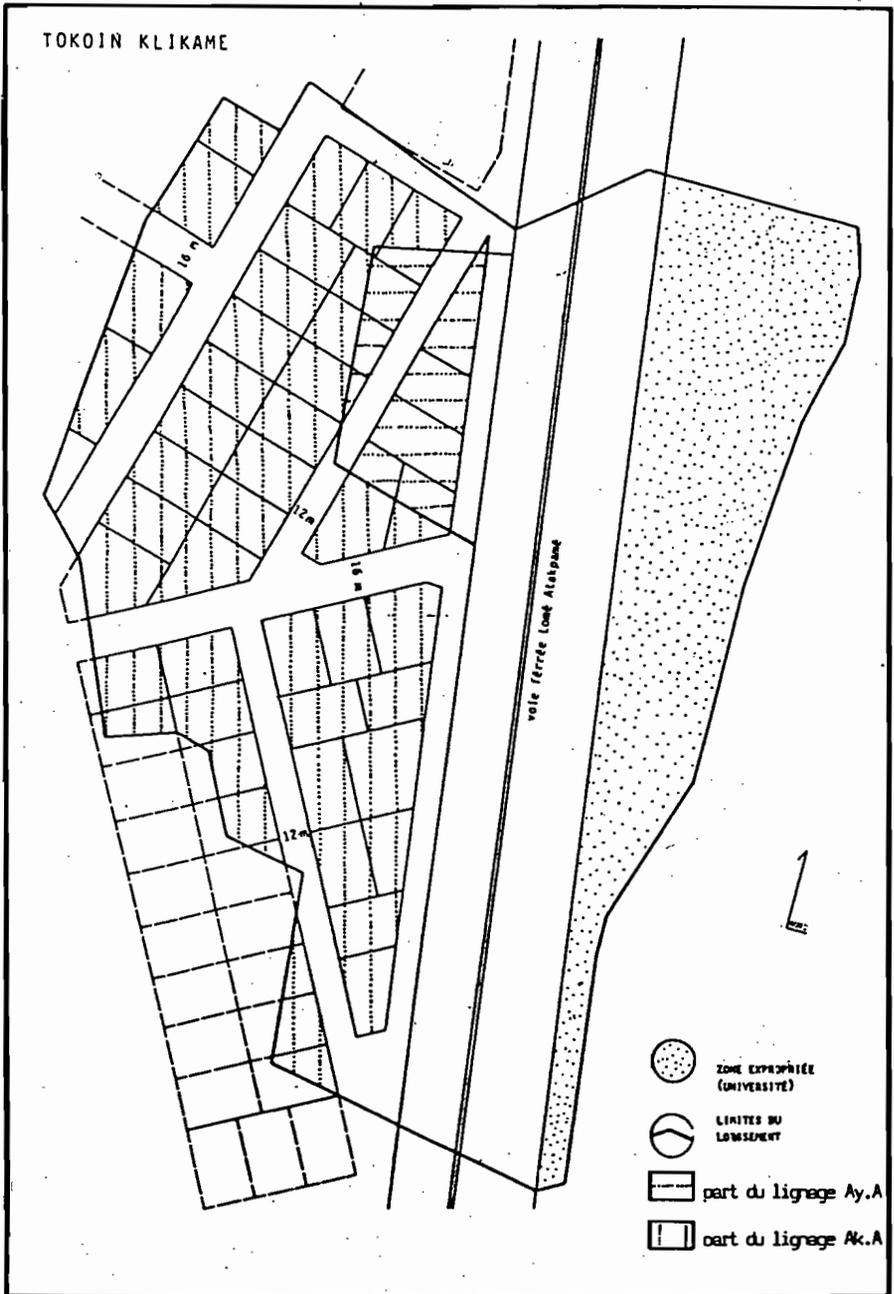
Fig. 1: Une concession dans le quartier de Bè Klikamé



Or il faut savoir qu'à Lomé, en cette fin des années 1970, la demande de logements à l'horizon 2000 était estimée à 150 000 logements (soit l'équivalent du double du parc alors existant). La puissance publique adopta à l'époque une attitude de laisser-faire, dont les Loméens paient sans doute aujourd'hui le prix. Même l'urbanisme de projet, appuyé à l'époque dans toutes les capitales africaines par les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux, ne trouva pas à se développer à Lomé, où l'on n'observa aucune opération de parcelles assainies, aucune initiative en matière de restructuration urbaine en périphérie, aucune tentative de développement d'un habitat subventionné à destination des classes moyennes (à l'instar de l'habitat économique en Côte d'Ivoire). Réduite à des opérations "coup de poing" dont l'effet symbolique désastreux fut à la mesure de l'inefficacité, la politique urbaine publique n'a certes pas placé l'habitat et le logement au coeur de son dispositif. En 1977, les 7 000 occupants du Zongo (l'un des plus anciens quartiers de Lomé, installé sur des terrains domaniaux) sont priés d'aller s'installer sur

