

Petites et moyennes villes et développement local au Togo: Quelle nouvelle armature urbaine au service de l'espace rural ?

N-AERUS

XI

URBAN KNOWLEDGE
in
CITIES OF THE SOUTH

Assogba Guezere
Enseignant-chercheur (Maître-Assistant)
Département de Géographie
Université de Kara, Togo
guezere1970@yahoo.fr

Introduction

Depuis les années 1980 1990, la petite ville africaine est l'objet d'un grand intérêt scientifique alors que pendant longtemps, l'étude des systèmes urbains en Afrique n'avait privilégié que les grandes métropoles. Ces agglomérations de petite taille jouent un rôle fondamental dans l'organisation de l'espace national et dans l'équilibre des armatures urbaines. A ce titre, Le choix de présenter une communication sur les villes secondaires et les centres semi-urbains togolais est une idée très intéressante parce que la macrocéphalie urbaine et ses différentes implications à savoir l'hypertrophie spatiale, l'insalubrité, la congestion des transports, les problèmes de logement et d'aménagement etc. ont montré les limites de Lomé et des autres grandes villes à promouvoir le développement. Cet article va dans un premier temps se nourrir des théories existantes sur la problématique des nouvelles polarités urbaines émergentes dénommées « petites et moyennes villes », échelon le plus bas de la pyramide longtemps négligée et sous estimé qui tendent aujourd'hui à remettre en cause les systèmes urbains traditionnels basé sur les grandes villes.

Devenues des supports incontestables de la promotion du développement local et des canaux d'équilibre des réseaux urbains du pays, petites et moyennes villes sont devenues un objet de réflexion partagée par la communauté universitaire. Si elles ont fait l'objet d'un certain nombre de monographies et d'approches descriptives de la part des étudiants, les petites villes togolaises ont peu fait l'objet d'études poussées sur leur fonctionnement et leur structure socio-spatiale. A travers leur aménagement et leur équipement en infrastructures, on pourrait mieux équilibrer la population urbaine togolaise et offrir aux candidats à l'immigration une alternative en les empêchant de s'orienter vers Lomé et vers les capitales régionales du pays. L'analyse de la contribution des petites et moyennes villes dans la nouvelle dynamique urbaine et dans le développement de tout le pays, permettra de comprendre la nécessité de redéfinir l'armature urbaine togolaise.

Cette étude sera consacrée d'abord à la présentation de l'aperçu du processus d'urbanisation en Afrique noire et du rôle des petites villes en général à la lumière des théories et littératures existantes. Nous essayerons après de présenter l'armature urbaine togolaise en insistant sur les centres semi-urbains et en montrant les obstacles à leur développement, leur potentialité économique, et la dynamique du rapport urbain-rural.

Les enjeux des petites villes africaines : un débat récent qui passionne tous les chercheurs

Du continent le moins urbanisé jusqu'aux années 1960, l'Afrique subsaharienne fait partie aujourd'hui des régions les plus urbanisées du monde. Essentiellement dominée à ses débuts par les capitales nationales, la croissance urbaine affecte de nos jours la presque totalité des villes du continent noire et l'Afrique occidentale n'a pas échappé a ce mouvement généralisé de forte croissance urbaine depuis le début des années 1970. C'est la région de l'Afrique qui a enregistré la plus grande croissance urbaine ces dernières années avec un rythme annuel dépassant parfois 5%. En 1950, L'Afrique subsaharienne comptait à peine 20 millions d'habitants, soit

11,50% de la population totale contre 330 millions de citoyens en 2005, soit 41,4% de la population totale (A. DUBRESSON, 1996). Mais malheureusement, depuis cette année, les petites et moyennes villes africaines n'avaient suscité, en Afrique francophone, qu'un intérêt limité à quelques travaux de géographes, d'économistes et de sociologue (BERTRAND M. et DUBRESSON A, 1997). Et pourtant, les interrogations sur la capacité des grandes villes à faire face aux défis démographiques et du développement économique s'étaient multipliées tant le bilan négatif de leur croissance incontrôlée était unanimement reconnu par les gouvernants, les bailleurs de fonds et les chercheurs sous le terme crise urbaine. C'est ce qui explique le regain d'intérêt de ces petites villes qui portent l'espoir du développement. Dans toutes les études urbaines de l'Afrique noire aujourd'hui, « la petite ville est parée de toutes les vertus » (GIRAUT F., 1997) à cause du rôle qu'elles jouent dans leur environnement, rôle qui se retrouve dans les déclarations ci-après: « ... les petites et moyennes cités africaines ont longtemps été perçues comme de simples échelons inférieurs au bas d'armatures urbaines pyramidales. Maillons situés entre grandes villes et localités villageoises, ni authentiquement ruraux ni franchement urbains, leur fonction essentielle était celle d'étape intermédiaire, de relais transitoire dans un processus uniforme et linéaire de passage du rural à l'urbain, des campagnes à la grande ville ». (BERTRAND M. ET DUBRESSON A., idem 1997). Depuis lors, la littérature consacrée aux petites et moyennes villes d'Afrique noire est très abondante et diversifiée. G. SAUTTER (1978), dans « réflexion sur les petites villes dans les pays en voie de développement », J-L. CHALEARD et A. DUBRESSON (1989) dans un pied dedans un pied dehors; à propos du rural et de l'urbain en Côte d'Ivoire et J. CHAMPAUD (1989) dans « à la recherche des villes moyennes... », ont tous parlé d'une même voix en insistant sur la nécessité de développer des réseaux urbains en s'appuyant sur les petites et moyennes villes afin de faciliter leur auto-intégration et une meilleure imbrication des relations ville-campagnes et promouvoir le développement local. Plus tard, M. BERTRAND (1993), dans « les plaidoyers pour les centres urbains secondaires en Afrique au sud du Sahara » et G. MAINET (1997) dans « création et volonté urbaine à la base » se sont inscrits dans la même logique en souhaitant à l'Afrique noire « une urbanisation par le bas » capable d'apporter une dynamique urbaine avec une mise en valeur agricole. Dans les deux pages qu'il leur consacre dans sa Géographie urbaine, Jean-Pierre PAULET (2006) réduit les « villes petites et moyennes » à une fonction de revitalisation des marges et des périphéries en ces termes « Les villes modestes jouent un rôle majeur car elles animent un 'pays', une périphérie plus ou moins oubliée ».

