

**PRATIQUES FONCIERES A LOMÉ, TOGO.  
NOTES SUR UNE RECHERCHE EN COURS**

Yves MARGUERAT

O.R.S.T.O.M.

Terres des Uns et Villes des Autres

*Pratiques Urbaines*

CNRS-CEGET, n° 1, 2<sup>e</sup> trimestre 1984.

Cette recherche, vise à analyser l'appropriation du sol urbain dans toute la ville (une soixantaine de quartiers, couvrant quelques 6 000 ha bâtis, pour 400 000 habitants, contre 2 000 ha pour 200 000 habitants en 1970), par enquête directe auprès des propriétaires fonciers, selon un sondage d'environ 1/12. On s'enquiert de la date, des modalités et du coût d'acquisition du terrain, du bâti, des locataires, des titres fonciers, etc...

L'enquête est longue et difficile : les propriétaires ne sont pas toujours faciles à trouver, sont souvent réticents à parler (peur de ne pas être en règle, crainte du fisc, terreur des expulsions, vieilles jalousies de famille : le foncier est un problème épineux). Actuellement (fin mai 1983), quinze quartiers sont achevés (soit 784 questionnaires), dans divers secteurs de l'agglomération (sélectionnés jusqu'ici plutôt en fonction de commodités pratiques, mais déjà représentatifs d'un peu tous les types de quartiers). Les 113 000 habitants de ces quartiers sondés à 8,3 %, correspondent à 31 % de la commune de Lomé.

Malgré la faiblesse de cet échantillon, plusieurs conclusions s'imposent déjà avec force.

1. Il a existé *quatre grands types de propriétaires* auprès desquels les terrains ont été acquis : 1/ les titulaires de lots du vieux cadastre allemand (toujours appelé Grundbuch), dans le centre-ville<sup>1</sup>. 2/ les anciennes cocoteraies qui entouraient la ville, appropriées très précocement par de vieilles familles de la bourgeoisie côtière (dite mina). 3/ les terroirs dépendant des chefs traditionnels des vieux villages (éwé) de la périphérie de Lomé. 4/ les terres agricoles récemment annexées par l'expansion urbaine, vendues directement par les collectivités paysannes, ou certains individus de celles-ci.

On peut y ajouter une cinquième catégorie, où il n'y a pas eu d'aliénation, mais simplement transmission héréditaire (selon des modalités qui restent à analyser) : ce sont les vieux villages (Bé, Bassadji, Amoutivé, ...) et les hameaux phagoeytés par la croissance urbaine, qui ont perdu leurs activités rurales, mais non leur type d'habitat, ni leurs pratiques de sacralisation de l'espace (fétiches et bois sacrés y subsistent de façon spectaculaire), en restant sur le sol natal : à Bassadji, sur 11 propriétaires déjà enquêtés, 11 sont autochtones (mais 8 accueillent des locataires : l'homogénéité humaine n'est pas aussi parfaite que celle de la propriété).

1. Voir études en cours de J.H.M. DIOP, qui concluent à la remarquable stabilité de ces vieux quartiers. Dans notre échantillon, sur 20 parcelles du cœur de la ville (Adawlato et Aghadahonou), 20 sont héritées d'un père ou d'un grand-père ; 9 des propriétaires sont nés sur place - avec un âge moyen de 71 ans.

L'Etat est pratiquement absent de la création foncière, mis à part son domaine propre (Yovokomé, Gendarmerie...). Sa principale réalisation dans les années 1928-30 est le lotissement d'Hanoukopé : 120 lots de 625 m<sup>2</sup> attribués en concession administrative<sup>2</sup>.

2. *Les modes d'acquisition* sont donc soit l'héritage, soit la vente directe par l'ancien usager, parfois après une période d'occupation moyennant un loyer plus ou moins symbolique : quelques milliers de francs, quelques bouteilles d'alcool<sup>3</sup>, soit une revente par quelqu'un qui avait acheté pour revendre : promoteur (ouvert) ou spéculateur (caché), mais aussi propriétaire dans une passe difficile, obligé de revendre son terrain (nu ou, sans doute plus souvent, bâti). A cet égard, une analyse par quartier et par mode de cession met en évidence d'une part la diversité des histoires foncières des quartiers et d'autre part l'importance à peu près égale comme cédant du groupe des «détenteurs coutumiers» (peu importe leur mode exacte d'appropriation) et du groupe des «anciens propriétaires», cette vieille bourgeoisie côtière<sup>4</sup> qui a fondé Lomé et l'avait dès le début du siècle, entourée de vastes cocoteraies au détriment desquelles s'est fait l'essentiel de l'expansion urbaine entre 1950 et 1970.

