

TOGO

Revue du secteur foncier en milieu urbain et péri-urbain

Mettre le marché foncier au service d'un développement efficient et inclusif du Grand Lomé



© 2019 The World Bank
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org

Some rights reserved

This work is a product of the staff of The World Bank. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

All queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	6
Préambule	7
RESUME EXECUTIF	9
1 Eléments de contexte	19
2 Un marché foncier dans le grand Lomé hors de controle	22
2.1 A Lomé, un étalement urbain effréné contribuant à un faible accès aux services urbains.....	24
2.2 Une sécurité foncière insuffisante du fait de l’informalité.....	26
3 Régime et organisation du foncier au Togo.....	28
3.1 l’informalité légitimée par le régime foncier coutumier	29
3.1.1 Une situation de dualisme entre droit de propriété privée et droits coutumiers confirmée au cours de l’histoire moderne du Togo.....	29
3.1.2 Un droit foncier coutumier entre culture et marchandisation.....	30
3.1.3 L’informalité comme source de conflit en milieu urbain.....	31
3.2 Le droit moderne trop contraignant pour une majorite de la population	32
3.2.1 L’immatriculation, le graal pour formaliser et authentifier les droits fonciers et transactions	32
3.2.2 Des procédures longues et couteuses ou peu sécurisées	33
3.2.3 L’expropriation : un outil mal perçu et peu utilisé.....	35
3.3 Le droit coutumier à la limite du formel.....	36
3.3.1 Le plan parcellaire de la réquisition d’immatriculation comme soubassement du « 3 tampons »	36
3.3.2 Consécration du Livret foncier : vers une meilleure gestion du foncier de tenure coutumière ?	37
3.3.3 Bien que sanctuarisé dans les textes, l’accès des femmes à la terre encore limité	37
3.4 Des institutions faibles et des conflits fonciers en augmentation.....	40
3.4.1 Importante refonte du cadre institutionnel	40
3.4.2 Les mécanismes de résolution des conflits fonciers.....	41
3.5 Une fiscalité foncière potentiellement contreproductive	42
4 Un urbanisme obsolete en decalage avec les realites de marche.....	44
4.1 Le lotissement déterminant des droits fonciers formels en milieu urbain.....	44
4.2 La réglementation urbaine au service du lotissement clandestin.....	45
4.2.1 Le lotissement : aboutissement d’une longue série d’outils de planification urbaine.....	45
4.2.2 Vide réglementaire s’appliquant au péri-urbain.....	48

4.2.3	Des normes d'urbanisme peu denses et donc peu économiques	49
4.2.4	Des intermédiaires peu scrupuleux	50
4.2.5	Une politique favorable à la régularisation des lotissements clandestins	50
4.3	Vide fonctionnel en matière de programmation de l'aménagement urbain	51
4.3.1	Cadre institutionnel incomplet	51
4.3.2	Outils opérationnels et financiers inexploités et insuffisants.....	54
5	Recommandations et menu d'actions	56
5.1	Aperçu des initiatives et interventions dans le secteur foncier	56
5.1.1	Expériences passées en lien avec l'information géographique et le foncier.....	56
5.1.2	Expériences en cours	57
5.1.3	Intervention dans le cadre des projets de la Banque mondiale	58
5.2	Quelques principes de cadrage.....	58
5.3	Faire de la sécurisation foncière une priorité	59
5.3.1	Réaffirmer la politique foncière nationale.....	59
5.3.2	Mettre en œuvre le cadre légal, expérimenter les innovations et simplifier les procédures	59
5.3.3	Moderniser l'administration foncière.....	61
5.3.4	Renforcer les capacités et développer les formations aux métiers du foncier	64
5.4	Maitriser l'urbanisation et freiner l'étalement urbain	64
5.4.1	Contrôler le périurbain pour y empêcher la production de lotissements clandestins	64
5.4.2	Faciliter la production des lotissements formels.....	65
5.4.3	Inciter à la densification du Grand Lomé	67
5.4.4	Renforcer la chaîne opérationnelle de l'aménagement urbain.....	68
5.5	Améliorer la coordination des acteurs.....	70
	BIBLIOGRAPHIE	74
	annexe : LES INSTITUTIONS ET ACTEURS DU FONCIER AU TOGO.....	75
5.5.1	Des institutions centrales et leur services déconcentrés au cœur de l'exercice des fonctions foncières et domaniales.....	75
5.5.2	Les collectivités locales, un rôle encore très théorique, excepté dans la zone de Lomé ...	78
5.5.3	Les collectivités traditionnelles ou chefferies traditionnelles sont au cœur du dispositif.	78
5.5.4	Un secteur privé riche en métiers liés au foncier mais peu organisé ou régulé.....	79
5.5.5	Un dispositif de commissions, bureaux, conseil et agence à mettre en place	80

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Carte 1: Situation géographique du Togo	19
Carte 2: Extension péri-urbaine le long des axes routiers et évolution entre 2015 et 2018 après l'aménagement de l'axe Nord de Lomé.....	24
Carte 4: Faible mise en valeur des lotissements à l'Ouest de Lomé.....	25
Carte 3: Anticipation de l'urbanisation du Grand Lomé	25
Carte 5: Localisation des transformateurs dans le Grand Lomé.....	26
Carte 6: Les zones approuvées à Lomé.....	47
Carte 7: Zones urbanisées et zones urbanisables à l'intérieur du nouveau périmètre du Grand Lomé (en cours d'approbation)	49
Carte 8: La pratique des recasements	53
Tableau 1: Densités dans les centres urbains (hab/ha)	25
Tableau 2: Nombre de titres fonciers délivrés par la DADC	34
Tableau 3 : Nombre de plans parcellaires traités pour les visas 3 tampons dans les différents services ..	34
Tableau 4: Comparaison des coûts officiels (en FCFA) actualisés en 2018 des procédures de lotissement pour un terrain théorique de 5 hectares produisant 42 parcelles	48
Tableau 5 : Récapitulatif de l'habitat planifié dans le périmètre urbain du Grand Lomé (ADJAMAGBO, 2016)	53
Tableau 6: Feuille de route sur 5 ans	71
Encadré 1: Snapshot du Grand Lomé.....	22
Encadré 2: Principales dates du cadre réglementaire du droit foncier	28
Encadré 3: Le Code Foncier Domanial en quelques chiffres.....	29
Encadré 4: Quelques innovations intéressantes au regard des enjeux sociaux et économiques contemporains	39
Encadré 5: Principales dates de la législation urbaine.....	44
Encadré 6: Principaux investissements routiers réalisés par l'Etat dans le Grand Lomé	52
Encadré 7: Enregistrement foncier systématique	61
Encadré 8: Une agence pour le foncier rural en Côte d'Ivoire.....	62
Encadré 9: Exemples de transformation digitale dans la gestion cadastrale	62
Encadré 10: Innovation expérimentale à Montpellier, France.....	63
Encadré 11: Phaser l'urbanisation ?	66

REMERCIEMENTS

La revue du secteur foncier urbain et péri-urbain au Togo a été réalisée par une équipe dirigée par Alexandra Le Courtois (spécialiste en développement urbain) et composée de Claire Galpin (spécialiste principal du foncier), Francois deckon (consultant en droit foncier), Pascal Tchini (consultant en urbanisme) et Rémi Legendre (consultant en gestion foncière).

La préparation de ce rapport, avec notamment l'échange d'opinions et le partage de données, a été le fruit d'une collaboration avec les agents du Ministère de la Ville, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Salubrité Publique, du Ministère de l'Economie et des Finances à travers l'OTR et la Direction Domaniale, de la Direction de l'Aménagement et de l'Equipement Rural, de l'administration territoriale et de la Commune de Lomé, ainsi qu'avec les collectivités traditionnelles du Grand Lomé. L'équipe est également profondément reconnaissante pour les orientations et les avis reçus de représentants des agences et organismes professionnels qui ont participé aux missions et ateliers techniques.

Toute la gratitude des membres de l'équipe va aussi à leurs collègues qui ont bien voulu procéder à une revue qualité du rapport provisoire et partager des commentaires et recommandations. Il s'agit de André Teyssier (spécialiste principal du foncier), Annie Gapihan (spécialiste en développement urbain) et Thierry Yogo (économiste principal). Le Département Foncier, le Département Développement Urbain et la Direction Pays ont fourni des orientations et un soutien important tout au long du travail de recherche, notamment Jorge Munoz (responsable de secteur), Sylvie Debomy (responsable de secteur), Joelle Dehasse (responsable pays) et Hawa Cisse (représentante résidente).

L'équipe tient à remercier l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) pour avoir contribué partiellement au financement de cette étude dans le cadre de leur programme sur le foncier, ainsi que le Millenium Challenge Corporation pour les échanges techniques répétés tout au long de la préparation de l'étude.

Esinam Hlomador (assistante de programme) et Harendé Kpango (assistante de programme) ont fourni l'assistance administrative requise.

PREAMBULE

Cette étude entre dans le cadre des revues foncières engagées dans plusieurs pays par la Banque Mondiale. Ces revues foncières visent à faire un état des lieux de la politique et de l'administration foncière et à identifier les enjeux et les contraintes pour le secteur. Au démarrage de cette étude au Togo, le Millenium Challenge Corporation préparait déjà un projet de réforme foncière portant sur le domaine rural avec l'objectif d'accélérer la productivité agricole, projet qui a été effectivement signé début 2019. Dans ce contexte opérationnel, la présente étude s'est intentionnellement limitée à la question urbaine – et périurbaine – et notamment au cas de Lomé où toutes les problématiques foncières sont exacerbées du fait de la pression démographique et économique à l'œuvre dans la capitale togolaise. Pour cela, l'analyse des dynamiques foncières, à travers des études de cas, a porté uniquement sur le Grand Lomé et ses environs. Ainsi, les problématiques identifiées ne se retrouvent donc pas nécessairement dans les autres villes togolaises. Mais cela n'empêche pas la pertinence des recommandations pour les autres villes étant donné que l'analyse de la réglementation et des procédures, largement centralisée comme le montre l'étude, est générale à l'ensemble du territoire national.

Pour approfondir la question du foncier urbain et péri-urbain, l'étude a procédé à une revue approfondie du régime et de l'organisation foncière au Togo ainsi que du domaine de l'urbanisme. L'analyse a confronté la réglementation aux pratiques réellement en place et a tenté de mettre l'accent sur les contradictions et décalages avec le contexte socio-économique du pays actuel. Compte tenu du budget de l'étude, deux sujets ont été écartés de l'étude. Premier sujet écarté, la question de la fiscalité foncière n'a été abordée que brièvement. Il s'agit bien entendu d'un aspect important du secteur foncier. Une étude de la Banque mondiale de novembre 2018 sur la fiscalité a aussi abordé cet aspect, sans rentrer non plus dans une analyse approfondie. La présente étude s'est donc limitée à présenter de grands constats. Deuxième sujet écarté, la dynamique des prix du marché foncier n'a pas été analysée du fait de l'absence de données facilement accessibles. Une analyse des prix permettrait de mieux cerner spatialement les pressions foncières et l'abordabilité du marché.

Afin de contribuer au débat et d'appuyer les politiques du gouvernement, l'étude propose d'apporter une vision pratique de la problématique du foncier urbain et de consolider des recommandations politiques axées sur l'impact, selon qu'il soit rapide ou lent, limité ou important. La méthodologie a cherché à bien appréhender le contexte local. Les travaux ont ainsi porté sur une analyse de terrain axée sur la collecte de données nouvelles, notamment sur les lotissements, ainsi que sur la comparaison aux expériences internationales. En parallèle, l'analyse a bénéficié de l'expertise locale, notamment sur les domaines du droit foncier et de l'urbanisme. Enfin, les résultats de l'étude ont été discutés dans le cadre d'une réunion de travail le 18 janvier 2019 et débattus plus largement le 9 mai 2019 à l'occasion d'un atelier technique présidé par Mme Koko Ayeva, Ministre de l'Urbanisme, en présence de Mme Hawa Cissé, Représentante Résidente de la Banque mondiale, de manière à affiner les recommandations aux attentes et réalités des acteurs.

Cette étude intervient à un moment opportun où le gouvernement du Togo a adopté un nouveau Code Foncier en juillet 2018 et prépare les décrets d'application qui en découlent. Les recommandations pourront donc être reprises directement par le gouvernement dans le cadre de cette réforme réglementaire et institutionnelle. Bien entendu, certaines recommandations proposent des changements profonds de paradigme qui touchent à la culture professionnelle et sociale de la question foncière, ce qui peut faire l'objet d'un long processus de consultation et sensibilisation. Des moments d'échange seront importants tout au long de ces réformes pour sensibiliser les acteurs aux ruptures qui seront nécessaires

pour amener un vrai changement dans le secteur foncier. En parallèle, il sera aussi essentiel que les professionnels, notamment ceux de l'administration, puissent prendre connaissance des bonnes pratiques internationales à l'occasion de voyages d'étude et engagent des opérations pilotes pour tester l'application des recommandations. Ces efforts permettront de rendre les propositions concrètes et de démystifier certaines idées préconçues.

RESUME EXECUTIF

Le Togo a connu une forte croissance économique dont la poursuite devra être soutenue par l'amélioration du secteur foncier. La croissance économique de plus de 5% annuellement depuis 2009 est parmi les meilleurs du continent. Cette évolution s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté qui demeure cependant élevée à environ 55% (2015). La ville de Lomé a été l'un des piliers de ce développement, servant de base arrière au Port de Lomé, principal moteur de l'économie du pays. Le PNB 2018-2022 entend poursuivre ces efforts et renforce la part accordée à la logistique et par là-même la position des villes. La question foncière sera déterminante pour la réussite de cette politique, tant par son rôle dans la fourniture d'un habitat décent et abordable, que par sa contribution au développement des investissements des acteurs économiques, petits, moyens ou grands.

Dans le cadre de cette politique du gouvernement et des dynamiques de marché, il est attendu que la croissance démographique du Grand Lomé se poursuive. Déjà, la ville a connu une croissance de 5% par an ces dernières années, l'amenant à plus de 2 millions d'habitants, soit plus d'un quart de la population. Cette population pourrait plus que doubler d'ici 2035 sous l'effet de la natalité et de l'afflux d'une population à la recherche d'emploi, résultant en une demande nouvelle de 47'000 logements par an. Or Lomé ne pourra être compétitive sur le marché international qu'à condition que le cadre de vie propice qu'elle offre, notamment en termes de mobilité et de logement, reste accessible à la main d'œuvre.

Pour répondre à ces enjeux, le gouvernement a déjà engagé dès 2017 un programme de réforme du secteur foncier qui commence à porter ses fruits. Il a adopté son premier Code Foncier et Domanial en juillet 2018, qui repose sur une compilation des textes antérieurs à laquelle s'ajoutent quelques innovations. Il s'agit donc d'un Code à droit constant. En parallèle, il a entamé la modernisation des services cadastraux et de la conservation foncière, avec notamment la numérisation de plus de 99% des titres fonciers, la dématérialisation ainsi que la réduction des délais de certaines procédures. Ces efforts ont permis au Togo de faire un bon dans le Doing Business 2019 passant de la 182^e place à la 127^e place pour l'indicateur relatif à l'enregistrement d'une propriété. Mais le gouvernement doit poursuivre les réformes dans le champ des droits coutumiers et de la planification et gestion urbaine pour accompagner une croissance économique efficace et inclusive.

Un marché foncier hors de contrôle

Malgré une diversité des produits d'habitat, l'accès à la propriété reste réservé à une partie limitée de la population. Bien que les acteurs institutionnels, publics et privés, reproduisent depuis plusieurs décennies une même idée du logement qui correspond à une maison individuelle installée sur une parcelle de 600m², le marché s'est adapté à la réalité socio-économique des ménages amenant à une diversification des produits permettant une meilleure abordabilité de l'ensemble de la population. Finalement, ce sont 75% des ménages urbains qui vivent dans un bâtiment collectif (2010) – une maison à plusieurs logements – construit sur un bout de la parcelle de 600m², qui a été divisée en 2, 3, ou 4 lots. Mais ces ménages sont en majorité – à 52% (2010) – locataires de ces logements. Et bien qu'un marché locatif soit important dans une agglomération urbaine comme Lomé où 18% des ménages ne comptent qu'un individu et où la pauvreté est de 40%, cette forte prédominance traduit une situation subie pour une partie de la population.

Le marché foncier de Lomé est marqué par un étalement urbain spectaculaire, lié à une forte surproduction foncière et résultant en un faible accès aux services. La production de lotissements clandestins est effrénée et s'étale toujours plus loin de la zone centrale où se concentrent les activités économiques et les administrations, facilitée par les grands axes routiers qui sortent de la ville. Au contraire, le taux de mise en valeur de ces lotissements est faible, au plus 60-70% dans des lotissements

créés il y a 10-15 ans ou plus et de l'ordre de 20% dans les zones les lotissements les plus récents. Cette faible densité (69 habitants par hectare en moyenne, et jusqu'à 12 habitants par hectare dans les zones faiblement mises en valeur) génère des besoins d'infrastructures qui dépassent les capacités des autorités publiques, résultant en un déficit d'accès aux services et un cadre de vie précaire. C'est aussi la mixité fonctionnelle (activités de proximité, activités de bureau, petites industries, etc.) qui pâtie de ce même manque d'infrastructure et de densité. Malgré le faible niveau de service, le maillage viaire secondaire est bien développé et cohérent, ce qui pourra faciliter la mise à niveau future des quartiers.

Le marché foncier est doublement marqué par une forte insécurité foncière, y compris sur les titres fonciers dûment enregistrés. Le contentieux foncier semble ainsi largement répandu à tous les niveaux du marché. 76% des litiges devant les cours et tribunaux au Togo sont fonciers¹ et concernent plus particulièrement Lomé. L'informalité prévaut avec un nombre très limité de titres fonciers enregistrés dans le pays (46'000 comparés à 570'000 ménages en milieu urbain). La propriété foncière informelle tend ainsi à s'établir par le marquage physique du terrain acquis, par exemple avec la construction d'un mur de clôture. Mais l'insécurité foncière liée au titre foncier légal existe aussi, et se traduit notamment par des prix de vente légèrement supérieurs au marché informel. Cette insécurité limite l'accès au financement bancaire et réduit donc le potentiel d'investissement immobilier.

Régime et organisation du foncier

Le régime foncier togolais s'appuie sur une cohabitation du droit moderne avec le droit coutumier que le nouveau code tente de mieux encadrer. Contrairement à ses voisins, le Togo reconnaît la propriété coutumière du sol et n'a jamais appliqué la présomption de domanialité sur le foncier non immatriculé, hormis sous certaines conditions. Ainsi, la terre appartient aux Collectivités coutumières. Mais le droit moderne écrit et aujourd'hui codifié doit s'articuler aux règles foncières coutumières souvent fondées sur l'oralité. Le nouveau code foncier et domanial s'évertue donc à encadrer la constatation des droits coutumiers au travers du livret foncier, qui établit certaines dispositions spécifiques à remplir. Cette évolution vise à guider la reconnaissance des droits coutumiers vers l'écrit et à améliorer ainsi la traçabilité vis à vis des tiers.

Mais le droit coutumier est mis à l'épreuve de l'urbanisation et de la marchandisation des terres, favorisant le développement de l'informalité. Dans le droit coutumier, l'appropriation foncière coutumière est traditionnellement collective. La gestion est assurée hiérarchiquement par plusieurs niveaux de la structure sociale coutumière, du chef traditionnel héritier du fondateur au ménage bénéficiaire du lopin de terre. Le contrôle de l'accès à la terre est principalement exercé par les autorités foncières coutumières. Mais le droit foncier coutumier n'est pas figé et évolue en permanence selon les dynamiques sociales, politiques et économiques. Sous la pression foncière en zone urbaine et périurbaine (mais aussi en milieu rural), le droit coutumier a donc peu à peu évolué vers plus d'individualisation de la gestion des terres. Le culte de la propriété individuelle, gage de la réussite sociale et l'introduction du droit moderne ont fini par normaliser la marchandisation des terres. Mais les mécanismes de transactions utilisés contournent les procédures coutumières et rendent ces transactions illégales. Bien entendu, cette transgression des règles n'est pas la seule cause de l'informalité. La capacité d'absorption des institutions à constater les droits, mais également à contrôler et sanctionner, est insuffisante face à la forte demande.

L'authentification des droits fonciers modernes reposent en premier lieu sur l'immatriculation dont la procédure est longue et détourne les acquéreurs de la formalité. Le décret du 24 juillet 1906 portant organisation de propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française permet la mise en œuvre simple de la procédure d'immatriculation. Mais

¹ <http://lacourdappeldelome.com/avis-14/>

de nombreuses pratiques administratives ont rendu la procédure complexe et coûteuse pour passer par toutes les étapes suivantes : (i) réalisation d'un plan parcellaire, (ii) publicité au JO de la réquisition, (iii) bornage, (iv) publicité au JO de la clôture du bornage, et (v) délai de forclusion. Cette procédure aboutit ensuite à la création d'un titre foncier et à son enregistrement au livre foncier. Le coût de l'enregistrement pour le TF est estimé à 10% à 15% de la valeur vénale du terrain. De ce fait, l'immatriculation est une procédure utilisée par une très faible partie de la population.

En parallèle, l'informalité s'est dotée d'une organisation efficace à la marge de la formalité. Il existe sous une apparence de désordre, des auto organisations et auto règlementations mises en place au fil du temps de façon empirique par les individus et les groupes. Le certificat dit des trois tampons est le document administratif que les citoyens reconnaissent comme sécurisant leur occupation. Plus de 20'000 dossiers sont ainsi traités tous les ans. Il s'agit d'un plan parcellaire ayant reçu le visa de 3 institutions (i) un géomètre agréé, (ii) le service de l'urbanisme en milieu urbaine ou de la Direction de l'Aménagement, de l'Équipement et de la Mécanisation Agricole en milieu rural et (iii) du service du Cadastre. La reconnaissance des capacités de ceux qui par nécessité s'organisent, doit aider à construire de nouvelles règles urbaines dans lesquelles le social, l'économique et le politique travaillent ensemble. D'ailleurs, le certificat des « 3 tampons » est reconnu comme un point de départ pour la régularisation des droits. Pour cela, l'acheteur doit engager une procédure judiciaire de confirmation de vente suite à quoi le tribunal demande l'immatriculation au nom de l'acheteur.

Mais les insuffisances du cadre réglementaire pour le certificat dit 3 tampons et d'outils de mise en cohérence avec l'immatriculation est source de conflit. Une faiblesse intrinsèque de ce plan parcellaire est le défaut de géoréférencement qui ne permet pas une localisation précise. Cette remarque semble s'appliquer également aux documents graphiques annexes au Titre foncier. Une autre faiblesse est un archivage chaotique voire inexistant des plans parcellaires dans les 3 services en charge de leur délivrance. Le Code impose l'actualisation et la mise à jour régulière de la documentation foncière et la maîtrise de son système foncier. Mais cette maîtrise est dépendante, notamment, des équipements et des outils mis à la disposition des institutions foncières, qui en font défaut actuellement.

Enfin, il convient de noter que la fiscalité foncière est potentiellement contreproductive de la sécurisation des droits fonciers. Puisque l'assiette repose sur le Cadastre fiscal, seuls les propriétés enregistrées au Livre Foncier peuvent théoriquement être imposés. En 2017, la taxe sur la propriété bâtie était estimée à 0,04% du PIB, bien en deçà des résultats d'autres pays de la région. Le total des droits d'enregistrement était quant à lui estimé à 0,44% du PIB pour 2017. Un programme d'activités en cours vise à augmenter l'assiette de ces taxes et faciliter le prélèvement.

Un urbanisme obsolète en décalage avec les réalités du marché foncier

La réglementation urbaine au service du lotissement clandestin

En milieu urbain, le lotissement est déterminant des droits fonciers qui sont obligatoirement formels. Dans le cas d'un terrain urbain, la délivrance d'un titre foncier est conditionnée à la régularité de l'opération de lotissement créant la parcelle concernée, même si les autorités administratives contournent parfois cette exigence. D'ailleurs, la création de parcelles de moins de 340m² n'étant pas autorisée dans les lotissements, sauf cas particulier, la majorité de propriétaires qui sont dans ce cas de figure se trouvent donc dans l'illégalité. La complexité de la procédure de lotissement réglementaire rajoute donc aux contraintes précédemment listées à l'enregistrement des droits fonciers.

Le lotissement réglementaire est une simple opération foncière pourtant longue. Dans la réglementation togolaise, le lotissement est assimilé à une procédure foncière, ni plus ni moins. C'est très différent du *lotissement* prévu dans d'autres pays. Le Plan d'Urbanisme de Détail (PUd) est un outil

d'urbanisme permettant d'approuver les zones qui sont ouvertes à l'urbanisation. En pratique, le PUD établit en détail l'emplacement de toutes les réserves administratives et du réseau viaire tandis que le lotissement se résume au bornage et au plan d'exécution. Malgré cela, la procédure de lotissement dure 30 mois, dont une phase de 11 mois qui s'apparente à la procédure des « 3 tampons ». A l'issue des 30 mois, le lotissement est soumis à autorisation du ministre des travaux publics.

Mais le lotissement dépend aussi d'autres outils de planification urbaine qui sont longs à préparer et mal encadrés. Ainsi, le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU), premier outil, définit le périmètre urbain et les règles générales d'urbanisme. La préparation du nouveau SDAU pour le Grand Lomé a démarré en 2016 et n'avait toujours pas été approuvé en février 2019. Pendant ce temps pourtant, la croissance de l'agglomération ne s'est pas arrêtée. Au SDAU suit le Plan d'Urbanisme de Détail (PUD). Ce document directif ne fait l'objet d'aucun cadre réglementaire et est pourtant déterminant des zones ouvertes à l'urbanisation, appelées au Togo *zones approuvées*. Cela fait des années qu'aucun PUD n'a été réalisé. Les critères et procédures pour la détermination des zones devant faire l'objet d'un PUD n'existent pas et laisse donc la place aux opérations dérogatoires, qui sont des lotissements/PUD groupés, qui peuvent fonctionner pour les grandes opérations, mais pas pour les petites. Ces pratiques encouragent donc d'autant plus les propriétaires qui ne se trouvent pas dans les zones approuvées à avoir recours aux lotissements clandestins. A cela s'ajoute d'autres dysfonctionnements comme par exemple l'absence de superposition entre les propriétés coutumières et le PUD, obligeant à prévoir des contreparties foncières, qui ajoutent à la complexité de la procédure.

En parallèle, le milieu péri-urbain est marqué par l'absence de règles adaptées à son usage. Dans l'attente du nouveau SDAU, le périmètre du PUD de 1981 continue de s'appliquer et ses 17'400 hectares sont déjà largement dépassés par l'urbanisation. C'est donc sur du foncier rural que s'opère l'extension urbaine de l'agglomération ; et c'est aux règles du domaine rural que le droit foncier doit se conformer. En d'autres termes, il n'y a pas de règle liée à l'usage du sol. La production de lotissements clandestins, quasi légale, prolifère. Ainsi de 2012 à 2017, le service Agrofoncier a traité plus de 76'000 dossiers dans la procédure des 3 tampons, une majorité autour de Lomé, tandis que le service de l'urbanisme n'en a traité que 28'000.

Dans un contexte aussi complexe, le lotissement clandestin est facilité par des intermédiaires peu scrupuleux. Souvent agissant dans le domaine formel, ces intermédiaires appliquent des standards et règles quasi formelles. Ainsi, les lotissements clandestins respectent souvent les mêmes standards en termes de voirie et de parcelles. Par contre, aucune réserve administrative n'est prise en compte. Ces intermédiaires se positionnent comme les savants et interviennent à plusieurs niveaux de la procédure et de la commercialisation. Pour l'opération stricto sensu, il est souvent rémunéré en nature à hauteur de 10% des lots produits.

Vide fonctionnel en matière de programmation de l'aménagement urbain

Passer les outils de planification urbaine (SDAU, PUD, lotissement), il n'existe aucun cadre institutionnel et financier cohérent pour leur mise en œuvre. En fait, le domaine urbain fait l'objet d'un vide institutionnel pour ce qui concerne la programmation des investissements et leur coordination. En dehors des concessionnaires (eau et électricité), la responsabilité pour la voirie et le drainage, et surtout la responsabilité de la coordination de tous ces investissements n'est pas clairement établie. Le même vide existe quant au financement de l'aménagement. Il n'y a aucune source de financement récurrente dédiée à l'aménagement urbain. La commune de Lomé réalise quelques investissements mineurs. De même certains ministères sectoriels investissent en fonction des budgets alloués. Ou encore des projets bailleurs interviennent. Tout cela se fait essentiellement en rattrapage sans règle établie.

Les réserves administratives prévues dans la législation est le principal outil tangible d'aménagement urbain, mais il est complètement délaissé par l'administration, auquel s'ajoute la fiscalité foncière peu transparente. Les lotisseurs sont redevables de 50% du foncier nu à l'Etat, que ce soit en voirie ou en réserve administrative (RA). Les RA sont censées faciliter l'équipement des quartiers, par exemple en infrastructure scolaire ou sanitaire. Mais même dans les lotissements réglementés, l'Etat ne sécurise pas ses RA, qui sont découpées et vendues à usage d'habitat (sans savoir qui procède à la vente). Davantage, le taux de 50% prévu pour usage public est largement supérieur aux standards internationaux actuels. Une rationalisation de ces espaces pourrait permettre de libérer des terrains qui pourraient constituer un domaine privé commercial, permettant de créer des revenus pour l'Etat qui seraient réinjectés dans le secteur. En matière de fiscalité foncière, les recettes fiscales restent faibles par rapport au potentiel. Mais au-delà des recettes, de manière générale l'utilisation qui en est faite n'est pas préétablie et la redistribution aux communes n'est pas transparente et ne permet pas de vérifier que la moitié des 8,3 milliards FCFA de recettes aient été effectivement reversée aux communes (et aux Préfectures).

A cela s'ajoute la quasi absence d'acteurs professionnels de l'aménagement foncier, qu'ils soient publics ou privés. Il n'y a plus d'acteur public depuis la fermeture de l'Agence d'Equipement des Terrains Urbains (AGETU) en 1984. Et seuls deux opérateurs privés ont pu être identifiés sur des opérations actuelles d'habitat planifié². Finalement, ce sont les propriétaires coutumiers qui s'associent à un professionnel géomètre/topographe du milieu pour réaliser leur opération. La faiblesse du secteur privé semble être liée en premier lieu à la faible sécurité foncière et à la lenteur des procédures qui nécessitent des immobilisations financières de longue durée, et donc un capital d'entrée possiblement important. D'autre part, les normes d'urbanisme, directives (taille des parcelles, recul de façade, réserves administratives, etc.), laissent peu de place à l'économie de marché et rechérissent les coûts des opérations réglementaires qui ne seraient probablement pas compétitives avec celles des lotissements clandestins.

Recommandations

Vu les dysfonctionnements majeurs du secteur foncier, tant administratifs que culturels et sociaux, des changements profonds seront nécessaires pour amorcer un virage visant à une contribution plus efficiente et inclusive au développement du Grand Lomé. Le principal mot d'ordre de cette nouvelle politique serait de ramener l'autorité publique dans le fonctionnement du secteur foncier pour que les coûts sociaux puissent mieux s'équilibrer avec les coûts individuels. Pour cela, les recommandations s'articulent autour de deux piliers : (1) Faire de la sécurisation foncière une priorité et (2) Maitriser l'urbanisation et freiner l'étalement urbain. Mais comme dans toute réforme foncière, la réussite de cette politique ne se fera sans un portage politique fort vu les intérêts particuliers de certains acteurs individuels ou économiques puissants.