Il est clair que les petites et moyennes villes sont des pivots de modernisation, de diffusion des cultures et de partage des valeurs urbaines en faveur des campagnes et ne doivent jamais être négligées. C'est pourquoi depuis les années 1980 jusqu'aujourd'hui, les organismes internationaux, en l'occurrence le Centre des Nations Unies, pour le Développement Régional, la Commission Européenne, l'ONU-Habitat ont initié plusieurs travaux et séminaires pour montrer leur importance dans le développement des pays du sud. Des journées internationales et colloques ont été organisés ici et là afin de décongestionner les grandes villes africaines devenues trop monstrueuses. Dans la même logique, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International n'ont pas hésité à financer le développement de ces villes à travers des institutions de gestion et de développement municipal tels que le Partenariat de Développement Municipal et le Programme de Gestion Urbaine.

En ce qui concerne les petites villes togolaises, elles constituent essentiellement un enjeu dans l'organisation du monde rural parce que se situant dans une position intermédiaire à mi-chemin du monde rural et du monde urbain. Elles sont des lieux d'affrontement et de combinaison de comportements et valeurs traditionnels d'essence rurale et communautaire et de valeurs urbaines renvoyant plutôt aux images de modernité et d'innovation (J-C. LUGAN 1994). C'est fondamental de reconnaître que le niveau inférieur de la hiérarchie urbaine togolaise composé des 29 petites et moyennes villes officielles semble n'exister désormais que comme enjeu pour le milieu rural parce qu'ils jouent un rôle essentiel dans la vie locale, en étant l'unique

concentration des services et commerces les plus courants sur une vaste portion de territoire. On pourrait dire que ces petites villes constituent une chance et un atout non négligeable pour l'espace rural en crise en termes de faiblesse des activités, des services, d'hémorragie humaine et de pauvreté liée à la négligence de ces pôles urbains de proximité, comme le disait B. KAYSER (1972) : « pas de campagnes dynamiques sans villes dynamiques ». Mais malheureusement, cette chance n'est pas encore saisie au Togo tant les petites villes sont abandonnées et d'innombrables jeunes s'orientent encore vers les grandes villes à la recherche du mieux être.

Définition de la ville togolaise : une primauté du critère administratif sur les seuils démographiques et fonctionnels

De façon générale, la ville est un concept dont la définition varie énormément dans l'espace et dans le temps suivant le degré de développement et d'évolution de chaque pays ou société. Tenter d'en donner une définition universelle et concise serait difficile. C'est pourquoi pour J-P. PAULET (2006), « les définitions de la ville sont nombreuses, presque aussi variées que les Géographes ». Un certain nombre de critères est souvent utilisé pour avoir une idée de la ville. On sait que le critère démographique qui comporte d'énormes variations d'un pays à un autre retient généralement une barre minimale de population agglomérée dans une ville qui la différencie arbitrairement de la population rurale. Comme le dira N. LEBRUN (2005), « compter les hommes et vous aurez la ville ». En France par exemple, une commune est urbaine si son chef-lieu a plus de 2 000 habitants et dont le territoire est en partie ou totalement couvert par une zone bâtie. De même, selon le critère fonctionnel, on est en présence d'une ville lorsque ses activités ne sont pas agricoles. La ville est un lieu de production, d'échanges et de services rendus à la population résidente ou extérieurs à la ville. C'est pourquoi N. LEBRUN (idem) a pu dire: « Cerner les fonctions et vous aurez la ville ».

Ces deux critères ne sont pas déterminants dans la définition de la ville togolaise. « Compter les hommes » ou « cerner les fonctions » pour parler de ville, d'accord mais au Togo, il faut d'abord compter sur la décision des pouvoirs publics. La définition officielle de la ville reste encore basée sur le seul critère administratif. Selon ce critère, une localité accède au rang de ville parce qu'on a décidé par décret présidentiel de la définir comme tel pour des raisons politiques et administratives, quel que soit le nombre d'habitants et le dynamisme économique du milieu. Cette définition date de la période coloniale allemande et française où toute localité choisie par l'administration coloniale pour abriter les services administratifs était considérée automatiquement comme centre urbain, sans tenir compte de la population et des fonctions. Une telle définition pouvait se justifier à l'époque par la relative diversité introduite avec la présence d'une population qui n'était pas exclusivement agricole mais désormais composée de quelques fonctionnaires européens aidés de commis et employés subalternes africains, de quelques moniteurs et instituteurs, de personnels soignants, de soldats, de commerçants européens et d'employés de commerce africains, de personnels domestiques, d'ouvriers et de manœuvres travaillant sur les chantiers de la ville. Pendant la période de l'entre-deux guerre apparut la notion de commune urbaine au Togo. Les premières communes urbaines furent d'abord Lomé (1932), puis Aného (1933), suivies plus tard des autres villes Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Bassar. Jusqu'aux premières années de l'indépendance, seules ces localités érigées en communes, au nombre de sept, étaient considérées comme centres urbains. Parmi les sept communes, six étaient de plein exercice tandis que Bassar avait le statut de commune mixte. Ensuite, les 21 chefs-lieux de circonscription rebaptisés préfectures en 1981 ont été officiellement considérés comme des villes. Depuis 1991 jusqu'en 2009, seuls 30 chefs-lieux de préfecture et 4 chefs-lieux de sous-préfecture, dotés d'équipements administratifs et relevant de la Direction Générale de l'Urbanisme et de l'Habitat ont été promus comme villes. Au total, le Togo compte aujourd'hui 36 villes officielles créées par décret et toute autre localité ne figurant pas dans cette liste définie par les pouvoirs publics n'est pas une ville malgré l'importance de sa

population et le dynamisme de son économie.

En réalité, le critère administratif considéré par le Togo pour définir la ville est très insuffisant et évidemment critiquable dans la mesure où certaines agglomérations considérées comme villes ont été choisies arbitrairement. La décision d'ériger une localité en ville n'est pas objective car découlant des considérations politiques. Par des calculs électoralistes, on récompense les localités d'où sont issus les meilleurs cadres politiques dévoués et fidèles au régime en place. Plusieurs villes ne sont en réalité que de grosses concentrations de paysans sans dynamisme économiques et avec moins de 5000 habitants. C'est le cas de quelques villes en 1997 comme Kévé (3400 habitants), Agou Gadzépé (3200), Elavagnon (3400), Amlamé (4500), Guérin Kouka (4200), Tandjouraré (700), etc. qui jouissaient depuis 1991 du statut urbain malgré leur caractère rural et leur poids démographique très faible en-dessous de 5000 habitants. A la même période, on retrouvait quelques agglomérations chefs-lieux de canton de plus de 5 000 habitants, relativement dynamiques et pourvues de marchés, d'activités urbanisantes et d'agro-industries qui ne bénéficiaient pas du statut juridique de ville. C'est le cas d'Anié (qui n'est devenu ville officielle qu'en 2010), Kétao, Hahotoé, Kouvé, Kabou, Adjengré, etc. Toutes ces agglomérations offrent les caractéristiques de centres semi-urbains, avec de nombreuses activités non agricoles et un paysage qui s'urbanise progressivement.