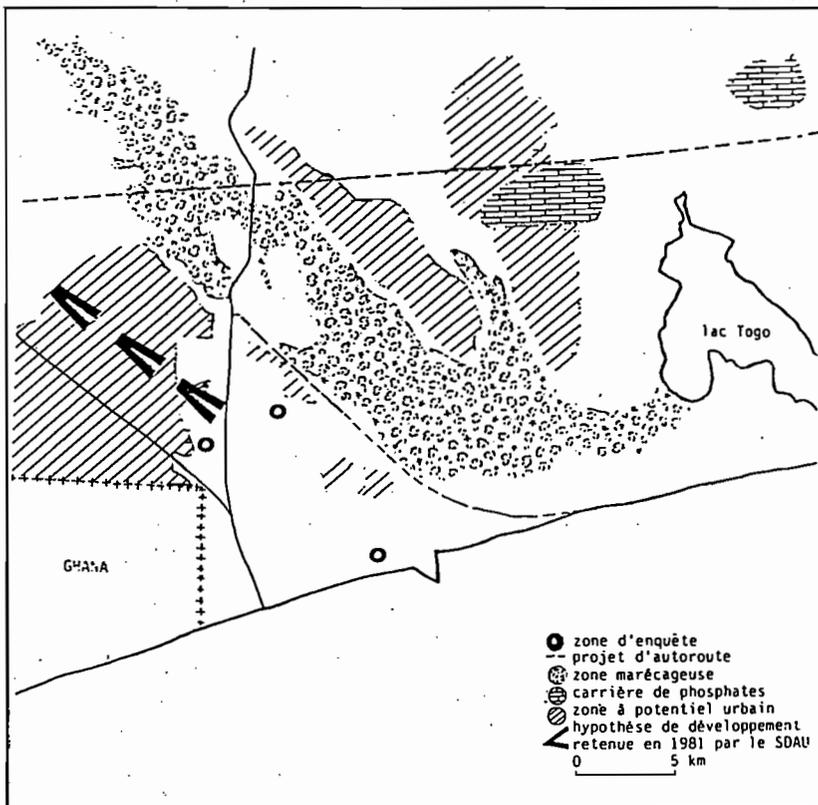
Carte 4

PROJET DE LOTISSEMENT APPARTENANT AUX HERITIERS A.



une plate-forme de recasement située à 15 km du centre-ville ; du moins a-t-on prévu un dédommagement de 200 000 F pour les déguerpis. A la charnière des années 1970 et 80, les choses se passent moins civilement dans le cadre de "l'opération quartier rouge" (en référence au matériau de construction en brique crue) qui vit la destruction brutale, à Bé-Klikamé, d'un établissement irrégulier grignotant l'espace réservé au campus universitaire (carte n° 5). On rappellera également le déguerpissement *manu militari* du triangle d'Akodésséwa, jouxtant l'emprise portuaire. Ici furent invoqués les arguments classiques d'insalubrité physique et morale (prostitution, trafics en tous genres). Dans le même temps, la promulgation du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la capitale togolaise (et des principales villes togolaises) consacrait l'inefficacité d'un outil urbanistique "venu d'ailleurs" et totalement inadapté au contexte local (carte 5).

Carte 5 : Lomé à l'horizon de l'an 2 000



Les mécanismes de la péri-urbanisation à Lomé au cours des années 1970 nous renvoient donc à deux questions d'un grand intérêt du strict point de vue scientifique. Celle de l'exceptionnalité loméenne et celle de la compatibilité entre un "droit de la pratique" et ce que l'on appelle aujourd'hui la "bonne gouvernance"

Il est difficile de prétendre que la dynamique du front d'urbanisation à Lomé constitue un phénomène singulier. Des mécanismes de même nature sont observés dans bon nombre de capitales africaines. Ce qui distingue la capitale togolaise, c'est sans doute plus la situation de blocage foncier en centre-ville et certains usages de l'espace habité responsables d'une urbanisation fortement consommatrice d'espace.

Il n'est pas certain que l'on doive se féliciter du jeu relativement libre des modes d'accès au sol urbain. L'absence de règles du jeu clairement établies coûte finalement très cher aux plus démunis, mal préparés à affronter les imbroglios juridiques. Elle prive en outre les autorités locales de ressources fiscales, sans lesquelles l'équipement de la ville constitue un horizon inaccessible. Le libre jeu des pratiques foncières locales compromet enfin toutes les tentatives de planification urbaine, dont une ville millionnaire peut difficilement se passer.

#### BIBLIOGRAPHIE

- AMAVI A., MARGUERAT Y., 1983 : *La population de Lomé en 1981, analyse des résultats provisoires du recensement de 1981*. Lomé, Direction de la statistique et ORSTOM.
- AZIAHA Y. A., 1983 : *Comportements des propriétaires et des acquéreurs de terrains face aux interventions de l'Etat : le cas des projets AGETU dans les environs de Lomé*. Communication au colloque de St-Riquier (France) sur les pratiques locales en Afrique Noire .
- DIALLO M. T., 1983 : *La dynamique d'un front d'urbanisation à Lomé : l'exemple de la route de Djagblé*. Mémoire de maîtrise en géographie, Université du Bénin.
- DIOP M. E. H., 1983 : *Le centre-ville de Lomé. Evolution de la situation foncière et de la trame urbaine*. ORSTOM, Lomé.
- GBOLOU D., 1970 : *Les quartiers périphériques de Lomé*. Mémoire de maîtrise en géographie, Université de Lille.
- LE BRIS E. et alii, 1987 : *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan.
- MARGUERAT Y., 1990 : *Les racines historiques du litige sur le titre foncier 255 à Lomé*. ORSTOM, Lomé, 10 p. multigr. (à paraître).

TOSSOU K. O., 1983 : *L'espace périphérique au nord de la lagune à Lomé*. Maîtrise de géographie, Université d'Abidjan - IGT.

Le Bris Emile. (1998)

Les mécanismes de la péri-urbanisation à Lomé dans les années 1970

In : Gayibor N. (ed.), Marguerat Yves (ed.), Nyassogbo K. (ed.)  
Le centenaire de Lomé, capitale du Togo (1897-1997)

Lomé : Presses de l'Université du Bénin, (7), 329-340.

(Patrimoines ; 7). Le Centenaire de Lomé, Capitale du Togo  
(1897-1997) : Colloque, Lomé (TGO), 1997/03/03-06. ISBN 2-  
90-9886-38-7