

Communication au colloque "Stratégies urbaines
dans les pays en voie de développement", Paris, septembre 1985

LOGIQUES ET PRATIQUES DES ACTEURS FONCIERS A LOME

juin 1985

O. R. S. I. O. M. Fonds Documentaire

19 SEPT. 1985

N° : 18.147 ex 2

Cote : A

La production de l'espace urbain -la transformation de terres agricoles en zones urbaines d'habitat ou d'équipement- est l'une des clés du développement des villes, donc un enjeu essentiel entre les partenaires sociaux, l'occasion, pour ceux-ci, de déployer des stratégies très diverses.

En Afrique noire, cette création du sol urbain a souvent été dirigée -pour l'essentiel- par l'Etat (c'est le modèle bien connu d'Abidjan) ou, au contraire, maintenue sous le contrôle des "chefs de terre" traditionnels (cas de Yaoundé (1), où ne se vendent, en fait, que des permis d'occuper, moyennant une "compensation" de type matrimonial). Il peut y avoir aussi une discordance totale entre les textes de loi et les faits : à Brazzaville, l'Etat prétend, depuis 1983, détenir l'exclusivité de la propriété et de la distribution des terrains, alors que, dans la pratique, les autochtones multiplient librement les lotissements anarchiques (2).

I - UN BILAN FONCIER A LOME

Pour connaître la situation concrète de Lomé, où aucune étude sérieuse n'avait encore permis d'orienter les idées, une vaste enquête a été conduite pendant près de deux ans (1982-1984), visant à quadriller l'ensemble de la ville de façon relativement homogène. Il

(1) Cf. André Franqueville : "Yaoundé, construire une capitale", ORSTOM, Paris, 1984, 192 p. (surtout pp.54 sqq.).

(2) Pierre Vennetier : information orale. De même à Kinshasa, où la nationalisation "exclusive, inaliénable et imprescriptible" des sols n'a guère d'effets concrets dans les immenses périphéries de l'agglomération.
(Cf. Marc Pain et René de Nassimby)

était prévu de recenser 1/10^è des parcelles ; les retouches de sécurité et les ajustements (afin, en particulier, que les quartiers les plus périphériques fussent enquêtés ou complétés au même moment, fin 1984) aboutirent au 1/9^è : 11,1 % de la population (1), sur 3.003 parcelles (peuplées en moyenne de 13,3 habitants, sur 555 m²).

Les résultats sont surprenants pour qui imagine la ville comme un lieu d'inévitables mobilité, et donc spéculation, foncières, et les capitales africaines comme dominées par l'activisme de l'Etat, colonial puis post-colonial :

- A Lomé, l'Etat (et les organismes publics ou para-publics) ne sont à l'origine que de 1,3 % des parcelles privées.
- Les achats directs d'un terrain rural pour le transformer en lot urbain en ont produit, au contraire, la grande majorité : 68,0 %, auxquels on peut ajouter les 13,1 % de parcelles héritées (2), qui ne sont pas passées (au moins lors du dernier demi-siècle) par le circuit marchand.
- les lots qui étaient déjà urbanisés, appropriés par un citoyen, et que leurs actuels propriétaires ont rachetés, ne sont que 9,1 % du total, dont 1,2 % seulement déjà bâtis au moment de cette revente. Si l'on y ajoute 0,4 % de lots achetés bâtis à la BTD (3), cela signifie que 98,4 % des maisons de Lomé ont été construites par leur propriétaire (ou ses ascendants).
- 4,4 % des parcelles ont été achetées après une période plus ou moins longue de prêt ou de "location", statut que présentent encore 4,1 % des lots. C'est là un héritage des pratiques foncières des années 1945-1960, mélange de conceptions traditionnelles et modernes, qui sont aujourd'hui source de violents litiges.

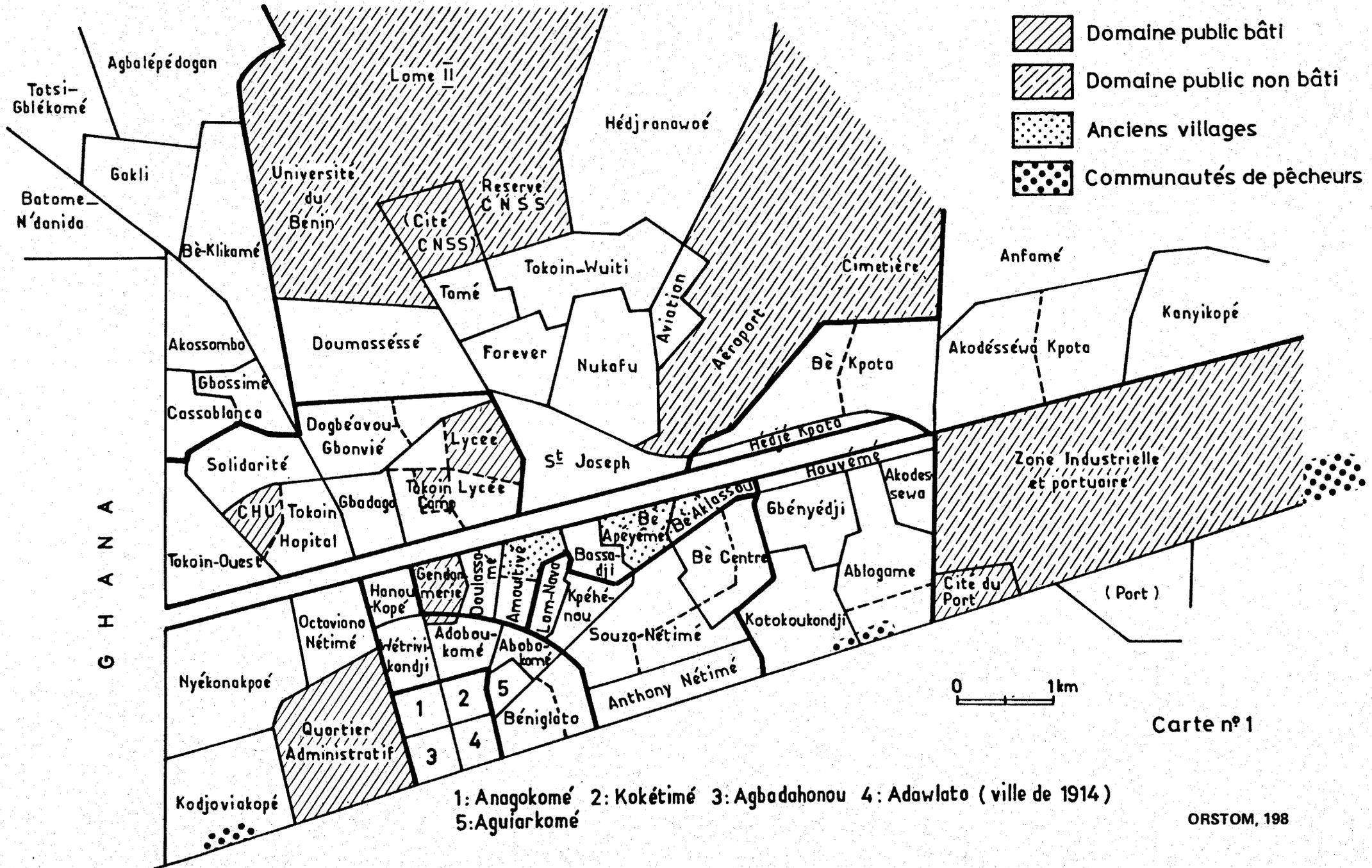
II - HISTOIRE SOCIALE ET FORMATION DES PRATIQUES URBAINES

Cette situation de Lomé s'explique par des pratiques foncières originales, nées de l'histoire de la ville. C'est que la capi-

-
- (1) Selon le recensement de la fin 1981, déduction faite des domaines publics (casernes, cités de la Caisse de Sécurité sociale, etc...)
- (2) Selon une lignée qui sort de la mémoire immédiate (c'est-à-dire qui peut ne remonter qu'à l'époque allemande pour les plus vieilles familles citadines de Lomé). L'héritage du père (ou autre ascendant direct) a été considéré -si c'était le cas- comme achat direct.
- (3) Banque Togolaise de Développement, ou, plus exactement, son ancêtre : le Crédit du Togo. Il s'agit du lotissement de la Cité de l'Avenir, à Tokoin Solidarité : 200 maisons (sur 8,5 ha) construites en 1961-62 (puis, 2^e tranche, plus luxueuse, en 1970-72) vendues (en location - vente sur 15 ans) 1 500 000 F. Cela a été un indiscutable succès (vingt ans plus tard, la plupart sont toujours habitées par leurs acquéreurs), mais un succès sans imitations.

LOME

Les quartiers en 1984



1: Anagokomé 2: Kokétimé 3: Agbadahonou 4: Adawlato (ville de 1914)
5: Aguiarkomé

tale du Togo n'est ni une cité autochtone -des villages anciens qui auraient grandi- ni une ville coloniale, issue d'une table rase des droits antérieurs.

Lomé est née peu avant la colonisation allemande (juillet 1884) : le plus vieil acte de cession d'un terrain est daté de janvier 1877, mais la ville s'est surtout développée à partir de 1880-1881 (1). Sa raison d'être était l'annexion par les Anglais de la côte à l'est de l'estuaire de la Volta, lors de la constitution de la colonie de Gold Coast en 1874. Les commerçants autochtones -des Ahoulan (ou Anlo), la branche la plus maritime des Ewé- des actives bourgades de ce littoral, autour de la ville de Kéta, glissèrent alors vers l'est pour retrouver une côte non colonisée et échapper ainsi aux taxes assez lourdes (au moins 10 %, mais jusqu'à 100 % sur les marchandises non anglaises) qu'imposait l'autorité britannique (2). Lomé, située juste au-delà (à 3 km) de cette domination, est donc née comme poste de commerce libre (pour ne pas dire de contrebande), comme lieu de débarquement des marchandises importées pour leur redistribution dans l'intérieur du continent (3) - une vocation que Lomé n'a jamais perdue. Des négociants d'origine très diverses -des "Mina" et des "Brésiliens" du littoral aujourd'hui togolais ou béninois, des Sierra Léonais, des Haoussa de l'intérieur et aussi des compagnies européennes (une anglaise et surtout des allemandes)- affluèrent rapidement et en firent l'un des points les plus actifs de la côte au moment où l'Allemagne vint y établir son protectorat (4).