Faire de la sécurisation foncière une priorité

Suite à l'adoption du nouveau code foncier et domanial en juillet 2018, il sera essentiel de poursuivre ces efforts avec d'une part la définition d'une politique nationale et d'autre part la mise en œuvre du cadre légal, notamment avec l'adoption des 18 décrets d'application. En particulier, une des priorités sera de clarifier certains pans du code et de pousser les innovations et la simplification des procédures pour un plus grand accès à la sécurité foncière. En particulier, 2 aspects liés devront recevoir une attention particulière et urgente :

Pour qu'une majorité de propriétaires puisse avoir accès à la propriété foncière, il est internationalement reconnu qu'une approche adaptée au besoin des citoyens de disposer d'un papier justifiant leur

² Il s'agit des opérations intégrant la construction de logements.

occupation se doit d'être souple, pragmatique et systématique. Cela signifie que les procédures doivent être simples à l'initiation de la démarche pour que chacun obtienne un papier officialisant son occupation foncière, puis avec le temps et chaque fois que cela est nécessaire ou pertinent, conduire vers le titre foncier. Dans le cas du Togo, de grands espoirs sont fondés sur la simplification et l'encadrement de l'obtention du plan parcellaire homologué au sein du Guichet Unique du Foncier (GUF) visant à réduire les délais et les coûts. Mais cela risque de ne pas être suffisant. En parallèle, une attention particulière pourrait être portée sur la **formalisation intermédiaire locale et systématique des droits fonciers coutumiers** afin de la rendre accessible au plus grand nombre.

Traditionnellement, **les chefferies et autorités coutumières** ont joué un rôle important dans l'attribution des droits fonciers et la gestion des conflits fonciers, repris dans le code foncier et domaniale. Pour faire face à la pression des marchés qui tend à réduire leur autorité, il conviendrait au contraire **de renforcer et d'encadrer leur rôle**.

L'amélioration de l'efficacité de l'administration foncière passera aussi par **la modernisation de ses services et de ses outils**. Cela passera en particulier par la poursuite des efforts de digitalisation des archives, en particulier des plans cadastraux (les titres fonciers étant réalisés presque en totalité) et de dématérialisation des procédures, mais aussi par la mise en place d'un système d'information foncière intégré et connecté. Il serait également utile de réaliser un inventaire exhaustif du patrimoine des collectivités traditionnelles et de leur possible démembrement au pourtour des zones urbaines pour clarifier l'occupation en anticipation de la future urbanisation, et de poursuivre le recensement en zone urbaine, sur les propriétés bâties, mais aussi sur les propriétés non bâties qui représentent une part importante de la ville. Le renforcement institutionnel sera aussi nécessaire pour mener à bien ces travaux, soit au sein de l'OTR ou bien de l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier prévue de le code, en prévoyant le rattachement de la Direction Domaniale pour une plus grande efficacité des services.

Maitriser l'urbanisation et freiner l'étalement urbain

La première urgence sera de **stopper la production de lotissements dits clandestins dans le périurbain**. Culturellement, l'Etat n'intervient pas dans la gestion de l'occupation du sol relevant des autorités coutumières. Cette approche a fonctionné dans un monde rural mais elle trouve des limites sous l'effet de l'urbanisation. Il conviendra donc de définir – en collaboration avec les communautés traditionnelles – les règles d'utilisation du sol au pourtour des grandes agglomérations qui favorisent un usage agricole et permettent contenir l'usage urbain autour des noyaux villageois. Au Togo, cela devra passer par l'établissement d'une taille minimale de parcelle – approprié à l'agriculture – applicable aux transactions. La création d'un périmètre géographique de la zone périurbaine permettrait par ailleurs de renforcer le contrôle de l'usage du sol et l'observation des dynamiques foncières par l'Etat.

En parallèle, il sera important **de faciliter la production des lotissements formels** pour réduire petit à petit l'incidence du lotissement clandestin. La production d'un lotissement formel est aujourd'hui fortement contrainte, notamment par une trop forte présence de l'Etat dans les procédures. L'Etat n'a pas les moyens d'appliquer les procédures de planification urbaine qu'il s'est imposé. L'expérience internationale montre qu'il a une marge importante pour la simplification des outils d'urbanisme et la réduction des délais, et pour donner davantage de flexibilité aux lotisseurs pour répondre au marché. Il est par contre du rôle des autorités publiques de sécuriser les droits fonciers publics, en particulier lorsqu'ils relèvent d'infrastructures structurantes qu'il est difficile de déplacer, rôle qui doit être renforcé. Pour ce qui relève du secteur privé, il est aujourd'hui dominé par l'amateurisme. Il sera important d'accompagner la professionnalisation des lotisseurs-aménageurs pour amener le secteur privé à une plus grande performance tout en cherchant de nouveaux modes de collaboration avec les propriétaires

coutumiers. Le recours à l'association foncière pourrait aussi faciliter ces nouveaux modes de production de lotissements.

Le contrôle de l'étalement urbain devra aussi s'accompagner d'une **incitation à la densification du Grand Lomé**. Densité n'est pas synonyme de bâtiments collectifs. Même avec l'habitat individuel ou semi-collectif, il est envisageable d'atteindre de plus grandes densités. Et les marges de manœuvre à Lomé sont importantes. Les standards d'urbanisme sont en effet obsolètes et devront être amendés pour mieux refléter les réalités socio-économiques de la ville, avec par exemple la réduction de la taille des parcelles, la construction verticale (1-2 étages) ou encore la maximisation des espaces à vocation publique. Les bâtiments collectifs auront aussi toute leur légitimité dans les zones stratégiques, et le renforcement de la politique sur la copropriété sera nécessaire (outils, service de conseils, etc.). Pour tous les propriétaires que l'on pourra qualifier de spéculateurs, des mesures incitatives pour mettre en valeur les parcelles non bâties seront par ailleurs très utiles, voir incontournables dans les années à venir, pour créer une nouvelle dynamique à l'intérieur de la zone urbanisée.

Enfin, les autorités doivent aussi assumer leur rôle dans la fourniture de services, afin d'accompagner le développement économique et social de la ville. Cela passera par le **renforcement de la chaîne opérationnelle de l'aménagement urbain**. En premier lieu, il faudra clarifier les rôles et responsabilités des institutions et notamment prévoir un rôle de coordination de l'aménagement urbain pour mettre en cohérence les programmes d'investissement des concessionnaires et autres acteurs publics. Et nerf de la guerre, il sera essentiel de mobiliser des ressources dédiées pour les services et infrastructures gratuites, et en premier lieu la voirie et le drainage. La fiscalité foncière pourra à ce titre faire l'objet d'une meilleure affectation, dans une approche vertueuse de satisfaction du contribuable. En plus, la réserve administrative pourra être repensée en tant qu'outil de captation de la valeur foncière. Par exemple, une utilisation commerciale pourrait générer des revenus qui pourraient être réinjectés dans l'aménagement.

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
<p>Politique Définir les orientations de la politique foncière</p> <p>(250-500K US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Conduire des études et des réunions pour explorer les problèmes et les sujets d'actualité du secteur foncier, afin de définir des orientations claires pour les 10-15 prochaines années sur les points suivants : Qui sécuriser ? Que sécuriser ? Comment sécuriser ? A quels coûts ? Créer un groupe de travail multisectoriel qui pilote la définition des orientations et la concertation. Organiser une concertation sur la politique foncière et sa feuille de route, qui décrira les objectifs, les moyens et le calendrier de mise en œuvre en accord avec le PND. 	<ul style="list-style-type: none"> Institutionnaliser la politique foncière concertée. Organiser une campagne de communication et de partage de connaissance auprès des acteurs du secteur foncier. 	<ul style="list-style-type: none"> Faciliter et mettre en application les dispositions de la politique foncière pour le secteur urbain.
<p>Juridique Développer le cadre réglementaire</p> <p>(350K à 1,5M US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Préparer et présenter au parlement les décrets et textes d'application prévus au Code Foncier et Domanial. Mener des études spécifiques sur les travaux de délimitation et de gestion des propriétés de l'Etat et des collectivités territoriales, l'enregistrement des droits fonciers coutumiers et des collectivités, l'expropriation, les conflits fonciers. Mener des études sur l'évaluation immobilière et les processus massifs d'évaluation foncière et immobilière dans une optique fiscale et patrimoniale. Préparer et voter un texte réglementaire ou législatif introduisant un outil simple d'utilisation qui permette de définir et d'établir le périmètre géographique de la zone périurbaine et les règles de gestion foncière qui s'y appliquent, y compris les règles qui s'appliquent aux mesures dérogatoires. Préparer et approuver des procédures simplifiées et un contenu rationalisé du PUd (sous forme de guide par exemple) compte tenu de l'urgence du calendrier de mise en œuvre du nouveau SDAU et tester ce nouveau cadre. Organiser un cadre de concertation avec le secteur privé pour mieux comprendre leurs 	<ul style="list-style-type: none"> Former et sensibiliser les professionnels de l'aménagement urbain (développeurs, urbaniste, etc.) aux nouvelles normes d'urbanisme et proposer des plans types. Encadrer la profession d'aménageur foncier et promoteur immobilier. Préparer une réglementation sur la copropriété. 	<ul style="list-style-type: none"> Etablir un Code de l'Urbanisme qui remette à plat l'ensemble de la réglementation en vigueur et propose des améliorations des standards qui s'adaptent à la réalité socio-économique des populations urbaines et incitent à la densification, et simplifie les procédures des outils de planification urbaine, en particulier sur le PUd (en tirant les leçons d'une première expérience) et le lotissement, par exemple en clarifiant les règles s'appliquant aux dérogations et en réintroduisant une dimension urbanistique.

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
	<p>contraintes et leur proposer des solutions adaptées.</p> <ul style="list-style-type: none"> Faire une étude de faisabilité sur l'application de la taxe sur la propriété non bâtie à partir d'une expérience test et définir les modalités de son application et les amendements réglementaires nécessaires. 		
<p>Institutionnel Renforcer le cadre institutionnel pour une e-administration efficiente et un meilleur service aux usagers (1-5M US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Faire une revue détaillée des rôles et responsabilités des acteurs publics investis dans la chaîne d'aménagement foncier, les clarifier, et proposer des mesures pour parer aux vides et contradictions. Faire une étude organisationnelle détaillée sur le renforcement de l'administration foncière au sein de l'OTR et de la Direction Domaniale et sur la création d'une structure spécifique (agence ou autres). 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place ou renforcer l'institution en place en charge des réserves administratives et introduire une autonomie de budget permettant une gestion plus rigoureuse du domaine privé de l'Etat. Mettre en œuvre les recommandations des études organisationnelles. Mettre en place des objectifs de performance et des outils de suivi pour l'ensemble des institutions concernées. 	<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre la mise en œuvre des recommandations des études organisationnelles.
<p>Opérationnel Moderniser l'administration foncière (10-25M US\$ pour une première phase)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Proposer une méthodologie d'enregistrement et de cartographie systématiques de tous les droits fonciers du Code foncier et domanial sur tout le territoire. Proposer une méthodologie de mise à jour et d'intégration de l'information foncière. Etudier la faisabilité d'un système intégré d'information foncière. Mettre en place des campagnes de communication et sensibilisation des bénéficiaires. Construire la méthodologie de participation des communautés traditionnelles. Etudier la faisabilité de mise en place d'un réseau de stations permanentes (CORS). Etudier la faisabilité d'un archivage organisé tant du point de vue analogique que numérique. Faire une étude sur la gestion judiciaire des conflits. 	<ul style="list-style-type: none"> Tester les méthodologies sur des zones pilotes. Acquérir l'imagerie numérique. Mettre en place un SIF intégré interreliant cadastre, domaine et conservation foncière. Mettre en place le système géodésique modernisé. Organiser le contrôle qualité des opérations foncières. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'efficacité des services de l'administration foncière pour assurer la transition numérique. Recenser tous les terrains dans le périmètre urbain de Lomé pour améliorer la gestion du foncier urbain (terrain individuel et des collectivités) – <i>en cours</i>.
<p>Encadrer les opérations d'aménagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> Définir les procédures pour immatriculer systématiquement les réserves administratives et les voies dans les lotissements réglementaires, et 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en œuvre l'immatriculation et l'enregistrement systématique du Domaine public et privé de l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place des indicateurs de suivi, spatialisés, de la performance du recouvrement des taxes foncières.

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
urbain et la fiscalité foncière (10M US\$)	<p>concevoir les outils de gestion du patrimoine foncier de l'Etat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Piloter la création d'une association foncière dans la cadre d'un aménagement urbain. • Mettre en place des outils permettant une meilleure information sur l'offre de parcelles et une communication plus facile entre les vendeurs et acheteurs potentiels. • Faire une évaluation de la collecte des taxes foncières et l'utilisation des ressources, et proposer des amendements visant à (i) améliorer l'assiette, notamment en introduisant des mesures permettant de collecter les taxes sur les propriétés non enregistrées, (ii) améliorer la traçabilité de l'utilisation des ressources et (ii) promouvoir un cercle vertueux d'amélioration du cadre de vie par les recettes de la fiscalité foncière pour encourager au paiement des taxes foncières par les contribuables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir une gestion rigoureuse du patrimoine de l'Etat. • Adopter les amendements à la réglementation sur la fiscalité foncière. • Mener des formations auprès des communes sur l'utilisation des ressources de la fiscalité foncière et lancer une campagne de sensibilisation auprès des contribuables pour encourager les contribuables à s'acquitter des taxes foncières. • Amender la réglementation relative à l'utilisation des réserves administratives pour favoriser la rationalisation de l'utilisation des RA et permettre la commercialisation des RA non utilisées. Prévoir des règles claires pour la commercialisation au juste prix des domaines privés de l'Etat, notamment prévoir les règles d'évaluation de la valeur foncière, et les règles d'utilisation des ressources financières issues de la vente du domaine privé. 	<ul style="list-style-type: none"> • A 5 ans, faire une évaluation des programmes lancés sur la gestion des RA, la mise en place des associations foncières, et la fiscalité foncière. • Définir et mettre en place les outils pour encourager la création des associations foncières.
Formation Créer les conditions et les compétences d'un environnement professionnel renforcé (5M US\$)	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer un plan de formation aux métiers du foncier et de l'urbanisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre le plan de formation interne à l'administration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place le plan de formation aux métiers du foncier. • Mettre en place le plan de formation aux métiers de l'urbanisme.

1 ELEMENTS DE CONTEXTE

Carte 1: Situation géographique du Togo



Situé sur le golfe du Bénin, le Togo est un petit pays de 56.790 km² présentant une grande diversité naturelle. Malgré sa petite taille (55 km seulement de façade atlantique et 150 dans sa plus grande largeur, 600 km du nord au sud), il compte des frontières avec trois pays distincts : le Bénin à l'est, le Ghana à l'ouest et le Burkina Faso au nord. Sur ce petit espace, la diversité naturelle est forte (littoral, plaines, plateaux, montagnes et vallées) malgré la dominance de la savane. Et deux grandes zones climatiques (subtropical et soudanien)³ couvrent le pays.

Pays faiblement développé, le Togo connaît toutefois un taux de croissance annuel de son produit intérieur brut (PIB) de plus de 5% depuis 2009⁴. L'agriculture tient toujours une place prépondérante avec deux tiers de la population des Togolais qui en vivent et des productions agricoles qui fournissent plus du tiers du PNB. Mais les revenus phosphatiers et les emprunts internationaux ont permis de grands travaux d'infrastructure, dont le Togo semble aujourd'hui tiré profit. Il s'agit par exemple de l'amélioration du réseau routier (axe nord-sud), de la construction du barrage de Nangbéto (1987), ainsi que le nouveau port de Lomé doté d'une zone franche destinée à attirer les investisseurs étrangers. En 2015, le Togo était ainsi classé 162ème état du monde sur 187. En même temps, la croissance économique s'est accompagnée d'une multiplication des activités dites informelles et les trafics liés à la manipulation des taux de change avec les pays voisins (Ghana et Nigeria) ont accéléré le commerce illicite transfrontalier des produits vivriers, industriels et même de la monnaie. Lomé est ainsi devenue une plaque

tournante des échanges clandestins avec le Nigeria, via le Bénin.

Sa population de 7,6 millions habitants (2016) est marquée par une pauvreté élevée avec un taux de 40%. L'indice de développement humain est de 0,489 et le taux d'analphabétisme n'est que de 50%⁵. Etant donné le taux d'accroissement de la population togolaise, les prévisions annoncent un doublement de la population dans 25 ans. Il s'agit d'une population très jeune avec plus de 44% de moins de 15 ans, ce qui posera certainement des contraintes supplémentaires en termes d'accès aux soins et à l'éducation. Et tandis que la pauvreté a globalement diminuée sur la période 2013-2017, elle a augmenté de 6,3% dans l'agglomération de Lomé. Cette hausse est due à une faible redistribution de la croissance dans l'agglomération pour une croissance démographique soutenue.

³ Au sud, le climat est de type subtropical avec deux saisons de pluies alternées de saisons sèches et au nord, le climat est de type soudanien avec une seule saison des pluies.

⁴ Le Togo a connu une période difficile de 1990 à 1993. Après un recul important du PNB (400 dollars par habitant en 1991, 250 dollars en 1994), un taux d'inflation de 50 % et un dangereux développement du secteur informel, l'année 1994 a marqué un renouveau : le climat politique et social s'est amélioré, l'aide du FMI et de la France a repris, l'équilibre budgétaire a été réalisé en 1994-1995. Le GNI est estimé à US\$540.

⁵ L'analphabétisme touche 25,5% des hommes et 59,2% des femmes

La répartition régionale de la population met en évidence un important déséquilibre, marquée par une hyperpolarisation de la région maritime, dont Lomé. La population togolaise est rurale à 59⁶ pour cent. Mais la croissance de la population urbaine togolaise (4,2% par an et 5% à Lomé) devrait se poursuivre, voir même s'accroître, dans les prochaines années. Plus de la moitié de la population vit dans la région maritime. La population du Grand Lomé est estimée à plus de 2 millions d'habitants, alors que les villes principales de l'intérieur du pays n'atteignent pas 100'000 habitants : Kara, Atkpame, Kpalime ou Dapaong qui comptent entre 30'000 et 40'000 habitants et la seconde ville du pays Sokode avec 70'000 habitants est un pôle commercial important pour les régions agricoles des environs. Ainsi, les études du Schéma Directeur du Grand Lomé en cours d'élaboration projettent la population en 2035 autour de 4'300'000 habitants pour un besoin en logements à terme de 955'000 environ soit 47'000 logements à produire par an. En tout, on estime que la population urbaine sera multipliée par trois entre 2014 et 2050, passant de 2,7 à 8,4 millions d'habitants, avec une pression toujours plus forte sur les infrastructures et services disponibles.

Pour relever le défi du développement économique et social du pays, le Togo s'est doté d'un Plan National de Développement (PND) 2018-2023⁷ qui met l'accent sur la promotion des activités logistiques autour du Grand Lomé et le développement industriel qui peine à croître jusqu'à présent, ainsi que sur l'augmentation de la productivité des activités agro-pastorales. A travers ces deux premiers axes du PND, le gouvernement togolais ambitionne de faire du Togo une nation à revenu intermédiaire à l'horizon 2030, qui soit « économiquement, socialement et démocratiquement solide et stable, solidaire et ouverte sur le monde ». Cette ambition s'appuie sur les gains de croissance déjà enregistrés, tout en reconnaissant qu'une transformation structurelle de l'économie sera nécessaire. Le PND renforce donc la place de l'industrie, qu'elle soit agricole ou manufacturière, par rapport à la Stratégie de Croissance Accélérée et de Production Partagée 2013-2017, qui s'appuyait encore majoritairement sur l'agriculture, principal secteur de l'économie et de l'emploi. Ces orientations devront donc nécessairement s'appuyer sur le développement urbain, et notamment celui du Grand Lomé qui s'est déjà largement engagé autour de son port qui lui offre une ouverture sur les marchés internationaux.

Le PND s'appuie aussi sur un développement inclusif, qui passe par l'amélioration de la qualité et de l'accès aux services. Le capital humain forme ainsi le socle du troisième et dernier axe du PND. Il s'agit des services sociaux de base, notamment en matière d'éducation générale, de santé, de nutrition, ainsi que des services énergétiques, d'eau et d'assainissement. L'amélioration de l'accès à la plupart de ces services ne pourra être facilitée que par un développement urbain mieux organisé. A ce titre, l'habitat et le cadre de vie revient comme thème transversal soulevé par le PND qui prévoit la construction de 20,000 logements, avec l'appui du secteur privé.

L'amélioration de la sécurité foncière constitue un élément critique de cette politique économique et sociale du pays. La sécurité foncière consiste, pour un titulaire légitime de droits fonciers, à pouvoir jouir paisiblement de ses droits et à être protégé contre toute contestation ou trouble de jouissance de ses droits. Faciliter l'accès équitable à la terre et la sécurisation des droits sur le foncier représente un enjeu central de la politique domaniale et foncière. Au-delà des acteurs économiques, la sécurisation peut concerner des espaces particuliers (exemple : des réserves administratives pour l'Etat, des espaces porteurs d'enjeux environnementaux) ou des types d'activités (exemple : le logement ou les activités industrielles de transformation). Dans le PND, la sécurisation des droits fonciers est considérée comme

⁶ Données Banque mondiale Population totale 7.797694 en 2017 dont population rurale 4.588.007

⁷ Les 3 axes stratégiques du PND sont (i) Mettre en place un hub logistique d'excellence et un centre d'affaires de premier ordre dans la sous-région, (ii) Développer des pôles de transformation agricole, manufacturiers et d'industries extractives et (iii) Consolider le développement social et renforcer les mécanismes d'inclusion.

l'un des défis majeurs que le pays doit relever dans la perspective de son émergence. L'enregistrement des droits fonciers est ainsi présenté comme l'un des principaux défis à relever pour à la fois améliorer l'environnement des affaires et l'accès à un logement formel. Le PND prévoit ainsi la poursuite de la mise en œuvre de profondes réformes déjà engagées pour faciliter l'octroi des permis de construire ainsi que l'obtention des titres fonciers et la mutation de propriété.

Les efforts déjà engagés dans le domaine foncier ont commencé à porter leurs fruits permettant au Togo de faire un bon dans le classement Doing Business, mais le chemin est encore long, notamment dans le champ des droits coutumiers. En 2019, le Togo a largement amélioré sa performance en matière d'enregistrement foncier passant de la 182^e place à la 127^e place de Doing Business, le plaçant au niveau de ses voisins le Bénin (130) et le Ghana (123). Les critères d'évaluation portent essentiellement sur les titres fonciers déjà dûment enregistrés dits post-immatriculation. A ce titre, le Togo a digitalisé la majorité de ses titres fonciers (plus de 95%). Cependant, le détail des indicateurs montre encore les insuffisances du secteur, telle que la lenteur des procédures (84 jours comparé à 53,9 pour l'Afrique Subsaharienne) ainsi que la faiblesse de l'infrastructure cadastrale (1 point sur 8 seulement). De plus, les améliorations prises en compte ne portent que sur le droit moderne et l'immatriculation dans le climat des affaires mais pas sur les autres types de propriété, qui forment la majorité des transactions au Togo.

L'encadrement de la planification urbaine et territoriale, dont la gestion de la vocation des terres, sera nécessaire pour accompagner une croissance économique efficace. Les milieux urbain et péri-urbain sont amenés à connaître de profondes mutations, pour accueillir à l'horizon 2030, une part toujours croissante de la population togolaise à la recherche d'emplois. Mais les villes, et en particulier Lomé, ne pourront être compétitives sur le marché international qu'à condition que le cadre de vie propice qu'elles offrent, notamment en termes de mobilité et de logement, reste accessible à la main d'œuvre. Or la pression foncière déjà forte ne fera que s'amplifier. A la demande croissante en parcelles d'habitation s'ajouteront les besoins de conserver ou créer des réserves administratives et des espaces à vocations économiques (commerces, industries, etc.), tout en faisant face aux velléités de spéculation foncière nourries par l'augmentation de la valeur des terres. Tant en milieu urbain que rural, cette situation interpelle la gestion domaniale et foncière à plus d'un titre. Un enjeu sera de renforcer l'encadrement et le contrôle du système de gestion et de la régulation des marchés fonciers. Promouvoir la reconnaissance de la valeur marchande de la terre contribuera à développer les marchés fonciers. En dehors de toute régulation et tout contrôle, le développement des marchés fonciers continuera à produire un étalement urbain difficilement gérable pour les autorités ainsi qu'à un accroissement des phénomènes de spéculation et d'accaparement au profit des plus nantis. Des choix devront donc être opérés par le gouvernement togolais pour maintenir une offre foncière abordable pour l'ensemble de sa population.

2 UN MARCHÉ FONCIER DANS LE GRAND LOMÉ HORS DE CONTRÔLE

Encadré 1: Snapshot du Grand Lomé

Population : 2.13 millions d'habitants (2017)

Superficie Grand Lomé 41.665 ha

Superficie zones urbanisées : 31.704 ha soit 76% du territoire du Grand Lomé

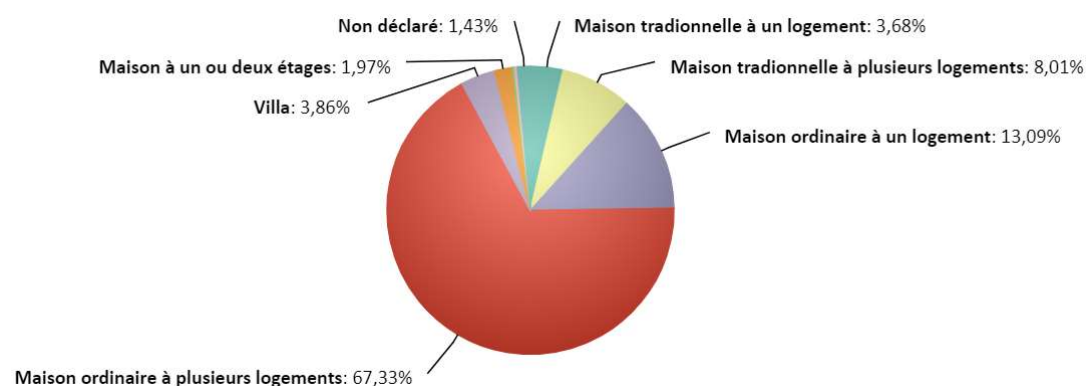
Superficie zones non urbanisées et urbanisables : 6.280 ha, le reste est occupé par la Vallée du Zio

Historiquement, avec la très rapide extension de Lomé, beaucoup de villages situés à une dizaine de kilomètres de la ville, se retrouvent aujourd'hui engloutis ou phagocytés. La fonction agricole de ces espaces ruraux a disparu au profit de l'urbanisation. La collectivité, assistée de géomètres et techniciens urbanistes, opérant le plus souvent à la limite de la légalité, procède au morcellement de leur propriété, par lotissement clandestin. Ceci met à mal la planification urbaine et la création ou le renforcement d'un minimum d'équipement, de services et de commodités pour la nouvelle zone d'habitation. Cette situation semble être devenue hors de contrôle.

L'accès au foncier à Lomé est le fait d'un marché libre. L'intervention de l'autorité publique sur le marché foncier est relativement faible. Les autorités publiques interviennent peu en tant qu'opérateur public dans la production foncière destinée à l'habitat. L'Etat n'intervient pas non plus dans la régulation du prix à l'instar de son voisin ivoirien. Au final, les transactions se font de privé à privé, souvent un propriétaire coutumier vendant à un particulier, et les prix de vente sont fixés par les protagonistes de la vente, selon la loi du marché.

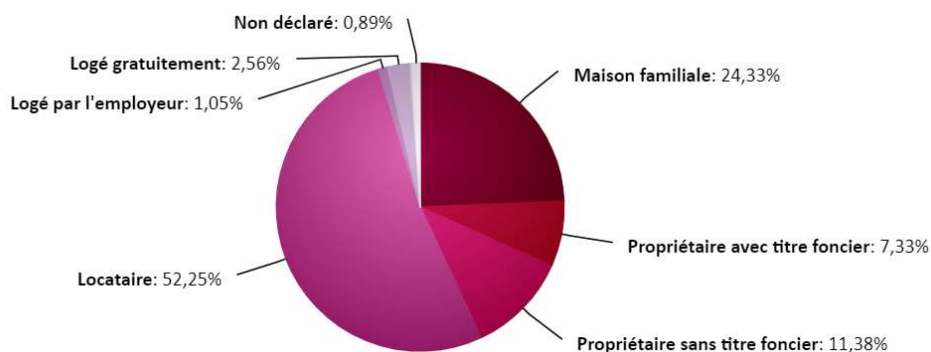
Malgré l'uniformité de la production foncière, le marché s'est naturellement adapté à la réalité socio-économique de Lomé et offre une diversité de produits d'habitat qui traduit la diversité de la demande. La production foncière organisée par les opérateurs fonciers – formels et informels – est grandement uniforme à Lomé : il s'agit en presque totalité de parcelles de 20m de façade sur 30m de profondeur, soit 600m². Mais l'uniformité des produits fonciers est compensée par un découpage de la parcelle en deux, trois ou quatre lots, permettant de réduire d'autant le prix d'entrée dans le foncier. A cela s'ajoute un découpage du bâtiment en plusieurs logements, souvent mis en location. Ce sont ainsi 75% des ménages urbains qui vivent en logement collectif (2010). La réalité est donc bien loin de l'habitat individuel sur des parcelles de 600m² tel que véhiculé par la conscience collective. Ces adaptations permettent d'améliorer l'abordabilité du logement dans les villes au Togo.

Figure 1: Ménages urbains selon le type du logement au Togo (2010)



Cependant, l'accès à la propriété reste réservé à une partie limitée de la population. Les villes du Togo comptent 52% de locataires. Certes, le secteur locatif est essentiel au bon fonctionnement des grandes agglomérations car il est gage d'une mobilité géographique et facilite l'investissement dans les activités économiques. Mais à l'inverse, la propriété foncière est un facteur important dans la réduction de la pauvreté et la résilience aux chocs économiques et constitue très souvent l'unique investissement d'un ménage. Cette prédominance du secteur locatif dans les villes togolaises semble malgré tout traduire des dysfonctionnements du marché privé, qui peuvent être liés aux prix élevés du foncier, à la faible sécurité foncière et donc au risque encouru, ou encore au manque de transparence des réseaux de vente du foncier.

Figure 2: Ménages urbains selon la tenure du logement au Togo (2010)



Le marché foncier de Lomé est marqué par une surproduction foncière acharnée. Cette surproduction semble être moins le fait d'une spéculation foncière, mais plutôt de changement de mode d'attachement à la terre par les propriétaires coutumiers, soucieux de vendre rapidement leur patrimoine pour des revenus immédiats, ainsi que d'intermédiaires appâtés par de l'argent facile et qui encouragent les propriétaires coutumiers à produire des lotissements. Cette surproduction est rendue possible par l'absence de contrôle par les autorités publiques, notamment dans la bande péri-urbaine. Quoique certainement positive pour tirer les prix du foncier à la baisse (si l'on s'appuie sur la loi de l'offre et la demande, bien que cela n'ait pas été vérifié dans le cadre de cette étude), la surproduction s'accompagne d'une faible densité qui génère des besoins d'infrastructures que les autorités publiques ne sont pas capables de fournir. Cela se traduit par un déficit d'accès aux services qui impacte tout à la fois le cadre de vie des ménages, qui s'en trouve précaire, mais aussi les activités économiques, notamment celles qui

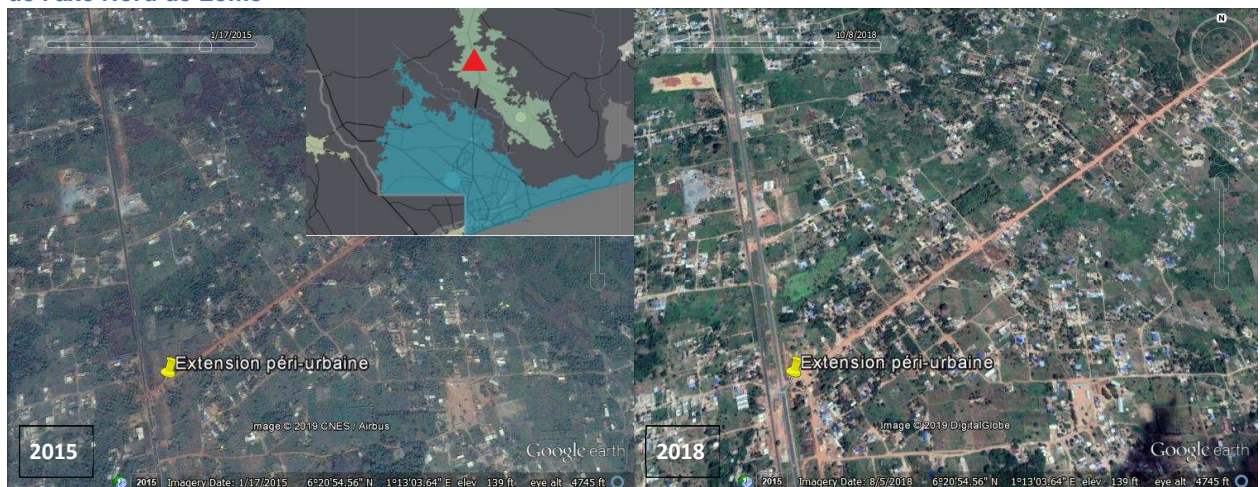
tendent à s'intégrer dans la mixité urbaine (activités de proximité, activités de bureau, petites industries, etc.).