Tout compte fait, la notion de ville au Togo revêt une connotation officielle et seuls les chefs-lieux de préfecture et de sous-préfectures sont reconnus comme villes. Mais le Géographe ne peut pas se contenter d'une telle approche de la définition de la ville qui est trop restrictive et arbitraire. En principe, une ville ne se décrète pas. Toute localité appelée à devenir ville doit le manifester à travers son dynamisme économique. Certes, par volonté politique, on peut créer une ville; mais si cette localité n'a pas les atouts urbanistiques, elle ne demeurera ville que dans l'imagination et campagne dans la réalité. Il est important de montrer que plusieurs localités qui n'ont pas ce privilège méritent, selon les considérations géographiques, d'être classées comme ville dans l'armature urbaine togolaise.

Les petites villes dans l'armature urbaine togolaise: hiérarchie et polarisation

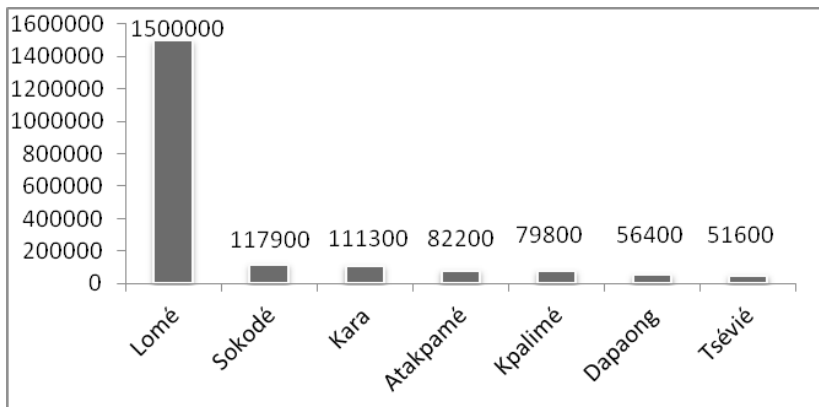
Les notions de polarisation et de hiérarchie urbaine peuvent être appréhendées à travers l'analyse du semis urbain et d'un réseau comprenant notamment la capitale Lomé, les 5 capitales régionales, les villes moyennes et les petites villes. Normalement, les villes sont classées d'abord selon leur taille démographique, ensuite selon leur fonction urbaines, la proportion des ruraux et la domination de la ville sur l'espace environnant comme déclarait un chercheur français: « détenant tous les éléments de l'activité urbaine, il est alors possible d'établir une classification fonctionnelle des villes. Mais celle-ci ne mène en réalité pas loin. Pour être complète, la ventilation des cités doit tenir compte également de leur situation géographique et de leur poids démographique ; et c'est en définitive sur la combinaison de ces trois données que doit reposer le classement. Celui-ci débouche finalement sur les rapports entre les villes et sur leur rôle dans l'aménagement de l'espace alpin. » (G. Armand, 1974). Mais malheureusement, ces facteurs ne sont pas du tout valables pour le Togo qui définit ses villes à partir du critère administratif sans considération des critères fonctionnels et démographiques même si ce dernier facteur sert de repère et de classifications des villes reconnues. Trois grandes catégories de villes peuvent être distinguées dans la hiérarchie urbaine.

Le premier échelon de l'armature urbaine est Lomé qui domine de façon écrasante toutes les autres villes avec près de 1 500 000 habitants, un poids démographique qui pose le problème de la macrocéphalie urbaine. L'émergence de cette mégapole depuis l'époque coloniale à la tête du réseau urbain national est à mettre en relation avec la construction de l'Etat togolais après les indépendances. Le Togo offre donc un exemple d'armature urbaine où la capitale hypertrophiée monopolise les fonctions urbaines et domine sans contrepoids un espace semé de villes moyennes de moins

de 150 000 habitants.

En effet, l'évolution du réseau des villes togolaises de plus de 50 000 habitants met en évidence l'organisation du maillage urbain de deuxième niveau à partir des 6 grandes villes après Lomé qui sont aujourd'hui classées dans l'ordre d'importance démographique selon la figure ci après.

Fig : 1 Les grandes villes togolaises



Ces villes dont le poids démographique est compris entre 50 000 et 150 000 habitants jouent le rôle de centres urbains régionaux chargées d'organiser chacune des cinq régions économiques du Togo. Elles polarisent les populations des autres villes parce qu'abritant les directions des services régionaux déconcentrés. Ces six grandes villes furent, pendant longtemps, après Lomé, les rares communes de plein exercice de l'intérieur depuis 1981 où un début de gouvernance locale et de gouvernance urbaine existait malgré la forte emprise du pouvoir central. Dans le contexte du développement urbain équilibré du pays et dans la perspective de réduire l'attraction de Lomé, ces villes méritent une attention particulière parce que leur développement constitue une alternative aux jeunes qui souhaitent se rendre à Lomé.

Le troisième niveau de la hiérarchie urbaine concerne les petites et moyennes villes plus proches de l'échelle qui nous intéresse c'est-à-dire l'espace rural. Cette dernière catégorie rassemble des agglomérations dont la population est comprise entre 4 000 et 50 000 habitants. Ce découpage ne signifie pas que toutes les localités de plus de 4000 habitants sont des villes mais plutôt que toute les localités reconnues administrativement comme petites et moyennes ville se retrouvent dans cette fourchette et que même Tandjouaré qui n'a que 2800 habitants en 2010 est officiellement ville depuis 1991. Ce sont en majorité les chefs-lieux de préfecture et de petites cités à fonction sous-régionale qui ont une assise sur un espace rural, dont elles constituent un pôle d'attraction (recours aux services, pôle d'emplois et équipements socio-collectifs). Leur rôle structurant sur leur espace (canton, villages, hameaux, etc.) fait d'elles des villes particulières totalement indissociables de leur environnement avec une population majoritaire qui se vaque chaque matin aux activités rurales. C'est la catégorie de villes la plus importante avec 29 villes sur les 36 que compte le pays.