Après une période d'hésitations, la nouvelle puissance coloniale fixa sa capitale à Lomé en 1897 (qui avait alors un peu plus de 2.000 habitants), lui assurant la prépondérance administrative et surtout, par la construction d'un wharf dès 1900, le monopole des échanges maritimes, avec un réseau de voies ferrées qui drainaient sur Lomé toute l'activité du territoire. C'est de ces choix initiaux que découle la macrocéphalie caractéristique du Togo (où la capitale fait aujourd'hui le sixième de la population totale, et dispose surtout de l'essentiel des activités modernes et des centres de décision).

(1) Elle apparaît dans les correspondances officielles du "District commissioner" anglais de Kéta en novembre 1881, sous le nom de "Lomi or Bey Beach".

(2) Qui riposta en s'accroissant elle-aussi vers l'est, en 1878 et décembre 1879 (annexion d'Aflao), date à laquelle la frontière actuelle (Ghana-Togo) fut définitivement fixée.

(3) A l'origine selon un axe Lomé-Kpalimé-vallée de la Volta et, de là, en particulier vers l'empire ashanti, qui cherchait désespérément un débouché maritime qui ne fût pas contrôlé par ses ennemis anglais.

(4) En 1884, 1.800.000 Francs ^{de l'époque} (dont 62 % à l'importation, d'alcool, tabac et poudre essentiellement), contre 1.400.000 à Baguida (26 % à l'importation), 3.600.000 à Aného (44 % à l'importation), 2.100.000 à Grand-Popo (50 % à l'importation), selon le premier explorateur allemand, Hugo Zöller.

A la différence de Douala, où l'administration allemande s'efforça d'expulser les autochtones pour bâtir une ville moderne et rationnelle au bord du fleuve Wouri (1), la création d'un centre administratif à Lomé se fit par juxtaposition : 150 hectares, situés plus à l'ouest, devinrent Yovokomé (le "Quartier des Blancs"), que l'Etat moderne est encore loin d'avoir totalement occupés (2). La "vieille" ville des marchands (noirs et blancs) reçut quelques équipements, vit ses voies réalignées, son urbanisme codifié, mais en aucun cas l'administration allemande ne remit en cause les droits de propriété des occupants (3), qu'un "livre foncier" (Grundbuch), institué en 1902, vint enregistrer à partir de 1904. Les Français, en décembre 1922, transposèrent au Togo la législation de l'AOF (qui n'était pas fondamentalement différente) et reconnurent intégralement les droits fonciers acquis, qui n'ont jamais plus été remis en question (4).

La ville de Lomé a donc été fondée et développée -sous l'égide de l'Etat, mais non sur son intervention directe- par ses habitants, qui en constituèrent le sol urbain par achat, morcellement et revente de vastes lotissements dont la trame est toujours, pour l'essentiel, parfaitement préservée aujourd'hui. Or ces habitants, on l'a dit, ne sont pas des autochtones : ils viennent de quelques dizaines de kilomètres à l'ouest ou à l'est. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas, vis-à-vis du sol, les liens spécifiques (à fondement religieux) qui en général associent plus ou moins indissolublement les Africains à leur terre. Pour les "Mina" (appelons-les ainsi pour simplifier) de Lomé à l'époque allemande, la terre est une marchandise comme une autre, un moyen de s'enrichir au même titre que le commerce ou les plantations ; et la spéculation bat alors son plein.

La grande mutation semble s'être passée dans les années 1930, tandis que la crise économique réduisait brutalement la prospérité de la ville. Les très entreprenants fondateurs de la ville avaient vieilli

(1) Conflit qui est à l'origine de toute la problématique foncière de Douala. Cf. les divers travaux de Philippe Haeringer et de René Gouellain.

(2) On y trouve encore des hectares de florissantes cultures maraîchères.

(3) Au contraire, la mémoire collective des vieux Loméens se rappelle que les Allemands avaient averti les habitants de la ville des conflits que risquait d'entraîner l'imprécision foncière, et avaient donc établi une détermination exacte des propriétés dans l'intérêt des habitants.

(4) Les deux tiers seulement des parcelles du centre-ville ont été dotées de titres fonciers entre 1923 et nos jours. C'est que nul ne conteste la validité des propriétés qui n'ont toujours comme preuve que le Grundbuch. Dans ces conditions, pourquoi avoir fait des titres fonciers ? Il semble que -outre les cas de morcellement en cas d'héritage- il se soit surtout agi d'avoir un document sur lequel fonder une hypothèque auprès d'une banque. Cf. E.H.M. Diop : "Le Centre-ville de Lomé", Lomé, ORSTOM, 1983, 99 p. mult..

dans la fortune et les honneurs ; ils étaient devenus des "notables"(1); ils s'étaient enracinés dans cette ville qu'ils avaient faite, et qui les avait faits. Le prestige de cette nouvelle société urbaine s'est alors insensiblement cristallisé sur la "maison de famille", la vaste demeure du patriarche, où il est mort, où se retrouvent régulièrement ses descendants (en particulier lors des funérailles, qui rythment la vie sociale), où vivent ceux d'entre eux (les femmes surtout) qui n'ont pas de domicile propre (2). La spéculation foncière s'était arrêtée, faute de terrains encore à vendre : 86 % des lots, dans le vieux Lomé, appartiennent à quelqu'un (individu ou surtout famille) qui n'a qu'un seul lot (ou deux lots contigus) : la plupart des parcelles qui restent sont devenues ces maisons de famille, et, de celles-ci, il est impensable de se défaire. D'où le gel foncier étonnant du centre-ville : 12 % seulement de ses parcelles (3) ont été aliénées (autrement que par héritage) depuis un demi-siècle, ventes qui se sont effectuées à des prix qui, en francs constants, n'ont guère varié entre 1920 et 1980...

III - UNE LOGIQUE BIEN ETABLIE

La logique des pratiques foncières née de cette histoire est donc très claire :

- la propriété privée du sol urbain est un dogme quasi-universellement admis (propriété individuelle devenant souvent propriété collective, indivise, par suite de l'héritage, ce qui entraîne souvent des conflits que l'on résout, si l'on peut, en morcelant, donc en revenant -pour un tour- à la propriété individuelle) (4).
- cette propriété s'acquiert par un achat, qui purge définitivement tous les droits antérieurs possibles (5).
- l'Etat intervient comme un garant de cette propriété⁽⁶⁾ bien plus que comme un acteur foncier (7).

(1) Un conseil des notables est élu par les chefs de famille de Lomé dès 1922.

(2) C'est là un trait culturel commun à toutes les cités de la côte du Golfe du Bénin, d'Accra à Lagos (particulièrement fort dans les plus vieilles villes : Aného, Ouidah, Porto-Novo...). Les notables loméens n'auraient pu, évidemment, inventer si vite de toutes pièces un modèle aussi vigoureux et contraignant.

(3) 84 % des parcelles du centre-ville appartenant à des particuliers (contre 3 % aux compagnies commerciales, 2 % à l'Etat, 1 % aux congrégations religieuses). L'essentiel des emprises commerciales sont louées ("baillées"), ainsi que quelques services publics.

(4) Dans la coutume mina, les filles héritent aussi (mais pas dans la coutume éwé).

(5) On a vu un cas où une mère vend un terrain à l'un de ses fils. Il s'agit, en fait, d'un moyen d'éviter par la suite toute contestation sur l'héritage : le terrain appartient désormais totalement au fils acheteur.

(6) Sa seule intervention importante dans la production de l'espace urbain a été le lotissement d'Hanoukopé, ancien champ de course des Allemands, distribué aux fonctionnaires dans les années 1928-30, seule application à Lomé de ce mécanisme foncier si pratiqué ailleurs.

(6) En outre le rôle du

"notaire foncier" soit moins d'affirmer la propriété que de donner accès (comme gage) au crédit bancaire.

- la maison de famille est au coeur de la stratégie des individus, quête quasiment obsessionnelle de ceux qui ne l'ont pas encore. Alors que dans les autres pays africains, le citadin enrichi bâtit dans son village d'origine, puis, éventuellement, en ville pour louer (quitte à rester lui-même locataire), à Lomé chacun doit, à partir d'un certain âge, acquérir son terrain et construire dessus son "chez" (sous-entendu : soi). Cela ne se fait pas d'"habiter chez quelqu'un d'autre", ce que signifierait le rachat d'une maison déjà construite (1). La pression sociale est si forte, dans cette ville culturellement homogène (au moins les deux tiers des habitants sont d'origine méridionale), qu'elle s'impose sans réticences aux ressortissants des autres régions du pays, qui doivent y bâtir comme tout le monde leur maison. Il est vrai que le statut de locataire (très instable, à la merci des expulsions ou des augmentations arbitraires -ou perçues comme telles) est dévalorisé : ce sont les jeunes ou les étrangers qui louent, pas les vrais chefs de famille. Ceux-ci ne trouveraient d'ailleurs que très difficilement un parc immobilier correspondant à leurs besoins et à leurs ressources.
- le terrain urbain n'est donc pas une valeur en soi, mais un support de valeur sociale, non une marchandise, une somme mesurable de mètres carrés, mais la possibilité d'accéder au statut de propriétaire. D'où une assez étonnante indifférence du prix par rapport à la surface (2) : on peut dire que, de 1955 à 1975, on a acheté son terrain pour 250 000 F.CFA, qu'il eût 400 ou 700 m² (avec, maintenant, une standardisation sur la valeur, perçue comme normative, de 600 m²). Ceci n'était évidemment possible que grâce à l'abondance des terrains des années 1945 aux années 1980, dans une ville à la croissance spatiale très rapide (triplement de la surface habitée pendant que la population doublait, de 1970 à 1982). La distance introduit maintenant une rareté, génératrice d'inflation ; seule la crise économique refroidit la tendance en ralentissant la demande. C'est ce bas prix des terrains -300 à 400 F le m²- dans les quartiers non saturés (3) qui explique l'un des caractères urbains les

(1) La personnalisation de la propriété de la maison est telle qu'elle résiste à la mort : des années après le décès de son père, l'héritier ne se déclare pas "propriétaire", mais "fils du propriétaire".