Qui plus est, **le marché foncier est doublement marqué par une forte insécurité foncière**, y compris sur les titres fonciers dûment enregistrés. Ces titres fonciers sont saupoudrés sur le territoire et le marché est principalement marqué par l'informalité. Il est le résultat avant tout de procédures foncières inadaptées, qui facilitent les doubles ventes et engendrent de nombreux contentieux fonciers. La propriété foncière informelle tend ainsi à s'établir par le marquage physique du terrain acquis, notamment avec des investissements modestes tels que la plantation d'un arbre ou la construction d'un mur de clôture. L'insécurité foncière notamment liée au titre foncier légal est un risque important pour les banques qui rechignent à prêter aux ménages. Cela constitue donc une contrainte à l'investissement immobilier qui doit se faire principalement sur fonds propres. Elle contribue aussi à renchérir les coûts fonciers sous le coup des frais induits par les contentieux (souvent à la charge des acheteurs malheureux et rarement des vendeurs indécents).

2.1 A LOMÉ, UN ÉTALEMENT URBAIN EFFRÈNE CONTRIBUANT À UN FAIBLE ACCÈS AUX SERVICES URBAINS

Le front urbain de Lomé avance à vue d'œil. Ainsi, Lomé s'étalait sur environ 8 000 ha en 1981. La superficie administrative de Lomé telle que définie par le plan d'urbanisme établi cette année-là prévoyait un doublement de sa superficie la projetant à 17 400 hectares. Le nouveau schéma directeur du Grand Lomé (en cours de finalisation) propose quant à lui une superficie de 41 700 hectares. Ce nouveau schéma ouvre ainsi légalement 20 900 hectares à l'urbanisation. En fait, une large majorité de ces zones sont déjà partiellement urbanisées et seuls 6 200 hectares sont effectivement vides d'occupation et pourront ainsi être urbanisés sur les 17 prochaines années qui correspondent à l'horizon du nouveau schéma directeur. Cette progression a aussi pu bénéficier d'un réseau de voirie primaire bien développé. Le front urbanisé s'est ainsi étendu le long des grands axes routiers (voir Carte 2).

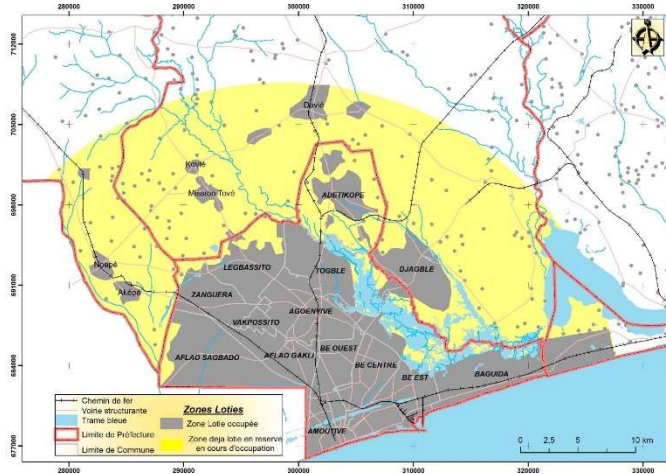
Carte 2: Extension péri-urbaine le long des axes routiers et évolution entre 2015 et 2018 après l'aménagement de l'axe Nord de Lomé



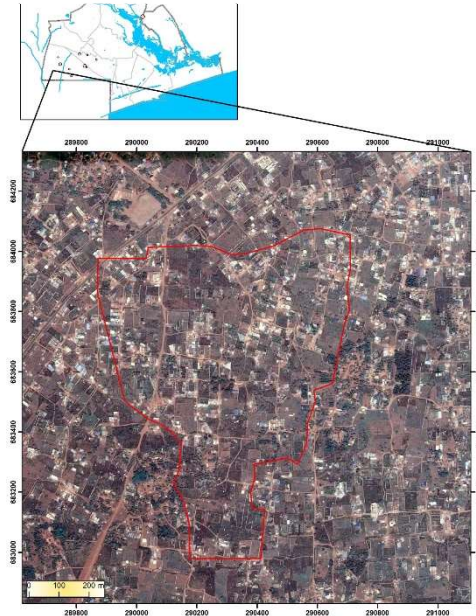
En parallèle, le Grand Lomé fait l'objet d'une anticipation très forte de l'urbanisation. Ainsi, le front « loti » (zone jaune sur la **Error! Reference source not found.**) dépasse très largement le front urbanisé (zone grise). Les propriétaires fonciers procèdent à un morcellement foncier (par la création de lotissements informels) bien au-delà du front effectivement urbanisé et des limites administratives de

Lomé. Cette superficie lotie en réserve et non mise en valeur représente 1,7 fois la superficie actuelle du Grand Lomé.

Carte 4: Anticipation de l'urbanisation du Grand Lomé



Carte 4: Faible mise en valeur des lotissements à l'Ouest de Lomé



Cet étalement urbain est favorisé par la faible mise en valeur des lotissements à l'intérieur de la zone dite urbanisée. Le niveau de mise en valeur varie en fonction de l'éloignement par rapport à la zone centrale de l'agglomération : ainsi, plus on s'éloigne, plus le taux de mise en valeur diminue. Il s'approche de 60-70% dans les lotissements d'une quinzaine d'années. Tandis que dans les lotissements de moins de 5 ans qui se situent dans les zones excentrées, il se réduit à 20% ou moins (voir **Error! Reference source not found.**).

L'étalement urbain se fait ainsi en contrepartie d'une densité très faible. En 2018, la densité de l'agglomération est estimée à 69 habitants par hectare. Certes, elle a augmenté depuis 1981 où elle était de 49 habitants par hectare lorsque l'agglomération comptait moins de 400 000 habitants. Mais cette augmentation n'est pas signe d'une croissance urbaine durable. Elle reste en effet très en deca des densités internationales (voir Tableau 1). L'objectif du schéma directeur est d'amener la densité de l'agglomération à 112 habitants par hectares en 2035, soit un quasi doublement de la densité pendant la période. Cet objectif ne pourra être atteint que si les pratiques actuelles de spéculation concourant à l'étalement urbain stoppent au profit d'une densification interne de la zone urbanisée.

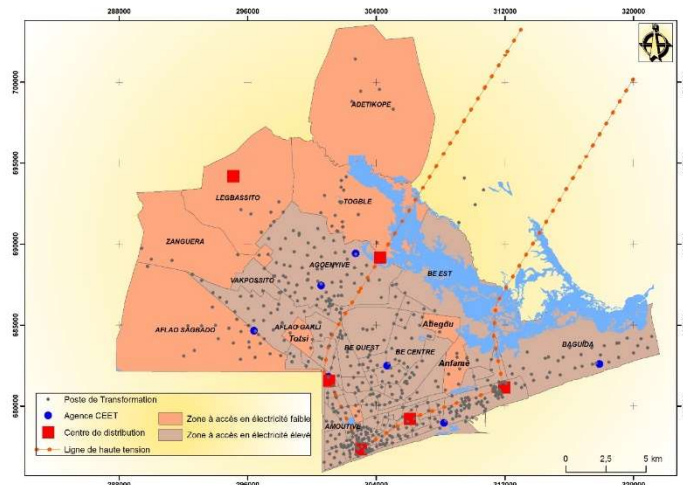
Tableau 1: Densités dans les centres urbains (hab/ha)

Paris	260
Barcelone	360 / 417
Montréal	110
Alger	383
London	510
New-York	205
Toronto	265
Tunis 1990*	95

Cet étalement urbain, couteux en matière d'infrastructures, s'accompagne d'un faible accès aux services de base dans le Grand Lomé. La fourniture des services urbains n'a pas réussi à suivre la croissance de l'agglomération. Par exemple, l'accès à l'électricité est faible dans les zones les plus éloignées où peu de postes de transformation ont été installés. Il en est de même pour le service d'eau qui ne comptait que quelques 50'500 abonnés en 2013. Le Ministère de l'hydraulique estime que le taux

d'accès au réseau d'eau était en 2018 de seulement 55% dans le milieu urbain et de 48% dans le milieu semi-urbain. Finalement, c'est l'abonné qui supporte les investissements si son domicile ou le site de son projet n'est pas dans une zone déjà desservie. Le réseau routier est généralement de mauvaise qualité. La Commune d'Agoè nyivé bénéficie d'une bonne connectivité en matière de réseau viaire structurant. C'est une exception. Les autres quartiers périphériques (Baguida, Aflao Sagbado, Sanguéra, Légbassito...) connaissent des difficultés d'accessibilité, en particulier durant la saison des pluies où la plupart des voies qui les structurent sont souvent impraticables. Le réseau secondaire est constitué en grande majorité de voies en terre de mauvaise qualité. Le système de collecte des eaux usées le plus utilisé est le puisard individuel avec près de 80% des ménages utilisant des latrines (SDAU GL de 2014). En milieu urbain, 43,4% de la population continue de déverser les eaux usées dans la rue, et seulement 7% de la population est desservie par les ouvrages d'assainissement d'eaux usées (QUIBB 2015) pour une cible OMD de 50%. En ce qui concerne l'accès aux services d'hygiène et d'assainissement de base, 27,8% des ménages en milieu urbain utilisaient une latrine améliorée (EDST3 2014).

Carte 5: Localisation des transformateurs dans le Grand Lomé



Cependant, le maillage viaire secondaire et tertiaire est relativement bien développé. L'espace urbain est de manière générale bien organisé avec un cadrillage régulier de la voirie. Les lotissements clandestins suivent les normes basiques de la réglementation en matière de voirie, ce qui donne une cartographie régulière du développement urbain de Lomé. Il n'existe pas de bidonville à proprement parlé. Même si la voirie n'est pas revêtue, ce maillage constitue un atout pour la mise à niveau a posteriori des lotissements.

2.2 UNE SECURITE FONCIERE INSUFFISANTE DU FAIT DE L'INFORMALITE

La sécurité foncière à Lomé est faible. La sécurisation foncière peut être définie comme l'ensemble des processus, actions et mesures de toute nature, visant à permettre à l'utilisateur, l'occupant de la terre de mener efficacement ses activités, en le protégeant contre toute contestation ou trouble de jouissance et en cas de contestation ses droits seront confirmés par des instances d'arbitrage⁸. En s'appuyant sur cette définition, cela conduit à dire que la sécurité foncière est assez faible tant du point de vue du titre foncier que des droits coutumiers et de leurs imbrications. Le contentieux foncier semble ainsi largement répandu

⁸ Lavigne Delville - La sécurité foncière peut être définie comme la confiance dans le fait que les droits que l'on détient sur des terres et des ressources naturelles (quelle que soit la nature de ces droits) ne soient pas contestés sans raison, et que, s'ils le sont, ils seront confirmés par des instances d'arbitrage (Lavigne Delville, 2006). La sécurité foncière suppose des droits légitimes par rapport à des normes et aux autorités qui chargées de les garantir, et des autorités aptes à les garantir effectivement. C'est donc une question avant tout institutionnelle, et même, dans les contextes où les droits ne sont pas tous formalisés, où les droits sont liés aux identités sociales et où les institutions sont politisées, une question politique et institutionnelle. En pratique, c'est seulement lorsqu'un recours effectif aux autorités est nécessaire que l'on peut vérifier si elles sont effectives... la sécurité foncière est ainsi avant tout une question de confiance dans les règles et dans les institutions (Le Roy, 1997).

à tous les niveaux du marché. 76% des litiges devant les cours et tribunaux au Togo sont fonciers⁹ et concernent plus particulièrement Lomé.

Citation 1: La faible sécurité foncière à Lomé

« Rien ! Aucun document aujourd'hui au Togo, même le Titre Foncier, ne donne l'assurance d'avoir un terrain sécurisé. Car il faut toujours s'attendre à faire face à des conflits tôt ou tard ». (source : entretien Huissier, 2018).

L'informalité validée par la régularisation devient un mode d'accès courant aux parcelles urbaines. Les Collectivités coutumières sont propriétaires sans titre des terres de tenure foncière coutumière sur l'ensemble du territoire. Prises de bonne ou de mauvaise foi dans un système de marchandisation de la terre, elles cèdent de vastes espaces sans aucun aménagement de voirie ou de connexion aux réseaux. Une des sources d'insécurité tient au flou entourant la notion de collectivités coutumières, et donc de l'assise juridique du propriétaire qui vend une parcelle. Ce flou peut entraîner la contestation des actes de vente, les ventes multiples de mêmes parcelles.



Le niveau de sécurité foncière se reflète typiquement dans les prix du marché foncier. Sans que cela soit facilement et objectivement vérifiable du fait de l'informalité du marché immobilier, il semble de notoriété que la valeur de transaction d'un terrain doté d'un titre foncier varie assez peu en comparaison de celle d'un terrain doté d'un certificat administratif. Selon une agence immobilière, la différence serait d'à peine 10-15%. Dans la pratique, la sécurisation d'une parcelle à construire commence par son occupation physique dès l'acquisition à travers un début de mise en valeur matérialisée par la construction de clôture et /ou de bâtiment ou au moins la plantation d'arbres).

⁹ <http://lacourdappedelome.com/avis-14/>

3 REGIME ET ORGANISATION DU FONCIER AU TOGO

Depuis le début du 20ème siècle et jusqu'aux indépendances en Afrique Occidentale Française (AOF), le régime foncier spécifique aux colonies reposait sur trois piliers : (i) la présomption de domanialité de l'État sur les terres vacantes et sans maître, (ii) la création de la propriété privée absolue par l'immatriculation et le titre foncier, et parfois (iii) les procédures de constatation des droits fonciers coutumiers sur déclaration individuelle. En se refusant de confirmer les possessions coutumières, ce régime foncier a la particularité d'installer une forme de dualisme entre le droit de propriété, d'une part, et le droit foncier coutumier, d'autre part. Cependant la confirmation des droits coutumiers ne sera jamais appliquée par

Encadré 2: Principales dates du cadre réglementaire du droit foncier

Des 1888, le régime foncier légal est institué par le colonisateur allemand. Le Grundbuch est institué par une ordonnance impériale du 21 novembre 1902 et son fonctionnement précisé par des arrêtés en 1904, 1910 et 1913.

Sous mandat français, après la première guerre mondiale, le livre foncier est institué par le décret du 23 décembre 1922 qui rend applicable le décret du 24 juillet 1906 instituant en Afrique Occidentale Française, le régime d'immatriculation des immeubles au livre foncier.

Juste après l'indépendance la loi du 5 août 1960 complétée par la loi du 11 janvier 1961, protège la propriété foncière des citoyens togolais. Plus tard l'ordonnance n°12 du 6 février 1974 fixant le Régime Foncier et Domanial, aura pour objectif de rénover le cadre juridique règlementant les rapports de l'homme à la terre.

Finalement la loi 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial avec de nombreux décrets d'application à mettre en œuvre devrait renforcer la sécurité juridique notamment.

les Assemblées territoriales, dont les membres « se refuseront à limiter les droits domaniaux des futurs États [indépendants] »¹⁰, car ils craignent d'hériter d'État sans pouvoir de contrôle sur les terres et faisant face à des droits coutumiers forts et multiples. En effet la présomption de domanialité permet aux États de revendiquer un contrôle quasi total sur les terres.

L'histoire du Togo n'a pas suivi le même cheminement en ce qui concerne la présomption de domanialité de l'Etat. Si la présomption de domanialité n'a jamais été appliquée par l'administration coloniale dans les villes togolaises, la réforme agro foncière de 1974 la rend applicable aussi bien sur les terres rurales que sur les parcelles urbaines non mises en valeur. Outre le domaine privé et public des personnes publiques, l'ordonnance définit le domaine national dont sont exclues les terres détenues par les collectivités coutumières ou selon le droit coutumier. Théoriquement la logique du domaine national est celle de l'administration d'un patrimoine collectif. En excluant les terres des collectivités coutumières, l'ordonnance crée en parallèle et en creux, une nouvelle catégorie de terres collectives appartenant aux collectivités coutumières.

Le nouveau code foncier et domanial a pour ambition de devenir un moyen de renforcer la sécurité juridique en prenant en compte la pluralité des droits et régimes fonciers au Togo. Il a dépoussiéré la législation ancienne d'inspiration coloniale (décret 1906) notamment en codifiant la législation existante et réorganisant la structure du code foncier et domanial. Le code consacre l'immatriculation et l'effet créateur de droit réel de la publicité foncière. Il tente de rendre la clarté du texte de 1906 pour une mise en œuvre simple et efficace en simplifiant les pratiques administratives. Parallèlement le code renonce à abolir les coutumes, recherche systématiquement la sécurité juridique et ordonne le pluralisme juridique

¹⁰ Le Roy Etienne, 1987, La réforme du droit de la terre dans certains pays d'Afrique francophone, Etudes législatives num.44, Rome, FAO

en organisant la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers. Le code est écrit à droit constant en compilant les textes existants sans les amender en profondeur (cas de l'immatriculation) mais en introduisant des innovations en vue d'une gestion plus souple (les associations foncières et le droit de

Encadré 3: Le Code Foncier Domanial en quelques chiffres

La loi 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domanial est divisé en 11 titres et 724 articles, qui dans un même code, articulent tous les textes relatifs au foncier. Le cadre réglementaire sera enrichi pour sa mise en application, à minima de 28 décrets prévus dans la loi.

superficie par exemple). Les innovations encadrent certaines pratiques conduisant aujourd'hui à la généralisation de l'informalité et donc à la nécessaire régularisation des occupations informelles. A ce titre, l'analyse suivante s'applique autant à l'ancien cadre réglementaire qu'au nouveau, et met en avant quelques innovations ou compléments à la réglementation importants (voir par exemple Encadré 4).

Cependant, il convient de noter que, malgré l'adoption d'un nouveau Code, le pays ne dispose d'aucune politique foncière nationale (PFN). Celle-ci est prévue dans le nouveau Code qui détermine les principes en respect des engagements internationaux du Togo. Le nouveau code consacre le sous-titre VI de son titre 1^{er}, à la politique foncière nationale. Cette politique devra déterminer les principes : (i) applicables à la propriété, à l'accès à la propriété foncière, à l'utilisation des ressources foncières, (ii) de nature à améliorer la productivité et la contribution des ressources foncières au développement social, économique, politique et environnemental, (iii) de nature à favoriser la réduction de la pauvreté ».

3.1 L'INFORMALITE LEGITIMEE PAR LE REGIME FONCIER COUTUMIER

3.1.1 Une situation de dualisme entre droit de propriété privée et droits coutumiers confirmée au cours de l'histoire moderne du Togo

Le fondement de la création et de production de foncier urbain repose sur les Collectivités coutumières. Au Togo, la terre appartient aux Collectivités coutumières. De nombreux personnes ont indiqué qu'il n'existe pas de terres vacantes et sans maîtres, partout il y a un possesseur. Aujourd'hui le fondement se trouve dans le Code foncier et domanial.

D'ailleurs, le régime foncier au Togo s'appuie sur un droit coutumier fort. Tout d'abord institué par le colonisateur allemand dans le Grundbuch, il sera confirmé plus tard sous le mandat français par le décret du 24 juillet 1906 instituant en AOF le régime d'immatriculation des immeubles au livre foncier. En parallèle de l'immatriculation, les droits coutumiers peuvent être constatés dans un livret foncier institué par le décret du 24 août 1926 instituant un mode de constatation des droits fonciers indigènes au Togo. Les détenteurs coutumiers ont la faculté de faire constater et affirmer leurs droits au regard de tous tiers. Après l'indépendance et la loi de 1960 sur la propriété foncière, le Gouvernement togolais fait rédiger un projet de réforme foncière en 1968. La constitution d'un domaine dénommé domaine national et la suppression des droits coutumiers fonciers en étaient les options fondamentales. Ce projet est abandonné. Des consultations et études conduiront à l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 fixant le Régime Foncier et Domanial, décret ayant pour objectif de renouveler les rapports de l'homme à la terre. L'idée d'un Code foncier et domanial ressurgit en 2011. Après un diagnostic, des consultations nationales et la formulation de recommandations d'ordre politique, institutionnel, technique et juridique, un nouveau code foncier et domanial est finalement adopté par le parlement togolais le 5 juin 2018.

Le nouveau code foncier et domanial du Togo reconduit le régime de l'immatriculation et encadre la constatation des droits coutumiers au travers du livret foncier. Il met en valeur le titre foncier (TF)

comme un document qui certifie la propriété privée formelle individuelle avec le plus grand niveau de sécurité juridique. Cependant la situation foncière au Togo se caractérise par un pluralisme juridique, c'est-à-dire par la coexistence de différents systèmes de normes. Aux règles foncières coutumières souvent fondées sur l'oralité, se superpose un système juridique et réglementaire étatique de droit écrit aujourd'hui codifié. Le code reconnaît aux détenteurs de terres suivant les règles coutumières locales la faculté de faire constater leurs droits au regard de tous tiers moyennant l'observation de certaines dispositions, tout en exigeant que cela se fasse dans le respect du principe d'égalité des hommes et des femmes.

3.1.2 Un droit foncier coutumier entre culture et marchandisation

Au Togo comme dans de nombreux pays de la sous-région, l'appropriation foncière coutumière est collective. Au Togo on parle de la « terre des ancêtres ». Même si cette notion s'érousse notamment en zone urbaine, la terre reste culturellement très ancrée et chacun désire acquérir sa parcelle pour vivre, favorisant ainsi un vigoureux développement urbain. La gestion de la terre quand elle n'est pas privativement appropriée est confiée à la collectivité coutumière, jamais à l'individu ce qui étaye l'idée que la terre est inaliénable. L'exploitation de la terre ne dépend pas d'un seul individu mais d'une collectivité qui se perpétue, dans le temps. La gestion est hiérarchiquement assurée par plusieurs niveaux de la structure sociale coutumière : le chef traditionnel héritier du fondateur, le chef de terre, la collectivité coutumière, la famille au sens large (communauté élargie), le ménage bénéficiaire du lopin de terre. Les chefs traditionnels exercent encore une influence sur la gestion non seulement des terres rurales mais aussi urbaines lorsque des villages sont enchâssés dans la ville moderne. Leur rôle dans les transformations des zones périurbaines est fondamental. Les modes d'accès traditionnels à la terre varient selon les formes d'organisation sociale qui déterminent les modes de production. Au nord du Togo, ces modèles se caractérisent par l'unité villageoise et l'unité familiale au sud. Les différents modes d'accès à la terre au Togo sont : l'occupation, la propriété communautaire, l'héritage, le don, l'achat, l'emprunt, la location, auxquels s'ajoutent en milieu rural, le gage et le métayage.

Au Togo, le contrôle de l'accès à la terre au niveau local est donc principalement exercé par les autorités foncières coutumières. L'étude n'a pas objet de décrire les multiples configurations du droit foncier coutumier. Cependant force est de constater que le droit foncier coutumier n'est pas figé, qu'il évolue en permanence selon les dynamiques sociales, politiques et économiques. Au Togo comme dans les pays de la sous-région, notamment du fait de la pression foncière en zone urbaine et périurbaine et de la marchandisation de la terre, le droit coutumier évolue vers plus d'individualisation de la gestion des terres au travers de mécanismes de transactions qui contournent les procédures coutumières. La marchandisation de la terre n'est pas le seul fait du milieu urbain, il intervient aussi en milieu rural, souvent sous le fait de besoins financiers importants, tels qu'un mariage ou des soins médicaux, amenant la famille à vendre un morceau de sa terre au travers de petits papiers ou d'arrangements verbaux. Pourtant dans bien des cas la vente de terre est réalisée de façon illégale à la fois du point de vue des villageois, car le vendeur et l'acheteur s'entendent sans que les autorités foncières ni la famille concernée ne soient au courant, mais aussi du point de vue de la loi, car acheteur et vendeur font leur transaction « de la main à la main », sans s'inscrire dans les procédures en vigueur.

Dans les représentations sociales, être propriétaire (en particulier à Lomé) est un impératif social car le statut de locataire est peu valorisant. Dans un tel contexte, chaque ménage, dans la limite de ses revenus, s'efforce de trouver, au centre-ville, en périphérie ou en lointaine banlieue, une parcelle de terre (un lot) où il fera construire, sur une plus ou moins longue période, ce qu'on appelle fièrement au Togo son « chez ». Si le foncier apparaît toujours comme un repère social situant le citadin au sein d'un groupe familial, le rattachant à un lieu d'origine, faisant de lui un prétendant à un héritage foncier collectif, les

particularités du milieu urbain et l'introduction du droit moderne ont fini par forger le culte de la propriété individuelle, gage de la réussite sociale. Une telle approche socioculturelle a rendu le droit foncier complexe. Il en résulte un choc de deux cultures et de deux logiques juridiques souvent contradictoires. Comme les autres villes togolaises, Lomé porte la marque de ce choc¹¹.

3.1.3 L'informalité comme source de conflit en milieu urbain

Le foncier en milieu urbain à Lomé est caractérisé par une utilisation effrénée mais relativement ordonnée des terres disponibles. En effet le développement urbain en tache d'huile est basé sur le besoin culturel de propriété privée pour le logement de la société togolaise.

Le foncier urbain à Lomé est détenu principalement de manière informelle. L'accès au titre foncier enregistré au livre foncier tenu par la conservation foncière est très limité. En avril 2018, la conservation foncière gérait un peu plus de 46'000 titres fonciers. Les terrains à bâtir sont la plupart du temps acquis par des particuliers auprès d'acteurs qui majoritairement intercèdent avec les collectivités coutumières, possesseurs de vastes domaines détenus collectivement. La transaction réalisée transgresse la loi coutumière qui interdit la vente de terre mais aussi la loi positive qui exige de demander soit un titre foncier soit un livret foncier.

Cependant l'informalité n'est pas une particularité du développement urbain de Lomé. La ville n'a jamais été capable de résorber en temps réel le flot d'immigration venant grossir sa population (on peut citer de nombreuses villes du nord qui ont connus un développement urbain effréné). L'informalité résulte de la croissance trop rapide de la ville pour que les politiques urbaines puissent l'absorber et que l'économie donne les moyens aux villes d'encadrer et de résorber la croissance. Lomé en est une parfaite illustration. L'informalité ou l'illégalité se définissent souvent en référence à la composante foncière c'est-à-dire hors de l'existence de registres fonciers développés et tenus à jour. L'absence de sécurisation foncière mais également de contrôle et de sanctions, entretient le développement d'une économie parallèle considérable qui fragilise les populations et ne contribue pas à la gouvernance de la ville. L'importance de cette économie parallèle constitue un véritable atout sous-estimé et devrait inciter à ne plus regarder le monde jugé informel comme marginal.

Cette informalité – à la marge de la formalité – est génératrice de conflits. Les conflits peuvent avoir des causes nombreuses comme la remise en cause d'une vente par certains de la famille propriétaire coutumière, l'occupation sans droits ou illicite (squat), la double vente d'une même parcelle ou partie de parcelle avec ou sans plan parcellaire, et avec ou sans 3 tampons, sans oublier les ventes frauduleuses. Les conflits peuvent naître également entre l'administration et l'occupant d'une parcelle située dans une réserve administrative ou sur une voie mais aussi de terrains vendus ou octroyés alors qu'ils sont issus d'un morcellement dont le titre foncier du terrain global a des problèmes.

Si l'article 674 du code foncier et domanial dispose que « l'Etat et les collectivités territoriales prennent toutes mesures appropriées pour assurer l'implication des autorités coutumières et traditionnelles, de la société civile et des personnes ressources dans la prévention des conflits fonciers ruraux », cela n'implique pas que les mécanismes de régulation des conflits peuvent être institutionnalisés au niveau villageois. Il sous-tend que dans une perspective de reconnaissance des droits locaux qu'il peut être fait appel aux autorités foncières coutumières.

Pourtant, l'informel peut avoir des atouts certains. Il existe sous une apparence de désordre, des auto organisations et auto règlementations mises en place au fil du temps de façon empirique par les individus

¹¹ République togolaise, Etude diagnostique du système foncier, Groupe GCI/DATA, août 2012, pp. 67-69.

et les groupes. La reconnaissance des capacités de ceux qui par nécessité s'organisent, doit aider à construire de nouvelles règles urbaines dans lesquelles le social, l'économique et le politique travaillent ensemble. C'est pourquoi, dans la déclaration de politique générale du gouvernement le 29 juin 2015, il a été relevé que la politique de construction des logements sociaux engagée par le Chef de l'Etat doit s'appuyer sur un système performant de sécurisation foncière si elle veut s'inscrire dans la durée. En effet l'une des problématiques de la mise en œuvre de la politique de construction des équipements socio-collectifs et des logements sociaux résulte des problèmes fonciers qui constituent aujourd'hui un des facteurs limitatifs de l'accès des populations à revenus faibles et intermédiaires à la propriété foncière et à un logement décent dans un cadre entièrement formel.

3.2 LE DROIT MODERNE TROP CONTRAIGNANT POUR UNE MAJORITE DE LA POPULATION

3.2.1 L'immatriculation, le graal pour formaliser et authentifier les droits fonciers et transactions

Le code dispose que le régime foncier en vigueur est celui de l'immatriculation des immeubles. Il régit l'ensemble des terres rurales, périurbaines et urbaines et repose sur la publication sur des livres fonciers. La procédure d'immatriculation crée un titre foncier et soumet l'immeuble au régime des livres fonciers. C'est dans le livre foncier que s'inscrit la propriété, de manière irréversible et avec de fortes garanties, ainsi que les diverses interventions qui peuvent la transformer ou la limiter : vente, donations héritage, saisie, servitudes, locations, hypothèques, etc... Après la dématérialisation des livres fonciers en vue d'en assurer la sauvegarde¹² la direction de la conservation de la propriété foncière au sein de l'OTR a récemment lancé la version électronique des livres fonciers.

Si l'immatriculation est facultative dans le principe, elle est rendue obligatoire dans le cas de lotissement à effectuer sur un domaine qui n'est pas immatriculé aux livres fonciers mais également dans le cas d'aliénation ou de concession de terres domaniales et dans le cas où un immeuble, détenu jusque-là dans les formes admises par les coutumes doit faire, pour la première fois, l'objet d'un contrat écrit et reçu en la forme notariée.

La procédure d'immatriculation a peu varié depuis les dispositions du décret de 1906. Le requérant dépose auprès de la conservation de la propriété foncière, une demande (appelée *réquisition*) avec toutes les pièces justificatives de son identité, la description de l'immeuble sous forme d'un plan parcellaire, l'estimation de la valeur vénale et de la valeur locative ainsi que les droits réels à immatriculer. La demande d'immatriculation fait l'objet de deux publicités par voie d'insertion au Journal Officiel. La première publicité concerne la réquisition d'immatriculation. La publicité consiste à publier l'extrait de la réquisition d'immatriculation afin de faire apparaître les oppositions à l'immatriculation ou les droits à inscrire. Durant ce temps de publicité, les opérations de bornage font également l'objet d'une publicité (portée à connaissance de la population) de vingt jours. Le bornage (détermination de la consistance physique du bien à immatriculer) est préalable à la demande d'immatriculation et obligatoire. La seconde publicité, de deux mois, informe le public de la fin des opérations de bornage et ouvre (si elle est la dernière publiée) le délai de forclusion du délai de réclamation. La publicité de clôture de bornage donne l'intangibilité aux limites de la propriété telle que décrites dans le procès-verbal de bornage signé par

¹² Matériellement, le livre foncier est un registre de grande taille (60x 45cm), d'environ 400 pages en papier solide. Chaque immatriculation (désignée par son numéro d'ordre) occupe une double page : à gauche, la description de l'immeuble, sa contenance et ses modifications ; à droite le propriétaire initial et ses éventuels successeurs et les hypothèques prises ou levées. Malgré la solidité des reliures d'origine, les documents établis il y a une centaine d'années sont souvent dans un état critique ou menacés de destruction.

l'agent assermenté du Cadastre. Le conservateur peut procéder à l'immatriculation dans le livre foncier. Les limites seront validées par l'ordonnance du président du tribunal en cas d'opposition.