Tableau : Classification des petites et moyennes villes togolaises selon leur poids démographique

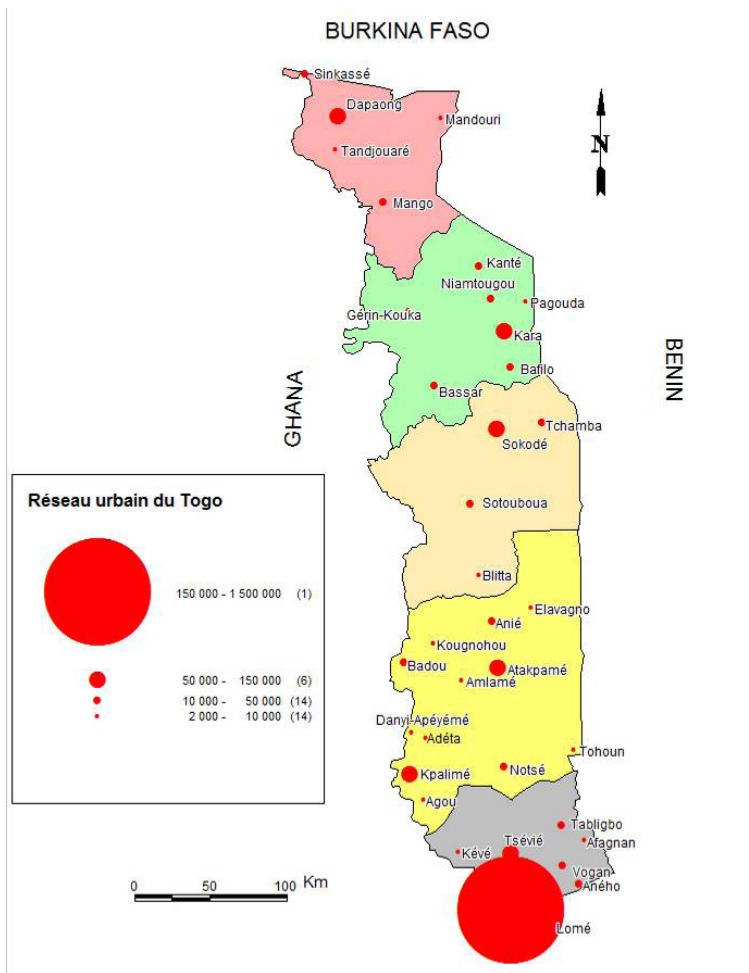
Catégories de villes	Le nom de la ville	Nombre d'habitants	Régions
Villes moyennes de 10 000 à 50 000 Habitants	Aného	27 000	Maritime
	Vogan	21 900	
	Tabligbo	20 500	
	Badou	14 300	Plateaux
	Notsé	37 300	
	Anié	22 555	
	Sotouboua	22 700	Centrale
	Tchamba	23 000	
	Bassar	27 300	Kara
	Bafilo	19 300	
	Kantè	10 100	
	Niamtougou	25 700	
	Cinkassé	11 310	Savanes
	Mango	26 300	
Sous total	14	282 265	-
Petites villes de moins de 10 000 habitants	Kévé	6 600	Maritime
	Afagnagan	8 985	Plateaux
	Amlamé	7 000	
	Apéyéme	5 700	
	Adéta	8534	
	Agou Gadzépé	5 700	
	Elavagnon	5 300	
	Kougnohou	4 848	
	Tohoun	8 200	Centrale
	Blitta-Gare	7 800	
	Djarakpanga	4880	Kara
	Guérin-Kouka	6 800	
	Pagouda	7 700	Savanes
	Mandouri	6 800	
Tandjouaré	2 800		
Sous-total	15	97 647	-
Total global	29	379 912	5

De l'analyse de ce réseau urbain, il apparaît que le Togo est encore peu urbanisé avec un taux d'urbanisation de près de 35%. En dehors de Lomé, seule ville millionnaire, aucune ville n'a encore atteint 150 000 habitants parmi les 6 grandes villes à l'échelle togolaise. On se retrouve avec un rapport de primatie très élevé de 10 qui confirme le réseau urbain macrocéphalique du Togo. Les 36 villes et la population urbaine sont aussi inégalement réparties sur l'ensemble du territoire (figure 2 ci-après) d'où la nécessité de redéfinir une nouvelle armature urbaine.

De la nécessité de redéfinir une nouvelle armature urbaine togolaise

A l'analyse des catégorisations géographiques précédentes, il apparaît que la distinction entre urbain et rural n'est plus très pertinente au vu de la taille de certaines petites villes et qu'il faille redéfinir la petite ville togolaise. On ne peut pas aujourd'hui dire que seules les 36 villes officielles méritent d'être classifiées dans l'armature urbaine en s'enfermant dans des considérations politiques. La césure induite par le seul critère administratif retenu est à relativiser par rapport à l'existence d'agglomérations officielles de 4 000 habitants qui ne sont rien d'autre que des agglomérations rurales sans caractéristiques urbanistiques : absence de véritables équipements structurants, faiblesse des services, de dynamisme économique, un paysage pratiquement rural. C'est le cas par exemple de Kougnohou, Guérin Kouka, Pagouda, Tandjouaré, Mandouri, Elavagnon, etc. A l'inverse, certaines agglomérations qui ne jouissent pas du statut juridique de villes ont plus de 4 000 habitants et sont dotées de fonctions de polarisation, d'attraction et ont une physionomie urbaine pouvant sans difficulté les admettre dans la catégorie petite ville tel que Kétao, Kabou, Adjengré etc.

Fig 2 : Réseau urbain togolais



Pour ce faire, nous pensons que la petite ville togolaise ne peut plus se définir uniquement par le critère administratif qui est insuffisant. On doit croiser le critère de la taille démographique à celui du niveau d'équipement et du dynamisme économique avant de faire valoir le critère administratif. Notre définition a priori de la petite ville dans le cadre de cet article est donc fondée sur la combinaison de deux critères simultanés.