(2) Démonstration in Y. Marguerat : "Le capitalisme perverti ou cent ans de production de l'espace foncier à Lomé", à paraître dans les "Cahiers ORSTOM".

(3) Les derniers lots libres s'emportent évidemment à des prix bien plus élevés : 2 000 à 3 000 F/m² (maximum repéré : 7 000 F), ce qui reste en fait bien peu par rapport à d'autres capitales africaines.

plus originaux de Lomé : le mélange des classes sociales dans les quartiers. C'est que riches et pauvres ont pu ainsi acheter côte à côte ; c'est la construction (sa forme : l'étage, symbole de la richesse, et aussi sa rapidité) qui rétablit ensuite les distinctions sociales.

- cette quasi-absence de spéculation foncière n'est pas contradictoire avec une spéculation immobilière fructueuse. Il ne s'agit guère ici des locations populaires : rares sont les parcelles exclusivement consacrées à cela (même avec, sur place, quelques membres de la famille qui veillent au grain). En général, on loue une partie de la construction familiale (par exemple une série de "maisons-wagons" alignées près de l'entrée) pour en amortir le coût, par nécessité plus que par cupidité. Par contre, l'habitat de grand luxe est marginal statistiquement -peut-être 1 000 villas, alors que la ville compte 90 à 100 000 ménages- mais très lucratif (du moins quand, en ces temps de dépression, on réussit à trouver des locataires : cadres d'entreprises, corps diplomatique, coopérants...). Une bonne partie des terrains revendus (et surtout des lots bâtis) le sont dans ce but, dans certains quartiers plus attractifs : Kojoviakopé et Nyékonakpoé (à cause de l'Ecole française, seule apte à scolariser les enfants étrangers), Tokoin-Ouest (dominant la lagune) et surtout le front de mer autour de l'Hôtel de la Paix, à Anthony Nétimé, où les terrains se sont vendus deux fois plus cher qu'ailleurs (700 à 900 F/m²), non pour être habités mais pour être loués à 200 ou 300 000 F par mois.

IV - LES ACTEURS EN PRESENCE

A) Les autochtones du site de Lomé

Mais cette logique "importée" (de faible distance, on l'a vu, mais tout de même fondée sur l'allogénie) n'a pas été la seule à agir à Lomé. Car il y avait tout de même des autochtones : des Ewé, venus par étapes de Notsé, à 100 km au nord (1), qui s'installèrent, dit la tradition, sur le site de l'ancien Zongo de Lomé puis migrèrent à quelques kilomètres de là, à Bè (2), d'où ils essaimèrent ensuite vers Amoutivé. Ces deux villages sont en bord de lagune, tournant le dos au rivage de

(1) A moins qu'ils ne soient venus par Togoville, à 35 km à l'est, mais c'est là une tradition isolée (qui expliquerait cependant les liens religieux très forts entre Bè et Togoville).

(2) La tradition associe cet épisode à une invasion dahoméenne, qui pourrait être celle de 1737.

la mer (1), afin d'exploiter les riches terres agricoles du plateau de Tokoin. Leurs habitants laissèrent tout d'abord les Mina-Ahoulan accaparer les terrains de Lomé : le premier acte de cession (cité plus haut), de janvier 1877, est celui d'une parcelle (2) "donnée" par le chef Adjallé d'Amoutivé à la famille (ahoulan) Bruce. Peut-on parler vraiment de vente ? Dans l'opinion des autochtones, peut-être pas ; dans celle des acquéreurs, vraisemblablement si : c'est, en tous cas, ainsi qu'ils agirent par la suite, morcelant et revendant à qui mieux mieux.

D'abord hors de la course, les autochtones surent tout de même reprendre le train en marche : le premier cadastre de Lomé, en 1896, montre que les chefs de famille d'Amoutivé (Soga, Agédji et surtout Adjallé, futur chef du canton de Lomé) ont alors commencé, eux aussi, à s'approprier des terrains -mais uniquement dans les extensions les plus récentes, au nord de l'actuelle rue Marroix (carte 2) : c'est dire qu'ils n'étaient entrés dans le jeu de la propriété de type moderne que peu de temps auparavant, une quinzaine d'années après les Mina.

Si les Soga et Agédji furent de gros vendeurs de terrains (au long de la route d'Amoutivé, dans les environs du cinéma Rex), ils dilapidèrent rapidement leur patrimoine foncier. Tandis que les Adjallé (tout particulièrement Jacob, chef de 1908 à 1943, puis son fils Joseph de 1943 à 1979 -soixante-et-onze années de règne à eux deux, à travers tous les régimes), surent admirablement jouer sur le droit moderne pour acquérir des superficies gigantesques, qu'ils exploitèrent ensuite rationnellement... dans une logique traditionnelle. Leurs droits sur ces terres, de part et d'autre de la lagune (depuis la frontière du Ghana jusqu'à Amoutivé), étaient-ils réels, dus à une véritable première occupation (ainsi que l'affirme la tradition -c'est-à-dire leur tradition) ou bien furent-ils l'effet d'une usurpation, en s'appuyant sur la force coloniale (qui les avait créés chefs de canton) pour faire taire toute velléité de contestation ? Il m'est encore impossible de le dire.

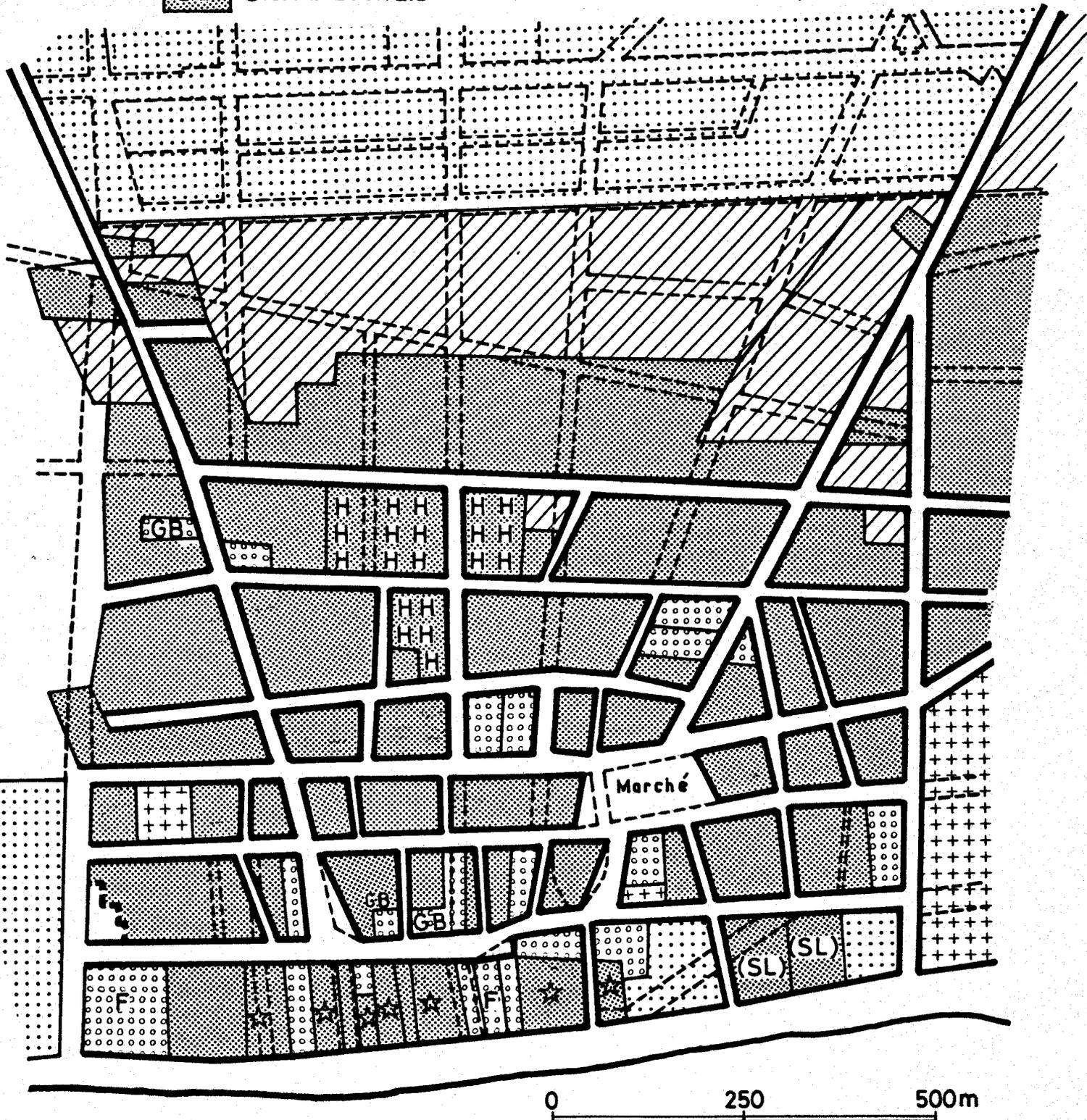
Toujours est-il que la famille Adjallé sut immatriculer en titres fonciers français -donc juridiquement inattaquables- l'essentiel des actuels quartiers de Doulassamé, Nyékonakpoé (moitié ouest), Tokoin Ouest, Tokoin Solidarité, Gbadago..., laissant Tokoin-Lycée-RII et Dogbéavou aux autres familles d'Amoutivé (carte 3). Quand, dans les

(1) Où se trouvaient quelques campements de pêcheurs ahoulan (qui y sont toujours, enclavés dans l'espace urbain, et continuant à l'ignorer : les pêcheurs ont le sentiment de bien gagner leur vie et n'ambitionnent qu'à le rester).

(2) Apparemment l'actuelle SCOA-Peugeot, au chevet de la cathédrale.