Le code consacre la propriété dans le titre 3, les autres modes d'accès dans le titre 4 et les droits réels secondaires dans le titre 5. La propriété est le droit exclusif et perpétuel d'user, de jouir et de disposer des choses et des droits. Les autres modes d'accès sont : (i) la possession¹³, (ii) la prescription acquisitive¹⁴ et (iii) la détention¹⁵. Les autres droits réels sont les suivants : (i) usufruit, (ii) droit d'usage et d'habitation, (iii) droit de superficie, (iv) servitudes, (v) hypothèques, (vi) privilèges et (vii) certains baux. Tous ces droits doivent être inscrits au livre foncier dans les sections correspondantes. Certains instruments peuvent s'avérer fort utiles dans le cadre de la réforme foncière et son application dans le domaine urbain. Le droit de superficie est un droit qui entérine le fait de posséder des constructions ouvrages ou plantations sur le bien d'autrui. On peut également citer le bail emphytéotique, le bail à construction et même le bail à plantation. Si le code traite de la preuve et du contentieux foncier, il sanctionne les infractions relatives au régime de l'immatriculation aux livres fonciers et les infractions relatives aux ressources naturelles.

3.2.2 Des procédures longues et coûteuses ou peu sécurisées

Seule l'immatriculation permet la sécurisation de la propriété et de l'occupation foncière. Il n'existe pas de mécanismes de certification intermédiaire permettant une sécurisation des occupations. Certaines pratiques administratives essaient de pallier cette absence mais faute de contrôle n'atteignent pas l'objectif. On peut citer le plan parcellaire 3 tampons qui est un document administratif que nombre de citoyens considèrent comme un instrument de sécurisation foncière. La procédure des 3 tampons est intéressante mais doit être encadrée afin de donner sa pleine mesure. Bien que non encadrée, la production de l'attestation 3 tampons est actuellement une source de revenus pour les acteurs (géomètres, urbanisme ou agri foncier et cadastre).

Aujourd'hui la procédure d'immatriculation est longue, complexe et coûteuse. Le régime foncier est celui de l'immatriculation pour l'ensemble des terres (art.5). Le titre foncier est prévu dans le décret foncier du 24 juillet 1906 portant organisation de propriété foncière dans les colonies et territoires relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Ce texte permet la mise en œuvre simple de la procédure d'immatriculation. De nombreuses pratiques administratives ont rendu complexe et coûteuse la procédure. De ce fait, l'immatriculation est une procédure utilisée par une très faible partie de la population (en mai 2019, un peu plus de 50'000 titres fonciers sont enregistrés à la conservation foncière). Du fait de sa complexité, la loi foncière est généralement peu ou mal appliquée. Le coût d'un titre foncier se situe autour de 500.000 à 800.000 francs CFA pour une parcelle de 600 m² ; il est exorbitant pour la majorité des citoyens. Bien que mieux encadrés par le Code foncier et domanial (3 mois d'affichage pendant lesquels la procédure technique devrait se dérouler), les délais d'obtention du titre foncier dans la pratique sont beaucoup plus longs. La procédure présente de nombreux goulots d'étranglement. Le bornage de la parcelle ne peut être généralement pas réalisé dans le délai de 3 mois de l'affichage notamment du fait du manque de ressources de l'administration ; le cadastre est le maillon faible de la procédure faute de disposer des moyens de sa mission. La pré-notation permettant de s'opposer est également un moyen de bloquer la procédure, qui doit attendre la décision du juge avant

¹³ La possession est l'exercice paisible, public et non équivoque d'un droit par celui qui, alors même qu'il n'en serait pas titulaire, se comporte, en fait et en intention, comme s'il l'était (art.406)

¹⁴ La prescription acquisitive est un moyen d'acquérir un immeuble par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre (art. 412)

¹⁵ Le détenteur possède pour le compte d'un propriétaire à travers des titres comme le bail ou le prêt (art. 424)

l'immatriculation définitive. Tout ceci explique le faible nombre de titres fonciers délivrés par les Conservations foncières (Tableau 2).

Tableau 2: Nombre de titres fonciers délivrés par la DADC

Territoire national	Jusqu'à Juin 2018	46 442
	Jusqu'en mai 2019	49000 avec un stock de 1100 en cours de traitement
	De 1970 à juin 2018	38 030 dont 70% pour Lomé

Le certificat dit des trois tampons est le document administratif que les citoyens reconnaissent comme sécurisant leur occupation. Le document est un plan parcellaire ayant reçu le visa de 3 institutions (i) le géomètre agréé qui a réalisé le plan, (ii) le service de l'urbanisme si le terrain se trouve en zone urbaine ou de la Direction de l'Aménagement, de l'Équipement et de la Mécanisation Agricole (DAEMA, couramment appelée Agro foncier) si le terrain se trouve en zone rurale et (iii) du service du cadastre.

Les statistiques de ces cinq dernières années révèlent que bon nombre de propriétaires s'arrêtent à l'obtention du plan parcellaire 3 tampons soit par ignorance soit pour des raisons financières. En effet le coût de l'enregistrement pour le TF peut atteindre 10% à 15% de la valeur vénale du terrain.

Tableau 3 : Nombre de plans parcellaires traités pour les visas 3 tampons dans les différents services

Services \ Année	DGUDMHPI (Urbanisme)	DAEMA (agrofonceur)	DADC (cadastre)
2012	5 140	11 081	16 221
2013	5 280	14 856	20 136
2014	5 040	15 189	20 229
2015	5 019	20 556	25 575
2016	4 972	15 919	20 891
2017	4 885	18 113	22 998
Total	30 336	95 714	126 050
Part de Lomé	28 819	76 571	105 390

Source : Experts Urbanistes, 2018.

Les Tableau 4 et Tableau 3 ci-dessous montrent le décalage dans la délivrance des documents fonciers. Si un peu plus de 35'000 plans parcellaires sont délivrés en moyenne chaque année, l'administration foncière n'a délivré qu'une moyenne annuelle de 550 titres fonciers depuis 1970. Cela montre l'attachement des candidats à l'acquisition de parcelles pour le plan parcellaire 3 tampons qui est reconnu comme la porte d'entrée des démarches en vue d'habiter. Il semble important de mener une réflexion sur le moyen de conférer une meilleure force juridique a ce document en le liant avec le livret foncier prévu dans le nouveau code foncier et domaniale. Au vu des chiffres importants il est nécessaire également de réfléchir à la production industrielle de ce document. Une faiblesse intrinsèque de ce plan parcellaire est le défaut de géoréférencement qui ne permet pas une localisation précise notamment en zone périurbaine. Cette remarque semble s'appliquer également aux documents graphiques annexes au Titre foncier. Une autre faiblesse est un archivage chaotique voire inexistant des plans parcellaires dans les 3 services en charge de leur délivrance.

Dans le périmètre urbain, le blocage est renforcé dû à l'irrégularité des procédures de lotissements. Dans les faits, c'est un continuum. Si le propriétaire s'engage dans une procédure de lotissement, les délais

d'obtention de l'approbation du lotissement peuvent atteindre des mois, le propriétaire commence à vendre les terrains avant que le lotissement ne soit approuvé. Le développement urbain trop rapide et le manque de moyens de l'administration contraignent l'Etat à procéder à des régularisations afin de garantir un climat social apaisé.

Le Code impose l'actualisation et la mise à jour régulière de la documentation foncière au regard de tous les changements physiques, juridiques et fiscaux intervenus dans la configuration parcellaire du territoire au niveau de l'Agence nationale du domaine et du foncier (à créer), du cadastre et de l'organe chargé de l'enregistrement des droits fonciers. L'exigence d'actualisation et de mise à jour vaut également pour les normes techniques et juridiques relatives au cadastre. L'affirmation de la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne l'équipement des institutions créées est cohérente avec l'article 27 de la Constitution de la IV^{ème} République¹⁶ qui affirme que « le droit de propriété est garanti par la loi... ». Une telle garantie serait vaine si l'Etat n'a pas la maîtrise de son système foncier. Cette maîtrise est dépendante, notamment, des équipements et des outils mis à la disposition des institutions foncières. C'est pourquoi le Code renvoie l'Etat à ses propres responsabilités en mettant à sa charge l'obligation importante de mettre à la disposition des services du cadastre, de la conservation foncière et de l'Agence nationale du domaine et du foncier, ainsi qu'à leurs bureaux déconcentrés, les locaux, infrastructures et équipements remplissant les conditions requises afin de garantir la sécurité de l'information foncière, l'intégrité des archives et des équipements techniques.

3.2.3 L'expropriation : un outil mal perçu et peu utilisé

L'expropriation est une procédure qui permet à une personne publique (État, collectivités territoriales...) de contraindre une personne (particulier ou morale) à céder la propriété de son bien, moyennant le paiement d'une indemnité juste et préalable. Cette procédure contribue notamment à la réalisation d'ouvrages publics tels qu'équipements sociaux, réseaux d'assainissement ou projet d'aménagement en milieu urbain. Le Togo dispose d'un texte encadrant l'expropriation depuis 1945. Ce texte vient d'être intégré et modernisé dans le Code foncier et domanial. Le code dispose que l'expropriation pour cause d'utilité publique est « la procédure par laquelle la puissance publique contraint un particulier à lui céder un bien immobilier ou des droits réels immobiliers, dans un but d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité ». L'expropriation est décrite comme un régime particulier dans le cadre de la régularisation foncière (expropriation de fait et lotissement clandestin). Elle est règlementée par le Code comme une atteinte au droit de propriété dans l'intérêt général, en cas d'utilité publique. A défaut d'accord amiable négocié par la commission d'expropriation (COMEX, créée juridiquement en 2014, mais inexistante en réalité), l'indemnité est fixée par les tribunaux.

En réalité, l'histoire du Togo avec l'expropriation est – aujourd'hui encore – conflictuelle en milieu urbain. Dans les années 60 et 70, l'Etat togolais a procédé à de grosses opérations d'expropriation dans Lomé sur le patrimoine foncier de la communauté Bé. Ces expropriations portaient sur des opérations publiques urbaines, telles que le port, l'aéroport, l'université, ou encore Lomé II où sont installés des bâtiments de l'administration publique. Depuis lors, ces dossiers ne sont toujours pas complètement apurés. L'indemnisation n'a été que partielle et est vécue comme une injustice par les collectivités traditionnelles. Il y a quelques années, l'Etat a même procédé à certaines restitutions foncières, mais aucun accord n'a encore été trouvé sur le montant final des indemnités, demandé à 9000 FCFA/m² par la communauté Bé. Les établissements bénéficiaires des expropriations – le port, l'aéroport et l'université – ont été mis à contribution pour régler ces indemnités et le processus est déjà bien avancé. Mais la part de

¹⁶ Adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002.

l'Etat, estimée à 5-6 milliards FCFA par an (équivalent à 0,7% des recettes de l'Etat du budget 2019) sur 15 ans, demeurent importante et aucun accord n'a été signé.

Depuis les années 1990, l'Etat a changé d'approche et gère à présent les indemnisations systématiquement au moment de l'expropriation tout en limitant son utilisation en milieu urbain.

Depuis lors, il n'y a pas de contentieux connu. L'Etat allie des indemnités numéraires avec des indemnités en nature dans le cadre de recasement. Les indemnités sont négociées à l'amiable avec les personnes impactées. Le recasement est souvent préféré par les ménages impactés, mais seuls 30 à 40% d'entre eux en bénéficient par manque de réserve foncière à proximité de sites. Aujourd'hui, les expropriations en milieu urbain portent essentiellement sur des infrastructures structurantes routières ou d'assainissement. Cette tendance peut s'expliquer par le coût élevé de l'expropriation pour l'Etat, que ce soit en numéraire ou dans la constitution de réserve foncière permettant de procéder au recasement.

La politique d'expropriation de l'Etat en milieu urbain est coûteuse et complexe. L'utilisation des recasements, outils incitatif et favorable à la bonne appropriation sociale du projet d'utilité publique, rend aussi son application difficile. C'est d'autant plus complexe dans le Grand Lomé où l'Etat peine lui-même à constituer de grandes réserves foncières, non pas uniquement à cause du prix du foncier, mais aussi à cause de la pénurie de grands terrains (vu que la quasi-totalité du foncier est déjà vendue en parcelles de 600 m²). Par exemple, pour le programme de logement social, l'Etat – à travers le Fonds Spécial de l'Habitat – a pu constituer à ce jour seulement 64ha de réserves foncières, dont le plus grand terrain ne fait que 24ha (en comparaison à l'opération de l'Université de Lomé qui était de l'ordre de 300ha). Même pour la récupération des réserves administratives occupées, l'Etat indemnise la perte du foncier (qui a généralement été acquis de bonne foi) et du bâti, qui s'apparente de fait à une expropriation (sur son propre terrain !).

L'absence d'une méthodologie rigoureuse pour l'évaluation foncière immobilière contraint d'autant plus la mise en œuvre de cette politique car il est difficile de déterminer si les indemnités sont justes.

Le prix moyen des indemnisations est fixé par décret depuis 2015, option choisie à cause des lourdeurs et complexités rencontrées préalablement. Il faut noter que les prix notariés ne sont pas fiables car très souvent sous évalués pour des raisons fiscales. Ces prix moyens sont établis sur recommandations de la Direction Domaniale pour le milieu rural. La dernière modification de 2018 portant sur les prix en milieu rural fait suite à une étude réalisée sur l'ensemble du territoire national sur la base des prix des démarcheurs et des prix notariés. Ce travail est lourd et coûteux pour l'administration. En milieu urbain, c'est le Ministère de l'Urbanisme qui est chargé de cette évaluation. En fait, en l'absence d'une méthodologie d'évaluation claire et consensuelle, la négociation est privilégiée. Par exemple, dans les cas traités par la Commission Interministériel d'Indemnisation, qui intervient notamment dans les acquisitions hors déclaration d'utilité publique, c'est la Commission qui propose un prix d'indemnisation et mène les négociations.

3.3 LE DROIT COUTUMIER A LA LIMITE DU FORMEL

3.3.1 Le plan parcellaire de la réquisition d'immatriculation comme soubassement du « 3 tampons »

Le plan parcellaire avec les 3 tampons est réalisé par un technicien géomètre topographe qui appose son cachet. Si la parcelle est située en zone rurale, l'acquéreur va demander la validation de son plan à la DAEMA. Si le lot est situé en zone urbaine il obtiendra le tampon de l'urbanisme. Le troisième tampon est apposé par le service en charge du cadastre. La majorité des acquéreurs se contentent du « 3 tampons » comme titre de propriété. En effet le plan parcellaire avec les 3 tampons est considéré pour la plupart des détenteurs comme l'un des premiers documents de sécurisation d'un terrain. Certaines institutions de

micro finance acceptent le « 3 tampons » comme un document de sécurisation foncière avec lequel le détenteur peut facilement accéder à des crédits. La procédure judiciaire de confirmation de vente a certainement contribué à renforcer la croyance collective en une force probante (relative) conférée à ce document. En effet les acquéreurs qui ont utilisé la filière informelle pour accéder à un lot et qui veulent obtenir un titre foncier, vont devoir engager une action contre le vendeur afin que le tribunal prenne un jugement de confirmation de vente, nécessaire à la procédure d'immatriculation. Pour ce faire, le demandeur va joindre à sa requête une copie du reçu et du contrat de vente et une copie du plan parcellaire « 3 tampons ». Le tribunal convoque le vendeur pour qu'il confirme que la vente est parfaite et enjoint le service en charge de l'immatriculation de procéder à celle du lot au nom de l'acheteur.

3.3.2 Consécration du Livret foncier : vers une meilleure gestion du foncier de tenure coutumière ?

La loi en son article 628, reconnaît aux détenteurs de terres suivant les règles coutumières locales la faculté de faire constater leurs droits au regard de tous tiers moyennant l'observation de certaines dispositions qu'il énumère aux articles suivants, tout en exigeant que cela se fasse dans le respect du principe d'égalité des hommes et des femmes.

Le Code encadre la constatation des droits coutumiers. Comme le titre foncier consacre la propriété privée, le livret foncier permet de reconnaître les droits coutumiers. Ces documents permettent de prouver un droit directement et légalement. Cependant de nombreux documents tels que reçu de vente provisoire, reçu de vente définitif, contrat de vente, confirmation de vente... sont précieusement détenus par les occupants. Ces documents prouvent des actes juridiques.

Le livret foncier est l'acte juridique matérialisant sous forme écrite les droits qu'ont les personnes detentrices de terres suivant les règles du droit coutumier. Il est constitué à l'issue d'une procédure de constatation des droits fonciers coutumiers au terme de laquelle une copie de l'inscription au registre spécial est remise au demandeur sur sa demande. A la fin de la procédure, une copie de l'inscription au registre spécial est remise au demandeur sur sa demande (art. 632 al. 3). Le code n'indique pas la forme de cette copie (support papier sécurisé ou non, électronique, ...). Cependant, rien n'empêche l'administration compétente de s'orienter vers une numérisation de tous les actes délivrés dans la mise en œuvre de la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers.

3.3.3 Bien que sanctuarisé dans les textes, l'accès des femmes à la terre encore limité

Les femmes, au Togo, ont un accès encore limité au foncier. Les femmes togolaises participent aujourd'hui à toutes les activités économiques, sociales et politiques. Malgré ces qualités, les femmes constituent un groupe social particulièrement vulnérable en raison de plusieurs problèmes cruciaux auxquels elles sont confrontées tels que l'analphabétisme, la faiblesse de revenu, l'assujettissement aux corvées d'eau et de bois dans les ménages, les diverses formes de violences (physiques et psychologiques), les obstacles coutumiers d'accès à l'héritage et à l'habitat. Les principaux obstacles à l'accès des femmes à la propriété foncière et immobilière sont certes la faiblesse de leurs revenus mais également et surtout le refus de certaines coutumes de reconnaître aux femmes le droit à l'héritage foncier et les obstacles psychologiques tels que la crainte de l'envie des voisins et des mauvais sorts, ou le refus de la belle-famille

Pour concrétiser les engagements pris dans le cadre des divers accords, le Togo s'est doté d'une réglementation faisant la promotion de l'égalité homme/femme à l'accès à la terre. Il a ainsi consacré le principe de l'égalité des sexes dans la Constitution d'octobre 1992 et a ratifié tous les instruments

internationaux qui protègent la Femme¹⁷. Plus spécifiquement, il faut noter que les Chefs d'Etat de l'Union Africaine ont décidé de « renforcer la sécurité du régime foncier pour les femmes qui nécessite une attention particulière »¹⁸. A ce titre, le code foncier et domaniale rappelle les engagements internationaux relatif au genre du Togo pour le développement et dans la politique foncière et réitère « l'égalité homme/femme à l'accès à la terre ». Cependant, il subsiste toujours des obstacles à lever pour améliorer le statut de la femme et promouvoir sa participation équitable au processus de développement.

¹⁷ (Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (CEDEF/CEDAW), Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP), relatif aux droits des Femmes, Programme pour l'Habitat, engagement à mettre fin à toute sorte de discrimination dans l'accès au logement et à garantir la sécurité d'occupation⁵)

¹⁸ Déclaration ratifiée lors de l'Assemblée/AU/Decl.1(XIII) Rev.1 du 03 juillet 2009 sur les problèmes et enjeux fonciers en Afrique, Syrte Lybie.

Encadré 4: Quelques innovations intéressantes au regard des enjeux sociaux et économiques contemporains

Le Code foncier de 2018 a été élaboré à droit constant. Il s'agit essentiellement d'un document permettant de consolider l'ensemble des textes législatifs en une législation cohérente. Cependant, les auteurs se sont aussi exercés à introduire quelques innovations visant à répondre à des enjeux contemporains. Les principales innovations qui peuvent apporter des bouts de solutions à la problématique du foncier urbain sont présentées ci-dessous.

Le Code consacre le principe de transparence dans le secteur foncier et de modernisation de son administration et de la gestion. En vue de garantir un haut degré de transparence en matière foncière, le Code foncier et domanial fait obligation à l'Agence nationale du domaine et du foncier (institution à créer), aux Bureaux communaux du domaine et du foncier et aux services du cadastre de fournir toutes les données à toute institution étatique qui en fait la demande dans des conditions déterminées. Il faut souligner que le Code dispose que l'information foncière pourra être disponible en ligne.

Dans une société de communautés, l'introduction de l'association foncière représente une avancée pour la gestion foncière urbaine. L'association foncière est la convention par laquelle deux ou plusieurs propriétaires mettent en commun, d'une façon permanente, des parcelles de terre pour réaliser les opérations de construction, d'entretien ou de gestion d'ouvrages ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun. Les associations foncières sont qualifiées de libre autorisée ou constituées d'office. En milieu urbain elles permettent à des propriétaires de se regrouper pour des opérations d'aménagement ou de valorisation de leurs terrains. Ce pourra être une procédure d'urbanisme opérationnel si le droit de l'urbanisme s'appuie sur cette figure juridique.

L'encadrement des réserves administratives et la condamnation des lotissements clandestins confirme le lotissement comme un outil foncier de division parcellaire. La codification des propriétés collectives et notamment de la copropriété peut permettre d'imaginer la gestion foncière dans le cadre de la densification urbaine. Le droit de superficie peut s'avérer un complément utile à tous ces processus. Par ailleurs le code régule l'expropriation pour cause d'utilité publique redonnant à l'Etat le pouvoir de constituer, moyennant juste et préalable indemnité, un patrimoine en vue de projet d'utilité publique.

En consacrant tout un chapitre à la régularisation foncière, le Code encadre les situations de fait en droit foncier. Des différents cas envisagés, émergera plus tard, à la suite des développements jurisprudentiels attendus, une théorie générale togolaise des "régimes fonciers informels". La régularisation foncière est l'acte qui met fin à l'occupation de fait d'une terre domaniale et l'occupation de fait à l'initiative de l'Etat d'une terre appartenant à un particulier.

Le code traite également du domaine immobilier de l'Etat et des collectivités, qui sont les deux principales personnes publiques pouvant être propriétaires. Après avoir rappelé la composition du domaine public (naturel ou artificiel), le code énonce que les biens investis de la domanialité publique sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Le code dispose que les biens supportant une concession doivent être préalablement immatriculés.

Le domaine foncier national est une catégorie juridique particulière du droit foncier togolais¹. Initialement créé par l'ordonnance n° 12 du 06 février 1974 fixant le régime foncier et domanial, il est reconduit dans le code aux articles 556 et suivants. Il est composé de toutes les terres ne pouvant être classées ni dans la catégorie des terres détenues par les collectivités coutumières et les individus en fonction d'un titre foncier ou en vertu du droit foncier coutumier, ni dans la catégorie des terres constituant les domaines public et privé de l'Etat et des collectivités locales.

Le titre 7 du code foncier et domanial traite de la gestion de ressources naturelles. Il introduit les principes (i) d'appartenance au domaine protégé de l'Etat du sol, du sous-sol et des richesses qui y sont contenues et (ii) d'égalité d'accès aux ressources naturelles et en particulier aux terres agricoles. Le code définit également les conventions locales pour la conservation et l'exploitation rationnelle et durables d'une ressource naturelle, qui correspondent à des chartes régissant la gestion des communs. En milieu urbain, ces conventions pourraient s'avérer être un instrument d'urbanisme.

3.4 DES INSTITUTIONS FAIBLES ET DES CONFLITS FONCIERS EN AUGMENTATION

Le manque de moyens et de capacités combiné à des procédures longues, coûteuses et complexes rendent la modernisation de la gestion foncière difficile. Les moyens humains, matériels et financiers sont insuffisants pour assurer les missions de l'administration. Il manque non seulement des outils et des moyens de contrôle mais les capacités en général sont à renforcer.

La réorganisation des institutions en charge de la gestion foncière au sein de OTR est une avancée notable pour améliorer l'efficacité des services du Cadastre et de la conservation foncière. Il est certes à regretter que le service des Domaines, gestionnaire du patrimoine de l'Etat n'ait pas été intégré au sein de l'OTR. La réforme du cadastre et de la conservation foncière est prévue dans le nouveau code foncier et domanial. La feuille de route est en cours de mise en forme avec comme objectifs principaux (i) la dématérialisation des procédures et des données et (ii) l'augmentation des recettes fiscales.

3.4.1 Importante refonte du cadre institutionnel

La rénovation du cadre institutionnel est un atout pour la réforme si les institutions voient le jour. L'agence nationale du domaine et du foncier, notamment, devrait être l'agence d'exécution de la réforme. Le cadre institutionnel permet d'élargir la vision et de penser la transformation digitale pour les institutions foncières classiques que sont le cadastre et la conservation foncière et dont le service des domaines est le grand absent malgré des procédures domaniales décrites et prises en compte. L'insertion d'un service des domaines moderne permettrait une meilleure gestion. Cette évolution répond à la fois à un cadre institutionnel précédemment incomplet et reprend à son compte des expériences récentes dans le domaine. Cependant, il reste à expliciter de nombreux détails opérationnels dans les décrets et arrêtés de mise en application. Par exemple, la périodicité de la mise à jour du cadastre est annuelle en milieu urbain et saisonnière en milieu rural ce qui interroge sur l'actualité de l'information foncière pour un accès en ligne.

- **Le Code prévoit la création nouvelle de deux institutions chargées de la politique foncière.** Il s'agit des institutions chargées de l'élaboration (CIRFD, Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale) et de la mise en œuvre (ANDF, Agence Nationale du Domaine et du Foncier) de la PNF ainsi que leurs compétences respectives. Il définit les grandes orientations de la PNF ainsi que les options fondamentales sur lesquelles reposent lesdites orientations.
- **Le code appuie le processus de décentralisation et pose les bases de la gestion foncière décentralisée.** En effet, avec la création au niveau communal (art.29) de commission de gestion foncière (CoGEF) et de ses démembrements villageois (SVGF, Section villageoise de Gestion foncière) et/ou de quartiers (SGFQ, Section de Gestion Foncière de Quartier), la commune va devoir prendre en charge la gestion foncière décentralisée sur son territoire.
- **Le code crée deux fonds : le fonds de dédommagement foncier (FDF) et le fonds de garantie (FG).** Le FGF a pour mission de renforcer et de simplifier l'accès de l'Etat et des collectivités territoriales à la terre dans le cadre de leurs politiques de développement et pour leurs différents besoins d'utilité publique. Le fonds de garantie est une innovation qui a pour mission de réparer toute faute, omission ou erreur commise par le conservateur de la propriété foncière ou tout agent de l'administration à l'occasion de l'immatriculation d'un immeuble aux livres fonciers.
- **Le Code procède à une refondation et à une modernisation du cadre institutionnel du secteur foncier togolais.** Le code crée le cadastre pour la gestion de l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière et un service dit de la conservation de

la propriété et des droits fonciers chargé d'assurer aux titulaires la garantie des droits réels qu'ils possèdent sur les immeubles soumis au régime de l'immatriculation. Le cadastre est défini comme le système unitaire informatisé des archives techniques, fiscales et juridiques de toutes les terres du territoire national. Avec une documentation et des missions classiques, le service en charge du cadastre devrait pouvoir aborder la modernisation de ses activités, notamment par l'affirmation de la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne l'équipement des institutions créées.

- **Le Guichet Unique du Foncier a été créé par décret en conseil des ministres le 20 mars 2019.** Prévu à l'article 220 d Code foncier et domanial, il est installé au sein de l'OTR pour répondre au besoin d'allègement et de célérité de la procédure d'obtention des actes notamment le titre foncier. Il regroupe les représentants de toutes les administrations impliquées dans les formalités de dépôt et de réception des documents nécessaires aux formalités de l'immatriculation et de l'enregistrement. Les phases d'étude de dossier, de liquidation et de paiement des droits d'enregistrement, et de conservation en matière foncière, sont désormais fusionnées. Il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité, mais certaines expériences internationales ont prouvé que le dispositif peut avoir un impact important sur la réduction des délais de traitement des dossiers.

3.4.2 Les mécanismes de résolution des conflits fonciers

Les conflits fonciers ne manquent pas au Togo. Les conflits sont des événements sociaux normaux et l'ordre social ne dépend pas de leur absence mais de la capacité de la société à bien les gérer. La compétition pour l'accès aux ressources foncières s'accroît sous les effets conjugués de la croissance démographique, du renforcement de l'intégration des échanges marchands, de l'extension des surfaces cultivées suite aux changements technologiques ou au développement des plantations, de l'accroissement des pionniers des migrations interrégionales, de la crise du pastoralisme. Or les déficiences et insuffisances de la gestion foncière au Togo contribue à créer des conflits nombreux, par exemple sur les limites de propriété ou sur la propriété elle-même.

La gestion des conflits fonciers démarre au niveau des autorités traditionnelles. La gestion foncière se caractérise par une pluralité de normes à l'échelle locale. Les différents modes d'accès à la terre (droit d'appropriation et droit d'exploitation) étant régis de manière coutumière, la plus grande partie des litiges fonciers trouvent souvent un début de règlement par la conciliation devant les autorités traditionnelles (chef de village, de canton ou de lignage). Garanties des us et coutumes du pays, le code foncier et domanial leur a fait une place. En effet, elles sont proches des collectivités locales et territoriales et savent qui sont les véritables propriétaires terriens. Cependant, ce mode de règlement des conflits fonciers ne permet pas toujours de résoudre les conflits fonciers et les décisions prises en conciliation peuvent être remises en cause si la sanction sociale n'est pas suffisante. Il reste aux protagonistes du conflit à emprunter la voie judiciaire.

Au niveau judiciaire, le traitement des conflits fonciers est très lent. L'étude n'a pas fait l'analyse de ce volet. Mais il ressort des entretiens que le traitement des contentieux fonciers prend plusieurs années et qu'il y a un manque de confiance dans les tribunaux.

Malheureusement, ces insuffisances de la gestion des conflits fonciers affectent d'autant plus la sécurité foncière. Car ce système est utilisé au Togo par des personnes de mauvaise foi pour faire pression sur les acquéreurs découragés de la voie judiciaire et tirer quelques bénéfices d'une gestion à l'amiable visant à clore le dossier rapidement. Ces cas sont très mal documentés mais reviennent régulièrement dans les discussions. Ils expliquent aussi l'apparente impunité dans le cas des doubles ou triples ventes, puisque

souvent, les dossiers n'arrivent pas au tribunal et sont traités directement entre les acquéreurs malheureux sans même embêter le vendeur.

3.5 UNE FISCALITE FONCIERE POTENTIELLEMENT CONTREPRODUCTIVE

Dans un pays comme le Togo, la fiscalité foncière s'impose comme un enjeu auquel la réglementation répond avec une large panoplie de taxes ou autres frais liés.¹⁹ Le foncier est perçu comme une valeur physique qui ne peut être dissimulée, ce qui rend cette fiscalité particulièrement attractive. En définitive, elle est constituée de deux taxes foncières principales : (i) la taxe foncière sur les propriétés bâties et (ii) la taxe foncière sur les propriétés non-bâties. A cela, il faut ajouter (iii) la surtaxe foncière sur les terrains non-bâties ou insuffisamment bâtis. D'autres taxes et impôts liés viennent compléter la panoplie de la fiscalité foncière : (iv) la taxe d'enlèvement des ordures, (v) la taxe d'habitation et (vi) les prélèvements sur les revenus fonciers prélevés à l'occasion des mutations (ventes, donations, successions, partages) au titre de l'IRPP. Les ressources de ces taxes et impôts fonciers sont partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales selon une répartition prévues par le Code Général des Impôts. L'imposition du foncier comprend également les droits d'enregistrement sur la mutation des biens immobiliers.

Le calcul de la fiscalité foncière est basé sur les données cadastrales, ce qui limite de fait l'assiette fiscale. Seuls 43'000 titres fonciers existent pour plus de 400'000 parcelles déjà identifiées. Jusqu'à récemment, ces titres fonciers existant était toujours en format papier exclusivement, rendant l'émission des titres de recouvrement d'autant plus difficile. Aujourd'hui, 98% des titres fonciers sont à présent numérisés. Un projet en cours avec l'OTR vise par ailleurs à faire un recensement cadastral des acteurs économiques et des bâtiments dans des zones pilotes sélectionnées en fonction de leur potentiel fiscal. L'objectif de ce projet est d'augmenter les recettes de la fiscalité foncière. En 2017, la taxe sur la propriété bâtie était estimée à 0,04% du PIB, bien en deçà des résultats d'autres pays de la région, et bien au-deçà de son potentiel. Le total des droits d'enregistrement était quant à lui estimé à 0,44% du PIB pour 2017, soit un montant plus significatif.