Un critère démographique est nécessaire. Seront définies comme petites villes les chefs lieux de cantons attractifs et ayant entre 4 000 et 10 000 habitants agglomérés. Ensuite vient le critère urbanistique très important. Ce critère doit être basé sur le dynamisme économique de la localité et son équipement en infrastructures modernes de base tels que les centres de santé, les centres commerciaux, les établissements scolaires, les centres de formation professionnelle, les services locaux d'encadrement agricole, le bureau des postes et télécommunication, les caisses d'épargne, l'électricité, l'eau potable, le téléphone, les stations service, les cabines téléphoniques, les auberges et bars, etc. C'est aussi l'esprit des nouvelles dispositions de l'Article 4 de la loi 2007, portant réorganisation de l'administration territoriale déconcentrée au Togo où les localités qui doivent dorénavant abriter les chefs-lieux de préfecture et de sous-préfecture seront déterminées sur la base de ces critères spécifiques ci-dessus mentionnés. L'implantation de l'ensemble de ces équipements de base dans une localité donnée est indispensable à l'émergence du fait urbain car leur fréquentation par les populations des villages voisins lui fait jouer le rôle de petit centre urbain même s'il ne dispose pas de services administratifs liés au statut de chef-lieu de préfecture.

En dehors des petites villes officielles du tableau ci-dessus, on compte aujourd'hui près d'une trentaine de chefs-lieux de cantons de 4000 à 10 000 habitants qui peuvent être considérés géographiquement comme ville. Certes, un simple gros village en Afrique ne fait pas une ville parce qu'une cité est composée de citadins, c'est-à-dire de commerçants, de fonctionnaires, d'ouvriers, d'artisans dont l'activité principale n'est pas rurale. On sait que pour les 30 chefs lieux de canton, ni le pouvoir d'achat de ces agglomérations paysannes, ni leur rythme de croissance et même le paysage urbain ne sont ceux d'une véritable ville. On sait aussi que leur habitat est éclaté en une nébuleuse de quartiers et de fermes isolées. On ne peut nier que beaucoup d'entre ces localités conservent un caractère rural visible en ce que presque tous leurs habitants exploitent des champs.

Autant de raisons qui peuvent remettre en cause notre plaidoyer en faveur des chefs lieux de cantons. Cependant, plusieurs de ces localités se distinguent nettement des autres villages par leur poids démographique et l'existence de quelques infrastructures. Nos arguments sont aussi valables dans la mesure où aucune des petites villes officiellement reconnues ne peut aujourd'hui se prévaloir d'avoir rempli toutes les caractéristiques urbanistiques avant de passer du statut de chef-lieu de canton à celui de petite ville. En 1981 par exemple, des villes comme Kantè, Pagouda, Elavagnon, Tohoun, Tandjouaré, Amlamé, etc. n'étaient que de grosses concentrations de paysans de moins de 3000 habitants sans aucun dynamisme économique et sans même lycée et pourtant, elles avaient été promues au rang de ville. Aujourd'hui, le niveau de développement de certains chefs-lieux de canton est très avancé avec comme équipements un centre médico-social, un lycée, une brigade une antenne agricole et des équipements marchands faisant d'eux de nouvelles polarités urbaines en émergence à prendre au sérieux. Ils disposent de fortes potentialités économiques et urbanistiques qu'il faut exploiter pour booster le développement économique du pays. Il ne s'agit pas de transformer tous les chefs-lieux de cantons en ville mais plutôt de considérer ceux qui sont vraiment agglomérés car la clé du devenir du territoire togolais est dans les campagnes qui doivent être dotées d'un certain pouvoir de décision politique et économique avant d'être capables de stabiliser surplace leurs forces vives majoritairement jeunes.

Des petites villes au service du développement urbain équilibré du Togo

Lomé a déçu des milliers de jeunes qui ne savent plus à quel saint se vouer face aux fréquentes inondations, à la pauvreté endémique, au problème de chômage et surtout au manque de logements adéquats. Tsévié, Atakpamé, Kpalimé, Sokodé, Kara et Dapaong à travers leurs problèmes de gouvernance sont loin de combler les attentes des ruraux qui ont pensé découvrir la solution magique dans ces capitales régionales. L'espoir se trouve plutôt dans les petites villes à l'interface rural / urbain qu'il faut prendre au sérieux. Comme le disait de MAXIMY (1987) : « Il ya dans la réhabilitation des petites villes et des villes moyennes, maintenues au contact des campagnes, un espoir qu'il serait dangereux de décevoir, car elles sont, semble t-il, le seul moyen d'éviter aujourd'hui le désastre économique et social ». Pour y arriver, il ya trois angles d'attaque à exploiter.

Des obstacles au développement des petites et moyennes villes togolaises...

En dehors de la ville d'Anié qui a eu le privilège d'accueillir le complexe sucrier offrant quelques emplois locaux aux populations, les 28 autres petites villes togolaises sont dépourvues de fonctions industrielles. Contrairement aux pays développés où une partie des emplois industriels est répartie dans les petites et moyennes villes, au Togo, les rares unités sont concentrées à Lomé. Les capitales régionales telles que Tsévié, Atakpamé, Kara et Dapaong ont eu la chance d'accueillir les usines d'égrenage du coton alors que la deuxième brasserie du pays est installée à Kara. Toutes ces villes sensées retenir les jeunes se caractérisent par la faiblesse des revenus monétaires des populations liée à la faiblesse qualitative et quantitative du marché d'emplois. Les

quelques emplois administratifs minoritaires qui existent ne peuvent jamais influencer le monde rural dans la mesure où ces capitales régionales non seulement ne créent pas d'emplois, mais aussi ne possèdent pas d'infrastructures économiques viables capables de polariser l'espace et d'attirer les jeunes ruraux obligés de se diriger parfois vers Lomé ou vers d'autres grandes villes de la sous-région. A part les fonctionnaires, la seule possibilité salariale est le secteur informel (l'artisanat, le commerce) qui de par sa qualité et par le niveau de vie des populations, a peu de chance d'attirer les clients. Les activités économiques sont donc largement dominées par le secteur primaire à plus de 60% à 80%. Mais l'agriculture est encore très loin de jouer un rôle déterminant dans la mesure où elle est archaïque et cherche encore ses repères. L'absence notoire de certains équipements collectifs et sociaux est un manquement grave qui achève l'asphyxie des petites villes. Evidemment, un effort réel a été fait dans le domaine des équipements éducatifs avec la création des lycées dans toutes les petites villes et même dans presque tous les chefs-lieux de canton pour retenir les jeunes, même si les structures et le personnel enseignant ne suivent pas. Cependant ces actions en faveur de la scolarisation sont très insuffisantes pour relever le défi du développement urbain et favoriser l'attraction. Il faut plutôt miser fortement sur la création d'emplois modernes, l'adduction d'eau, l'électrification, l'aménagement de l'espace urbain et des rues qui sont loin de se réaliser à cause des budgets dérisoires de ces petites communes mixtes.