LES PROPRIÉTÉS FONCIÈRES EN 1896

- | | |
|--|---|
|  Domaine public allemand |  "Bourgeoisie côtière" |
|  Compagnies européennes
(F= francaises G B= anglaises) |  Haoussa |
|  Congrégations religieuses |  Autochtones d'Amoutivé |
|  Sierra Léonais |  Terrain loué aux
compagnies européennes |



années 1965, les paysans qui cultivaient ces parties du plateau de Tokoin depuis des temps immémoriaux furent rattrapés par le front d'urbanisation (à Solidarité, par exemple), ils vendirent leurs terrains en toute bonne conscience. Mais les Adjallé étaient là, avec leurs titres fonciers établis quarante ans plus tôt, et réclamaient aussi leur prix de vente. Comme les paysans avaient, en général, immédiatement dilapidé l'argent reçu (en funérailles fastueuses, par exemple -l'une des activités favorites des gens de la région), les malheureux acheteurs se virent inexorablement contraints à payer leur terrain une seconde fois...

On a signalé, dans le bilan, des cas de location. Ils ont été principalement -mais non exclusivement (1)- le fait des Adjallé, entre 1948 et 1962. "Location" est d'ailleurs une expression peu satisfaisante pour désigner un loyer de 500 à 2 000 F CFA et deux ou trois bouteilles d'alcool par an... En réalité, il s'agit d'une "entrée en dépendance" tout à fait traditionnelle : le futur locataire demande au chef et propriétaire un terrain, qui le lui accorde au nom de l'"amitié" qu'il lui porte. Le premier renouvelle chaque année son cadeau de remerciement (2), en signe d'hommage, mais aussi de reconnaissance de la propriété éminente des Adjallé. Sentant le malaise, l'ambiguïté que ce statut faisait planer sur leurs droits d'occupation, plus de la moitié des "locataires" (qui avaient été bien heureux de pouvoir ainsi bâtir rapidement leur maison familiale) rachetèrent pour de bon leur parcelle par la suite (à des prix qui ne tenaient d'ailleurs aucun compte de leur ancienneté sur place). Pour eux, plus de problème, mais pour le millier de parcelles encore régies par ce système, les litiges sont nombreux. Trente ou trente-cinq ans après un contrat sans papiers, dont les partenaires sont morts depuis longtemps (beaucoup, s'estimant liés par un lien personnel au seul Joseph Adjallé, ont refusé de payer depuis la mort de celui-ci), quels sont exactement les droits des occupants, surtout là où, comme à Doulassamé, il n'y a pas eu, semble-t-il, de titre foncier ? Le nouveau chef de la famille Adjallé (élu en août 1984, mais pas encore reconnu par les autorités nationales) estime sagement qu'il n'est possible ni de maintenir l'ancien système ni d'imposer aux gens le rachat de leur terrain (où trouveraient-ils l'argent ?) ; il songe à leur proposer une véritable location (avec un

(1) Un quart environ des lots qui ont connu la location proviennent de la bourgeoisie mina (mais à peine 5 % de ceux qui sont encore en location).

(2) Comme il s'est agit de plus de 1.500 parcelles, on imagine les quantités de bouteilles manoeuvrées chaque année ! Elles permettaient aux chefs Adjallé de "tenir leur rang" en abreuvant abondamment tous leurs hôtes, mais, tout de même, quelle santé...

loyer non symbolique, mais adapté aux ressources de chacun) qui réglerait définitivement la question.

Si les Adjallé d'Amoutivé ont maîtrisé en virtuoses le droit moderne pour y pratiquer des logiques traditionnelles (accroître au maximum le nombre de leurs dépendants), leurs homologues, les Aklassou Adéla, chefs de Bè, furent incapables de maintenir la même cohérence. Il est vrai que leur pouvoir politique était plus récent (la chefferie de canton (1) n'y fut instaurée qu'en 1910) et fut beaucoup plus ballotté par les aléas de la politique nationale (qui amenèrent, entre autres, leur éviction de 1963 à 1970). Nettement plus traditionalistes, ils donnèrent nombre de terrains -ainsi que le prescrivait la coutume éwé, qui a toujours interdit de refuser le droit d'usage d'un sol (d'habitation ou de culture) à l'étranger qui en fait la demande- ou en prêtèrent (moyennant un cadeau, le plus souvent en alcool), et aussi en vendirent (2).

Dans les années 1925, quand la bourgeoisie mina se mit à faire immatriculer selon le droit français les vastes cocoteraies qu'elle avait acquises (3) autour de Lomé, le chef Aklassou Adéla regroupa les terres qui lui restaient (y compris certaines que sa famille avait données ou vendues auparavant) dans le gigantesque Titre foncier n° 255 (450 hectares), immatriculé en 1928 au nom de la "collectivité familiale Adéla", c'est-à-dire, en réalité de lui-même et de ses proches, ainsi que le précise une modification de 1950. L'usurpation était-elle plus énorme, ou bien son autorité plus faible que celle d'Adjallé ? (Ou les deux ?). Le T.F. 255 est, depuis trente ans, l'objet du plus violent litige foncier de la ville, que tribunaux, experts et responsables politiques se renvoient (ou gardent sous le coude) sans oser trancher, tant les intérêts en jeu sont colossaux : 4.000 parcelles (4), dit-on, qui vaudraient, si l'on annulait les anciennes ventes, deux ou trois millions chacune... Il est difficile de discerner où est le bon droit dans un pareil guêpier. Toujours est-il qu'en 1966, l'ultime jugement d'une interminable procédure obligea les Aklassou (qui avaient alors

(1) Traditionnellement Bè -comme les autres villages éwé- n'avait pas de vrais chefs, mais un conseil des chefs de famille, sous la primauté morale du prêtre de la forêt sacrée.

(2) Un premier litige, avec les héritiers du "chef féticheur" Fianovi, avait été réglé par une convention en 1911 (qui partageait le domaine -hormis les sanctuaires fétiches, laissés indivis).

(3) Je ne sais pas encore exactement comment. Seule la cocoteraie De Souza (ex-Wallbrecht) était immatriculée dans le Grundbuch. (n° 501).

(4) Bien que 176 ha en aient été expropriés à partir de 1962 pour créer le port de Lomé.

perdu leur pouvoir politique) à réimmatriculer (1) le T.F. 255 au nom de cinquante-cinq autres ayants droit d'Adjrométi, le plus ancien quartier de Bè, tous descendants du fondateur Adéla, qui affirmaient ainsi leur propriété collective sur l'espace entre la mer et la lagune à l'est de Lomé. Il semblerait que, malgré ce jugement qui ne faisait d'eux qu'un propriétaire indivis parmi les autres, les Aklassou aient continué à vendre des terrains comme si de rien n'était...(2).

B) La bourgeoisie mina

On l'a dit, la "bourgeoisie mina" des notables de Lomé avait transformé en cocoteraies (3) (alors d'un excellent rapport) l'ensemble des terres entre la frontière, la mer, la lagune et, pratiquement, Baguida, bien au-delà de l'actuelle Zone Industrielle et Portuaire. Un solide rempart de titres fonciers assurait leurs droits de propriété, qui étaient de toutes tailles -dix d'entre eux couvrant 80 % de la surface (4) (carte 3). Quant l'expansion urbaine de Lomé s'élança, à partir de 1945-50, c'est là qu'elle se fit tout d'abord : la bourgeoisie se mit à lotir ses cocoteraies périphériques, en commençant par Octaviano Nétimé au nord-ouest et les terrains de Félicio de Souza (Lom Nava et Kpéhénou) au nord-est, puis en débordant sur ceux de Mensah de Souza à Kodjoviakopé, Augustino de Souza et Timothy Anthony à l'est... Il s'agissait essentiellement de ventes (bien souvent à ce prix standard de 250.000 F le lot, particulièrement pendant les quinze années de lotissement du Souza Nétimé), mais parfois aussi de locations (pour la plupart rachetées par la suite, mais quelquefois encore en litige violent : les héritiers du titre foncier veulent récupérer leur terrain pour, disent-ils, y installer leurs enfants ; les occupants protestent de leur trente années d'installation, et de leur impossibilité de trouver autre chose (cas, par exemple, du T.F. 497, à Kpéhénou, qui fait travailler les avocats depuis 15 ans).

Les 35 ha du T.F. 334, dans le quartier de Gbényédjikopé, ont eu un sort plus compliqué. Inquiet, semble-t-il, d'une éventuelle expropriation, leur propriétaire autorisa, dans les années 1965-68, des gens (5)

(1) Ce qui est pour le moins surprenant sur le plan juridique, car le T.F. est réputé "définitif et inattaquable" (art. 96 de la loi de 1906).

(2) Même attitude d'immatriculation individuelle au nom d'une collectivité un peu plus à l'est, où le chef du village de Gbétsogbé fit inscrire en son nom les 71 ha du T.F. 344 ; mais le village et le T.F. ont aujourd'hui été absorbés dans la Zone industrielle et portuaire.