Par ailleurs, les éléments d'application de cette fiscalité foncière tendent au mieux à biaiser vers le bas la donnée disponible pour la valorisation de biens imposables ou au pire à décourager les propriétaires à enregistrer leurs biens. Puisqu'une partie de ces prélèvements est imposée uniquement sur le foncier enregistré au Cadastre, ils incitent à cacher, autant que faire se peut, l'opération qui devrait être taxée ou à reporter à plus tard sa déclaration. Si cette opération correspond à une mutation, les taxations occasionnelles tendent ainsi à produire de l'insécurité juridique. Qui plus est, certains prélèvements, tels que les droits d'enregistrement et les taxes sur les mutations, sont calculés sur la base de la valeur déclarée du bien, ce qui incite à la déclaration sous-estimée de la valeur des biens. Cette sous-déclaration a un impact direct sur la taxe collectée, mais aussi sur les autres taxes foncières dont les montants sont calculés sur la base de la valeur vénale²⁰.

¹⁹ La fiscalité foncière est l'objet du Code Général des Impôts du Togo issu de la loi n° 83-22 du 30 décembre 1983, instituant « un Code général des impôts réglementant les impôts directs et indirects, les droits d'enregistrement et de timbre, le contrôle fiscal et le recouvrement ». Ce code remplace les textes suivants : la loi n° 65-13 du 21 juillet 1965 portant codification des impôts directs, la loi n° 66-16 du 8 novembre 1966 portant codification des taxes indirectes ; la délibération n° 1/CP/ATT du 17 décembre 1952 portant codification des droits d'enregistrement et de timbre. Il est régulièrement actualisé au travers des dispositions fiscales des lois de finances adoptées chaque année à l'Assemblée nationale. La dernière version disponible est l'édition mise à jour au 1er janvier 2018 sur la base des dispositions de la loi n° 2017-14 du 27 décembre 2017 portant loi de finances pour 2018.

²⁰ Au Togo, la taxe sur la propriété est assise sur la valeur locative, tandis que la taxe sur la propriété non bâtie est assise sur la valeur vénale. Vu la complexité à estimer la valeur locative, un rapport de la Banque Mondiale recommande d'asseoir ces deux taxes sur la seule valeur vénale qui, même si biaisée par de supposées déclarations sous-estimées, reste plus facile et plus transparente à établir.

Les montants de l'enregistrement des droits fonciers, élevés, constituent un autre élément de dissuasion pour les nouveaux propriétaires. Ainsi, la Loi 2017-014 portant loi de finance et gestion 2018 prévoit les droits d'enregistrement à 2% de la valeur du bien immobilier, auxquels s'ajoutent les droits d'immatriculation de la propriété foncière le cas échéant établis à 2% de la valeur du bien foncier. Une taxe additionnelle de 1% de la valeur du bien immobilier est perçue au profit des collectivités locales. Au total, pour les acquisitions qui ont lieu dans les zones d'urbanisation nouvelle soumise à l'immatriculation, les frais d'enregistrement s'élèvent donc à 5%, ce qui s'ajoutent aux autres frais, tels que ceux du Cadastre ou du certificat d'urbanisme.

4 UN URBANISME OBSOLETE EN DECALAGE AVEC LES REALITES DE MARCHÉ

4.1 LE LOTISSEMENT DETERMINANT DES DROITS FONCIERS FORMELS EN MILIEU URBAIN

Encadré 5: Principales dates de la législation urbaine

Le cadre réglementaire dont il est question est ancien, et a fait l'objet de quelques compléments ces dernières années. Son cadre fondateur est le décret n° 67/228 du 24 octobre 1967 relatif à l'urbanisme et au permis de construire dans les agglomérations, modifié par les décrets n° 2012-257/PR et n° 2016-043/PR. Le décret de 1967 était relativement succinct et conçu dans un cadre où l'urbanisation était encore très limitée. Il a été établi pour permettre la préparation des premières opérations d'urbanisme à Lomé, qui comptait alors quelques dizaines de milliers d'habitants seulement. Les décrets de 2012 et 2016 interviennent pour détailler certaines procédures d'urbanisme, notamment la délivrance du certificat d'urbanisme, qui peut être demandé dans le cadre de la vente/achat du terrain en question, et le permis de construire.

En milieu urbain, la réglementation urbaine s'applique aux droits fonciers du moment où l'usage des sols est destiné à un usage urbain, que ce soit résidentiel (pour une large part des terres urbaines) ou autre. En pratique, dans une majorité de cas, la propriété foncière s'obtient à la suite d'un morcellement foncier qui s'opère à l'issue d'une opération urbaine qui s'appelle lotissement, qu'il soit formel ou informel. Et c'est la formalité ou régularité de cette opération de lotissement qui conditionnera l'éligibilité de la parcelle au droit foncier moderne. En d'autres termes, dans le cas d'un terrain urbain, le titre foncier pourra être délivré et inscrit au Livre Foncier *uniquement* si le lotissement a été officiellement approuvé par les autorités compétentes, lui conférant concomitamment un droit à bâtir. Cette règle est pourtant souvent contournée par les autorités administratives elles-mêmes, étant donné le

caractère contraignant de cette exigence.

Qui plus est, le lotissement est défini dans la réglementation urbaine comme une procédure foncière.

L'article 35 du décret de 1967 définit qu'« un lotissement est l'acte qui consiste à diviser une parcelle en deux ou plusieurs lots en vue de leur vente, de leur location ou de leur partage pour y construire des habitations ou des établissements industriels ». Le lotissement n'est aucunement associé à la planification urbaine. Il est donc important de faire cette distinction sémantique comparativement à d'autres expériences internationales, y compris dans la sous-région, où un lotissement est un outil d'urbanisme opérationnel consistant à prévoir l'organisation spatiale – en conformité avec le règlement d'urbanisme – et la délivrance des services urbains, c'est-à-dire l'aménagement physique de la zone par le lotisseur. Le décret de 1967 prévoit bien que « les lots ne peuvent être vendus que s'ils sont desservis par des voies de circulation et les réseaux d'assainissement, d'électricité et d'éclairage public ou susceptibles de l'être dans l'avenir », mais cette exigence ne relève pas du lotissement comme outil d'aménagement urbain puisque les études techniques de ces aménagements ne sont pas exigées dans le dossier de lotissement.

A ce titre, les normes d'urbanisme applicables aux lotissements sont aujourd'hui en décalage avec l'économie de marché du secteur foncier, et encouragent l'informalité foncière. Selon la réglementation, de la taille minimale d'une parcelle est de 340 m². Des dérogations sont aussi possibles pour les constructions continues. Mais en pratique, le « lot » ou parcelle de 600m², avec des dimensions de 30m de profondeur sur 20m de largeur, a été généralisé depuis des décennies dans les documents d'urbanisme de détail ou les lotissements clandestins. Ces normes – réglementaires ou pratiquées – sont un frein à l'accession à la propriété des ménages et tendent donc à être contournées. Cette surface très généreuse est en réalité souvent partagée entre plusieurs ménages. On dit alors que le lot est concédé en demi ou en quart. Le terrain définitif mesure donc 300 voir 150m². C'est une pratique largement répandue pour

réduire les couts d'acquisition foncière pour des ménages modestes ou pauvres, tout en ayant accès à une surface acceptable (en comparaison aux standards internationaux de l'ordre de 100 à 150m²). Mais en contrevenant à la réglementation, les propriétaires ne peuvent obtenir ni certificat d'urbanisme, ni a fortiori titre foncier.

4.2 LA REGLEMENTATION URBAINE AU SERVICE DU LOTISSEMENT CLANDESTIN

De la théorie à la réalité... Le lotissement réglementaire est théoriquement une opération d'aménagement urbain, mais en réalité, il s'agit d'une opération cadastrale. L'aménagement urbain est non seulement l'acte par lequel la ville et ses quartiers se composent mais également la création d'espaces publics, la fourniture de services à travers des réseaux et la création de voiries, etc. L'aménagement urbain prend en compte toutes les fonctions de la Cité dans leur traduction urbaine, spatiale, architecturale, environnementale et sociale du développement local. Le lotissement est normalement un outil d'urbanisme opérationnel en deux étapes. Il est d'abord l'acte administratif qui traduit les documents directeurs en un découpage précis des droits du sol dans une zone délimitée. En second lieu, il est une opération d'investissement, qui permet de réaliser l'aménagement de la zone en question. En réalité, le Plans d'Urbanisme de détail a englobé le premier objet tandis que le deuxième objet a, en majorité, disparu avec l'accord explicite de la réglementation.

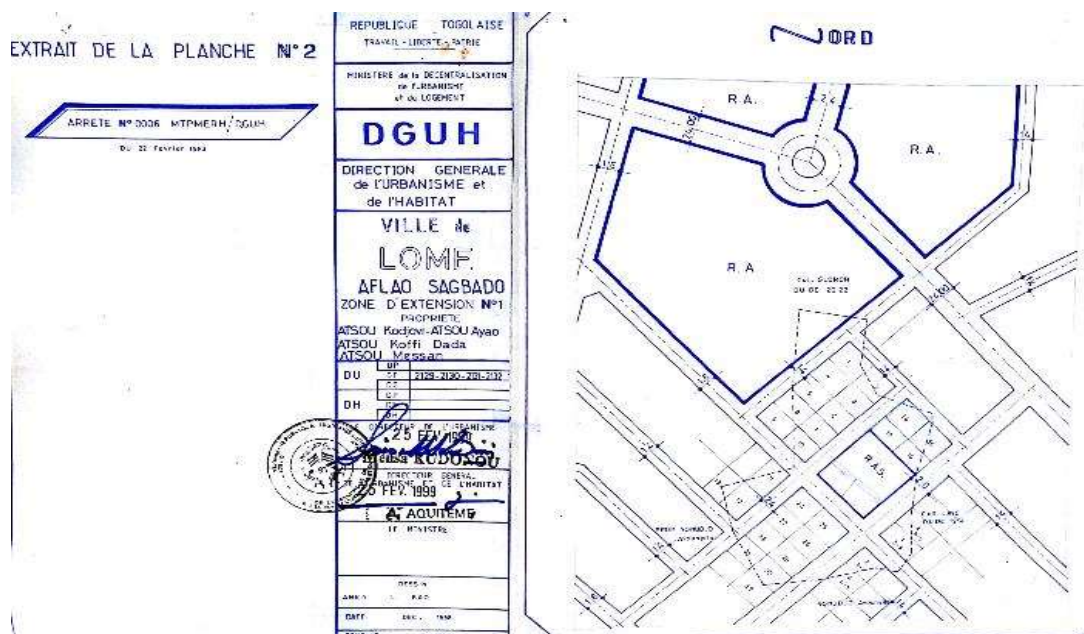
De plus, dans le Grand Lomé, le lotissement réglementaire est largement boudé et **c'est le lotissement clandestin, opération de morcellement foncier et d'accession à la propriété privée individuelle, qui est largement plébiscité.** Le lotissement irrégulier ou « clandestin » est une opération qui définit un découpage parcellaire qui s'affranchit des règles d'urbanisme indispensables à un aménagement urbain intégré et efficace. A ce titre, le lotissement clandestin n'intègre pas dans sa conception son intégration dans l'espace urbain, que ce soit en termes de transport et donc d'accessibilité, mais aussi en termes de services, dimensions normalement prévues dans la réglementation à travers les documents d'urbanisme de planification tel que le schéma directeur d'urbanisme et les réserves administratives.

4.2.1 Le lotissement : aboutissement d'une longue série d'outils de planification urbaine

Au Togo, les Plans d'Urbanisme de détail, très directifs, transforment le lotissement en un outil foncier.

La planification urbaine suit un séquençage en trois étapes : (1) d'abord le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain (SDAU) ou le Plan d'Occupation des Sol (POS) ou le Plan d'Urbanisme Directeur (PUD), (2) puis le Plan d'Urbanisme de détail (PUd) et (3) enfin le lotissement. Le PUd est un outil de planification qui est préparé pour les zones d'extension ou de recasement appelées aussi *zones approuvées*, qui se trouvent à l'intérieur du périmètre déterminé par le document de premier niveau. Or le PUd est en pratique un plan extrêmement détaillé, comprenant le découpage foncier exact des zones publiques et des zones privées. En d'autres termes, il établit l'implantation exacte de l'ensemble du réseau viaire et des réserves administratives affectées aux équipements socio-collectifs (voir Figure 3). Des PUd antérieurs allaient même jusqu'à un découpage foncier privé à la parcelle. Ensuite, dans le cadre de la préparation d'un lotissement, la DGUH (actuelle DGUDMHPI) délivre un extrait du PUd du terrain concerné (voir Tableau 4). Finalement, la réalisation du lotissement consiste uniquement en l'implantation du bornage sur le terrain et l'établissement du plan d'exécution et le dimensionnement des lots (eux-mêmes encadrés strictement par la réglementation comme on le verra plus loin). Le lotissement s'apparente donc bien à un morcellement foncier, réalisé par un géomètre. On remarque d'ailleurs que les dossiers de lotissement n'impliquent pas d'urbaniste. Dans la plupart des pays, les outils équivalents au PUd ne vont pas dans ce niveau de détail.

Figure 3: Intégration des lotissements dans les Plans Urbains de Détail



Cette pratique, qui n'est ni mauvaise ni bonne d'un point de vue purement urbanistique, crée cependant des dysfonctionnements. D'abord, les demandes de lotissement sont éligibles uniquement à l'intérieur de ces zones approuvées. Donc une fois le SDAU ou PUD adopté, les propriétaires situés dans le périmètre du SDAU ou PUD ne peuvent pas immédiatement faire de demande de lotissement, tant que la zone dans laquelle il se trouve a fait l'objet d'un PUD. Les propriétaires et professionnels de l'aménagement sont donc tributaires de l'administration et de sa vitesse à préparer et approuver les PUD des zones d'extension. En fait, environ 35%²¹ de la production de parcelles urbaines dans le Grand Lomé est localisée dans des zones non approuvées. D'autre part, le PUD ne tient pas compte du découpage foncier des propriétés coutumières en majorité de forme complexe et de petite taille (voir Figure 3). Du coup, une opération de lotissement doit faire l'objet d'arrangements compliqués pour rentrer dans le PUD. Par exemple, en ce qui concerne les cessions publiques (dont les réserves administratives), l'Etat doit compenser ailleurs lorsque les voies et RA dépassent les 50% de la surface du terrain. De même, le propriétaire doit s'arranger avec les propriétaires mitoyens sur les lots partagés et échanger des bouts de terrain pour aboutir à des lots complets. Enfin, l'Etat n'est de toute façon pas en mesure de contrôler l'application de ces règles d'urbanisme contraignantes et de sanctionner en cas d'irrégularités.

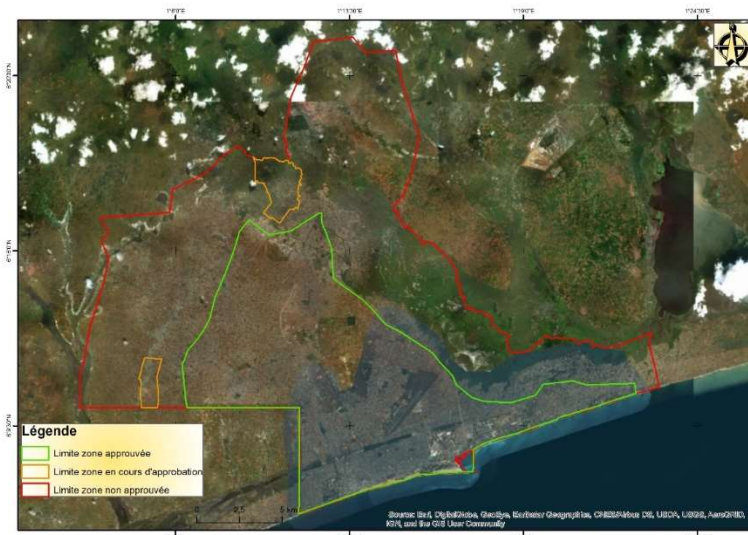
ARTICLE 40 - La réserve d'espace pour les installations d'intérêt collectif, voirie, construction d'équipements sociaux ou culturels, parcs de stationnement, terrains de sports, plantation etc...peut être exigée sans limitation de surface. Toutefois, le lotisseur doit céder gratuitement à la collectivité vingt pour cent de la surface du terrain réservé. Le surplus est cédé à titre onéreux sauf en ce qui concerne la voirie.
 Dans le cas où, suivant les dispositions de l'article 37 ci-dessus, les travaux de desserte sont différés, le lotisseur doit, avant toute vente de lot, céder gratuitement à la collectivité 50% de la surface du terrain à lotir.

Finalement, les zones approuvées disponibles se sont largement réduites et le gouvernement a introduit une mesure dérogatoire permettant de créer de nouveaux lotissements. L'ensemble des extraits délivrés

²¹ Diagnostic du SDAU GL 2014

jusqu'à 2010 (3177 pour Lomé) couvre une superficie de 4781ha sur 5975ha et représente environ 80% des zones d'extension. Ainsi, les nouvelles demandes de lotissement se sont considérablement réduites ces dernières années. Sur les quelques 69 dossiers déposés et traités par la DGUH sur la période de 2010 à juin 2018, une grande majorité portait sur des cas de régularisation, d'affectation et de rétrocession des réserves administratives, de modification d'extrait et seuls quelques-uns étaient des études d'aménagement. Bien que le taux de mise en valeur des lotissements existant reste faible, l'Etat a autorisé des opérations dérogatoires (voir Carte 6), peut-être pour parer d'une certaine manière aux lotissements clandestins sur lesquels il n'a aucun contrôle. Il s'agit de grandes opérations de lotissement menées par les propriétaires fonciers où le plan d'aménagement du dossier de lotissement remplace le PUD.

Carte 6: Les zones approuvées à Lomé



Pourtant, bien que les PUD ne laisse qu'une marge de manœuvre extrêmement limitée aux lotissements, **la procédure de lotissement reste longue et complexe**. Il faut compter presque un an pour obtenir le certificat administratif qui établit la propriété du propriétaire coutumier. Ensuite, il faut compter encore un an et demi pour obtenir l'autorisation du lotissement. Sur les 30 mois, les démarches administratives prennent 26 mois tandis que les travaux du géomètre comptent pour 4 mois seulement.²² Il faut compter environ 8 étapes et chaque fois aller d'un service à l'autre et s'acquitter des frais administratifs demandés, qui s'élèvent à 40% des coûts totaux de réalisation d'un lotissement. A cela viendra s'ajouter les frais d'enregistrement des droits fonciers auprès de la conservation foncière, étape qui sera à la charge de l'acquéreur. En pratique, le propriétaire commence la vente des lots avant l'approbation du lotissement. La procédure n'est pas nécessairement interrompue ; elle se poursuit jusqu'à son terme. Les acquéreurs pourront ensuite régulariser leurs droits fonciers auprès de la Conservation Foncière. Le coût de production du système de lotissement des 42 lots par la filière officielle est 2,5 fois plus cher que celui de la filière clandestine sans compter la durée d'instruction qui se réduit aux services de géomètre pour la filière clandestine.

²² Les dispositions du décret 67-228 stipulent en son article 36 que « nul ne peut procéder à un lotissement de plus de deux lots sans autorisation du Ministre des Travaux Publics. L'implantation et la vente des lots sont conditionnés par cette approbation préalable. »

Tableau 4: Comparaison des coûts officiels (en FCFA) actualisés en 2018 des procédures de lotissement pour un terrain théorique de 5 hectares produisant 42 parcelles²³

Etapas du lotissement	Acteur	Filière officielle		Filière clandestine	
		Coût	Durée de traitement	Coût	Durée de traitement
Levé topographique	Géomètre	500 000 (100K F/ha)	1mois	500.000	1mois
Visa	DAEMA (Service Agro-fonciers)	20 000	2mois		
Visa	DCNC (Cadastré)	30 000	6mois		
Certificat administratif	Préfecture / Commune / Tribunal	300 000	2mois		
Extrait de la zone approuvée	DGUH	2 520 000 (60K F / parcelle de 600 m ²)	6mois		
Exécution du morcellement	Géomètre agréé	4 200 000 (100K F / parcelle)	3mois	2 520 000 (60K F / parcelle)	3mois
Vérification du plan d'exécution	DGUH		4mois		
Contrôle du bornage sur le terrain	DCNC	100 000	6mois		
Total		7 670 000	30mois	3 020 000	4mois

D'ailleurs, la procédure d'approbation du lotissement est lourde. L'article 36 du décret de 1967 dispose que le lotissement est soumis à autorisation du ministre des travaux publics²⁴. Compte tenu de la vocation du lotissement comme outil de validation de conformité, cette mesure est redondante car en amont, le Plan d'Urbanisme de détail (PUd) est déjà soumis à la validation par décret. Et vu les standards d'urbanisme énoncés ci-dessus, la production du lotissement se fait dans un cadre peu flexible. Dans ces conditions, le lotissement s'apparente à une opération technique de vérification de la conformité. A moins que le lotissement déroge au PUd, l'approbation par le Ministre paraît répétitive.

4.2.2 Vide réglementaire s'appliquant au péri-urbain

Le péri-urbain, de manière générale, est marqué par une absence de règles spécifiques de gestion/gouvernance adaptés à son usage. Ici, le péri-urbain prend le sens de la bande extérieure longeant le périmètre urbain. Selon la réglementation en vigueur, cette zone est gérée pour l'accès à la terre par les services du développement rural sans gouvernance rigoureuse et principalement à la demande ce qui complique le suivi et le contrôle. C'est la réglementation rurale qui s'applique. L'absence d'intégration urbaine n'est donc pas vérifiée. Les dossiers sont déposés à la parcelle mais les plans présentés se rapprochent grandement des plans de lotissement que l'on retrouve dans le périmètre urbain : un réseau viaire secondaire ou tertiaire et des parcelles de 20 mètres de largeur sur 30 mètres de profondeur, tel que le prévoit la réglementation, à l'exception des réserves administratives. Les services

²³ L'exemple ici veut mettre en exergue seulement les procédures et les différentes étapes du lotissement dans les deux filières de production même si on sait que dans la filière clandestine, les 5ha peuvent produire plus de 42 lots.

²⁴ Nul ne peut procéder à un lotissement de plus de deux lots sans autorisation du ministre des travaux publics. L'implantation et la vente des lots sont conditionnées par cette approbation préalable (art.36).

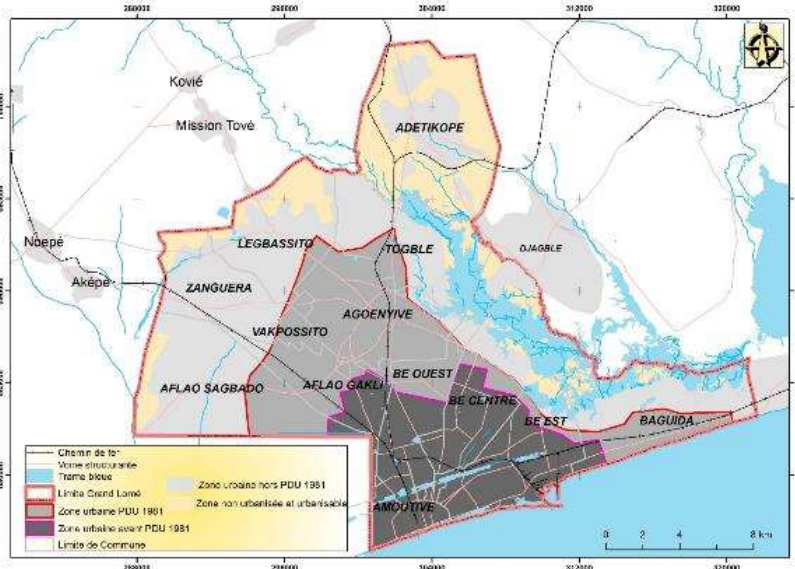
du développement rural traitent donc un nombre très important de dossiers dans la Préfecture du Golfe (voir Tableau 3) tant que ceux-ci suivent la réglementation en vigueur dans le domaine rural.

Ni le nouveau schéma directeur du Grand Lomé (SDGL) en préparation ni le nouveau Code Foncier et domanial n'apportent de solution pratique pour prévenir la multiplication des lotissements clandestins en zone péri-urbaine. Déjà, les zones foncières sous pression urbaine (Carte 4) dépassent déjà le nouveau périmètre urbain du SDGL. L'article 5 du code foncier et domanial cite nommément les terres périurbaines. Mais la définition à l'article 9, nommément « espace rural situé en périphérie d'une ville et de sa banlieue » reste vague, sans assise concrète du périmètre déterminé. L'espace urbain est défini par le périmètre établi par les documents d'urbanisme²⁵. L'espace rural est quant à lui défini par opposition à l'urbain : ce qui n'est pas dans le périmètre urbain est rural²⁶. Selon ces définitions, une terre se situe donc soit dans l'espace urbain, soit dans l'espace rural. L'espace périurbain n'est pas codifié pour lui-même. Les propriétaires situés dans le périurbain mais à l'extérieur du périmètre défini par le SDGL pourront donc continuer à réaliser des lotissements clandestins avec l'aval de l'administration rurale puisque les divisions foncières ne sont pas soumises à la réglementation urbaine s'appliquant aux lotissements. Or la tache jaune de la **Error! Reference source not found.** montre que la pression foncière dépasse déjà les limites du SDGL et pourra donc continuer à s'étendre.

4.2.3 Des normes d'urbanisme peu denses et donc peu économiques

Si on appliquait à la lettre la réglementation, il faudrait 2 fois la superficie du Grand Lomé en totalité pour couvrir la croissance de la population dans les 15 prochaines années. Ainsi, 8 articles sur un total de 55 du décret de 1967 sont consacrés aux retraits et distances appliqués aux limites de parcelles ou aux constructions édifiées sur ces parcelles. Les normes proposées sont prescriptives, contraignantes et aucune justification n'est fournie. De même, la taille des lots est fortement réglementée. La taille minimale autorisée est de 340 m². Mais des dérogations aux constructions continues sont autorisées. Pourtant en pratique, un principe de 600m² (20m de large et 30m de profondeur) a été appliqué de façon généralisée depuis des décennies, que ce soit dans les documents d'urbanisme de détail ou même les lotissements clandestins. A cela s'ajoute l'obligation de rétrocéder 50% du foncier nu aux Domaines pour la voirie ou les réserves administratives, ce qui réduit très fortement la surface commerciale des opérations. Avec ces standards, il faudrait donc 85'000 ha pour créer 47'000 parcelles

Carte 7: Zones urbanisées et zones urbanisables à l'intérieur du nouveau périmètre du Grand Lomé (en cours d'approbation)



²⁵ Extrait de l'article 9 : « terres urbaines : terres situées dans les zones urbaines, les zones à urbaniser ou les zones d'urbanisation future telle que définie dans les documents de planification urbaine » (Code domanial).

²⁶ Extrait de l'article 9 : « terres rurales : (...) les terres rurales sont situées en dehors des zones urbaines, des zones à urbaniser ou des zones d'urbanisation future telles que définies par les documents d'urbanisme (Code domanial).

(demande annuelle estimée en logements) de 600m² pendant 15 ans, que l'on compare aux 20'900 ha d'augmentation du périmètre du Grand Lomé et aux 6'200 ha effectivement nouvellement urbanisables (zones jaunes sur la Carte 7).

Les standards d'urbanisme énoncés sont peu nombreux, mais directifs, laissant peu de place à l'économie de marché. La réglementation, par ses normes strictes, prône l'uniformisation de la production foncière. Car étant donné les contraintes urbaines et économiques, il est fort peu probable que la diversification se fasse vers des surfaces supérieures à 600m². En réalité, comme montré précédemment, les parcelles de 600m² sont divisées en 2, 3 ou 4 lots qui permettent de répondre aux capacités financières de la population.

4.2.4 Des intermédiaires peu scrupuleux

Le géomètre (ou topographe ou autre professionnel technique) joue un rôle central dans l'incitation à la production des lotissements clandestins. Acteur incontournable des opérations de lotissements, il maîtrise parfaitement les normes et standards des opérations de lotissement, qu'il peut pratiquer de façon régulière par ailleurs, et se positionne donc comme un savant face à des propriétaires fonciers coutumiers peu ou pas familiers de ce domaine. Il reçoit une rémunération conséquente à chaque opération réalisée, et préfère les opérations rapides que sont les opérations irrégulières. Il peut prétendre à plusieurs types d'honoraire. D'abord, pour toute opération de lotissement réalisée, il est payé soit en nature 1 lot pour 10 lots produits, soit l'équivalent en numéraire. De plus, il perçoit une commission en cas de démarchage pour la vente de terrain (prospection des clients et aide à la vente). Dans ce cas, il est payé 10% du prix de vente du terrain. Enfin, il reçoit encore des honoraires dans la procédure d'obtention des 3 tampons de 120'000 FCFA (2018).

Il est important de noter que le jeu institutionnel autour des intermédiaires favorise aussi une opacité des marchés fonciers. Les intermédiaires contrôlent directement 10% des terrains produits, qu'ils acquièrent comme rémunération, et interviennent parfois dans la commercialisation des terrains revenant aux propriétaires coutumiers. En l'absence de licence pour exercer ce type de métier, normalement réservé aux agents immobiliers, les pratiques de commercialisation passent probablement par des circuits détournés réservés à des individus connectés. Une telle pratique contribuerait à maintenir le foncier dans les mains d'une petite part de la population, ce qui pourrait expliquer le taux élevé de secteur locatif.

4.2.5 Une politique favorable à la régularisation des lotissements clandestins

Le lotissement clandestin, phénomène ancien, est communément toléré par le gouvernement. La régularisation a posteriori du lotissement clandestin est autorisée par la réglementation à deux niveaux : d'abord au niveau de la procédure, et ensuite de l'aménagement urbain. Tout d'abord, les documents de planification urbaine prévoient des zones spécifiques de régularisation. Il s'agit de zones d'habitat issues des lotissements de fait qui pourront faire l'objet d'une régularisation. Ces zones encore appelées Zone de Tolérance sont aussi approuvées par arrêtés ministériels. Elles représentaient déjà environ 12% de la superficie du PDU de 1981. La régularisation dans ce cas porte sur l'enregistrement et approbation du plan parcellaire au niveau de la DGUH. Ces zones pourront ensuite être taxées sur la base du plan parcellaire ou lot déposé à la DGUH pour l'obtention du 2ème tampon.

Par ailleurs, conformément aux dispositions du décret 67-228, « toute parcelle ou lot ne peut être vendu que s'il est desservi par des voies de circulation et des réseaux d'eau d'assainissement d'électricité et d'éclairage public ou susceptibles de l'être dans l'avenir ». En plus des lotissements clandestins, il faut

noter qu'une large partie des lotissements approuvés ne font pas l'objet de viabilisation au moment de leur création, à l'exception de quelques rares opérations d'habitat planifié (villas de la Caisse, les opérations de la SITO, la cité des Anges, Well City...etc.). Ces opérations d'habitat planifié sont jugées marginales, couvrant moins de 10% des parcelles habitées à Lomé. Pour les autres lotissements, la viabilisation ne se fait pas à l'initiative de l'Etat. En réalité, la quasi-totalité des opérations de viabilisation de lotissement dans le périmètre urbain du Grand Lomé se fait à l'initiative des acquéreurs eux-mêmes. Concrètement, c'est à partir des travaux de marquage physique de la parcelle que le processus de viabilisation commence véritablement et se poursuit jusqu'à l'habitation des lieux soit de manière individuelle si ce dernier est un peu nanti ou soit en mutualisation avec les autres acquéreurs de la zone. Par viabilisation il faut comprendre par aménagement voirie et connexion aux réseaux d'eau et d'électricité. Ce mode d'urbanisation tel que pratiqué, sécrète des espaces sous équipés et aboutit à un niveau d'équipement disparate entre les quartiers périphériques et les anciens quartiers centraux. Pourtant, pour les lotissements approuvés ayant respecté la règle des 50% du terrain au profit de l'Etat, l'Etat est légalement responsable de cette viabilisation, mais les mesures pour assurer cette responsabilité ne sont pas établies.

