

CONTRIBUTION À LA REDEFINITION DE LA NOTION DE VILLE AU TOGO

Contribution to the redefinition of the notion of city in Togo

KOFFI MESSAN ADÉBAYO DJEGUEMA
Lardymes, Université de Lomé, Togo,
Email : aldjeg01@yahoo.fr

MINTRE BOUDOU
Lardymes, Université de Lomé, Togo,
Email : mintreboudou10@gmail.com

KOUDZO SOKEMAWU
Lardymes, Université de Lomé,
Email : yves.soke@yahoo.fr

RÉSUMÉ

Cet article questionne l'adéquation des politiques publiques avec les réalités des pays africains. S'intéressant spécifiquement au processus d'urbanisation et à ses effets, dans le cas du Togo, il pose le problème de la pertinence de la notion telle que définie dans les politiques publiques. La ville étant un objet complexe, sa définition est source d'une dialectique abondante. Ainsi s'impose la nécessité de partir d'une définition pertinente de la notion de ville. Cette définition étant nécessaire pour identifier le phénomène d'urbanisation et pouvoir anticiper sur ses effets sur le développement. La démarche adoptée pour l'élaboration de cette recherche repose sur la confrontation des politiques et pratiques aux réalités et dynamiques en perspectives. Elle se repose sur trois étapes que sont la revue des approches pratiquées et de leurs contradictions, l'examen du processus d'urbanisation et de ses conséquences, et la prise en compte des perspectives et dynamiques futures. Les principales leçons attendues de ce travail sont la définition de la notion de ville tenant compte des dynamiques vécues et en perspective, et la classification des agglomérations. Ces résultats ayant pour finalité de mieux concilier les politiques publiques aux dynamiques urbaines et territoriales.

MOTS-CLÉ: ville, urbanisation, développement, territoire, Togo

ABSTRACT

This paper questions the adequacy of public policies to the realities of African countries. Focusing specifically on urbanization, in the case of Togo, it raises the issue of the relevance of city as defined by public policies. The city being a complex object, its definition is the source of an abundant dialectic. However, it is necessary to start from a relevant definition of the notion of city, in order to appreciate properly urban dynamics toward the country and to be able to anticipate its effects on development.

The approach adopted for the development of this research is based on the confrontation of policies and practices with the realities and dynamics in perspective. It is based on three stages, which are the review of the approaches practiced and their contradictions, the examination of the process of urbanization and its consequences, and the consideration of future perspectives and dynamics. The definition of the notion of city taking into account the dynamics experienced and in perspective, and the classification of agglomerations that can effectively guide public policies are the main lessons of this work which aims to conciliate public policies with urban and territorial dynamics.

KEY WORDS: city, urbanization, development, territory, Togo.

1. Introduction : la ville, objet de développement

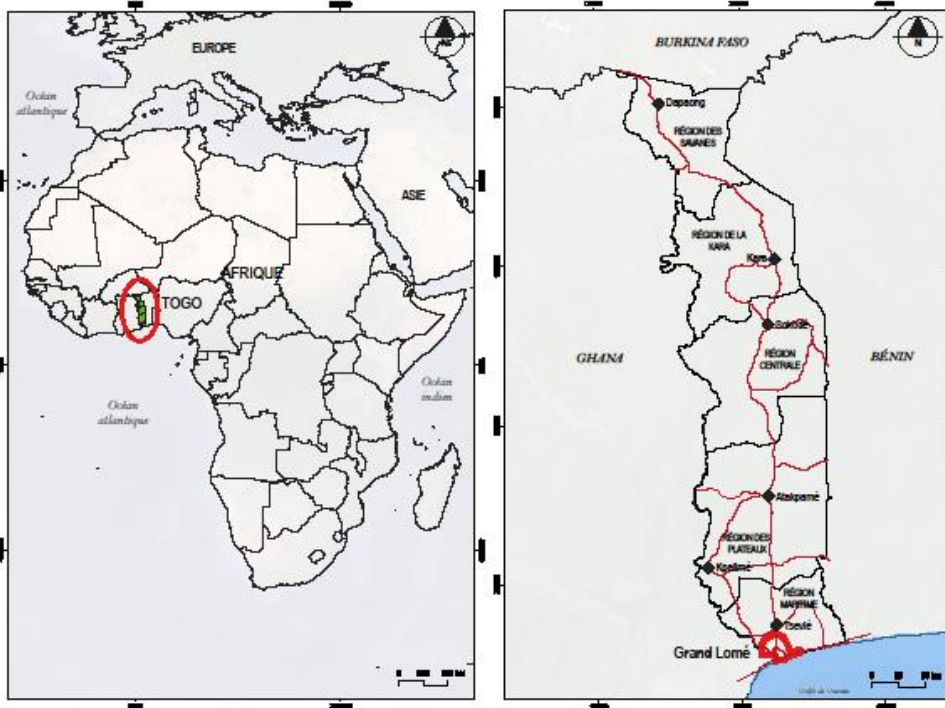
L'urbanisation est, au nombre des mutations que subissent les pays de l'Afrique subsaharienne, l'une des plus significatives et des plus influentes pour le devenir de cette partie du monde. En effet, la transition urbaine en Afrique subsaharienne est dans une phase décisive marquée par le basculement de la majorité de la population du rural vers l'urbain.