(3) En éwé : "nétimé"

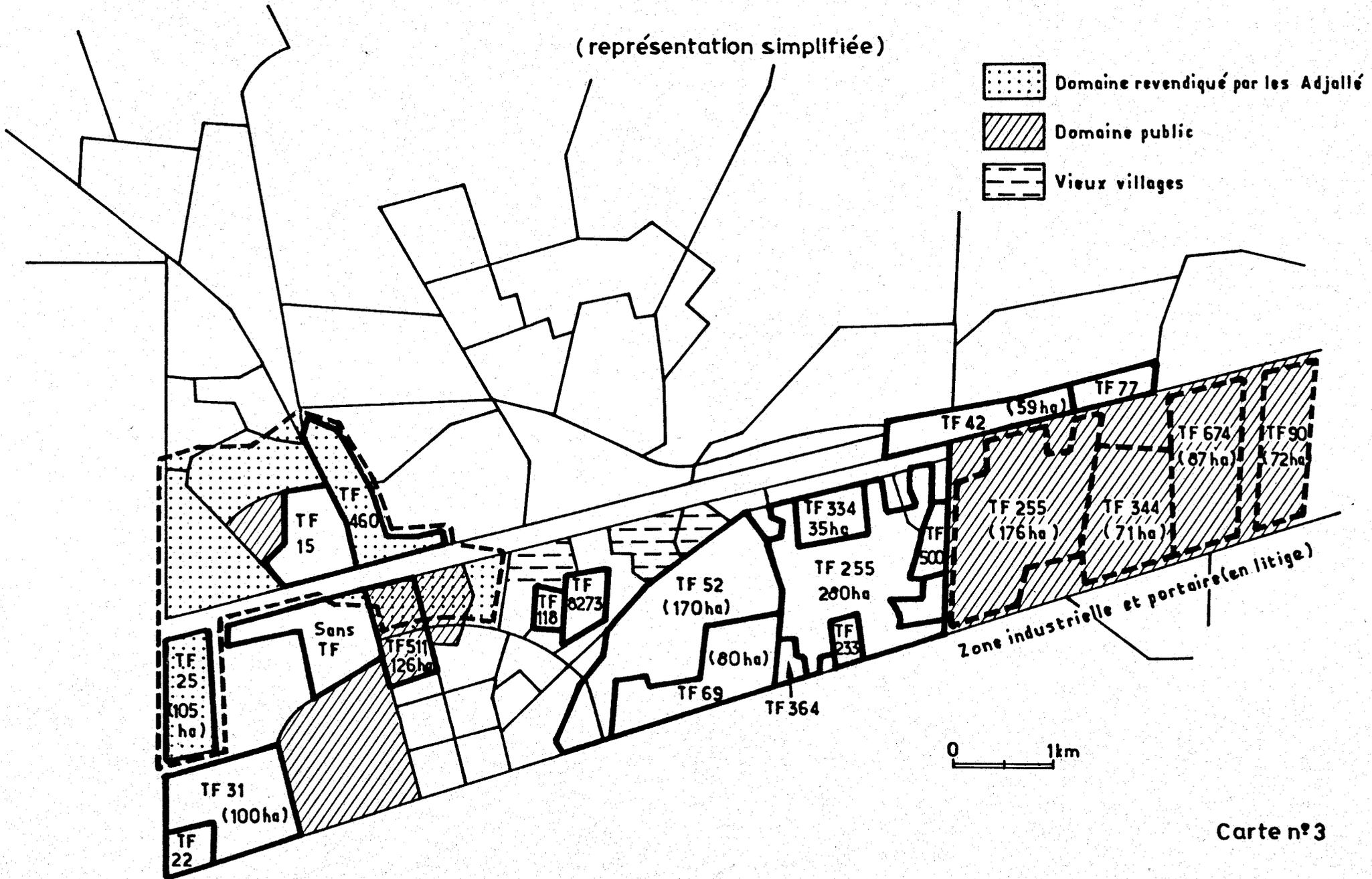
(4) La plus grande plantation -naguère allemande (compagnie Wallbrecht), rachetée par Augustino de Souza en 1924- avait 170 ha, du cimetière de Béniglato à la Savonnerie de Bè. Seul Octoviano Olympio avait un vaste domaine au nord de la lagune, le TF 15 (actuel Tokoin-Hôpital), ainsi que les Anthony et les Tamakloé dans la lagune asséchée, au nord du port (TF 42, 59 ha, et TF 77, 13 ha).

(5) Notamment des autochtones expulsés par la création de la Zone industrielle.

LOME

LES PRINCIPAUX TITRES FONCIERS

(représentation simplifiée)



à s'y installer gratuitement, mais à condition de ne pas construire en dur. Ses héritiers, plus tard, voulurent vendre les terrains, au prix fort : deux ou trois millions le lot. Les occupants arguèrent de la coutume, de leurs faibles ressources, et proposèrent le prix "traditionnel" de 250 000 F. Le conflit, d'échelon en échelon, remonta en 1981 jusqu'aux plus hautes instances politiques, qui tranchèrent à la Salomon : 1 200 000 F pour les parcelles occupées. Mais beaucoup n'ont pas pu réunir une telle somme et le litige s'éternise, laissant le quartier partiellement inhabité et surtout construit en matériaux temporaires -alors qu'il n'y a pratiquement pas de bidonvilles à Lomé (1).

C) Les collectivités paysannes

Aujourd'hui, cette vieille bourgeoisie urbaine, que l'on peut appeler les "propriétaires anciens", a vendu l'essentiel de ses terrains (2). Les chefs de canton aussi (ils se plaignent de ne plus en avoir pour leurs propres enfants). Les acteurs actuels -depuis quinze ans- de la promotion foncière à Lomé sont les collectivités paysannes du plateau de Tokoin. Ces "détenteurs coutumiers" -plus question, là, de titres fonciers de l'époque coloniale ou d'accaparement par les chefs (pseudo ?) traditionnels- sont de petits groupes, en général d'assez faible importance numérique, que rattrape la croissance urbaine et qui bradent leur patrimoine -quittes une fois l'argent envolé en funérailles, à ne plus garder que les yeux pour pleurer. Beaucoup d'entre eux, tout à fait étrangers aux pratiques du droit et de l'urbanisme modernes, ont eu recours, pour lotir leurs terrains, aux services intéressés de géomètres-topographes, pas toujours parfaitement scrupuleux : on ne compte plus, dans la période 1965-1980, les géomètres qui se sont fait payer en nature, c'est-à-dire en parcelles (jusqu'à la moitié d'entre elles), non plus que les escroqueries internes aux familles (le mandataire de la collectivité gardant tout pour lui) ou externes (le même lot étant vendu plusieurs fois simultanément) (3).

(1) On pourrait citer les nouvelles agglomérations de cabanes, au nord de la Zone Industrielle, autour de "Zorro Bar", où se sont regroupés les pêcheurs expulsés du port en 1983 : beaucoup sont ghanéens et ne veulent investir qu'un strict minimum dans leur logement à Lomé (qu'ils y restent toute l'année ou seulement pendant les mois de grande pêche, de juillet à septembre).

(2) On peut se demander où est passé l'argent (les véritables fortunes ainsi réunies). Il semble que cela ait surtout servi, outre la construction, à payer des études en France aux enfants de cette vieille bourgeoisie, afin de maintenir sa prépondérance sociale par les diplômes donnant accès aux fonctions de grands commis techniques de l'Etat ou aux professions libérales.

(3) L'angoisse qu'éprouvent les acquéreurs devant ce type de fraude est sans doute la cause majeure de leur habitude (généralisée) de bâtir d'abord une clôture autour de leur terrain, quitte à ne construire la maison que des années plus tard (le sol étant, dans l'intervalle, le plus souvent cultivé en maïs). La clôture (pour 600 m²) peut coûter plus cher que la maison elle-même.

D) Un bilan des divers intervenants

L'enquête achevée permet de quantifier le rôle respectif de ces divers acteurs fonciers.

Les "propriétaires anciens" de la vieille bourgeoisie mina sont à l'origine de 27 % des parcelles de la ville (14 % de celles-ci leur appartiennent toujours, par voie d'héritage ; 81 % ont été vendues directement et 4 % après une période de location ou de prêt ; 1 % ont toujours ce statut ambigu). On peut vraisemblablement aussi leur imputer l'origine de la plupart des 9 % de parcelles à avoir connu plusieurs propriétaires.

Les autres, les "détenteurs coutumiers" (quelles que soient les formes de leurs droits fonciers), en ont créé 63 % (15 % sont possédées par leurs héritiers ; 74 % ont été vendues directement -c'est le cas de la quasi-totalité des quartiers périphériques- et 5 % après location ou prêt, ce qui est toujours le statut de 6 % d'entre eux). Parmi ces "détenteurs coutumiers", on peut isoler le rôle des "chefs de canton", qui ont créé 15 % de la ville (54 % par vente directe, 18 % par vente après location, 24 % toujours en location, 4 % toujours en prêt ou en don).

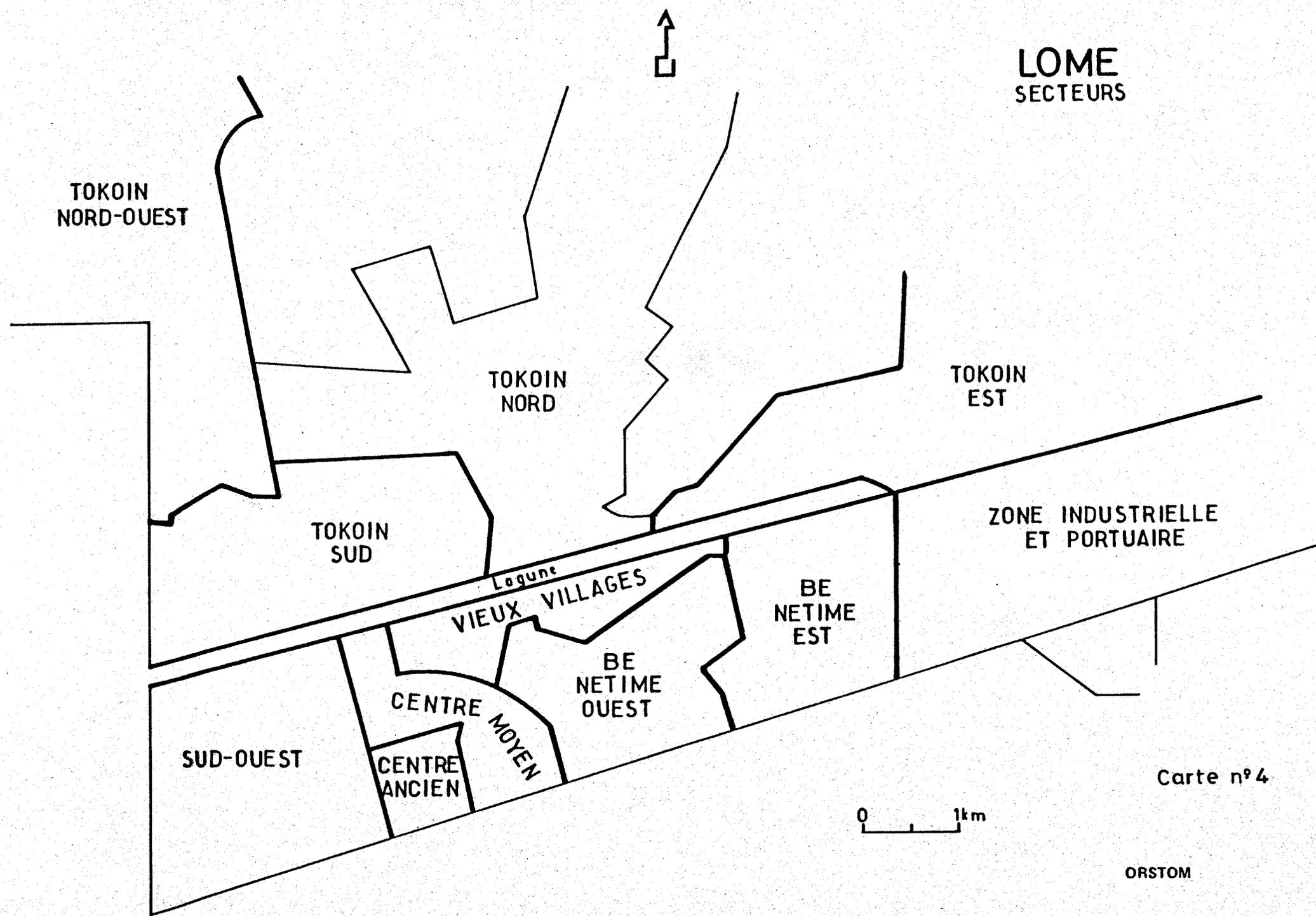
C'est ce que résume le tableau ci-dessous, qui divise la ville en "secteurs" homogènes (cf. carte 4), et qu'illustrent les cartes suivantes (5 à 8).