L'histoire foncière des quartiers est donc assez diversifiée, et doit être examinée cas par cas.

3. Au total (en l'état actuel de la recherche) donc 11 % d'héritiers, 71 % d'achats directs et 10 % après une période de location, moins de 7 % de reventes : il apparaît donc qu'il n'y aurait guère eu de spéculation foncière à Lomé.

Il y a, bien sûr, des risques de biais de l'enquête, on ne peut, pratiquement, qu'interroger les propriétaires actuels et table sur leur bonne foi, pas toujours indubitable. On nous a cité des cas où des spéculateurs achetaient des terrains aux paysans (sans titres officiels) et les revendaient plus tard, à bien meilleur compte, en faisant signer à leur place... l'ancien propriétaire<sup>5</sup>. Mais le déroulement de nos questions est agencé pour ne pas trop courir de risques : on demande comment le propriétaire précédent avait acquis la parcelle (par héritage, par achat, autre...) avant de chercher à l'identifier, et bien avant de parler des titres fonciers. Il y a donc certainement quelque sous-estimation du rôle de ceux qui ont pris leurs précautions pour rester discrets, mais, surtout comparé à d'autres villes où le foncier et l'immobilier sont, avec l'aide de l'Etat, de puissants producteurs de plus-value (Abidjan est un exemple particulièrement typique), la spéculation sur les terrains paraît ici étonnement peu développée.

Il y a à cela des causes économiques (le bas prix des lots, dû à l'abondance de l'offre dans un marché totalement libre (nous y reviendrons dans un instant) et des racines culturelles : l'Abidjanais accepte facilement d'être lui-même locataire, alors qu'il a placé ses économies sous forme de maisons locatives. Le Loméen achète pour lui-même le modèle social dominant lui impose de bâtir sa propre maison, pour y loger sa famille, et pour qu'un y célèbre ses funérailles - pas pour revendre (le rachat de parcelles bâties est encore bien plus rare que celui de lots nus).

2. Ses rares réalisations plus récentes (l'«Habitat» de Tokoin-Solidarité, vers 1960 ; la Cité du Bénin, vers 1970...) n'ont pas encore été enquêtées.

3. C'est là une véritable mine de litiges en tous genres, surtout quand s'affrontent les descendants des premiers contractant, et que ceux-ci n'ont laissé aucun papier... La vente directe elle-même, cependant, n'est pas exempte de contestations : celui qui empoche l'argent n'est pas toujours celui qui en avait le droit, et nous avons vu des cas où l'acheteur, de bonne foi, a été obligé, quelques années après son acquisition, de la payer à nouveau (à un prix, évidemment, bien plus élevé).

4. Aux origines assez diverses : régions de Kéta, d'Aného, d'Agoué, de Ouidah...

5. Il y a aussi le cas - nous en avons repérés - où le géomètre qui a tracé le lotissement s'est fait payer en nature, c'est à dire en terrains qu'il revend à son compte. Il se fait aussi, parfois, payer en espèces au moment de la vente (jusqu'au tiers du prix de celle-ci).

Chacun voulant - et pouvant - avoir son propre terrain, il y a une «production d'espace urbain» intense à la périphérie (l'agglomération a triplé de surface en douze ans) ; le reste de la ville est pratiquement gelé<sup>1</sup>. On pourrait dire, à la limite, que Lomé est une ville sans marché foncier.

4. L'explosion spatiale des trois ou quatre derniers lustres a été possible grâce à l'abondance des terres disponibles, aucune réglementation publique, ni aucune limite naturelle, ne venant créer de rareté. D'où la faiblesse et l'homogénéité du prix des terrains. Ce n'est en général, qu'une fois 75 % ou, plutôt, 90 % des ventes de lots effectuées, que les prix s'envolent. Aux débuts des lotissements (quelle que soit la date absolue, d'autant plus récente qu'on s'éloigne du Centre), les prix sont remarquablement équivalents et croissent - lentement - de concert. Ils ne divergent qu'à la fin - une fois la rareté devenue maximale (mais la concurrence des quartiers encore vacants pèse sur cette envolée des prix). Il semble cependant que, ces toutes dernières années, l'inflation aidant - et la distance grandissante qui devient un facteur limitant -, la fluidité des prix (c'est à dire leur aptitude à grimper de plus en plus vite) s'accélère rapidement.