Les relations villes-campagnes sont médiocres parce que la mauvaise organisation des transports et le mauvais état des routes provoquent l'enclavement des villages, ce qui fait que les maigres productions de l'arrière-pays sont difficilement écoulées. Mandouri situé à 105 Km de Dapaong, Tohoun à près de 60 km de Notsè et Elavagno à 62 km d'Atakpamé sont des cas concrets de petites villes très enclavées pas à cause de la distance mais à cause des mauvais ponts et de l'état très dégradé des routes non bitumées qui les relient à la nationale N°1. Kougnonhou dans les plateaux, Guérin-kouka dans la région de la Kara et Djarkpanga dans la région centrale etc. sont aussi des petites villes très éprouvées à cause de l'état des routes et surtout du relief très accidenté. Cet enclavement porte un coup dur à l'économie régionale dans la mesure où il se pose le problème de collecte, de commercialisation des produits agricoles et leur évacuation vers les centres de consommation.

Telle que décrite, la petite ville togolaise paraît défavorable au monde rural pour qui elle est normalement faite ; alors que bien organisé, elle peut être le moteur de développement par son économie et sa polarisation de l'espace. Tout n'est pas négatif cependant. Au-delà de ces difficultés, plusieurs petites villes s'efforcent de sortir du borbier et il suffit de savoir exploiter toutes les potentialités pour booster leur économie.

...qui cachent de fortes potentialités démographiques et économiques à exploiter

Les petites villes togolaises ont un arrière-pays immensément riche en terre cultivable et en main d'œuvre agricole inexploitée alors que leur économie est presque entièrement basée sur l'agriculture. L'exode rural et le départ massif de nombreux jeunes vers le Nigéria, le Gabon et le Ghana est un gaspillage des ressources humaines agricoles qui interpelle l'autorité sur l'opportunité de mettre en place une véritable politique d'emplois agricoles jusqu'alors inexploité à partir des petites villes. En s'inspirant d'expériences tirées de pays développés, on peut considérer que la petite ville togolaise peut être le promoteur du développement rural. En effet, de par les liens très forts qui l'unissent au monde rural, elle peut faciliter la commercialisation des excédents agricoles. Grâce à sa meilleure accessibilité, un meilleur approvisionnement en intrants peut rapprocher les services sociaux minimaux de l'ensemble de la population rurale disséminée.

L'économie urbaine des petites et moyennes villes du Togo s'organise autour des échanges commerciaux et des marchés qui constituent un élément clé de la polarisation de l'espace générant des flux hebdomadaires de commerçants. Il faut

exploiter cet atout et faire en sorte que tous les marchés des centres semis urbains soient dotés d'équipements nécessaires pour mieux organiser l'espace environnant parce que « dans les villes d'Afrique intertropicale, le marché semble bien être un des éléments-clefs de la polarisation de l'espace » (R. DE MAXIMY, 1987). Dans toutes les petites et moyennes villes, les commerçants sont les plus nombreux à se rendre régulièrement dans les villages, surtout là où un marché hebdomadaire existe pour, soit collecter les produits agricoles, soit vendre les produits manufacturés. Parmi ces commerçants, les femmes ewé, mina, kotokoli du Togo, yorouba d'origine nigériane sont les plus nombreuses. Le groupe des hommes est essentiellement composé de Nigériens, de Nigériens spécialisé dans la distribution des marchandises importées aux populations rurales.

A Adéta par exemple où 18% de la population pratiquent le commerce, le marché d'Adéta est l'un des plus importants en produits vivriers de la préfecture et de la région des plateaux et donc le principal moteur de la croissance socio-économique de cette petite ville (AWESSO B. 2009). Sa position au carrefour entre Atakpamé et Kpalimé, la qualité et la quantité de ses produits agricoles lui permettent d'étendre son aire d'attraction et d'attirer les commerçants de toutes les régions du Togo et même du Ghana.

Dans la même région, l'exemple de la ville de Badou est très éloquent. L'isolement derrière la chaîne de l'Atakora a amené les pouvoirs publics à créer en 1974 la préfecture de Wawa composée de la plaine et du plateau. Double chef-lieu du canton du Litimé depuis l'époque coloniale allemande et de la préfecture de Wawa, Badou est en même temps l'agglomération la plus peuplée, le plus gros marché et le centre de collecte du cacao et de redistribution des produits manufacturés (NYASSOGBO K. 2003). La création de la préfecture avec ses services administratifs déconcentrés, évite désormais à la population de se rendre à Atakpamé, chef-lieu de la Région des Plateaux, situé à une quatre vingtaine de kilomètres, où elle réglait auparavant ses affaires.

La région de la Kara a tous les atouts pour constituer une armature urbaine équilibrée autour de la ville de Kara, capitale régionale à condition qu'on sache exploiter la position géographique des sept villes qui l'entourent. Bafilo au sud à 25 Km est une ville à vocation commerciale où le marché quotidien et hebdomadaire est alimenté en produits vivriers et d'élevage et surtout de l'artisanat. Dans un schéma de développement urbain normal, la ville de Bassar et celle de Guérin Kouka situées respectivement à 78 km et à 95km à l'ouest de Kara seraient des petites villes d'équilibre à condition de profiter du bassin d'ignames et d'arachide du pays Bassar et Konkomba. Il est incontestable que l'importante richesse de l'environnement de ces deux villes constitue un atout de leur développement. Pour permettre à leur arrière-pays de jouer pleinement leur rôle, il paraît urgent de dynamiser l'agriculture, immense source de prospérité et de revenus aux jeunes qui pourraient s'occuper et trouver les emplois ruraux surplacés. C'est dans ce cadre que K. KOUBONGMA-BALATIME (1991) a pu dire qu'avec les efforts croissants d'urbanisation de Kara devenue le second centre de gestion du pays, les chances de Bassar de se développer sur le plan agricole sont plus grandes parce qu'elle constituerait la région d'approvisionnement en produits agricoles pour Kara et pour toutes les autres métropoles régionales. Tout à côté à 23 km au nord de Bassar se trouve Kabou, chef-lieu de canton de plus de 8000 habitants considéré aujourd'hui comme un centre urbain rival de Bassar en émergence à cause de sa position stratégique et de la présence du marché le plus moderne de la préfecture (A. GUEZERE, 1999). La construction et le bitumage de la route Kara-Kabou-Natchamba en 1988 ont apporté un sérieux coup de pouce au dynamisme de ce marché en l'ouvrant aux commerçants ghanéens. Toutes ces villes et plusieurs autres encore comme Pagouda, Kantè, Anié, Tchamba, Blitta, Elavagnon, Agou Gadzépé, Notsè etc. sont aussi de grands réservoirs agricoles togolais parce qu'elles disposent dans leur arrière-pays d'un vaste capital de terres cultivables et d'une forte main-d'œuvre disponible qu'il faut conscientiser, disciplinée et organisée

sur le terrain par une politique agricole efficace.