MODE D'ACQUISITION DES PARCELLES A LOME

Secteurs (nombre total de lots)	Héritage		Achat direct			Ioujours en location		Achat après location		don ou prêt	achat après prêt	Etat	Revente	
	DC	PA	DC	(dont CC)	PA	DC	PA	DC	PA					(dont bâti)
Sud-Ouest (3 588)	6,9 %	6,7 %	30,3 %	(11,4 %)	39,7 %			0,3 %	2,2 %				13,9 %	(2,2 %)
Centre Ancien (441)	2,9 %	91,3 %	2,9 %	(1,4 %)	2,9 %									
Centre Moyen (1 454)		6,6 %	14,4 %	(10,8 %)	40,4 %	4,8 %		16,3 %				16,9 %	0,6 %	(0,6 %)
Vieux Villages (1 721)	44,7 %	1,0 %	21,1 %	(11,1 %)	9,6 %	3,3 %		17,3 %	0,5 %	0,5 %			2,0 %	(0,5 %)
Bè Nétimé Ouest (3 398)	3,2 %	3,5 %	7,6 %	(0,8 %)	72,2 %		1,6 %		6,2 %	0,3 %			5,4 %	(0,8 %)
Bè Nétimé Est (2 753)	11,2 %	4,0 %	46,2 %	(13,2 %)	20,8 %	2,3 %		0,3 %		2,3 %	2,0 %		10,9 %	(1,3 %)
Tokoin Sud (4 306)	4,8 %		44,5 %	(20,9 %)	13,5 %	17,4 %		5,9 %				2,6 %	11,3 %	(2,4 %)
Tokoin Nord-Ouest (2 820)	15,2 %		78,7 %	(0,6 %)									6,1 %	(1,2 %)
Tokoin Nord (4 229)	11,5 %		76,1 %	(1,5 %)									12,4 %	(0,2 %)
Tokoin Est (2 068)	6,1 %	1,1 %	76,7 %		3,4 %					1,2 %			11,5 %	(0,8 %)
LOME (26 778 parcelles)	10,07 %	3,76 %	45,34 %	(7,97 %)	21,91 %	3,51 %	0,20 %	3,01 %	1,12 %					(1,20 %)
	13,83 %		67,25 %			3,71 %		4,13 %		0,40 %	0,21 %	1,34 %	9,13 %	

DC = Détenteurs coutumiers CC = Chefs de canton PA = Propriétaires Anciens.