La conséquence la plus remarquable de cette homogénéité des prix à un niveau assez bas est l'hétérogénéité sociale des quartiers, très caractéristique de Lomé, où riches et pauvres habitent côte à côte. Chacun a pu acquérir facilement le terrain. C'est ensuite que les couches sociales se diversifient grandement, par le rythme et le style du bâti.

5. Ces terrains pour édifier une maison familiale - le «chez» (sous-entendu : «moi»), comme on dit communément à Lomé - sont conçus comme une valeur d'usage bien plus que comme une valeur d'échange. Il y a là une réminiscence du droit foncier ancien (où l'on n'aurait pu refuser une parcelle à un étranger qui le demandait avec les offrandes coutumières), mais transformée tout de même par l'économie marchande, puisque ces terrains sont effectivement vendus (du moins depuis les années 1955-1960. les baux sont en général plus anciens). Mais le signe que cette vente n'est pas celle d'une marchandise est que le prix en est quasi fixe, quelle que soit la surface du lot : en général 250 000 F dans toute la période 1960-1980 pour un lot standard (c'est-à-dire 600 m<sup>2</sup>, mais parfois nettement plus ou nettement moins). A Doumassé, sur 98 lots vendus (parfois deux par deux), 29 (soit 40 %), l'ont été à 250 000 F (+ ou - 10 %), et 17 à 150 000 ou 300 000, les 43 % restants correspondant souvent à des chiffres ronds (200 000, 400 000...).

A Souza Nétimé, ancienne cocoteraie appartenant à une vieille famille citadine (et non à la chefferie rurale traditionnelle), sur 119 ventes directes effectuées entre 1956 et 1970, 81 lots (68 %) ont été vendus à 250 000 F (dont quelques demi-lots à 125 000), 8 autres entre 240 000 et 260 000 F, 11 à 150 000 F, soit 84 % de ventes à un prix standard (les autres prix correspondant en général aussi à des chiffres ronds). Les vendeurs ont-ils compensé la permanence des prix par la réduction des surfaces correspondantes? Voici les superficies moyennes par tranches de trois ans, toujours pour 250 000 F.

Il y a donc eu une légère oscillation de la taille des lots, une réduction autour de 1960-62, suivie d'un relèvement. Sur quinze ans cela ne correspond même pas à la dépréciation de la monnaie. De toute façon, les écarts d'un lot à l'autre restent si importants qu'ils interdisent de chercher dans cet amenuisement une stratégie consciente. Simplement, on observe une réduction progressive de ces écarts, qui élimine petit à petit les lots trop éloignés de la valeur standard de 600 m<sup>2</sup>, dans un contexte de très grande stabilité des prix.

6. Le phénomène est aggravé, dans les vieux quartiers, par les problèmes d'héritage, laissés souvent en indivision - le plus sûr moyen pour paralyser toute décision, que ce soit de vente ou de rénovation.

Souza Nétimé	Surfaces des lots en m <sup>2</sup>				
	1956-58	1959-61	1962-64	1965-67	1968-70
Moyenne	602	576	525	557	568
Minimum	318	405	430	452	427
Maximum	820	700	650	660	620

Il ne s'agit donc plus depuis longtemps, à Lomé, du système traditionnel d'attribution des terrains, personnelle et révocable. Seul l'aspect utilitaire s'est maintenu, qui interdit de parler d'économie de marché : il y a là une création populaire urbaine originale.