4.3 VIDE FONCTIONNEL EN MATIERE DE PROGRAMMATION DE L'AMENAGEMENT URBAIN

4.3.1 Cadre institutionnel incomplet

A l'instar de certains pays voisins, les villes togolaises sont marquées par un vide institutionnel et financier pour ce qui concerne l'aménagement urbain. Le cadre réglementaire couvre relativement bien la phase amont de planification urbaine, mais fait l'impasse presque complète sur la programmation des investissements d'aménagement urbain. Typiquement, on différencie les aménagements structurants (hors site ou primaires) qui bénéficie à l'ensemble de la ville, des aménagements de proximité (secondaire et tertiaire), qui servent avant tout les populations des quartiers concernés.

Le deuxième niveau, celui de la fourniture des services de proximité, est partiellement encadré. Conceptuellement, le décret de 1967 donne la responsabilité de la viabilisation des lotissements aux lotisseurs eux-mêmes. Mais elle introduit en même temps la possibilité d'une viabilisation a posteriori par l'Etat, en échange d'une contribution foncière additionnelle au bénéfice de l'Etat. Ainsi, en l'absence de viabilisation, le lotisseur est redevable de 50% du foncier nu à l'Etat. Une première lecture de cette règle est que le patrimoine foncier restant de la différence entre les RA destinées aux services urbains et les 50% « dus » doit contribuer au financement de la viabilisation qui sera réalisée par l'Etat a posteriori. Mais les modalités de mise en œuvre de cette mise à niveau n'étaient précisées dans aucun texte jusqu'au Code Foncier et Domanial de 2018 qui maintenant empêche la valorisation marchande de ces terrains. En réalité, dans les zones d'extension urbaine dans le périmètre urbain du Grand Lomé, la quasi-totalité des « travaux » se limite à la réalisation de voies en terre de faible qualité. Finalement, comme décrit précédemment, la mise à niveau des services d'eau et d'électricité est souvent réalisée par les acquéreurs privés eux-mêmes. Pour ce qui concerne les équipements sociaux, leur programmation est sensée être facilitée par les RA prévues par la réglementation, mais cela ne se passe pas comme ainsi en pratique, comme décrit ci-dessous.

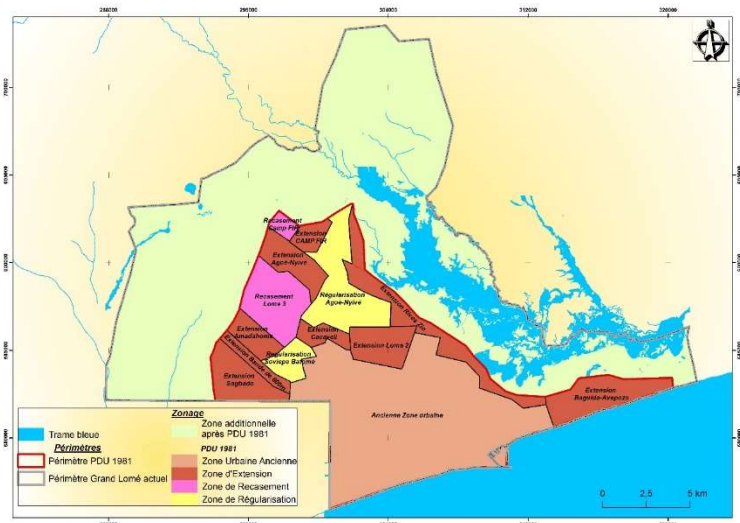
Pour ce qui concerne le premier niveau, la réalisation des aménagements primaires ou hors site n'est prévu par aucun texte relatif à l'urbanisation. Certes, les concessionnaires des services d'eau et d'électricité procèdent généralement à leurs propres programmations annuelles d'investissement. Mais ces programmes sectoriels ne sont pas mis en cohérence avec une stratégie temporelle d'aménagement de la ville. Et pour ce qui concerne les routes, infrastructures structurantes majeures pour le développement des villes, il semble qu'il y ait une absence de responsabilité, du moins effective. La commune de Lomé par exemple réalise annuellement le revêtement de quelques routes secondaires seulement. Cependant, pour ce qui concerne les investissements de transport majeurs, tels que le contournement reliant le Port de Lomé à la RN1 au Nord d'Agoè nyivé, l'Etat intervient en direct avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux. A cela s'ajoute l'absence d'une institution chargée de faire la coordination de ces investissements (assurée dans beaucoup de pays par les municipalités).

Encadré 6: Principaux investissements routiers réalisés par l'Etat dans le Grand Lomé

- L'aménagement du grand contournement (prévu dans le PDU 1981) de la ville de Lomé accompagné de la réalisation des infrastructures annexes (échangeurs, caniveaux...) reliant le Port de Lomé à la RN1 au Nord d'Agoè nyivé au niveau de la décharge et du terrain du Golfe de Lomé.
- La couverture en bitume d'axe Nord - Sud-Ouest entre la route d'Agoè nyivé au Camp d'Adidogomé qui permet de désengorger le centre-ville d'un trafic important des secteurs Ouest de la douane d'Aflao Sagbado vers Aflao Gakli et le Nord vers le terminal du Sahel d'Agoè nyivé ;
- Le petit contournement de Lomé qui relie le Port Automne, le boulevard Malfakassa et le boulevard Jean Paul II.

En parallèle, l'Etat a réalisé les grandes opérations d'intérêt national à coup d'expropriation. Au début du développement de la ville de Lomé, à la fin des années 40 et jusqu'aux années 70, l'Etat a plusieurs fois opté pour des opérations publiques d'envergure sur la base d'expropriation pour cause d'utilité publique. A l'époque Lomé était une ville relativement moyenne et était entièrement contenue dans le patrimoine foncier de la communauté Bé, et ce jusqu'au début des années 90. Le décret 45-2016 du 1^{er} septembre 1945 a encadré la procédure d'expropriation utilisée pour ces opérations. En tout, environ 2'600 ha du patrimoine foncier Bé ont été expropriés. Il s'agissait essentiellement d'opérations d'équipement public d'envergure (par exemple aéroport et université). Ces opérations se sont aussi accompagnées de grandes opérations de recasement, programmées dans les Plans d'Urbanisme Directeur. Mais ces opérations étaient coûteuses et une grande partie des expropriations ne sont toujours pas clôturées à ce jour. Des contentieux existent encore sur le règlement des indemnités notamment par désaccord sur les montants proposés par le gouvernement. Pourtant, certains terrains (par exemple celui de l'Université) sont faiblement mis en valeur et après des négociations l'Etat a déjà restituée une partie du domaine de l'Université de Lomé aux collectivités Bè.

Carte 8: La pratique des recasements



Dans ce paysage institutionnel, la quasi absence d’acteurs professionnels de l’aménagement foncier, public ou privé, affecte d’autant plus la mise en œuvre de la réglementation. Au Togo, il n’y a pas d’institution publique d’aménagement foncier. Une seule institution, l’Agence d’Equipement des Terrains Urbains (AGETU), avait été créée à cet effet en 1977 et rapidement fermée en 1984. Malgré ses nobles objectifs qui étaient d’acquérir des terrains à aménager au prix officiel fixé par l’Etat et de les vendre à la population, l’AGETU a été dissoute par manque de moyen financier de l’institution et par incapacité des autorités publiques à mettre à sa disposition, comme prévu, les terrains nécessaires à la réalisation de ses opérations d’aménagement. Les opérateurs privés professionnels sont eux quasi inexistant. Seules 2 opérations privées, par 2 opérateurs privés différents, ont été initiées au cours des 10 dernières années (voir Tableau 5). Les autres opérations régulières sont le fait des propriétaires coutumiers et restent des opérations de morcellement plutôt que d’aménagement.

Tableau 5 : Récapitulatif de l’habitat planifié dans le périmètre urbain du Grand Lomé (ADJAMAGBO, 2016)

Années	Dénomination	Promoteur	Statut
1954	Logement de service QAD	Etat	Logement des fonctionnaires
1962-1966	Cité Port	Etat	Logement des fonctionnaires
1962-1972	Cité de l’Avenir (Tokoin Habitat)	BTD	Location-Vente
1964	Caserne CFT	Etat	Logement des fonctionnaires
1979	Cité Maman N’Danida	Mr BAKA	Location-Vente
1982	Cité Baguida	CNSS	Location-Vente
1988	Cité Avédji	SITO	Location-Vente
1988	Cité Grunitzky	Mr GRUNITZKY	Location-Vente
1990-2000	Cité Millenium	Etat-Privé	Location-Vente
1995	Cité Adido Adin	SITO	Location-Vente
1995	Cité la Pampa	SITO	Location-Vente
1995-2000	SOPRIM	SOPRIM	Location-Vente
2000	Cité OUA	Etat-Privé	Location-Vente
A partir de 2013 (en cours)	WELLCITY	CONFORTIS International SA	Location-Vente
A partir de 2015 (en cours)	Cité des Anges	N REAL ESTATES	Location-Vente
A partir de 2016 (en cours)	Cité Mokpokpo	Etat	Location-Vente

4.3.2 Outils opérationnels et financiers inexploités et insuffisants

L'Etat a prévu la constitution de réserves foncières conçues comme outil d'aménagement urbain. L'Etat, n'ayant pas de domaine foncier conséquent, a pris des dispositions par des textes juridiques notamment le décret 67-228 du 24/10/67 relatif à l'urbanisme et au permis de construire, pour constituer, au fur et à mesure de la production des lotissements, des réserves administratives aux fins d'installer des équipements socio collectifs. La loi autorise l'Etat à constituer des réserves foncières en milieu urbain en vue de la fourniture des services urbains et socio-économiques, y compris leur financement²⁷. Ces réserves sont communément désignées « réserves administratives » (RA). Les réserves pour équipement sont définies à l'élaboration des plans d'urbanisme de détail. Dans le cas où les travaux de viabilisation sont différés, les lotisseurs doivent céder à l'Etat des réserves supplémentaires pour compenser les coûts futurs. Ces compensations sont établies à l'établissement des extraits de lotissement, et ce à hauteur d'un total de 50% de la surface pour l'ensemble des réserves attribuées à l'Etat. Cet article ouvre la voie à la régularisation des infrastructures (ou *mise à niveau*) a posteriori. La gestion de ces réserves se fait par affectation, déclassement, rétrocession, cession et est régulièrement au cœur de polémiques. Le code foncier et domanial reprend cette réglementation à son compte et va plus loin dans son interprétation, plus radicale et moins généreuse pour les propriétaires fonciers. Ainsi tout lotisseur, quel que soit le niveau d'aménagement de l'opération, est tenu de contribuer à la constitution de l'emprise des voies publiques et des réserves administratives pour équipements en cédant en toute propriété à l'Etat 50% de la superficie de ses fonds. Le code introduit la fonction de réserve administrative spéciale, qui correspond le complément à 50% de la surface occupée par les voies publiques lorsqu'aucune réserve administrative n'est prévue dans la zone. Tout propriétaire dont le fonds est entièrement inclus dans les réserves administratives ou dans l'emprise des voies publiques est rétabli dans 50% de ses droits par cession à titre de compensation proportionnelle à sa surface utile.

Ces réserves sont normalement définies à la confection des plans d'urbanisme de détail ou des lotissements. Elles sont d'abord la traduction des zones d'équipements prévues par les schémas directeurs (réserves pour équipement). Elles peuvent aussi être constituées lors de la production des extraits de lotissement sur la base de la règle des 50% (réserves spéciales) qui exige l'affectation obligatoire et gracieuse de 50% de la superficie de chaque lotissement privé à l'Etat lorsque les travaux de viabilisation sont reportés. Dans ce cas, les réserves supplémentaires ont pu servir dans le passé au relogement des victimes de la règle de 50% ou d'une opération de déclaration d'utilité publique ou à une rétrocession, c'est-à-dire à une restitution du trop perçu par rapport à la règle des 50% dans d'autres opérations. Dans ce cas, la réserve administrative fait l'objet d'un déclassement avant de procéder à son morcellement.

L'impossibilité de l'Etat de constituer et protéger ses réserves foncières malmène le développement urbain. Car ces réserves administratives constituées ne sont pas systématiquement immatriculées ni protégées comme propriétés de l'Etat. L'Etat lui-même ne s'applique pas les lois et règlements en matière de propriété foncière. Il ne constitue pas son patrimoine. Les services des Domaines sont démunis et ne peuvent sauvegarder le patrimoine public. Les réserves administratives devraient être immatriculées au nom de l'Etat mais le sont rarement. Au final, on observe qu'une majorité de RA ont été morcelées au profit de l'habitat. Qui plus est, les lotissements clandestins, majoritaires, échappent complètement à

²⁷ « La réserve d'espaces pour les installations d'intérêt collectif, voirie, construction d'équipements sociaux et culturels, parcs de stationnement, terrains de sport, plantations etc. ... peut être exigée sans limitation de surface. Toutefois, le lotisseur doit céder gratuitement la surface du terrain réservé. Le surplus est cédé à titre onéreux sauf en ce qui concerne la voirie. Dans le cas ou suivant les dispositions de l'article 37 ci-dessus, les travaux sont différés, le lotisseur doit avant toute vente de lots, céder gratuitement à la collectivité 50% de la surface du terrain à lotir » (art.40).

cette mesure. Si généralement les voies respectent plus ou moins les normes standards (minimum 10 mètres de large), ces lotissements clandestins ne prévoient pas de RA, ce qui amène la surface publique d'un lotissement clandestin bien en deçà des 50%. Or il n'est pas assuré que les opérations de régularisation permettent de reconstituer ces réserves foncières.

Théoriquement, tel que formulé dans le décret de 1967, l'Etat pourrait aussi envisager de vendre les terrains supplémentaires pour financer les travaux de rattrapage de la mise à niveau. Mais cette option est contentieuse. La formule de la cession qui consiste à obtenir, après une requête adressée au Conservateur des Domaines, une parcelle de réserve administrative au prix officiel, est délicate à interpréter du fait de la destination prévue, en tant que réserve administrative, dans les plans de lotissement. Ainsi, cette option apparaît aux yeux de la population comme non réglementaire car ces réserves sont destinées à un usage public et non commercial. Pourtant, le décret de 1967 ne détermine pas l'usage des terrains transférés à l'Etat dans les cas où la viabilisation est reportée. C'est finalement l'application pratique de cet article dans les opérations de lotissement, où il y est fait référence en tant que Réserve Administrative Spéciale, qui a abouti à une dérive sur l'usage de ces réserves domaniales, aujourd'hui entérinée ainsi dans le nouveau Code Foncier. La RAS est ainsi utilisée pour reloger des ménages impactés par les opérations de lotissement ou pour restituer un trop plein perçu par l'Etat dans une opération de lotissement (au-delà des 50% de la surface).

Qui plus est, le Togo ne dispose d'aucun outil financier dédié spécifiquement à l'aménagement urbain, pas même la fiscalité foncière. Malgré le potentiel fiscal, les recettes tirées de la fiscalité foncière sont extrêmement faibles, de l'ordre de 10 milliards CFA. Et la part de ces recettes fiscales affectées au développement urbain est infime. Une partie de ces recettes est censée être transférée aux communes, qui vont pouvoir programmer des investissements. Mais les montants sont trop faibles pour permettre d'accompagner effectivement l'urbanisation. Au mieux, la ville de Lomé peut réaliser le bitumage de quelques voies dans la partie centrale de la ville, où il existe encore un déficit important d'infrastructures routières. Ainsi, sur le budget 2016 de la ville de Lomé, le budget d'investissement était d'environ 2,3 milliard FCA, et aucune infrastructure publique n'était programmée, si ce n'est l'extension du réseau d'électricité et l'expropriation d'un terrain pour un centre d'enfouissement. En 2015, un budget de plus de 3 milliards FCFA avait été investi dans la voirie, grâce au report de l'excédent de 2014 et de dons. La part des recettes provenant de la fiscalité foncière, prévues à 8,3 milliards FCFA dans le budget national, n'est pas clairement tracé. Normalement, la moitié des deux taxes foncières sur la propriété (bâtie ou non bâtie) est due aux Communes (et Préfecture), ce qui pourrait être conséquent si le potentiel de ces taxes était largement exploité et que la part due était bien redistribuée. Pourtant, l'expérience internationale a montré que l'investissement des communes dans l'amélioration du cadre de vie contribue à créer un cercle vertueux pour encourager les populations à s'acquitter de leurs taxes foncières.

5 RECOMMANDATIONS ET MENU D' ACTIONS

5.1 APERCU DES INITIATIVES ET INTERVENTIONS DANS LE SECTEUR FONCIER

Ce chapitre se consacre aux actions mises en œuvre dans le secteur foncier. Le foncier est depuis longtemps au cœur des préoccupations du gouvernement togolais qui a récemment promulgué la loi 2018-005 du 14 juin 2018 portant code foncier et domaniale. Les expériences passées et les documents cadres produits en soutien au processus de réforme seront décrits avant de passer en revue les expériences en cours. Finalement les questions foncières prises en compte dans les projets financés par la banque mondiale, seront explicitées.

5.1.1 Expériences passées en lien avec l'information géographique et le foncier

Réalisée en 2012, l'étude diagnostique propose une analyse détaillée de l'état de la législation foncière et domaniale mais aussi du cadre institutionnel et du fonctionnement du système foncier. L'étude diagnostique est centrée sur les problématiques urbaines, qui sont les zones à forte pression foncière du fait notamment de la spéculation.

Elle propose aux décideurs de très utiles repères pour éclairer leurs choix et a servi de guide à cette revue. Cependant nous constatons que les auteurs démontrent une volonté d'approche normative de la gestion foncière, fondée principalement sur la formalisation et l'enregistrement des droits fonciers par des titres fonciers. La gestion de l'information foncière est prévue à travers des instruments tels que les systèmes d'information à composante géographique.

Dans le cadre du Comité national sur le foncier agricole rural (CNFAR), le ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche disposait en 2014 d'un document d'orientation pour la mise en place d'une feuille de route sur la sécurisation foncière. Le document d'orientation indique trois approches de la refonte du cadre juridique et de la modernisation de l'administration foncière. Il s'agit de (i) l'amélioration du dispositif juridique légal et réglementaire avec création d'un Code domaniale et foncier, (ii) la modernisation des instruments de l'administration foncière (enregistrement des droits et des obligations, système d'information foncière/cadastre), unification de systèmes de droits et des marchés fonciers et refonte du cadre juridique de la gestion foncière et (iii) l'articulation entre les systèmes de droits dans le contexte d'un pluralisme juridique durable avec une mise à disposition de terres aux exploitants par des mécanismes qui ne sont pas exclusivement ceux du marché, une plus grande attention aux formes innovantes d'accès à la terre et d'aménagement progressif et une amélioration de la gouvernance foncière notamment la promotion de mécanisme transparent d'accès au sol.

Depuis une douzaine d'années, le gouvernement du Togo souhaite mettre en place un système d'information et de gestion des données territoriales à l'échelle nationale, afin d'aider les administrations nationales dans la gestion de l'ensemble des données relatives au territoire pour tous les secteurs (agriculture, santé, urbanisme, cadastre protection civiles, démographie, etc ...). Une étude pour un projet appelé SIGIT (Système Intégré de Gestion des Informations Territoriales) a été menée mais est restée lettre morte. L'objectif était de afin de disposer d'un observatoire national des données territoriales pour assurer la durabilité et la pérennité de tout projet d'infrastructure en mutualisant et en partageant les données nécessaires, c'est-à-dire en garantissant l'interopérabilité multiservices à l'échelle nationale,

Dans cet esprit et depuis août 2013, le Togo dispose donc de la couverture cartographique de tout le pays à l'échelle 1/50.000 dans un système géodésique UTM/ WGS 84. La direction de la cartographie a

bénéficié d'un financement de la coopération japonaise (JICA) pour réaliser la cartographie de base à l'échelle de 1/50.000.

L'AFD a appuyé la mise à jour de l'adressage de la ville de Lomé, dans le cadre du Projet Environnement Urbain à Lomé (PEUL II, 2011 / 2016). Cette opération avait pour objectif de permettre d'améliorer les recettes provenant de la fiscalité locale recouvrée par la DGI, et reversée à la commune par le Trésor, ainsi que les ressources propres prélevées par la trésorerie principale de Lomé. Elle devait également constituer un outil de gestion urbaine pour la commune. Dans ce cadre, la Mairie de Lomé et la DGI ont signé un protocole d'accord en novembre 2012, portant sur l'équipement de quatre Centres des Impôts (CDI) retenus comme pilotes ainsi que la création d'un Guichet unique de dépôt des états financiers (GUDEF). Cet appui s'est traduit par la fourniture de matériels informatiques et l'installation de réseau interconnecté, de développer la base de données de l'adressage et de former les agents des impôts à l'utilisation de ces données.

La conservation foncière a quasiment terminé la dématérialisation des titres fonciers (il ne reste que 400 Titres fonciers anciens rédigés en écriture gothique car datant de la colonisation allemande. Cette activité a été réalisée par CBN²⁸ (Canadian Bank Note) et portée par la direction générale de la documentation nationale (DGDN) qui est en charge de la production de tous les documents nationaux. Cette direction dépend du ministère de la sécurité et de la protection civile. La numérisation de la documentation nationale est un projet du gouvernement, financé sur des fonds nationaux. Le volet concernant la conservation foncière est divisé en 2 phases (i) la numérisation des archives du Titre foncier et (ii) la création numérique des copies de Titres fonciers.

5.1.2 Expériences en cours

Les Pays Bas assurent une assistance technique auprès de la direction du cadastre au sein de l'Office Togolais des recettes. Dans ce cadre, l'équipe a établi une feuille de route de la réforme du cadastre et de la conservation foncière pour la période 2018-20. Kadaster (Institution du Cadastre néerlandais) a prévu de rendre son rapport début octobre 2018.

Le projet ProDeG, Bonne Gouvernance et Décentralisation est financé depuis 2013 par la coopération allemande et depuis 2017 cofinancé par l'UE. Il est placé sous la tutelle du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales (MATDCL). Il se terminera en fin d'année 2018. L'objectif du ProDeG est d'appuyer le Togo dans la mise en œuvre du processus de décentralisation en fournissant un conseil politique et en œuvrant au développement organisationnel et du personnel. Au niveau local, le programme fournit des conseils pour la planification du développement local, de l'état civil, de la participation citoyenne et des finances locales, thématique souvent liée à la gestion foncière. Le programme conseille 13 des 116 communes dans les 5 régions togolaises.

En avril 2018, le conseil d'administration du Millénium Challenge Corporation (MCC) a approuvé le « Programme Seuil » (Threshold Program) pour le Togo. Le pays va disposer de 35 millions de dollars sur 4 ans, pour opérer des réformes dans les domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC) et du droit foncier. Le programme Seuil de MCC veut favoriser la formalisation de l'accès à la terre, en légitimant les droits fonciers coutumiers et en élargissant l'accès inclusif dans le secteur. Il comporte deux volets principaux : (i) l'appui à la rédaction du cadre réglementaire du nouveau code foncier et domanial récemment promulgué (décrets et arrêtés) et (ii) la sécurisation foncière rurale avec une attention particulière portée aux formes innovantes, pour la reconnaissance et la protection des droits fonciers légitimes dans 5 zones pilotes du pays. Le démarrage du programme est prévu avant la fin

²⁸ La Canadian Bank Note est une société canadienne spécialisée notamment dans l'impression de papier monnaie et la création de passeport électronique.

de 2018 et la réflexion sur les PPP est en cours, tout comme celle concernant l'étendue géographique sur une ou plusieurs régions.

5.1.3 Intervention dans le cadre des projets de la Banque mondiale

En septembre 2018, le portefeuille de la Banque Mondiale au Togo est constitué de 8 études et travaux analytiques et de 12 projets actifs. Les projets touchent principalement les secteurs de l'éducation (P165554, PERI), de l'énergie (PRISSET) ou l'appui au programme REDD+. Il faut également noter que le Togo occupe la 154ème place du classement de la Banque Mondiale sur la facilité de faire des affaires en 2016, sur 190 pays.

Dans le cadre du programme d'appui à la gouvernance économique en partenariat avec l'Union européenne, l'Office Togolais des Recettes (OTR) a lancé un recensement du foncier. Lance fin mai 2018 et pour une durée estimée à 3 mois, ce recensement touche d'abord Lomé mais devrait être étendu à tout le pays. L'objectif est de mettre en place un fichier actualisé de tous les contribuables togolais et de leur localisation pour disposer à terme d'un cadastre numérique à visée fiscale.

Outre le présent ASA (P165026), l'importance du foncier urbain est soulignée dans le Projet d'infrastructure et de développement urbain, PIDU (P161772), projet en préparation, traite de développement urbain. Des activités sont consacrées à la vulgarisation et à la rédaction de décrets d'application du nouveau code foncier et domanial ainsi qu'à la rédaction du décret sur le permis de construire.

5.2 QUELQUES PRINCIPES DE CADRAGE

Dans les villes, l'efficacité du marché foncier se mesure d'abord sur la dynamique des investissements résidentiels et économiques. Si les particuliers ou les opérateurs économiques sont freinés dans leurs investissements immobiliers, le marché foncier est peu performant. De manière générale, trois principaux facteurs – associés à l'offre – influencent ces investissements : d'abord la sécurité foncière, ensuite l'accès aux services, et enfin bien entendu le prix. En d'autres termes, il s'agit de produire des parcelles aménagées, sécurisées et abordables qui répondent à la demande. Comme montré dans les chapitres précédents, le Grand Lomé fait état d'une faible performance sur les deux premiers volets. Le troisième volet n'a pas été étudié, mais en l'absence de bidonville, on peut supposer que le marché actuel – formel et informel – est relativement abordable à l'ensemble de la population. Les recommandations suivantes portent donc avant tout sur les 2 premiers volets, tout en veillant à ce que le troisième volet ne soit pas mis à mal.

Eradiquer l'informel ne doit pas être une fin en soi, l'informel est généralement une réponse aux insuffisances du formel et l'expression d'une réalité économique. Dans de nombreux pays, le marché foncier informel est la seule solution pour les ménages pauvres et modestes qui ne peuvent s'offrir des terrains dotés de niveaux de standards élevés et d'un titre foncier. D'ailleurs, la réglementation tend à reconnaître que cet idéal venu des pays dits *économiquement développés* est souvent déconnecté de la réalité des pays en voie de développement et s'adapte aux réalités locales avec des exigences moindres. Le Togo n'est pas une exception. Par exemple, la réglementation prévoit le report de la viabilisation ainsi que la régularisation des lotissements. En fait, il s'agit rarement d'une situation binaire, mais plutôt d'un continuum entre l'informel et le formel, d'où le principe de « formalisation graduelle ».

Pour autant, le secteur formel doit être encouragé. La prépondérance de l'informel, et surtout le recul du formel, sont des signes de dysfonctionnements importants de la réglementation et de son application. Et c'est cette situation qui est en place actuellement au Togo après 5 décennies d'une même et unique

réglementation, qui n'a pas fait l'objet d'évolution majeure, alors que l'urbanisation a largement progressé. L'obsolescence de cette réglementation est donc la principale cause des dysfonctionnements actuels. Le Code Foncier quant à lui, certes écrit essentiellement à droit constant, apporte quelques innovations intéressantes qui pourront porter leurs fruits à court ou moyen termes si les institutions accompagnent effectivement leurs mises en œuvre. Dans l'ensemble, des changements profonds sont nécessaires pour changer la dynamique du marché foncier et améliorer in fine le cadre de vie des populations. Les recommandations ci-dessous portent sur les principaux points de blocage et certaines sont déjà en œuvre dans le cadre de programmes du gouvernement.

5.3 FAIRE DE LA SECURISATION FONCIERE UNE PRIORITE

5.3.1 Réaffirmer la politique foncière nationale

Une politique foncière est nécessaire non seulement pour sécuriser le continuum de droits fonciers mais également pour coordonner le développement urbain, les investissements et la construction de logements.

Ainsi, l'élaboration de la politique permettra de définir des orientations claires sur les points suivants : qui sécuriser ? Que sécuriser ? Comment sécuriser ? A quels coûts ? Actuellement, pour plusieurs raisons (complexité, coûts, ignorance...), les transactions foncières et les mutations ne sont pas régulièrement enregistrées. L'accès au titre foncier issu de l'immatriculation demeure impossible pour une majorité de citoyens.

Dans les cas de projets d'aménagements ou de modification de la vocation des sols nécessitant des déplacements de populations, la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique est rarement suivie. Elle est remplacée par des arrangements locaux, des négociations à l'amiable, le plus souvent en faveur de l'État. La politique domaniale et foncière devra prendre acte de cette situation et identifier les mesures nécessaires pour y faire face.

L'articulation de la réforme avec les politiques sectorielles d'aménagement du territoire, d'urbanisme, et de gestion des ressources naturelles et particulièrement avec les outils de planification sera nécessaire pour mettre en place les mécanismes d'une planification territoriale globale et locale et pour clarifier les conditions de changement d'usage des sols. Au sein de cet enjeu, la maîtrise du passage des terres du rural vers l'urbain est primordiale.

5.3.2 Mettre en œuvre le cadre légal, expérimenter les innovations et simplifier les procédures

Mettre en œuvre les instances de supervision et de mise en œuvre

Toutes les instances de supervision et de mise en œuvre doivent être créées ex nihilo. Il semble que la création de l'ANFD serait utile si cette agence doit être une agence d'exécution. L'expérience de la Côte d'Ivoire est à considérer. De même la Commission interministérielle de la réforme foncière doit jouer un rôle principal pour l'élaboration des décrets d'application du code.

Prendre rapidement les décrets permettant la mise en œuvre du Code foncier et domaniale

Le code foncier et domaniale prévoit à minima 18 décrets d'application (après fusion des 28 décrets prévus par le code) dont un certain nombre interministériel. Ces décrets donneront naissance à des arrêtés précisant certaines dispositions notamment techniques. Par exemple, le chapitre sur la constatation des droits et les textes d'application y afférant devront faire l'objet d'une étude et expérimentation

rigoureuse. Les expériences dans la sous-région montrent que des procédures trop coûteuses et complexes, souvent parallèles à celle de l'immatriculation conduisent à un désintérêt des populations. Les difficultés tiennent non seulement au coût lié notamment à l'intervention de professionnels assermentés mais également au refus d'exprimer publiquement les éventuelles tensions foncières.

Renforcer le rôle des chefferies et autorités traditionnelles

Les cas de conflits en milieu urbain concernant la question foncière sont principalement liés à des doubles ventes, à la non reconnaissance de la vente par un membre de la famille exclu de la transaction, la participation d'intermédiaires peu scrupuleux ou l'occupation illicite du terrain. Lorsqu'aucune solution amiable ne peut être trouvée, toutes ces situations font l'objet d'un premier recours chez le chef de quartier ou le chef coutumier. Ils jouent encore un rôle important dans les transactions foncières même si leur rôle diminue dans les zones à forte pression foncière au profit de relations interpersonnelles. Cependant leur présence émaille le code foncier et domanial et devra être définie dans les textes d'application du code.

Imaginer un processus de formalisation intermédiaire systématique et locale des droits fonciers en milieu urbain

Le code foncier et domanial est fondé sur la propriété privée et la délivrance de titre foncier mais également sur la constatation des droits coutumiers et la délivrance d'un livret regroupant les documents justificatifs de cette constatation. Ces deux instruments de sécurisation foncière demandent la mise en œuvre de procédures (dont le bornage par géomètre assermenté) qui peuvent s'avérer lourdes et coûteuses. Si le recours au géomètre assermenté est incontournable pour l'obtention du titre foncier qui purge tous les droits fonciers existant au profit du titulaire du titre foncier, cette nécessité dans le cadre de la constatation des droits coutumiers pourrait être rendue plus simple et abordable pour tous les citoyens. En effet le nombre de titres fonciers émis au Togo montre que le système d'enregistrement actuel profite seulement à une petite partie de la population appartenant à des groupes sociaux spécifiques. C'est d'ailleurs pourquoi la réponse citoyenne a trouvé son expression dans l'adoption du « certificat 3 tampons » comme papier de sécurisation foncière en milieu urbain. Les citoyens ont placé leur confiance dans ce document et l'administration le considère comme le soubassement de l'enregistrement. Son succès est principalement dû à la relative modicité de son coût et à la facilité d'obtention.