LOME SECTEURS

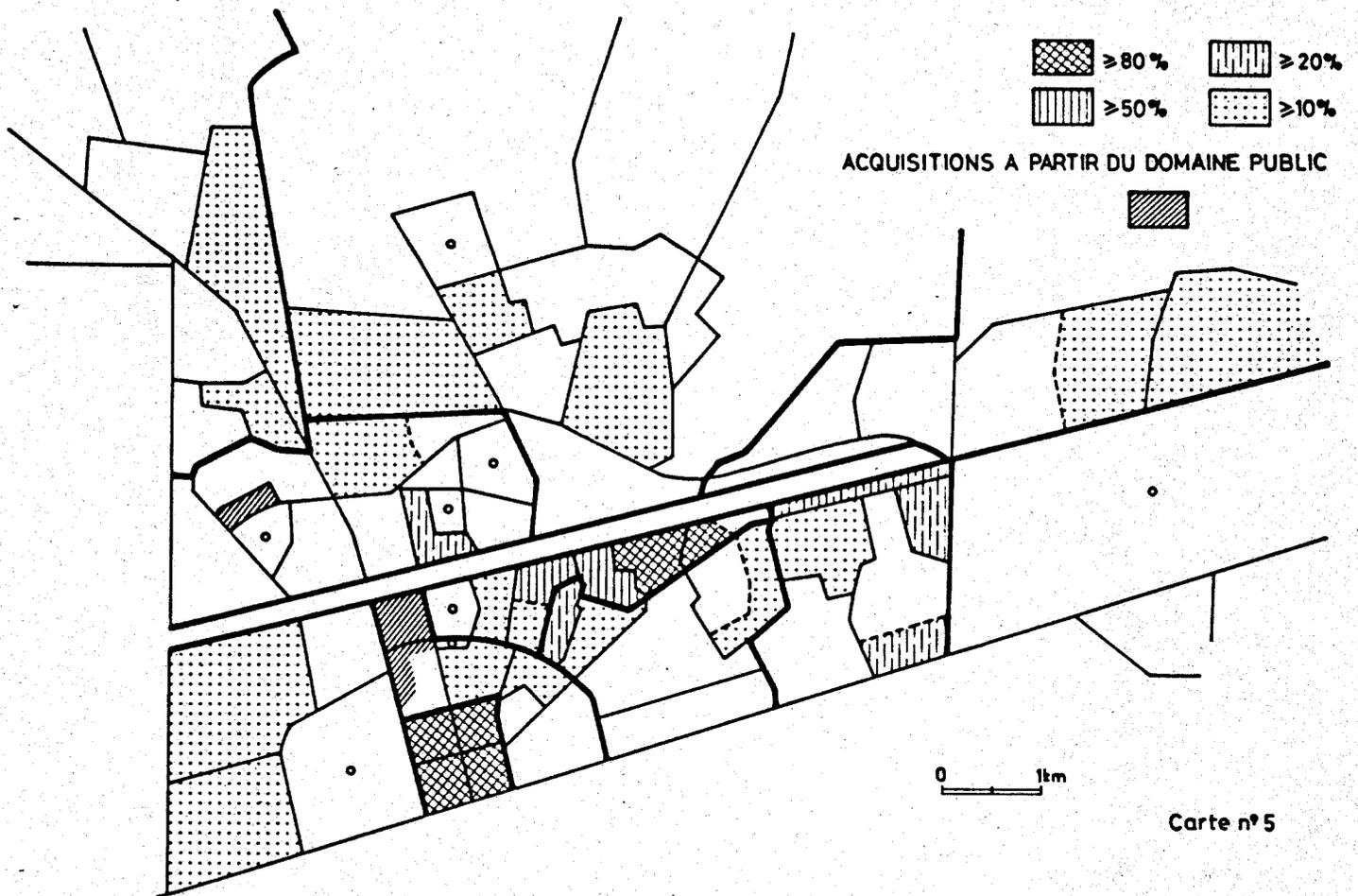


Carte n° 4

ORSTOM

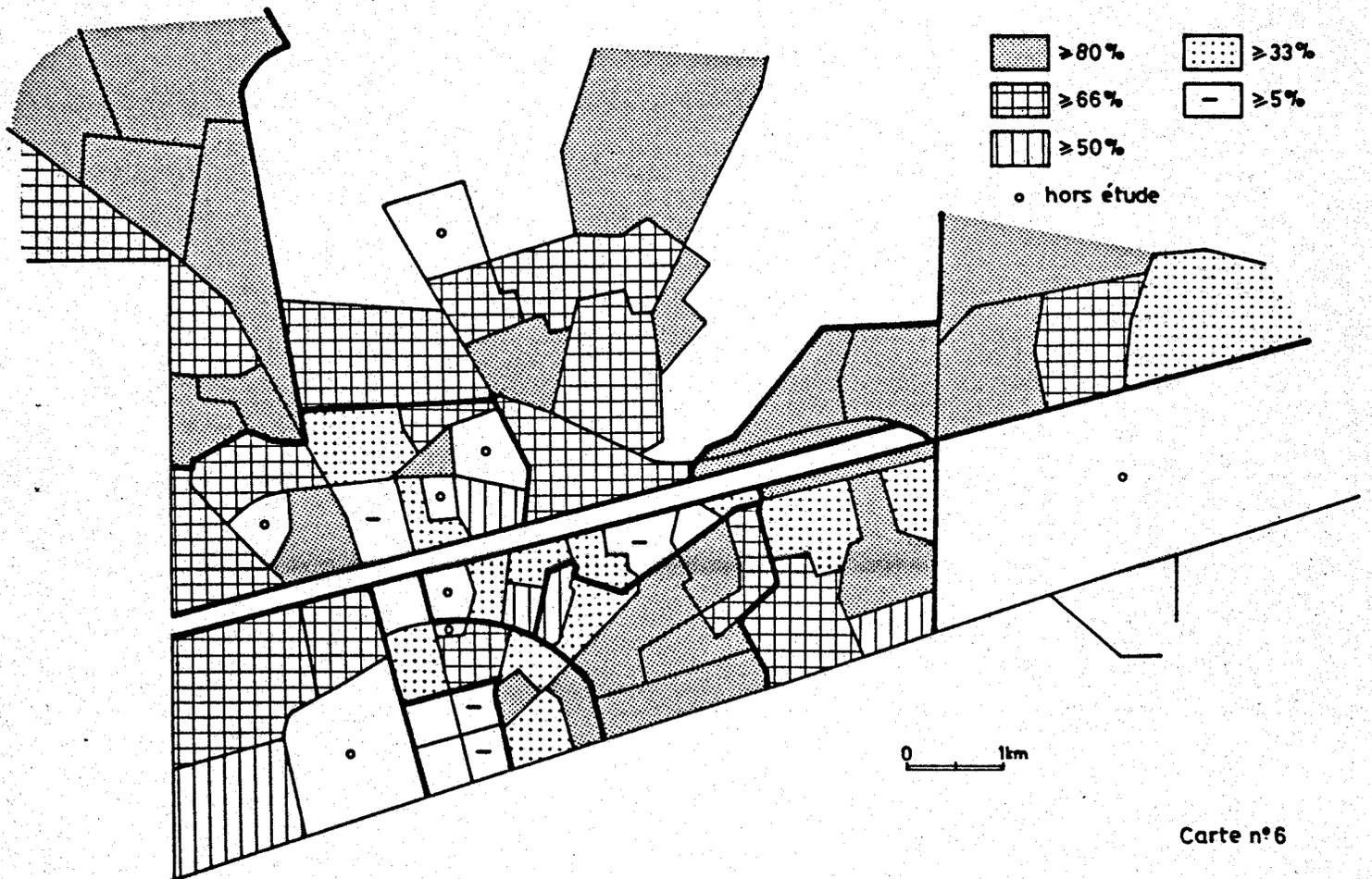
LOME

PROPORTION D'ACQUISITIONS PAR HERITAGE



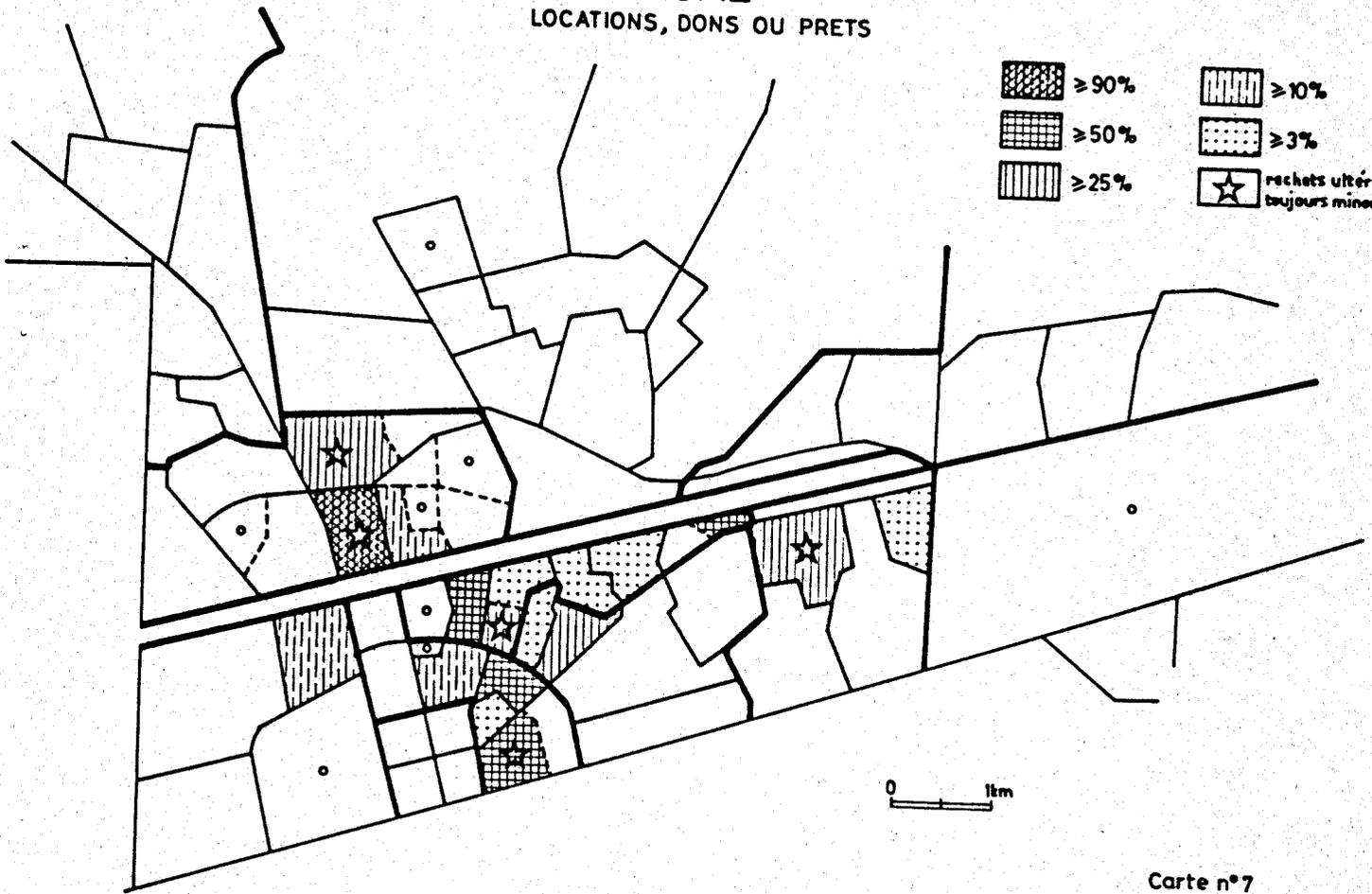
LOME

ACQUISITION PAR ACHAT DIRECT D'UN TERRAIN AGRICOLE



LOME

LOCATIONS, DONCS OU PRETS

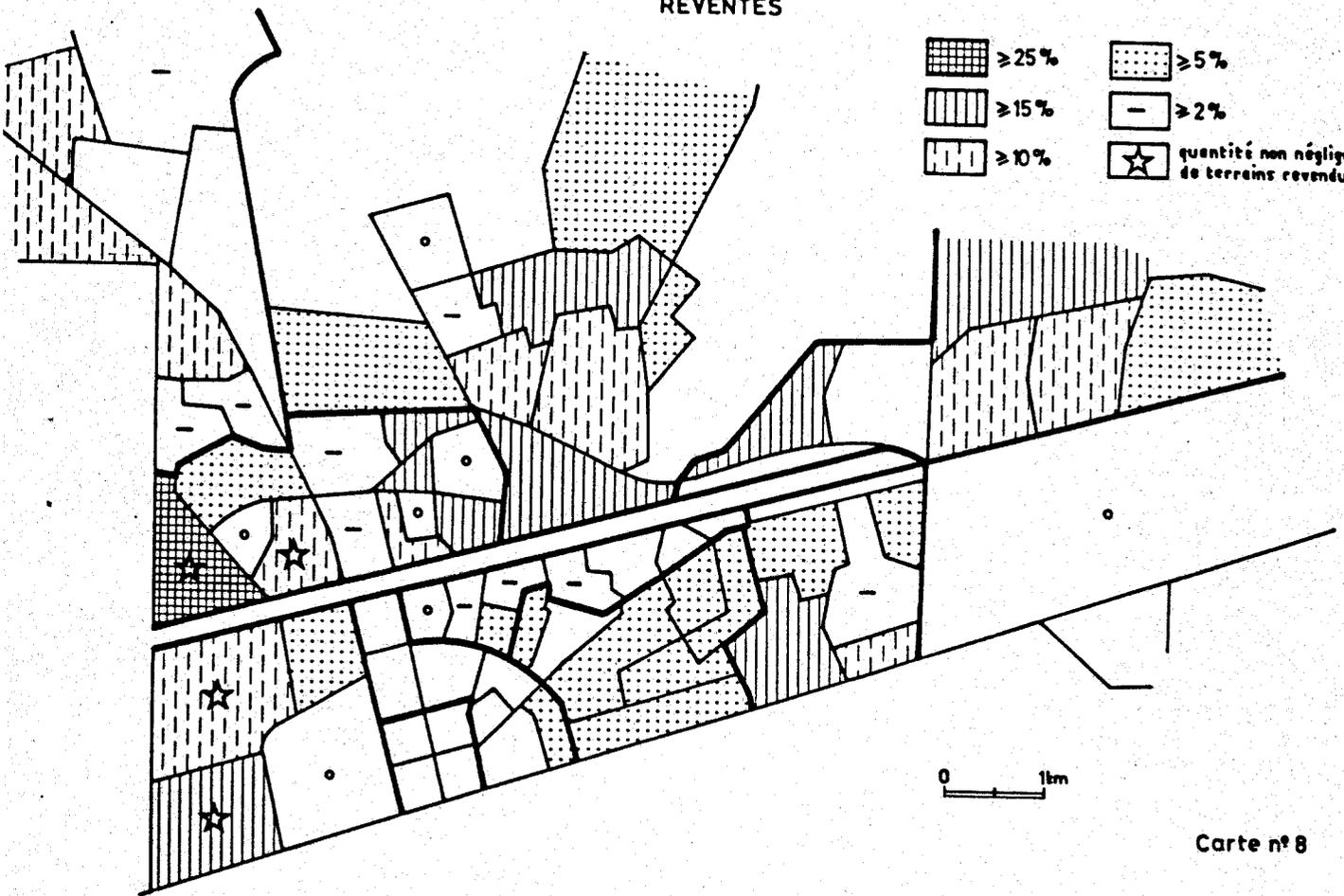


- | | |
|---|--|
|  ≥ 90% |  ≥ 10% |
|  ≥ 50% |  ≥ 3% |
|  ≥ 25% |  rejets ultérieurs
toujours minoritaires |

Carte n°7

LOME

REVENTES



- | | |
|--|--|
|  ≥ 25% |  ≥ 5% |
|  ≥ 15% |  ≥ 2% |
|  ≥ 10% |  quantité non négligeable
de terrains revendus bâtis |