6. On bâtit pour soi, non pour gagner de l'argent en louant la maison (hormis quelques centaines de villas pour les étrangers - de l'ordre de 1 % de la population de la ville). *On loue une partie de sa concession* pour amortir l'investissement. Le propriétaire totalement absent (sans aucune famille sur place) est rarissime<sup>7</sup> : à Nyékonakpoé-Sud, quartier très « résidentiel », ils ne sont que 13 sur 90 parcelles, soit 14 % (9 possédant des villas plus ou moins coûteuses, 1 des bureaux, 3 des habitats populaires) ; à Souza Nétimé, 7 sur 134, soit 5 % (3 villas, 1 petit immeuble de bureaux, 3 habitats populaires) ; à Aflato Gakli, quartier périphérique tout récent, 0 sur 26 ; 2 sur 26 à Abobokomé, dans la vieille ville. Mais 43 % des parcelles comptent des locataires en plus de leur propriétaire (ou de membres de sa famille) à Souza Nétimé comme à Kpéhénou, 30 % à Doulassamé 25 % à Doumasséssé, 15 % à Tamé, 12 % à Gakli, 9 % à Forever (la distance paraît ici un facteur limitant). Dans la majorité des cas, il s'agit de logements de deux pièces, en général avec électricité (l'eau courante est beaucoup plus rare), au prix - dans ce cas-là - de 4 000 à 5 000 F par mois, ce qui représente un rapport moyen par « maisonnée » (loueur) oscillant en général entre 10 000 et 15 000 F (le centre-ville paraît plus cher : 18 500 à Abobokomé, soit 2 850 F en moyenne par pièce, contre 1 800 à 2 200 F ailleurs). Mais c'est là un point dont l'étude est encore trop peu avancée pour déterminer quelles sont les composantes spatiales de ces variations.

7. *Le rôle de l'Etat* dans la ville. En plus de son rôle « actif » (les opérations d'urbanisme - rares à Lomé - et les vastes réserves foncières - environ 3 000 ha - que l'Etat s'est constituées à la périphérie), qui ne nous concerne pas ici, l'Etat assume un rôle « passif », celui du *contrôle des aliénations foncières*, ce que l'on appelait du terme très évocateur de « concessions ». L'efficacité de ce contrôle peut se mesurer par le respect des procédures d'enregistrement et d'attribution des titres fonciers<sup>8</sup>. Hormis le centre-ville, dont le cadastrage remonte pour l'essentiel à l'époque allemande et n'a, d'ailleurs, guère bougé depuis, il est frappant de voir que la proportion de parcelles légalement enregistrées est assez faible : 77 % à Abobokomé, dans la vieille ville mais 22 % dans le tout proche Doulassamé (où, il est vrai, les litiges nés des survivances du droit coutumier sont particulièrement nombreux et aigus), 62 % à Nyékonakpoé mais 30 % à Souza Nétimé ; 23 % à Dogbéavou, 29 % à Doumasséssé et 39 % à Forever, tous trois mitoyens ; 7 % à Batomé, qui s'ébauche sous nos yeux. Au total . 40 % de notre échantillon.

7. Il est vrai qu'il a plus de chances d'échapper à notre enquête.

8. Rappelons que la Direction de l'Urbanisme n'est vraiment opérationnelle à Lomé que depuis un tout petit nombre d'années, après deux décennies de « laisser-faire ».

Une analyse fine sera nécessaire pour expliquer ces nuances, mais, globalement, on constate que 60 % des appropriations foncières se sont faites en dehors des cadres légaux.

Sachant les délais d'obtention d'un titre foncier (ceux qui ont exprimé une opinion à ce sujet s'en plaignent quasi-unaniment) et aussi son coût, la question serait plutôt : pourquoi y en a-t-il tout de même autant, puisque l'on peut s'en passer si facilement (à condition de ne pas vouloir de prêt bancaire, procédure assez rare)? Il semble qu'il s'agisse là moins d'un contrôle de l'Etat sur le foncier que d'une utilisation du poids de l'Etat par les propriétaires pour rendre incontestables leurs acquisitions. C'est une démarche de récupération du droit moderne au profit de cette pratique foncière populaire originale, ni coutumière, ni capitaliste, qui vise à l'appropriation individuelle du sol sans transformer celui-ci en valeur marchande.

Il y a donc bien, dans les comportements fonciers qui créent en permanence l'espace urbain de Lomé, avec une spontanéité populaire presque totale, une pratique remarquablement homogène, spécifique, issue des codes sociaux qui s'imposent aux individus urbanisés.

YVES MARGUERAT

Marguerat Yves (1984)

Pratiques foncières à Lomé, Togo : notes sur une recherche en cours

In : Terres des uns : villes des autres : questions foncières et pratiques urbaines en Afrique

Talence : CEGET, (1), 13-19. (Pratiques Urbaines ; 1)

ISBN 2-222-03504-X