Il est internationalement reconnu qu'une approche adaptée au besoin des citoyens de disposer d'un papier justifiant leur occupation se doit d'être souple, pragmatique et systématique. Cela signifie que les procédures doivent être simples à l'initiation de la démarche pour que chacun obtienne un papier officialisant son occupation foncière, puis avec le temps et chaque fois que cela est nécessaire ou pertinent, conduire vers le titre foncier. C'est un processus dynamique qui implique les bénéficiaires, répond à leur demande et permet l'évolution des institutions et des futurs objectifs de la politique foncière.

Dans le cadre de l'application du Code foncier et domanial, de grands espoirs sont fondés sur la simplification et l'encadrement de l'obtention du plan parcellaire homologué au sein du Guichet Unique du Foncier (GUF). En effet depuis mars 2019, le Géomètre agréé, responsable des enquêtes, appose son cachet et le GUF s'occupe des deux autres validations (cadastre et urbanisme ou agriculture), supprimant ainsi des étapes supplémentaires et des coûts additionnels pour le soumissionnaire qui n'a plus qu'un seul interlocuteur.

Cependant l'adoption d'un processus *intermédiaire* simple et financièrement accessible à la majorité des togolais semble être une forte demande citoyenne. Ces constats conduisent à proposer de réfléchir à une approche adaptée et progressive de la formalisation des droits de propriété. Cette proposition ne fait pas l'unanimité, notamment dans l'administration foncière qui craint que la sécurité foncière ne puisse être assurée. Des expériences comme celles du Rwanda, de l'Éthiopie ou de l'Ouganda peuvent être une source d'inspiration pour la mise en place d'opération de premier enregistrement massif et systématique. De même il y a beaucoup à apprendre des expériences de certification foncière en Côte d'Ivoire, au Bénin et au Burkina Faso mais également au Ghana.

Lors de la rédaction des textes d'application relatifs à la constatation des droits fonciers coutumiers, une attention particulière pourrait être portée sur la formalisation *intermédiaire* locale et systématique de ces droits afin de la rendre accessible au plus grand nombre. Du point de vue opérationnel, une cartographie participative de l'occupation du sol comprenant notamment un inventaire exhaustif du patrimoine des collectivités traditionnelles permettrait de disposer d'un outil d'aide à la constatation et à l'affirmation des droits fonciers dans le cadre des procédures de sécurisation foncière mais aussi d'aide à la décision pour l'aménagement du territoire à partir d'une cartographie plus fine de l'occupation de l'espace. La mise en place d'un tel outil, pourrait être priorisé dans les zones à forte pression foncière, notamment au pourtour des zones urbaines permettant de faciliter le contrôle et l'anticipation de l'urbanisation future.

Encadré 7: Enregistrement foncier systématique

L'enregistrement systématique est considéré comme une bonne pratique qui peut demander plusieurs années avant que le pays soit couvert. Le système peut s'arrimer au système existant pour lequel l'enregistrement est souvent sporadique (immatriculation facultative notamment). L'enregistrement systématique permet d'identifier les titulaires de droits ou relations foncières sur les entités spatiales (parcelle, local, etc, ...) et de déterminer les droits et de délivrer des titres de propriété ou d'occupation de l'espace. Les droits enregistrés dans un registre foncier peuvent être formels ou informels. Le processus doit être simple et participatif c'est-à-dire ouvert à tous. Les principales étapes sont la sensibilisation en vue de la participation et de l'acceptation du processus, les travaux de terrain pour la délimitation des parcelles et les enquêtes socio foncières, la consultation publique ou l'affichage des résultats pour leur validation ou le cas échéant contestation et la délivrance de titre de propriété ou d'occupation aux bénéficiaires.

5.3.3 Moderniser l'administration foncière

Inventer un nouveau service public de gestion foncière au sein de l'OTR

Les services du Cadastre et de la conservation foncière ont été réunis dans la Direction du Cadastre, de la Conservation foncière et de l'Enregistrement (DCCFE) sous la tutelle de l'OTR. L'OTR a pour vision d'être un office moderne et efficace de mobilisation des recettes, capables d'assurer l'autofinancement des besoins nationaux²⁹. Le service des Domaines, gestionnaire du patrimoine de l'Etat pourrait être inclus à cette réorganisation afin de constituer un pôle foncier au sein de l'OTR. Comme en Côte d'Ivoire (voir Encadré 8), il peut être également envisageable la création d'une institution unique qui traiterait des questions foncières et domaniales. Cela pourrait aussi faciliter la mise en place d'un unique lieu d'interaction avec les citoyens. Il conviendra de réfléchir au rôle de l'Agence Nationale du Domaine et du

²⁹ <https://www.otr.tg/index.php/fr/accueil/l-otr/vision.html>

Foncier, comme agence d'exécution qui pourrait regrouper les institutions en charge de la gestion du foncier et des domaines.

Encadré 8: Une agence pour le foncier rural en Côte d'Ivoire

Constatant la difficile mise en œuvre de la loi 98-750 du 23 décembre 1998 relative au domaine foncier rural, du fait de la guerre civile mais aussi du peu de connaissance, d'engouement et d'appropriation du processus de sécurisation foncière par les principaux bénéficiaires, le Gouvernement de Côte d'Ivoire a manifesté une réelle volonté politique pour améliorer la gouvernance foncière et accélérer la délivrance de certificat foncier. En effet un peu plus de 4.000 certificats fonciers ont été délivrés en 20 ans alors que le pays compterait un million de parcelles rurales.

L'Agence Foncière Rurale (AFOR) a été créée en 2016 pour favoriser la certification de masse. Etablissement public rattaché au Ministère de l'Agriculture et autonome financièrement, il est chargé de la coordination de toutes les activités relatives à la sécurisation des terres rurales : délimitation des territoires villageois, opérations de certification foncière, promotion de la contractualisation et mise en œuvre d'un système d'information foncier permettant l'enregistrement sécurisé des opérations et des transactions sur les terres rurales.

La direction de l'AFOR est tenue de rendre compte à un Conseil de Surveillance ad hoc. Elle est financée par l'Etat ivoirien sur ressources propres et par plusieurs bailleurs de fonds (Union Européenne, Banque mondiale, AFD). L'AFOR a démarré ses activités depuis fin 2017. Elle dispose de son propre programme de travail, coordonne les appuis internationaux, et met en œuvre toutes les activités fiduciaires et techniques liées aux opérations de sécurisation foncière rurale.

Si la Conservation foncière a bénéficié de la dématérialisation et de la modernisation de ses données et outils de travail, le Cadastre doit impérativement moderniser ses outils et dématérialiser la documentation cadastrale y compris les plans parcellaires homologués. La création d'un système d'information foncière (SIF) doit permettre de disposer de fonctionnalités (i) d'enregistrements des données foncières littérales et des données géographiques cadastrales, (ii) d'évaluation immobilière, (iii) d'édition des documents fonciers et (iv) de suivi des transactions dans le système.

L'infrastructure foncière peut se construire en 4 grandes activités : (i) la géodésie, (ii) la cartographie, (iii) le système d'information foncière et domaniale et (iv) la valorisation du patrimoine. La géodésie et la cartographie relèvent de la Direction ad hoc. Cependant la mise en place de stations permanentes GNSS est une infrastructure utile à de nombreux secteurs du développement. La création d'une base de données domaniales et foncières peut être menée sous forme d'enquêtes, de collecte de données directement disponibles ou pas,

Encadré 9: Exemples de transformation digitale dans la gestion cadastrale

Le cadastre espagnol est passé d'archives alphanumériques à l'intégration d'un système d'information a composante géographique qui met en relation les plans parcellaires et leurs propriétaires. De même, en quelques années la Macédoine a transformé le registre foncier basé sur des documents papier en un système totalement numérique, au sein duquel plus de la moitié des transactions sont déposées en ligne en ayant recours à la signature électronique.

En Afrique les cas emblématiques sont d'une part le Rwanda qui a enregistré plus de 10 millions de parcelles en 5 ans, Madagascar qui réforme le foncier rural depuis 2005 et l'Ethiopie qui développe un programme d'enregistrement massif numérique.

d'interrogation des différentes sources existantes et les informations nouvelles en allant les chercher sur le terrain. La valorisation du patrimoine est un processus important pour la gestion patrimoniale et la fiscalité. Cette valorisation se fait à travers des applications de détermination des valeurs vénales et/ou locatives de toutes sortes de manière.

La modernisation des institutions en charge de la gestion foncière permettra de travailler avec des données foncières et des plans cadastraux numériques mis à jour et notamment capables de donner des informations fiables concernant l'assiette de l'impôt foncier, le contribuable et la nature des droits et occupation. Préalablement il sera nécessaire de digitaliser les plans existants et d'organiser l'archivage des plans existants. Cela passera par le géoréférencement et la constitution d'une base de données géographique et alphanumérique de données performantes et interopérables. La mise en ligne des plans et des données pour diffusion et exploitation fait partie de la stratégie de communication de l'OTR. Afin d'appuyer cette stratégie il serait utile de mettre en œuvre des opérations pilotes d'enregistrement systématiques des zones urbanisées et de promotion de la sécurisation foncière en milieu urbain.

Encadré 10: Innovation expérimentale à Montpellier, France

Grace à la comparaison d'images satellitaires mises régulièrement à disposition par le CNES, la ville de Montpellier espère mieux piloter l'évolution de son territoire et détecter les risques environnementaux ou des constructions illégales. Des algorithmes sont entraînés à reconnaître sur des images de résolution 50 cm, toutes sortes d'éléments du territoire comme l'occupation des sols, la végétation, les littoraux, le foncier ou les chantiers en cours ... permettant de repérer automatiquement des changements sur le territoire. Ceci permet de suivre le respect des schémas d'organisation territoriale qui définissent comment évoluera le territoire. Les images peuvent être comparées aux projections théoriques régulièrement et suivant une fréquence à déterminer en fonction du dynamisme du développement. Les images permettent aussi de détecter les anomalies comme l'apparition de zones de construction sans permis ou les décharges sauvages, de suivre l'érosion du littoral ou le bétonnage des sols.

Améliorer la disponibilité, assurer la qualité et l'utilisation des données

L'insuffisance de référentiel cartographique à petite et grande échelles et la connaissance souvent floue du contour des limites administratives sont des freins à la connaissance et la planification territoriales. Si la résolution de ces deux problèmes technique et légal est nécessaire pour disposer d'une base commune de connaissance de l'espace, il est également utile de réaliser un inventaire exhaustif du patrimoine des collectivités traditionnelles et de leur possible démembrement au pourtour des zones urbaines pour clarifier l'occupation en anticipation de la future urbanisation.

Il existe de nombreuses initiatives de SIG dont une à la direction de la Cartographie et de nous avons pu constater quelques tentatives individuelles permettant d'améliorer les conditions de travail

quotidien. Une politique visant à encadrer les actions, les optimiser et en améliorer l'articulation permettrait de créer un outil unifié d'analyse et d'aide à la décision et au suivi des programmes (NSDI). Idéalement cet outil compose d'une dizaine d'indicateurs de suivi devrait intégrer des fonctionnalités de suivi évaluation ainsi qu'une plateforme de communication et d'information du public.

L'utilisation des supports images tels que les images satellitaires à haute et très haute résolution peut s'avérer un investissement utile et rentable.

Préparer une stratégie d'archivage

Afin que l'administration foncière puisse tendre vers une e-administration, il est nécessaire de préparer une stratégie d'archivage afin de que les services fournis par les institutions foncières se développent dans

un environnement digital et des e-services. La transition comporte la préparation d'une stratégie d'archivage et un plan d'action pour les archives analogiques.

5.3.4 Renforcer les capacités et développer les formations aux métiers du foncier

La modernisation des institutions foncières nécessite d'élaborer un plan de formation avec un financement en regard. Les agents ont besoin d'un important renforcement de capacité pour s'approprier les nouvelles technologies, les processus de modernisation et pouvoir conduire le changement et la réforme. Les ressources humaines actuellement disponibles au Togo tant dans le secteur public que dans le secteur privé ne sont pas suffisantes.

Le contenu des formations doit viser à renforcer les capacités dans diverses matières comme le droit foncier et notamment le contenu du nouveau Code foncier et domanial mais également des bases solides en droit civil, droit administratif et droit de l'urbanisme.

Comme établi précédemment, la sécurité foncière en milieu urbain est intimement liée à l'urbanisme. L'objectif de sécurité foncière ne pourra donc se réaliser qu'à condition que la politique urbaine soit révisée ou remodelée en cohérence, selon les directions présentées ci-dessous.

5.4 MAITRISER L'URBANISATION ET FREINER L'ETALEMENT URBAIN

5.4.1 Contrôler le périurbain pour y empêcher la production de lotissements clandestins

Créer une zone tampon périurbaine

La limite de juridiction entre le rural et l'urbain a permis le morcellement incontrôlé du périurbain en toute légalité. Finalement, ce qui s'appelle *lotissement clandestin* est en fait tout à fait légal dans le domaine rural. Or dans l'attente de l'approbation du SCGL, l'ancien périmètre de 1981 est le seul qui fait foi et l'extension de Lomé s'est donc faite sous la juridiction du développement rural. Mais même une fois que le SDGL sera adopté, rien n'empêchera la poursuite de cette pratique légale juste de l'autre côté de la limite géographique établie par le SDGL. Le nouveau Code Foncier introduit le concept de périurbain, mais ne lui attribue pas de définition particulière en rapport à la réglementation foncière qui s'y applique. Seules les juridictions urbaine et rurale demeurent, et l'on ne sait dans quelle juridiction le périurbain tombe. C'est donc à ce niveau qu'il faut compléter la réglementation. Plusieurs mesures peuvent être envisagées et combinées.

- Tout d'abord, il faudrait introduire un outil simple d'utilisation qui permette **d'établir le périmètre géographique de la zone périurbaine** visant à accroître le contrôle par les autorités publiques et l'observation sur la zone. Il s'agit d'un outil de type décret ou arrêté qui pourrait être pris rapidement sur proposition de la Commission Foncière ou du Ministère de l'Urbanisme, et soumis à la signature du Ministre de l'Urbanisme. Le périurbain est par nature rural mais est soumis à la pression de la ville. Le périmètre périurbain n'est pas évident à établir car il est lié aux dynamiques du marché foncier. En l'absence d'outils d'observation, c'est donc un exercice d'autant plus difficile. D'un autre côté, s'agissant d'une mesure préventive ou coercitive, il y a peu d'importance si le périmètre dépasse la limite réelle. Mais puisque le front peut progresser rapidement, il est plus important de pouvoir facilement le réajuster. Il est donc déconseillé que ce périmètre soit établi concomitamment aux schémas directeurs ou PUD à cause du manque de réactivité de ces outils qui prennent plusieurs années à être établis. Au contraire, le périmètre pourrait être défini par un panel de professionnels publics ou privés, par exemple dans le cadre de la Commission de

Gestion Foncière (communale ou intercommunale dans le cas de Grand Lomé). Pour éviter les abus de droit il faut prévoir une validation participative par enquête publique par exemple. Le Ministère de l'Urbanisme aurait un rôle d'observatoire sur cette zone périurbaine.

- La gestion du sol en zone périurbaine doit nécessairement **s'accompagner de règles simples applicables au foncier**, visant à pallier les insuffisances de la réglementation portant sur le développement rural. S'agissant d'une mesure visant à empêcher l'urbanisation immédiate de la zone, ces mesures devront favoriser l'usage rural du sol. A ce titre, la zone périurbaine resterait dans la juridiction du développement rural à condition que, sans pour autant interdire les transactions et le morcellement pour usage agricole, des mesures restrictives soient établies et applicables aux transactions. Par exemple, une surface minimale de la parcelle appropriée à l'usage agricole pourrait être rendue obligatoire. Cette surface minimale devra être définie avec le département rural et être dissuasive. Si elle se rapproche trop de 600m², cela n'aura aucun impact. Les périmètres villageois pourront bénéficier de règles particulières avec là aussi l'établissement d'un périmètre géographique. Ces périmètres villageois pourraient être établis sur la base de plans d'occupation du sol participatifs établis par les communes rurales et les communautés villageoises concernées. S'agissant d'un changement profond de pratique, il est important d'associer les communautés traditionnelles à cet exercice pour qu'elles s'approprient les fondements de cette politique.
- En parallèle, pour relâcher la pression urbaine qui pourrait apparaître suite à l'urbanisation quasi complète du territoire urbain du SDGL dans 10 ou 15 ans, et dans la période d'attente d'un nouveau SD, **des mesures dérogatoires dans le périurbain pourraient être autorisées**, à l'image des lotissements dérogatoires récemment en traitement. Ainsi dans la zone périurbaine, des propriétaires fonciers pourraient soumettre des projets de lotissements au Ministère de l'Urbanisme et donc sortir de la juridiction du développement rural à la demande et sous réserve de l'approbation du Ministre de l'Urbanisme.

5.4.2 Faciliter la production des lotissements formels

Le lotissement clandestin n'est pas le seul apanage du périurbain. A l'intérieur du périmètre urbain, le lotissement clandestin est aussi très populaire, que ce soit dans les zones non approuvées mais aussi à l'intérieur des « zones approuvées ». Le principal problème du lotissement clandestin est la sécurisation des principaux axes de transport, qui organisent le territoire et sont garants du bon fonctionnement des villes, et la constitution de RA, qui permettent de faciliter la fourniture de services. Pour encourager une urbanisation cohérente, plusieurs mesures seraient utiles, voir nécessaires.

Simplifier les outils d'urbanisme

Au centre de l'organisation spatiale recherchée par la réglementation togolaise se trouve le PUd. C'est donc l'élément déclencheur d'une bonne maîtrise de l'urbanisation. Pour améliorer son efficacité, les mesures suivantes (sans ordre de préférence ou de séquençage) pourraient être prévues :

- Déjà, une mesure qui pourrait être établie rapidement, surtout au moment où le SDGL doit être approuvé, serait de **réduire le contenu du PUd**. En effet, le contenu du PUd pourrait être grandement épuré de façon, d'une part, à accélérer le cycle de production, et d'autre part, faciliter la préparation des lotissements. Tout ce qui n'est pas essentiel à ce stade est inutile. Or au regard de l'expérience internationale et de celle du Togo, il conviendrait d'y prévoir le réseau viaire primaire et secondaire ainsi que les réserves administratives, les zones non constructibles, et c'est tout. Le réseau viaire tertiaire n'a pas d'intérêt à ce niveau et complexifie grandement la

production de ce document. D'ailleurs, dans un marché foncier qui doit répondre à une demande diverse, il est habituellement plus efficace de laisser les opérateurs privés déterminer les tailles de parcelles, les niveaux de standards, etc. en fonction de la demande à laquelle ils répondent, car ils connaissent bien mieux la demande que l'administration.

- Ensuite, étant donné que la réalisation des zones approuvées est étalée dans le temps, il faudrait **préciser les règles qui s'appliquent à un lotissement hors d'une zone approuvée**. Dans la pratique, on a vu qu'il est possible de réaliser des lotissements dans une zone non approuvée. Mais les conditions pour l'obtention de cette dérogation ne sont pas précisées. Pour plus d'équité et de transparence, il convient de combler ce vide réglementaire.
- Enfin, la dernière mesure consiste à **réduire les délais d'approbation d'un lotissement et le recentrer sur sa fonction urbanistique en supprimant l'étape foncière**. C'est une singularité du Togo que d'approuver le lotissement sur la base d'un plan cadastral (puisque une vérification de l'implantation cadastrale est requise sur le terrain). Il serait plus efficace de limiter l'approbation du lotissement à une revue d'urbanisme consistant à vérifier son implantation dans le PUD et au respect du règlement d'urbanisme, et de laisser l'étape cadastrale à la procédure de sécurisation foncière qui relève de l'acquéreur. Ici, il y a duplication. Des expériences internationales pourraient aider à réviser cette procédure de lotissement pour la rendre plus efficace et rapide.

Encadré 11: Phaser l'urbanisation ?

Il convient d'interroger l'objectif des zones approuvées et des PUD. Dans certains pays, les documents directeurs prévoient des zones différées d'urbanisation. Cette différenciation permet théoriquement de phaser l'urbanisation de la ville (même si en pratique, cette approche ne fonctionne pas toujours). Pour le Togo, la réglementation ne précise pas si cette idée de phasage est à l'origine des zones approuvées. On s'interroge sur les critères permettant de décider de la création d'une zone approuvée. Le vide réglementaire encadrant les zones approuvées est d'ailleurs étonnant.

Sécuriser systématiquement les RA et l'emprise des voies structurantes dans les zones approuvées

Pour éviter l'occupation des espaces publics réservés aux voies primaires et secondaires, et aux RA, l'Etat devrait procéder à la sécurisation de ces espaces, d'une part avec l'enregistrement systématique des terrains à la Conservation Foncière et aux Domaines de l'Etat, mais aussi possiblement avec le marquage physique des emprises, par exemple avec un bulldozer. L'expérience internationale montre que ce type de marquage est relativement efficace à prévenir son occupation illicite. Les coûts nécessaires à ces travaux administratifs et physiques peuvent être internalisés dans une structure de gestion et d'optimisation du patrimoine de l'Etat (voir ci-dessous).

Favoriser le regroupement des propriétaires coutumiers en association foncière

Le nouveau Code Foncier et Domaniale introduit la création d'association foncière. Vu la taille parfois petite des propriétés coutumières et leur forme irrégulière, l'organisation des propriétaires en association foncière permettrait de concevoir des opérations urbaines cohérentes et de gérer plus facilement voir éviter les rétrocessions nécessaires dues au RA et d'éviter les échanges de terrain entre propriétaires. L'idée est donc sur le papier très intéressante. Mais la mise en œuvre peut s'avérer délicate s'il n'y a pas une bonne adhésion des propriétaires coutumiers au processus. Le dialogue avec les chefs coutumiers sera donc essentiel. Et il serait certainement utile de commencer par une expérience pilote qui permettra de tester les outils et les procédures.

L'association foncière pourrait aussi s'avérer efficace dans le processus de régularisation foncière des lotissements clandestins. Rassemblés en association foncière, la cession obligatoire en toute propriété à l'Etat de 50% de la superficie du terrain d'origine (article 567) pourrait plus aisément être mise en œuvre. Le taux de 50% pourrait éventuellement être négocié pour encourager les propriétaires à adhérer au processus de régularisation. Pour cela, une condition nécessaire serait qu'une partie importante des lots n'ait pas encore été vendue, donnant encore un poids important aux propriétaires coutumiers. Pour tester cette approche, il faudrait donc procéder préalablement à une étude ou un inventaire dans les zones concernées des lots qui appartiennent encore aux familles coutumières.

Faciliter le développement d'un secteur privé professionnel

Les lotissements sont essentiellement le fait des propriétaires coutumiers. C'est donc une filière très largement non professionnelle. Finalement, chaque propriétaire coutumier détenteur d'un terrain relativement petit ne réalisera de son vivant qu'une seule opération de lotissement. Or le propriétaire coutumier n'a généralement pas les ressources nécessaires à la mise en œuvre d'une opération formelle de lotissement viabilisé ou d'habitat planifié (nom communément admis au Togo pour les opérations de logement). Le développement de la production de terrains viabilisés (ou aménagés) passe donc nécessairement pour le développement d'un secteur privé professionnel pouvant mobiliser des fonds propres et ayant accès au financement bancaire. Cela nécessitera avant tout d'améliorer la sécurité foncière (vu précédemment).

Cependant, le type de produit traditionnellement produit par des aménageurs privés (parcelle viabilisée) n'est pas accessible financièrement à l'ensemble de la population, mais il faut encourager le développement de ce produit pour le segment de la demande qui peut y accéder, et dont les ménages réalisent actuellement les investissements d'aménagement par eux-mêmes après l'acquisition de leur parcelle. Cette demande peut même être élargie avec des mesures d'assouplissement des normes et standards d'urbanisme (voir notamment les recommandations sur la densité) permettant d'augmenter la surface commerciale d'une opération d'aménagement et de réduire les prix de vente des parcelles.

5.4.3 Inciter à la densification du Grand Lomé

Il est bon de rappeler en préalable que la densité ne passe pas nécessairement par le modèle du bâtiment collectif. Par exemple, à Tunis, des densités de l'ordre de 65 logements par hectare (Ben Arous) sont atteintes avec des maisons individuelles en bande, sur des terrains de 120m² par exemple, et dont les étages sont généralement occupés par les enfants adultes ou bien loués. Au contraire, on peut atteindre des densités assez faibles avec des bâtiments collectifs ou les espaces extérieurs sont très généreux. Le mode culturel togolais de la propriété du sol peut donc parfaitement accompagner la densification du Grand Lomé. Cette densification est d'ailleurs déjà à l'œuvre de manière informelle avec le découpage des lots de 600m² et se fait l'écho des contraintes économiques de la société. Il s'agit donc pour les institutions publiques d'accompagner, encadrer et voir renforcer ce changement.

Amender les standards d'urbanisme

Les normes et standards d'urbanisme appliqués au Togo n'ont pas évolué depuis 50 ans lorsque la ville de Lomé ne faisait que 80,000 habitants. Ils sont maintenant largement obsolètes et méritent d'être révisés en favorisant une plus forte densité, plus efficace au fonctionnement des villes. Deux grandes orientations doivent être recherchées : d'une part, réduire les surfaces dédiées aux infrastructures et équipements publics, et d'autre part, optimiser l'utilisation de l'espace résidentiel. Pour ce qui concerne le premier point, cela revient par exemple à retirer la largeur minimale des voies, aujourd'hui fixée à 10m, et permettre de déterminer la largeur de la voie sur la base d'autres critères. Ainsi, dans de nombreux pays,

il n'est pas rare de trouver des voies de 8m (voir 7m) dans des quartiers résidentiels. De même, les besoins en RA peuvent être réduits en adoptant des modes de conception des équipements publics qui favorise une optimise l'utilisation de l'espace. Par exemple, les marchés sont remplacés par des boutiques en rez-de-chaussée d'immeuble. Les crèches s'installent à l'intérieur des bâtiments de bureaux. En parallèle, il serait opportun de lever la taille minimale des parcelles individuelles ou tout du moins de la réduire en se rapprochant de 100m², tout en favorisant les maisons en front continu, et la construction d'étages.

Ces changements normatifs doivent d'abord passer par une révision de la réglementation. Mais ça ne s'arrête pas là. En pratique, dans les opérations, ils peuvent se faire naturellement sous la pression du marché, puisque ces mesures répondent à des contraintes économiques. Mais l'on remarque cependant que les professionnels ne sont pas toujours sensibilisés et peuvent être réticents ou inconfortables au changement et freinent du coup la loi du marché. Il est donc aussi recommandé d'accompagner des changements par des plans parcellaires types et des plans types de permis de construire, ainsi que par des formations et des campagnes de sensibilisation.

Rendre la réglementation sur la copropriété effective

L'absence de réglementation sur la copropriété, même si l'appétit culturel pour ce type de propriété est encore limité, a été un frein supplémentaire à son développement. Dans les zones de centralité, la pression foncière est plus importante du fait de la proximité des services et des activités économiques et les droits à construire sont généralement corrélés. D'ailleurs, dans ces zones où les prix du foncier sont plus élevés, la logique économique est donc en faveur du bâtiment collectif plutôt que de la maison individuelle. Pour encourager ce type d'habitat (l'appartement), il est donc nécessaire de mettre en place un cadre réglementaire et opérationnel sur la copropriété, qui vise à la fois d'encadrer la division foncière, mais aussi qui prévoit les modes de gestion des bâtiments pour prévenir la dégradation. Le nouveau code a répondu à cette attente en créant le cadre légal de la copropriété. Il convient à présent de traduire cette réglementation dans la pratique en adaptant les procédures et les outils associés.

Inciter à la mise en valeur

Vu le faible tût de mise en valeur des lotissements clandestins, il semble nécessaire de freiner la production de nouveaux lotissements et de concentrer la demande foncière sur les lotissements existants. Certaines recommandations précédemment proposées devraient contribuer d'une certaine manière à limiter la production nouvelle. Mais inciter en priorité la mise en valeur des lotissements existants n'est pas une tâche facile. L'application des taxes sur les propriétés non bâties pourraient éventuellement être appliquées dans les zones viabilisées, où l'identification des propriétaires serait éventuellement plus facile. Le ciblage est aussi utile pour éviter de dissuader les ménages modestes d'enregistrer leurs parcelles auprès des services fonciers. La mobilisation des chefs coutumiers dans l'inventaire du stock des terrains à vendre et dans la communication ou commercialisation, pourrait faciliter les circuits d'information entre les vendeurs et les acheteurs en centralisant l'information au niveau des chefferies, voir même des réseaux de chefferie, qui mériteraient d'être renforcés et professionnalisés (voir recommandation 5.3.2).

5.4.4 Renforcer la chaîne opérationnelle de l'aménagement urbain

Clarifier les rôles et responsabilités des institutions publiques dans l'aménagement urbain

Sur les deux créneaux de coordination de l'aménagement urbain et d'investissement dans la voirie primaire et secondaire, il s'agit plutôt de créer ces compétences soit au sein d'institutions existantes ou de nouvelles institutions.

Mobiliser des ressources dédiées à l'aménagement, par exemple en repensant l'utilisation RA

C'est le principe établi que le foncier peut et doit s'autofinancer. Il existe plusieurs modèles à travers le monde. En revanche, la contribution foncière utilisée dans certains pays sur de grosses opérations semble davantage appropriée. Dans ces opérations, l'aménageur se rémunère en nature avec une part des terrains et droits à construire. Cette approche pourrait très bien convenir à un amendement de la règle des RA. Les RA sont normalement dédiées exclusivement à la fourniture d'équipements publics, ou aux recasements des ménages situés dans les RA ou aux restitutions au-delà de 50% dans les opérations de lotissement. Compte tenu que les voies primaires et secondaires sont de la responsabilité des autorités publiques, l'usage des RA pourrait être dévié vers le financement de ces investissements. Cela nécessiterait une modification de la réglementation. Bien entendu, l'acceptation d'une telle mesure par les propriétaires coutumiers et les aménageurs privés passerait nécessairement par la réalisation effective des investissements et l'amélioration de la qualité du réseau viaire.

La modification de l'utilisation des RA au profit du financement du réseau viaire nécessiterait par ailleurs la mise en place d'une structure autonome de gestion des RA. Cette structure, qui pourrait être adossée à l'Agence Foncière dont la fonction n'est pas encore définie, devrait assurer trois principales tâches : la sécurisation des RA, la programmation de leur utilisation et notamment leur affectation aux institutions sectorielles en fonction des besoins, et la commercialisation des terrains restant pour générer des recettes qui seraient reversées à l'institution chargée des investissements de voirie.

L'augmentation des recettes issues de la fiscalité foncière pourrait aussi contribuer à l'augmentation des ressources dédiées à l'aménagement. Dans les pays africains, la fiscalité est généralement peu utilisée car politiquement difficilement applicable et très aléatoire. Mais le potentiel fiscal de la fiscalité foncière est encore largement inexploité et présente un potentiel de croissance qui pourrait soutenir le secteur. Les recommandations de l'étude de la Banque Mondiale sur la fiscalité de novembre 2018 permettraient d'accompagner cet objectif. Cependant, d'autres recommandations pourraient aussi contribuer au contrôle de l'urbanisation.

- Par exemple, l'abandon de la valeur locative au profit de la valeur vénale semble pertinent. Il pourrait aussi être combiné avec l'introduction d'une valeur zonale, qui pourrait être utilisée par défaut en cas d'absence de référence cadastrale, et encourager éventuellement l'enregistrement.
- L'augmentation de l'assiette imposable passe bien entendu par la nécessité de cadastrer la matière taxable. Ceci-dit, au regard des recommandations qui précèdent, il serait important d'établir la base fiscale non seulement sur les titres fonciers, mais aussi sur les autres formes de propriété autorisée par le Code Foncier et organiser dans un cadastre unique (ou Système d'Information Foncier). La reconnaissance de ces autres formes de propriété, qui s'appliquent à une majorité des terrains urbains et qui continueront d'exister dans le court et moyen termes, serait donc d'une forte utilité.
- Cependant, la volonté à payer de la population, et donc la satisfaction sociale, sera d'autant plus encouragée si le paiement de ces taxes s'accompagne d'une amélioration du cadre de vie. Pour cela, il est important de s'assurer que tout ou partie de ces revenus soit dédié à l'aménagement urbain. Cela peut être atteint par exemple en conditionnant l'utilisation des recettes reversées aux communes et préfectures aux dépenses d'investissement. Il ne faut pas non plus négliger la transparence sur l'utilisation des recettes, et la communication auprès de la population.