Le développement des activités touristiques à partir des nombreux sites dont recèlent les régions du Togo, sont des opportunités économiques que les petites villes peuvent valoriser pour créer des emplois locaux. Les sommets verdoyants, les gorges profondes, le mont Agou, la cascade d'Akloa et de Kpimé, le climat clément dans la région des plateaux, sont des atouts touristiques à exploiter par les petites villes de Danyi, Adéta, Badou Kougnonhou et Agougadzépé. Les villes secondaires des régions centrales et de la Kara peuvent profiter aussi des facteurs naturels tels que les collines de Bassar, le fer de Bangéli, le mont Malfakassa, la faille d'Alédjo, les massifs de Défalé mais surtout du tourisme culturel qui est une richesse pour le moment sous-exploitée. A Niamtougou par exemple, la présence de l'aéroport international, la coutume et surtout la fête traditionnelle « sintu-Djandjagu » qui regroupe toutes les filles et tous les fils de Doufelgou drainent des foules et constituent des opportunités de création d'emplois dans la ville de Niamtougou si elles sont bien exploitées. Des exemples peuvent être multipliés pour les villes de Pagouda et Kara, en ce qui concerne la lutte traditionnelle évala, les cérémonies d'Akpéma, de Kondona la dense waa, etc. pour dire que les villes de la région de la Kara peuvent exploiter le levier du tourisme culturel pour favoriser le développement urbain.

Tout compte fait, les petites et moyennes villes togolaises représentent des échelons importants de l'armature urbaine. Elles sont en contact direct avec l'espace rural, entretiennent de multiples relations avec l'espace environnant et s'intègrent parfaitement à la dynamique urbaine africaine. L'intensité de ces relations dépend d'un certain nombre de facteurs, dont les dynamismes économique et social de la ville, la richesse de l'arrière-pays rural, et surtout les moyens de transport et de communication. Toutes ces conditions sont latentes et n'attendent qu'à être exploitées par une politique urbaine viable afin que les campagnes soient transformées par le voisinage des villes. Une chose est évidente sur le plan polarisation de l'espace. C'est que quelle que soit la petite ou moyenne ville considérée, le contrôle politique et administratif est obligatoirement assuré même si l'organisation de l'espace n'est pas aussi parfaite comme l'induirait une grande ville.

Accompagner la petite ville en équipements et en services administratifs

La fonction administrative a, dans une large mesure, créé les petites villes qui sont souvent des survivances d'anciens postes coloniaux pour la plupart. Aného, Bassar, Mango, Tsévié, sont par exemple des villes de l'époque coloniale allemande qui ont décliné aujourd'hui à cause du déplacement des pôles économique mais elles conservent toujours l'importance des fonctions administratives. Dans les autres petites villes créées soit dans les années 1970, soit dans les années 1980 ou 1990, il n'y a rien d'autre que les fonctions politiques et administratives avec quelques rares petits emplois.

Dans le contexte actuel de concurrence, la tendance des petites villes à attirer les résidents des zones rurales alentours et des communes dévitalisées, grâce à leurs équipements structurants (établissements éducatifs, équipements sportifs et de loisirs...), est réelle. La petite ville propose donc son offre de services, de commerces à sa propre population et à son environnement proche. « La valorisation et le développement des espaces ruraux sont étroitement liés à la présence, en leur sein, des pôles d'emploi et d'animation que sont les villes moyennes et les petites villes. Or, ce sont celles-ci qui bénéficieraient le mieux d'une résistance active à la concentration. » (B. KAYSER, 1972).

Les motifs qui poussent les populations à se rendre plus ou moins régulièrement dans les petites villes sont d'ordre économique (achat, vente au marché), administratif (établissement de papiers administratifs, affaires à régler au commissariat, à la gendarmerie, à la préfecture, au tribunal moderne ou coutumier, surtout les litiges fonciers ou les vols de produits agricoles très fréquents), sanitaires (consultations

médicales, produits pharmaceutiques à acheter, visite à un malade à l'hôpital), familiales (visites aux membres de la famille, aux jeunes élèves ou apprentis, participation à des cérémonies traditionnelles, etc.). C'est en raison des différents services et équipements socio-collectifs dont elles disposent, quelle que soit leur taille démographique, que petites et moyennes villes entretiennent d'étroites relations avec leur arrière-pays. Les lycées, les hôpitaux de district, les centres médico-sociaux, les services sociaux, les antennes d'encadrement agricoles ne sont plus l'apanage des grandes villes comme c'était le cas depuis les indépendances jusqu'en 1980. Ils sont disséminés un peu partout où se trouve une ville officielle même si la qualité des services rendus n'est pas bonne. Les lycées Bassar, Sotouboua, Mango, Notsè ont été créés dans les années 1980 alors que ceux de Kantè, Pagouda, Guérin Kouka, Niamtougou, Tchamba, Adéta, etc. datent des années 1990. De ce point de vue, un effort réel a été fait aujourd'hui parce qu'on n'a plus besoin de se rendre dans une grande ville pour fréquenter un lycée qu'on peut trouver surplace même dans un chef-lieu de canton.

Pour atteindre le développement urbain équilibré et booster le développement des petites villes, il faut créer des services qui font défaut, améliorer la qualité de ceux qui existent mais surtout les étendre aux chefs-lieux de canton qui sont de véritables villes en émergence à soutenir. Même si on ne peut pas les ériger tous en chef-lieu de préfecture, on doit mettre un accent sur la promotion des gouvernements locaux à travers la décentralisation perçue comme une exigence démocratique, d'efficacité économique mais aussi d'équilibre territorial. Les autorités togolaises ont compris que la décentralisation est devenue incontournable pour le développement du pays dans son ensemble. L'année 2007 constitue un tournant dans le processus de décentralisation, avec la promulgation, le 8 janvier 2007 du dispositif législatif régissant les collectivités locales et la régionalisation où des localités seraient érigées en commune urbaine ou rurale selon leur poids démographique et économique.