Carte n°8

V - L'ETAT, PROTECTEUR ET MENAÇANT

Après une très longue indifférence (1), l'Etat, en 1976-77, se mit à multiplier les actions ponctuelles et les institutions, dont la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat, créée en octobre 1977, vraiment opérationnelle depuis 1980-81. Celle-ci a depuis lors rendu

aux Pouvoirs Publics leur rôle initial de contrôleur et de garant. Pour mettre fin à l'anarchie des lotissements périphériques, une liste de géomètres agréés (en fait, des dessinateurs topographiques) a été établie (2) -sans pouvoir empêcher toute sous-traitance. Surtout a été promulguée l'obligation de faire établir tous les plans de lotissement par la DGUH, qui doit aussi viser les plans des lots établis par les géomètres avant tout contrat, sous peine de nullité des ventes -ce que les acheteurs redoutent par-dessus tout (3). Cela permet d'imposer un minimum de cohérence, fut-ce dans le tracé des rues, et le respect de la "règle des 50 %" (4) : la moitié du terrain doit être conservée pour la voirie et les réserves administratives, afin de fournir aux nouveaux quartiers les moyens fonciers de leur équipement (qui font cruellement défaut à ceux lotis dans les deux ou trois décennies précédentes). Depuis 1981, un schéma directeur d'aménagement urbain a été adopté (5), qui fixe les grandes lignes du développement de la ville. Avec cette règle du jeu et sa pratique de contrôle des lotissements, la DGUH semble avoir maintenant trouvé un équilibre heureux entre spontanéisme populaire et intervention publique, qui donnerait pleine satisfaction si elle disposait de tous les moyens (financiers et humains) pour remplir sa mission (6).

Mais l'Etat n'a pas que ce rôle objectif de régulateur ou de "garde-champêtre" (7). Il est aussi une grande ombre planant sur la ville, qui sème l'inquiétude plus qu'elle ne rassure : l'expropriation - le "déguerpissement", en franco-africain- est présent dans toutes les arrières-pensées, que les gens soient parfaitement dans leur droit ou

(1) Les décrets du 24 octobre 1967 (relatif à l'urbanisme et aux permis de construire) et du 24 juin 1971 (fixant autoritairement le prix de vente des terrains) n'ont reçu que des applications très partielles.

(2) Ordonnance du 5 mars 1976. Une vingtaine a été agréée à Lomé en 1976-77 (et une dizaine dans les villes de l'intérieur), aucun depuis : la DGUH souhaite les évincer complètement de la création du sol urbain.

(3) L'espoir d'en venir à pouvoir exiger une immatriculation foncière avant toute opération est chimérique tant que la procédure sera si longue et si coûteuse.

(4) Interprétation extensive (et tardive) du décret de 1967.

(5) Décret du 16 juin 1981, le déclarant d'utilité publique.

(6) Celle-ci ne couvre pas seulement Lomé, mais l'ensemble des villes du pays, qui manquent cruellement d'un minimum d'encadrement en urbanisme.

(7) Selon la formule d'Emile Le Bris.

non (1). De sa très longue absence de la gestion quotidienne, l'Etat émerge parfois pour agir ponctuellement : geste architectural magnifiant sa capitale (Palais du Rassemblement du Peuple Togolais, Hôtel du 2 Février...), création à la fin des années 1970 d'institutions d'intervention (Agence d'Équipement des Terrains Urbains (2), Société Immobilière du Togo, Société Togolaise de Promotion...) -auxquelles les moyens trop chichement comptés n'ont guère permis de fonctionner (3)- et surtout expropriations pour cause d'utilité publique. La première a été la création de la Zone industrielle et portuaire (750 hectares) à partir de 1962, dont le statut juridique n'a, en fait, jamais été régularisé : les titres fonciers sont toujours au nom des anciens propriétaires, qui attendent non moins patiemment leur indemnisation légale (pour le moment, c'est -juridiquement- le Port qui est "squatter"). Puis ce fut, dans les années 1970, la création du campus universitaire (300 ha), puis, en 1977, des réserves de l'Armée et de la Gendarmerie (environ 700 ha, qui isolent Agoényivé, pôle septentrional de l'agglomération) et surtout, les 1.000 ha de "Lomé II", futur quartier d'administration et de résidence de grand luxe (4).

Il s'agissait là, essentiellement, de terres agricoles (qui, d'ailleurs restent cultivées), même si quelques maisons en dur furent "cassées" le long de la route d'Atakpamé (5). Ce qui a, semble-t-il, le plus frappé les imaginations fut, en novembre 1977, le "déguerpissement" du vieux Zongo, les 10 ha attribués par les Allemands à la collectivité des marchands haoussa, le long du Boulevard circulaire (6). C'était un terrain domanial ; les autorités avaient prévu de longue date -sans être crues- qu'elles comptaient le récupérer pour en faire un centre d'affaires (7) ; la population de la ville ne se sentait guère solidaire de ces

-
- (1) Le passage de nos enquêteurs déclenchait souvent ce genre de crainte, provoquant soit la méfiance, soit -au contraire- l'empressement à répondre, comme si cette enquête avait valeur d'officialisation des acquis.
- (2) Qui a mis en réserve trois vastes périmètres dans la grande périphérie de la ville (en tout 475 ha), dont le statut exact n'est pas clairement défini (d'où une foule de difficultés).
- (3) Le Fonds national de l'habitat, qui devait les approvisionner en capital n'a jamais servi à cela. Après un long immobilisme, l'AGETU et TOGOPROM ont été récemment dissoutes ; la SITO -qui a réussi sa Cité de l'Union, près de l'aéroport- récupère les débris. Sur ces questions, voir Jean Rivelois : "Planification urbaine et développement : le cas de Lomé", Paris, ORSTOM, 1984, 184 p.
- (4) De façon très significative, les terrains y sont -en ce moment même- concédés à un prix modéré (2.400 m² à 750 F le m², soit 1,8 million), mais avec l'exigence d'un investissement immobilier très sélectif (50 millions). Actuellement, ce n'est pas la ruée sauvage pour obtenir ces lots.
- (5) Les indemnisations -en argent pour les bâtiments, en lots pour les terrains- sont toujours en cours de négociation.
- (6) Les résidents titulaires recevant 200 000 F et un titre foncier dans le "Nouveau Zongo", un terrain (partiellement) aménagé dans les terrains marécageux de la vallée du Zio, à 15 km de Lomé. Sur ce problème, cf. Michel Agier : "Commerce et Sociabilité, le Zongo de Lomé", Paris, ORSTOM, 1983, 318 p. (pp. 79 et sqq.).
- (7) On y a bâti les sièges -somptueux- de la Banque Ouest-Africaine de Développement et de la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie. Un troisième building, non moins monumental, est prévu pour le Fonds de la CEDEAO.

commerçants musulmans, réputés riches et étrangers (ce qui n'était pas nécessairement vrais), mais voir agir les bulldozers en pleine ville est toujours un traumatisme : "si l'on fait cela aux Haoussa (supposés puissants), pourquoi pas à nous ?".

En août 1983, les autorités décidèrent -pour des raisons politiques- d'expulser de même les 2 ou 3.000 résidents de la Zone industrielle (en particulier les pêcheurs ghanéens et leurs femmes, sécheuses et vendeuses de poisson, qui vivaient le plus près possible du port), puis, en octobre, les 5 ou 6.000 habitants du "triangle d'Akodessewa" qui avaient occupé, à partir des années 1976-78, la partie occidentale de la Zone Industrielle et Portuaire, inutilisée. Officiellement, il s'agit d'un terrain domanial -mais, on l'a dit, celui-ci n'a jamais été régularisé dans les formes : il y avait, parmi les expulsés, de véritables autochtones et des gens qui avaient acheté en toute bonne foi le terrain à ceux-ci. Voir casser la maison où ils avaient investi une vie entière d'économies est un drame humain dont les victimes, éparpillées dans des hébergements de fortune à Akodesséwa-Kpota et au-delà, n'arrivent pas à se remettre (1).

Si justifiées qu'elles puissent être quant à l'intérêt collectif de la ville, ces interventions brutales de l'Etat sont donc perçues par la population comme un "fait du Prince" imprévisible et terrifiant.

*

* *

Pourtant, il faut bien que les pouvoirs publics interviennent : Lomé, depuis une quarantaine d'années, s'est développée spontanément, et néanmoins (ou grâce à cela ?) harmonieusement. Cela a été possible jusqu'au seuil actuel du demi-million d'habitants ; cela le restera-t-il désormais, en allant vers le million puis en le dépassant (sans doute dans dix ans, c'est-à-dire après-demain) ? L'évolution de Lomé a produit, dans les quartiers récents, un effet positif : la "démocratie foncière" (où chacun a pu acquérir son terrain, sans véritable spéculation) et un autre négatif : le gaspillage d'espace (15 habitants par hectare en moyenne dans la périphérie, ce qui rend inextricables les problèmes d'équipement et d'infrastructure). Comment conserver le premier en rectifiant le second ?

Une solution simple, efficace et peu douloureuse semble être une politique fiscale appropriée. Imposer de façon lourdement progressive les

(1) Voir travaux en cours de E.Y. Gu-Konu et d'Alain Marie.

terrains accaparés par un même propriétaire dissuaderait toute velléité de spéculation, au moment où les zones accessibles deviennent rares (1). Moduler la pression fiscale en fonction du taux d'occupation des parcelles pousserait à une densification rapide qui permettrait de maintenir la croissance démographique sans poursuivre l'explosion spatiale (2). Mais cette politique -fructueuse pour l'Etat et pour la Municipalité- exigerait une connaissance exacte de la propriété foncière dans l'agglomération, et, pour le moment, le cadastre de Lomé est en panne.

(1) Cela aiderait également beaucoup à la solution des litiges sur les terrains prêtés ou loués.

(2) Les quartiers antérieurs à 1970 ont (en 1981) une densité moyenne de 120 hab/ha, les autres de 30. Conduire ces derniers au chiffre des premiers correspond à un doublement de la capacité de peuplement de la ville entière.