Par ailleurs, il est bon de rappeler que la fiscalité foncière peut être utilisée non seulement comme outil budgétaire, mais aussi un outil incitatif pour mettre en œuvre l'urbanisation. Ainsi, la taxe sur la propriété non bâtie et la surtaxe sur la propriété insuffisamment bâtie peuvent être utilisées pour inciter à la mise en valeur des parcelles, qui devrait être un élément majeur de la politique d'urbanisation du Grand Lomé.

- Vu les outils disponibles pour identifier et calculer la surtaxe, elle semble à l'heure actuelle difficilement applicable, mais pourrait être maintenue ou laissée de côté pour une utilisation future.
- Concernant la taxe sur la propriété non bâtie, son utilisation plus large voir systématique et son alignement sur la taxe sur la propriété bâtie pourraient être deux éléments suffisants pour inciter à la mise en valeur de ces parcelles. Donc la fusion de ces 2 taxes sur la propriété pourrait effectivement contribuer aux objectifs du secteur foncier urbain, pas uniquement pour un objectif financier, mais aussi comme outil opérationnel.

5.5 AMELIORER LA COORDINATION DES ACTEURS

Maintenir une commission paritaire garante d'une amélioration du fonctionnement du marché foncier

Le secteur foncier rassemble de nombreux acteurs. Il est de bonne augure qu'une commission foncière ait été établie dans le cadre de la préparation du code foncier et domaniale, et il serait de bonne pratique de conserver cette commission foncière dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme. Cette commission qui se doit d'être paritaire, avec la participation du secteur privé et des propriétaires coutumiers, ainsi que de la société civile, permet de ramener les logiques économiques et sociales qui sont au cœur de ce secteur dans la réforme foncière.

Mettre en place une plateforme de coordination des bailleurs de fonds

Plusieurs bailleurs sont actuellement actifs dans le domaine foncier au Togo. Une coordination informelle a lieu au gré des projets et activités. Mais il serait certainement pertinent de mettre en place une plateforme de coordination sectorielle afin d'améliorer le partage d'information et veiller à une bonne articulation des initiatives.

Tableau 6: Feuille de route sur 5 ans

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
<p>Politique Définir les orientations de la politique foncière (250-500K US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conduire des études et des réunions pour explorer les problèmes et les sujets d'actualité du secteur foncier, afin de définir des orientations claires pour les 10-15 prochaines années sur les points suivants : Qui sécuriser ? Que sécuriser ? Comment sécuriser ? A quels coûts ? • Créer un groupe de travail multisectoriel qui pilote la définition des orientations et la concertation. • Organiser une concertation sur la politique foncière et sa feuille de route, qui décrira les objectifs, les moyens et le calendrier de mise en œuvre en accord avec le PND. 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionaliser la politique foncière concertée. • Organiser une campagne de communication et de partage de connaissance auprès des acteurs du secteur foncier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faciliter et mettre en application les dispositions de la politique foncière pour le secteur urbain.
<p>Juridique Développer le cadre réglementaire (350K à 1,5M US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer et présenter au parlement les décrets et textes d'application prévus au Code Foncier et Domanial. • Mener des études spécifiques sur les travaux de délimitation et de gestion des propriétés de l'Etat et des collectivités territoriales, l'enregistrement des droits fonciers coutumiers et des collectivités, l'expropriation, les conflits fonciers. • Mener des études sur l'évaluation immobilière et les processus massifs d'évaluation foncière et immobilière dans une optique fiscale et patrimoniale. • Préparer et voter un texte réglementaire ou législatif introduisant un outil simple d'utilisation qui permette de définir et d'établir le périmètre géographique de la zone périurbaine et les règles de gestion foncière qui s'y appliquent, y compris les règles qui s'appliquent aux mesures dérogatoires. • Préparer et approuver des procédures simplifiées et un contenu rationalisé du PUd (sous forme de guide par exemple) compte tenu de l'urgence du calendrier de mise en œuvre du nouveau SDAU et tester ce nouveau cadre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Former et sensibiliser les professionnels de l'aménagement urbain (développeurs, urbaniste, etc.) aux nouvelles normes d'urbanisme et proposer des plans types. • Encadrer la profession d'aménageur foncier et promoteur immobilier. • Préparer une réglementation sur la copropriété. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir un Code de l'Urbanisme qui remette à plat l'ensemble de la réglementation en vigueur et propose des améliorations des standards qui s'adaptent à la réalité socio-économique des populations urbaines et incitent à la densification, et simplifie les procédures des outils de planification urbaine, en particulier sur le PUd (en tirant les leçons d'une première expérience) et le lotissement, par exemple en clarifiant les règles s'appliquant aux dérogations et en réintroduisant une dimension urbanistique.

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
	<ul style="list-style-type: none"> Organiser un cadre de concertation avec le secteur privé pour mieux comprendre leurs contraintes et leur proposer des solutions adaptées. Faire une étude de faisabilité sur l'application de la taxe sur la propriété non bâtie à partir d'une expérience test et définir les modalités de son application et les amendements réglementaires nécessaires. 		
Institutionnel Renforcer le cadre institutionnel pour une e-administration efficiente et un meilleur service aux usagers (1-5M US\$)	<ul style="list-style-type: none"> Faire une revue détaillée des rôles et responsabilités des acteurs publics investis dans la chaîne d'aménagement foncier, les clarifier, et proposer des mesures pour parer aux vides et contradictions. Faire une étude organisationnelle détaillée sur le renforcement de l'administration foncière au sein de l'OTR et de la Direction Domaniale et sur la création d'une structure spécifique (agence ou autres). 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre en place ou renforcer l'institution en place en charge des réserves administratives et introduire une autonomie de budget permettant une gestion plus rigoureuse du domaine privé de l'Etat. Mettre en œuvre les recommandations des études organisationnelles. Mettre en place des objectifs de performance et des outils de suivi pour l'ensemble des institutions concernées. 	<ul style="list-style-type: none"> Poursuivre la mise en œuvre des recommandations des études organisationnelles.
Opérationnel Moderniser l'administration foncière (10-25M US\$ pour une première phase)	<ul style="list-style-type: none"> Proposer une méthodologie d'enregistrement et de cartographie systématiques de tous les droits fonciers du Code foncier et domanial sur tout le territoire. Proposer une méthodologie de mise à jour et d'intégration de l'information foncière. Etudier la faisabilité d'un système intégré d'information foncière. Mettre en place des campagnes de communication et sensibilisation des bénéficiaires. Construire la méthodologie de participation des communautés traditionnelles. Etudier la faisabilité de mise en place d'un réseau de stations permanentes (CORS). Etudier la faisabilité d'un archivage organisé tant du point de vue analogique que numérique. Faire une étude sur la gestion judiciaire des conflits. 	<ul style="list-style-type: none"> Tester les méthodologies sur des zones pilotes. Acquérir l'imagerie numérique. Mettre en place un SIF intégré interreliant cadastre, domaine et conservation foncière. Mettre en place le système géodésique modernisé. Organiser le contrôle qualité des opérations foncières. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer l'efficacité des services de l'administration foncière pour assurer la transition numérique. Recenser tous les terrains dans le périmètre urbain de Lomé pour améliorer la gestion du foncier urbain (terrain individuel et des collectivités) – <i>en cours</i>.

Actions	Court terme (0-1 an)	Moyen terme (1-2 ans)	Long terme (2-5 ans)
<p>Encadrer les opérations d'aménagement urbain et la fiscalité foncière</p> <p>(10M US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Définir les procédures pour immatriculer systématiquement les réserves administratives et les voies dans les lotissements réglementaires, et concevoir les outils de gestion du patrimoine foncier de l'Etat. • Piloter la création d'une association foncière dans la cadre d'un aménagement urbain. • Mettre en place des outils permettant une meilleure information sur l'offre de parcelles et une communication plus facile entre les vendeurs et acheteurs potentiels. • Faire une évaluation de la collecte des taxes foncières et l'utilisation des ressources, et proposer des amendements visant à (i) améliorer l'assiette, notamment en introduisant des mesures permettant de collecter les taxes sur les propriétés non enregistrées, (ii) améliorer la traçabilité de l'utilisation des ressources et (iii) promouvoir un cercle vertueux d'amélioration du cadre de vie par les recettes de la fiscalité foncière pour encourager au paiement des taxes foncières par les contribuables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre l'immatriculation et l'enregistrement systématique du Domaine public et privé de l'Etat. • Etablir une gestion rigoureuse du patrimoine de l'Etat. • Adopter les amendements à la réglementation sur la fiscalité foncière. • Mener des formations auprès des communes sur l'utilisation des ressources de la fiscalité foncière et lancer une campagne de sensibilisation auprès des contribuables pour encourager les contribuables à s'acquitter des taxes foncières. • Amender la réglementation relative à l'utilisation des réserves administratives pour favoriser la rationalisation de l'utilisation des RA et permettre la commercialisation des RA non utilisées. Prévoir des règles claires pour la commercialisation au juste prix des domaines privés de l'Etat, notamment prévoir les règles d'évaluation de la valeur foncière, et les règles d'utilisation des ressources financières issues de la vente du domaine privé. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des indicateurs de suivi, spatialisés, de la performance du recouvrement des taxes foncières. • A 5 ans, faire une évaluation des programmes lancés sur la gestion des RA, la mise en place des associations foncières, et la fiscalité foncière. • Définir et mettre en place les outils pour encourager la création des associations foncières.
<p>Formation Créer les conditions et les compétences d'un environnement professionnel renforcé</p> <p>(5M US\$)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préparer un plan de formation aux métiers du foncier et de l'urbanisme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre le plan de formation interne à l'administration. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place le plan de formation aux métiers du foncier. • Mettre en place le plan de formation aux métiers de l'urbanisme.

BIBLIOGRAPHIE

Deckon Francois & Tchini Pascal, 2018, Etude analytique des processus de production et de sécurisation foncière en milieu urbain et périurbain : le cas du Grand Lomé.

Groupe GCI Data, 2012, Etude diagnostique pour l'élaboration d'un avant-projet de code foncier au Togo.

Breton JM, 1982, Le domaine de l'Etat, in Encyclopédie juridique de l'Afrique, Abidjan, Dakar, Lomé, NEA, tome 5, Droit des biens, p. 205 et suiv.

IFC, 2012, Interventions possibles de l'IFC en matière d'enregistrement foncier au Togo

Association du Notariat Francophone, 2008, Rapport de mission d'audit du système foncier du TOGO

Plan National de Développement 2018-2023, 2018, République Togolaise

Budget Primitif de la Ville de Lomé 2016

Banque mondiale, 2018, Analyse de la mobilisation des recettes fiscales au Togo

ANNEXE : LES INSTITUTIONS ET ACTEURS DU FONCIER AU TOGO

Aujourd'hui au Togo, autour de la terre, se confrontent, s'affrontent, se disputent l'Etat, les collectivités territoriales et traditionnelles, les acquéreurs, les démarcheurs, les géomètres agréés ou non, les propriétaires coutumiers, les groupes privés, etc. Les enjeux sont le contrôle, la préservation, l'appropriation et la distribution de la terre.

Selon le décret 2012-004/PR du 29 février 2012 portant attributions des ministres d'Etat et des ministres, aucun ministère n'est expressément et exclusivement en charge des questions foncières et domaniales. Les ministères stratégiques sont ceux en charge des finances (Domaines au sein de la Direction Générale des Impôts (DGI), cadastre et conservation foncière au sein de l'Office Togolais des Recettes), de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales, de l'urbanisme pour les zones urbaines et de l'agriculture pour les zones rurales. Les ministères de la Justice, de l'Intérieur et de l'Administration territoriale, de la Fonction publique, de l'Aménagement du territoire et en charge des Infrastructures concourent également à l'application du code foncier et domaniale.

Le code prévoit la création d'une agence ANDF pour sa mise en application ainsi que tout un dispositif de commissions, bureaux locaux et conseil. L'ANDF devra surement assurer avec le ministère en charge des affaires foncières et domaniales, la coordination entre ces ministères.

Les collectivités traditionnelles qui sont souvent présentées comme les propriétaires terriens au détriment de l'Etat, ont un rôle central.

Le secteur privé est riche en métiers liés au foncier plus ou moins bien organisés : géomètres experts et notaires pour la gestion formelle et légale du foncier, urbanistes pour le développement et l'aménagement urbain, topographes et démarcheurs pour le secteur informel. Des professions doivent encore émerger et être encadrées comme celle d'agents immobiliers ou de promoteur immobilier.

5.5.1 Des institutions centrales et leur services déconcentrés au cœur de l'exercice des fonctions foncières et domaniales

La Division des Domaines au sein de la direction générale des impôts du ministère des finances, est chargée de tout ce qui concerne les activités relatives à l'exercice des fonctions domaniales de l'Etat. Elle assure à ce titre la conservation et la gestion des domaines public et privé de l'Etat, notamment des réserves administratives.

L'Office Togolais des Recettes (OTR) intègre les directions générales des Douanes et des Impôts au sein d'une structure unique. Il a été créé par la loi du 10 décembre 2012. C'est un établissement public à caractère administratif, doté d'une autonomie de gestion administrative et financière. Il est chargé de recouvrer les impôts, taxes et droits de douanes pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales. Au sein du Commissariat aux Impôts, deux directions assurent des missions foncières : La Direction de la Conservation Foncière et la direction du Cadastre.

La Direction de la Conservation Foncière s'occupe de l'établissement des titres fonciers et de la perception des droits, taxes et redevances diverses liées aux activités foncières et domaniales. Le Code prévoit la création des Bureaux de la Conservation foncière et des droits fonciers dont la définition des champs de compétence territoriale et des règles d'organisation et de fonctionnement fera l'objet d'un décret pris en Conseil des ministres. Les Bureaux de la Conservation foncière et des Conservateurs de la propriété foncière ont fait l'objet d'une codification à droit constant (art. 57 à 58). Le Code a, en effet, globalement repris le droit positif applicable.

La Direction du Cadastre est chargée des opérations cadastrales, de publicité et de documentation foncière, du suivi de l'établissement et de la mise à jour du plan cadastral. Elle est également chargée de la coordination et du contrôle de l'application de la réglementation cadastrale, foncière et du système d'évaluation cadastral et fiscal. La Direction du cadastre est composée de cinq sections (i) Contrôle et sécurisation foncière, (ii) Informatique documentation et statistiques, (iii) Bornage contradictoire et dessin, (iv) Travaux généraux et (v) cadastre fiscal. Elle compte également une division dans les régions des plateaux, Centrale, de la Kara et des Savanes³⁰. Dans le Code Foncier et domanial, le Cadastre est défini comme le système unitaire informatisé des archives techniques, fiscales et juridiques de toutes les terres du territoire national (art. 34). Il est institué pour la gestion de l'ensemble des documents administratifs et techniques décrivant la propriété foncière. Il constitue un garant essentiel de la propriété foncière. Étant donné sa nature, il ne peut faire perdre ni conférer un droit de propriété (art. 32). Le cadastre a fait l'objet d'une codification à droit constant. Le Code a, en effet, globalement repris le droit positif applicable.

Le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et du Cadre de Vie (MUHCV) a été chargé de piloter la rédaction du nouveau code foncier et domanial. Il a, entre autres missions, la définition et la mise en œuvre de la politique nationale en matière de l'urbanisme et de l'habitat. Il participe à (i) l'élaboration des textes législatifs et le suivi de leur application, (ii) la préparation et le contrôle du respect de la réglementation, (iii) la promotion d'un meilleur cadre de vie, tant en milieu urbain que rural, tout en préservant l'environnement et (iv) la promotion de la recherche dans ces différents domaines.

La Direction Générale de la Cartographie, de l'Urbanisme et de l'Habitat, est impliquée dans la gestion foncière au travers de l'information géographique et de l'aménagement urbain. Ses missions sont les suivantes :

- Au niveau de la cartographie : (i) exécuter les travaux de cartographie demandés par les divers services publics et parapublics. (ii) contrôler et homologuer les cartes établies par des entreprises et professionnels du secteur privé. (iii) fournir l'assistance technique nécessaire pour la préparation et la réalisation des projets de développement nécessitant des opérations cartographiques.
- Au niveau de l'urbanisme : établir (i) les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols, (ii) les plans de secteur et d'urbanisme de détails, (iii) les plans de lotissements et de faire procéder à leur approbation, (iv) les textes réglementaires en matière d'urbanisme et de construction et coordonner la programmation des équipements publics de toute nature et de décider de l'affectation des réserves administratives.
- Au niveau de l'habitat : établir les programmes d'habitat, coordonner l'action des divers intervenants publics ou privés dans le domaine de l'habitat, participer et coordonner les travaux de recherche en matière d'habitat.

A ce jour la DGCUH a doté tous les chefs-lieux de région et de préfecture de schémas directeurs et de plans d'urbanisme de détail avec des règlements nécessaires, depuis 1983. La plupart de ces documents de planification sont arrivés à terme et appellent actualisation. La DGUH reste l'institution principale de contrôle et de maîtrise du développement urbain au Togo, malgré ses moyens (humains, matériels et financiers) très limités. Ses actions se résument, aujourd'hui, principalement à l'élaboration des plans d'urbanisme de détail, à la délivrance des extraits de lotissements, au visa des plans parcellaires, au contrôle des dossiers de permis de construire et à quelques affectations de réserves administratives. La

³⁰ Site OTR - [OTR ACTU N007 web3.pdf](#)

Direction de la Cartographie est l'un des rares services techniques de l'Etat qui a réussi à se déconcentrer, dans toutes les régions du Togo.

L'un des principaux futurs défis du Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités Locales (MATDCL) est la constitution effective des domaines des collectivités. Il a pour mission de : (i) mettre en œuvre la politique du gouvernement dans les deux matières mentionnées ci-dessus, (ii) contribuer au développement et à l'épanouissement des collectivités territoriales, (iii) réglementer les questions relatives à l'état civil, aux affaires politiques et électorales, à la chefferie traditionnelle, aux cultes et aux associations. Il a sous son autorité les gouverneurs de régions, les préfets, les sous-préfets, ainsi que les maires lorsqu'ils agissent en qualité d'agents de l'Etat dans les matières relevant de sa compétence. Le service de ce département impliqué dans la gestion foncière est la Direction de la Décentralisation qui a pour mission (i) la préparation des plans d'occupation, (ii) la planification des opérations d'aménagement de l'espace communal, (iii) la gestion domaniale et foncière et organisation des activités rurales et (iv) l'élaboration et la mise en œuvre des plans locaux de développement social, économique et culturel.

Bien que l'intervention de la Division de la Législation Agro Foncière (DLAF) ne soit prévue par aucune loi ou texte réglementaire pour l'obtention d'un titre foncier, elle a notamment pour activité le visa des terrains suburbain et périurbains. La DLAF est une division de la Direction de l'Aménagement et de l'Equipement Rural (DAER) ayant pour objectif principal d'élaborer les textes législatifs et réglementaires dans le cadre de la réforme agro-foncière établi par l'ordonnance n° 12 du 6 février 1974 fixant le Régime Foncier et Domanial. Ces services relèvent de la responsabilité du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) dont la mission principale est la promotion du secteur agricole, de l'élevage et de la pêche.

Le Ministère de l'Aménagement, de l'Equipement du Territoire, des Grands Travaux (MAETGT) exécute la politique nationale dans les domaines de l'aménagement, de l'équipement du territoire, des grands travaux. A ce titre, il est chargé notamment de : (i) procéder aux études d'aménagement et d'équipement du territoire ; (ii) élaborer le schéma national ainsi que les schémas sectoriels d'aménagement, d'équipement du territoire, conduire leur mise en œuvre et procéder, en cas de besoin aux ajustements nécessaires ; (iii) assurer la mise en œuvre des programmes d'aménagement et de construction des ouvrages d'intérêt public ; (iv) contribuer à la définition de la politique d'affectation des terres, (v) contribuer à l'élaboration d'une cartographie du territoire et à la constitution des banques de données sur le territoire national.

La Direction Générale de l'Aménagement du Territoire et de la Prospective (DGATP) est le principal service de ce département impliqué dans la gestion foncière. Elle est chargée de l'élaboration des éléments de la politique en matière d'aménagement du territoire. La Déclaration de Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire (DEPONAT), adoptée en 2006 lui sert de base pour la préparation, l'adoption et la mise en application d'une politique nationale d'aménagement du territoire prenant en compte les problèmes de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, desquels devront découler les principaux instruments de planification tels que (i) le schéma national d'aménagement du territoire, (ii) les schémas régionaux d'aménagement du territoire, (iii) les schémas locaux d'aménagement du territoire et (iv) l'Atlas de Développement Régional du Togo. En raison de sa faible capacité opérationnelle (manque de moyens matériels, techniques et financiers), la mission de cette institution s'avère pour l'instant difficile à remplir.

5.5.2 Les collectivités locales, un rôle encore très théorique, excepté dans la zone de Lomé

En 2016, le Togo a adopté un calendrier pour la décentralisation du pays. En effet, le Togo est l'un des premiers pays africains à avoir introduit la décentralisation dans son organisation territoriale avec la loi de 1981 dont les dispositions ont été, par la suite, confirmées et renforcées par la loi n° 98-006 du 11 février 1998 et la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 qui ont reconnu aux collectivités territoriales, toutes les compétences institutionnelles, techniques et financières devant leur permettre de concrétiser leur autonomie et de mettre en place une véritable démocratie locale. En 2017, la loi portant création des communes a été adoptée. Cela a permis le découpage administratif de 116 communes dans les 5 régions togolaises³¹. Toutefois, un grand nombre d'écueils subsistent. Au niveau communal, des problèmes de conception, de fonctionnement, de personnel et de financement persistent. Les communes ne perçoivent quasiment aucune subvention de l'État central. Les autorités déconcentrées ne sont souvent pas en mesure de répondre aux besoins de la population locale. Les moyens suffisants et le savoir-faire nécessaire pour mettre en œuvre les différentes mesures manquent cruellement.

En ce qui concerne la déconcentration, elle avance également lentement. Hors des chefs-lieux de région, les grands services centraux sont absents : dans les chefs-lieux de préfecture, on ne trouve souvent que la Préfecture elle-même, le Trésor (Recette-Perception), la Poste, les services d'élevage... Même les services déconcentrés situés dans les chefs-lieux de région ne disposent pas de moyens appropriés pour intervenir auprès des préfectures, communes et cantons, lorsque le besoin se fait sentir.

La loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales prévoit trois niveaux de collectivités locales : la région, la préfecture et la commune. Ces collectivités sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Dans les faits, les régions et les préfectures n'ont jamais été mis en place en tant que collectivités territoriales. La préfecture constitue seulement un échelon administratif. Une trentaine de communes a été érigée en collectivités locales, dont neuf de plein exercice et vingt et un de moyen exercice. Ces communes, essentiellement situées dans les chefs-lieux de Préfecture disposent d'instances délibérantes, de conseils élus et d'exécutifs. Ces derniers sont des maires, élus par le conseil communal dans les communes de plein exercice, nommés par l'Etat dans les communes de moyen exercice. L'Assemblée Nationale a adopté le 23 juin 2017 la loi portant création des communes, prévoyant la création de 116 communes couvrant intégralement le territoire togolais. A ce jour, les élections municipales n'ont pas encore eu lieu. Il faut noter qu'à la municipalité de Lomé, un service dénommé Bureau d'études et adressage s'occupe aussi des questions foncières.³²

5.5.3 Les collectivités traditionnelles ou chefferies traditionnelles sont au cœur du dispositif.

La chefferie traditionnelle est reconnue par l'article 143 de la Constitution du 14 octobre 2002. Son organisation et son statut sont fixés par la loi 2007-002 du 08 janvier 2007. Cette loi dispose, à l'article 1er, que "La chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes, est une institution de l'administration territoriale". Il existe un conseil national de la chefferie traditionnelle et des conseils des chefs traditionnels par région et par préfecture, chargés de donner leurs avis sur toute question relative à la chefferie traditionnelle et d'apporter leurs concours pour le règlement des problèmes de chefferie traditionnelle (article 2). Le chef traditionnel est une personne physique désignée par voie de succession héréditaire ou par voie de consultation populaire à la tête d'une unité administrative de base (canton,

³¹ Les premières élections locales organisées depuis 1987 auraient dû se tenir fin 2018. La commission électorale nationale récemment instaurée a également organisé les élections législatives fin décembre 2018.

³² GERVAIS-LAMBONY Philippe, KWAMI NYASSOGBO Gabriel, 2007, Lomé : dynamiques d'une ville africaine, Karthala Paris, p.37

village ou quartier) et reconnu comme tel (i) par décret pris en conseil des ministres pour le chef de canton, (ii) par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale pour le chef de village et (iii) par arrêté du maire pour le chef de quartier (articles 4, 10 et 14). Le chef de canton est assisté, dans l'exercice de ses fonctions d'un secrétaire nommé par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale (article 23). Le chef traditionnel est gardien des us et coutumes : à ce titre, il veille à l'harmonie et à la cohésion sociale. Il dispose d'un pouvoir d'arbitrage et de conciliation des parties en matière coutumière (article 20 de la loi). L'article 22 conforte les attributions en stipulant que "Le chef traditionnel est consulté par les autorités administratives, les collectivités décentralisées ou les services déconcentrés sur les questions de développement local, entre autres, celles relatives à l'environnement, à la santé, à la sécurité, à l'éducation et au foncier". Cela est d'autant plus justifié que le chef traditionnel règle administrativement l'achat et la vente des terres de sa collectivité.

Le terme de collectivités traditionnelles est consacré dans le Code domanial et foncier. La chefferie traditionnelle est donc la gardienne des us et coutumes donc en tant que niveau de base de la déconcentration et relais de l'administration centrale, au niveau des cantons et villages. Le chef traditionnel a une grande influence dans la gestion des terres, à la fois dans les zones rurales où cela pose des problèmes moins graves puisque l'exploitation des terres agricoles répond à des conditions qui sont consolidées dans le temps ainsi qu'en zones urbaines. Il règle administrativement l'achat et la vente de toutes les terres de la collectivité. Cela n'empêche pas certains mandataires de l'ignorer comme relais administratif pour porter directement leurs transactions et conflits fonciers à la police, à la gendarmerie, à la préfecture ou carrément devant la justice.

5.5.4 Un secteur privé riche en métiers liés au foncier mais peu organisé ou régulé

Les Géomètres experts. La profession du géomètre est régie par la loi 88-4 du 02 mai 1988 portant création de l'ordre des géomètres du Togo. Cette loi stipule, en son article 2, alinéa 1^{er}, que « nul ne peut porter le titre de géomètre, ni en exercer la profession, ni entreprendre les travaux topographiques prévus à l'article 4, s'il n'est inscrit au tableau de l'ordre [...] ». L'inscription au tableau de l'ordre nécessite d'être titulaire d'un diplôme de géomètre DPLG, ingénieur-géomètre, ingénieur topographe ou d'un diplôme équivalent délivré par une école de plein exercice reconnue par l'Etat. Actuellement, seuls vingt géomètres experts sont inscrits au tableau de l'ordre.

Les topographes. A côté des membres de l'ordre, il existe une autre catégorie appelée également géomètres mais qui sont des "opérateurs topographes" autorisés à exécuter des travaux topographiques simples définis par arrêté du ministre de tutelle. Ils seraient actuellement une quarantaine.

Les urbanistes. Ils sont depuis mai 1991 organisés en une association dénommée "Association Togolaise des Urbanistes Libéraux" (ATUL). Ils sont actuellement une vingtaine de membres, et exercent dans des bureaux d'études ou au sein d'une administration. Les bureaux privés sont tous implantés à Lomé. Un avant-projet de loi portant création de l'Ordre National des Urbanistes du Togo (ONUT) est déposé, depuis un certain temps, auprès du Ministre chargé de l'urbanisme.

Les notaires. C'est un officier ministériel qui rédige des actes ayant la double caractéristique d'être authentiques (dont le contenu ne peut être contesté que par une procédure spéciale : l'inscription de faux) et exécutoires (susceptibles comme les jugements de donner lieu à exécution forcée sans autre formalité). Il a le monopole pour constater à titre authentique les conventions entre particuliers. A côté de cette attribution, il peut naturellement rédiger des contrats sous seing privé et est très fréquemment appelé à conseiller les parties. Il intervient traditionnellement dans un secteur du droit très technique et personnel (immobilier, successions, libéralités, régimes matrimoniaux). Cette profession est organisée en

chambre par la loi n° 01-009 du 16 novembre 2001 fixant statut des notaires au Togo. Ils sont moins d'une centaine sur tout le territoire.

Les intermédiaires ou démarcheurs. En absence d'agences immobilières professionnelles, les démarcheurs constituent les intermédiaires obligés, pour les transactions foncières et immobilières : d'une part, entre acquéreurs et vendeurs et, d'autre part, entre locataires et propriétaires. Ils sont pour la plupart des « informels ». Les transactions se déroulent aux conditions ci-après : (i) 5 à 10% du prix de vente de chacune des parties pour les ventes, et (ii) en général un mois de loyer de chacune des parties pour les baux. Il faut néanmoins noter l'apparition, depuis environ une décennie, de quelques agents immobiliers légalement installés, principalement à Lomé, qui exercent pratiquement les mêmes activités de démarchage, dans le domaine foncier et immobilier.

5.5.5 Un dispositif de commissions, bureaux, conseil et agence à mettre en place

Le nouveau Code foncier et domanial prévoit l'instauration de différentes institutions nationales et locales (commissions, agence, conseil et bureaux), qu'il convient de présenter compte tenu de leur importance dans le futur cadre institutionnel :

Au niveau national

La Commission interministérielle de la réforme foncière et domaniale (CIRFD) : cette Commission, dont la composition devra être précisée par décret, aura pour mission de préparer tous les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la politique foncière et domaniale en zones urbaines et rurales en application du Code, et sera chargée de suivre l'application de la législation existante et de celle qu'elle aura elle-même contribué à créer.

L'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF) : est une création nouvelle du Code. Elle est au cœur du système institutionnel foncier que propose le Code foncier et domanial. La réussite de sa mission conditionne le succès de la réforme foncière portée par le Code et l'adhésion des citoyens. Le Gouvernement et l'administration enverraient un signal fort à l'opinion s'ils respectaient scrupuleusement le délai légal maximum de six (6) mois à compter de la publication du Code au Journal officiel de la République togolaise pour l'adoption des décrets d'application (art.723).

L'ANDF est un établissement public à caractère technique et scientifique de type spécifique. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placée sous la tutelle du Ministère chargé des affaires domaniales et cadastrales (art. 19). Elle se présente comme une autorité de régulation, en charge de la coordination de tout le système foncier au Togo. Elle est « investie d'une mission de sécurisation et de coordination de la gestion foncière et domaniale au plan national. Elle est aussi chargée de la mise en œuvre des politiques, stratégies, projets et programmes de l'Etat en matière foncière et domaniale » (art. 20).

Le Conseil Consultatif Foncier (CCF) : est un organe consultatif. En cette qualité, il rend des avis. Il a pour mission de servir de lieu d'échange et de concertation quant aux actions à privilégier pour la mise en œuvre du Code foncier et domanial (art. 27). Sa composition sera précisée par décret.

Le guichet foncier unique est prescrit par l'article 220 (dernier paragraphe), article qui traite de la réquisition d'immatriculation. Ce guichet devra faire l'objet d'un décret pris en application du présent Code pour sa création et son organisation.

Au niveau local

Le Bureau Communal du Domaine et du Foncier : cette structure est créée à l'initiative de l'ANDF. Ses compétences n'apparaissent pas clairement dans le Code, et devront donc être précisées par décret.

La Commission de gestion foncière (CoGeF) : elle a pour mission d'assister le maire dans la gestion des questions foncières (art.29). En milieu rural, la Commission dispose de démembrements dénommés : Section villageoise de gestion foncière, en abrégé SVGF. En milieu urbain, la Commission de la commune dispose de démembrements dénommés : Section de gestion foncière de quartier, en abrégé SGFQ (art.30).