Conclusion

Au terme de cette étude, il faut bien reconnaître que le réseau urbain togolais actuel est macrocéphalique avec la domination de Lomé qui polarise tout l'espace territorial. Au vu du contexte général d'urbanisation et particulièrement le fait que cette urbanisation bénéficie principalement aux grandes villes, il ya lieu de poser la question du devenir des petites villes si rien n'ai fait pour les redynamiser. Même les 5 capitales régionales n'arrivent pas encore à équilibrer le système parce qu'elles manquent cruellement de moyens financiers pour entreprendre l'aménagement de l'espace urbain et la création des emplois attractifs. La preuve est qu'aucune d'entre elle n'a pas encore 150 000 habitants alors que la capitale Lomé dépasse déjà 1 500 000 habitant pour une population totale de près de 7000 000 habitants. Si on veut relever le défi du développement urbain togolais et réduire l'exode rural, il faut agir sur les petites et moyennes villes qui portent tout l'espoir des citadins et des ruraux. Il faut aussi redéfinir une nouvelle géographie urbaine en intégrant les chefs-lieux de canton à l'armature urbaine et en se servant d'eux pour redynamiser l'agriculture et les échanges commerciaux.

Pour toutes les 29 petites et moyennes villes togolaises, il existe toujours des fonctions administratives et certains services publics qui accompagnent généralement la promotion des localités. Cependant, il n' ya pas encore une augmentation et une diversification des activités entraînant une multiplication des fonctions urbaines alors qu'une ville, en dehors de ses services et de sa fonction de marché, doit être un lieu d'insertion de l'artisanat et des entreprises modernes. Ces activités d'appoint font de la ville un milieu stable pour les citadins et un espace de recours pour les ruraux. C'est cela qu'il faut souhaiter aux villes togolaises si l'on veut qu'elles soient un cadre propice au développement et de croissance des activités commerciales, un espace dans lequel les ruraux viendraient échanger. Pour qu'elles soient un lieu de transformation, de création de richesse et surtout un espace d'insertion économique, les petites et moyennes villes togolaises ont vivement besoin de la gouvernance locale qui n'est pas encore une réalité au Togo. Dans ce 21^e siècle marqué par le courant général de décentralisation, la tendance est de promouvoir le rôle des gouvernements locaux dans un mouvement convergent de démocratisation et de développement de la société civile. La décentralisation est la seule solution au problème de développement urbain déjà expérimentée dans les petites villes des pays du nord. Nous pensons qu'avec sa mise en œuvre dans les années à venir, une nouvelle donne économique, une nouvelle distribution des pouvoirs et une nouvelle gestion sociale redessineront un nouveau réseau urbain togolais où les petites villes seront au centre du développement.

Bibliographie

- Gilbert ARMAND, Villes, centres et organisation urbaine des Alpes du nord. Le passé et le présent, (thèse de géographie, Grenoble 1974)
- Baoubadé AWESSO, Etude monographique d'un centre semi-urbain au Togo : le cas d'Adéta dans le sud-ouest, mémoire de maîtrise de Géographie, (Université de Kara, 2009) 112
- Monique BERTRAND, « Plaidoyer pour les centres urbains secondaires en Afrique au Sud du Sahara » in Revue Tiers-Monde, (n° 133, 1993)117-138
- Monique BERTRAND et Alain DUBRESSON (1998) : Petites et moyennes villes d'Afrique noire, (Karthala, Paris, 1998) 326
- Jean-louis CHALEARD et Alain DUBRESSON, « un pied dedans, un pied dehors, à propos du rural et de l'urbain en côte d'ivoire », in Tropiques, lieux et liens (ORSTOM, collection didactique, Paris, 1989) 277-290.
- Jacque CHAMPAUD, «A la recherche des villes moyennes », in Tropiques, lieux et liens, (1997)
- Frédéric GIRAUT, « quel bilan des relations entre la petite ville et son environnement ? » in Petites et moyennes villes d'Afrique noire, (Karthala, Paris, 1997)17-37.
- Assogba GUEZERE, Emergence et développement du fait urbain au Togo : le cas de Kabou, mémoire de maîtrise de Géographie, (Université du Bénin, Lomé, 1999)135.
- Bernard KAYSER, « Les petites villes françaises », in Revue de Géographie Alpine, (tome LX, 1972)269-284.
- Kpapou KONBONGMA-BALATIME, Les problèmes de développement de Bassar, centre urbain secondaire au nord-ouest du Togo, mémoire de maîtrise de Géographie, (Université du Bénin, Lomé, 1991) 156.
- Nicolas LEBRUN, Centralité urbaines et concentration de commerces, thèse de doctorat de Géographie et aménagement, (Université de Reims, 2002)511
- Jean-Claude LUGAN, « Les petites villes face à la métropolisation » in Espaces et Sociétés, (n°73, 1994)193-205
- Guy MAINET, « Création et volonté urbaine à la base : le cas du Sénégal » in Petites et moyennes villes d'Afrique noire, (Karthala, Paris, 1997)111-123
- René de MAXIMY, Un développement fondé sur les petites villes, in Annales de géographie, (n°535, 1987) 368-371
- René de MAXIM, Les marchés, facteurs et témoins de l'urbanisation in Cahier des Sciences Humaines, Géographe ORSTOM., (Paris, 1987) 319-331
- Bara MBOUP, Politiques de développement, migration internationale et équilibre villes-campagnes dans le vieux bassin arachidier (région de Louga), (Thèse de doctorat de 3ème cycle, Département de Géographie, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2006) 250
- Kwami NYASSOGBO, « Relations ville-campagne et développement local, L'exemple de la petite ville de Badou en zone de plantation cacaoyère au Togo » in Les Cahiers d'Outre-Mer (Numéro 224 en ligne, 2003) 10
- Jean-Pierre PAULET, Géographie urbaine, (Armand Colin, Paris, 2006) 315
- R. POURTIER, « Petites villes et villes moyennes : développement local et encadrement étatique » in villes d'Afrique, Afrique contemporaine, numéro spécial, (Documentation française, Paris, 1991) 82-97
- Gill SAUTTER, « Réflexion sur les petites villes dans les pays en voie de développement » in Travaux et Documents, (Géographie tropicale n°45, 1978) 393-420