Ce constat général n'occulte pas néanmoins les débats épistémologiques sur le fait urbain en Afrique subsaharienne. La nature de l'urbanisation, les aspects de la ville africaine ou encore la dialectique urbain/rural suscitent encore des enjeux passionnés, qui au-delà des cénacles scientifiques, orientent les politiques publiques d'aménagement du territoire, d'équipements en infrastructures et superstructures et aussi en administration et gouvernance des territoires. L'étude du processus d'urbanisation en vue d'anticiper sur ses effets sur le développement, suppose une bonne mesure de ce phénomène et une bonne compréhension de ses mécanismes. Il est nécessaire, par ce fait de bien situer ce qu'est une ville et de bien comprendre comment la ville se génère, comment elle évolue, et comment l'urbanisation naît et se propage sur un terroir.

Au Togo, la notion de ville a connu au fil des décennies, plusieurs significations selon la conception des différents acteurs de la question urbaine, chercheurs, administratifs, praticiens de l'urbanisme et de l'habitat. De nos jours, le processus d'urbanisation s'étant enrichi de diverses dynamiques locales, régionales et globales et ayant multiplié ses effets sur les territoires, une pluralité de facettes apparaissent dans l'étude des agglomérations d'établissements humains.

Du rural à l'urbain, il est nécessaire de proposer une nouvelle grille de lecture pour comprendre les agglomérations ainsi que le territoire dans son évolution. Le présent article, se propose de redéfinir la notion de ville au Togo dans ses différentes nuances et caractéristiques dans le but de contribuer à l'amélioration des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, dans le contexte d'un processus d'urbanisation facteur de crises et de recompositions. Pays d'Afrique de l'Ouest, et pays côtier le Togo partage ces frontières avec trois pays avec une débouchés au Sud sur l'Océan comme le montre la carte ci-dessous.

Figure 1
Situation géographique du Togo



Source: K.M.A Djeguema, M.Boudou, K. Sokemawu, 2023

Comme le montre la figure 1, le Togo est un pays rectangulaire limité au Nord par le Burkina Faso, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le Benin et à l'Ouest par le Ghana. Avec une superficie de 56600 km², le Togo fait parti des pays qui connaissent une dynamique démographique et urbaine fort. De part son positionnement géographique, son ouverture sur la côte, sa population très jeune, sa population féminine dominante, le territoire togolais est ainsi prédisposé à un fort taux démographique et urbain. Pour aboutir à des résultats, il est important d'aborder une méthodologie qui permettra d'aboutir aux objectifs fixés.

2. Méthodologie

La démarche adoptée pour l'élaboration de cette recherche repose sur la confrontation de politiques et pratiques aux réalités et dynamiques en perspective. Ainsi, elle s'est fondée sur les trois étapes que sont : la revue des précédentes approches de la notion de ville, ainsi que de leurs contradictions ; l'inventaire et la typologie des agglomérations ; la prise en compte des perspectives générées par les dynamiques actuelles et futures.

Les sources de documentation relatives aux précédentes approches de la notion de ville sont de plusieurs nature. Ainsi la compréhension de cette problématique a nécessité l'examen de différents textes de lois dont le décret 67-228 portant sur l'urbanisme, ainsi que de l'inventaire des textes de lois sur l'aménagement du

territoire, l'urbanisme et la construction, du code foncier et du code de l'environnement.

Les documents stratégiques et les documents de politique sectorielle élaborées à différentes dates comportent de précieuses informations sur l'évolution des approches ; ainsi en est-il de l'Atlas du développement régional (1984), du rapport national habitat I (1996), et du rapport national habitat II (2016), de la revue du secteur urbain (1996), de la politique nationale de développement urbain et de l'habitat (2013), de la stratégie nationale de logement (2014), de la déclaration de politique nationale d'aménagement du territoire (2016).

Les résultats des différentes éditions du recensement général de la population et de l'habitat, notamment de 1961, 1971, 1981, 2010 et 2022 portent des informations quantitatives sur l'évolution des nombreuses agglomérations qui structurent ce territoire relativement dense. Enfin la littérature scientifique, notamment en sciences humaines et sociales, et spécifiquement en géographie, a abondamment analysé les politiques et pratiques urbaines et décrypté la compréhension de la notion de ville.

L'inventaire et la typologie des agglomérations se fonde sur le croisement entre des données quantitatives et des données qualitatives. Il s'agira de caractériser les différentes agglomérations en fonction de plusieurs critères : effectif de la population, historique de la croissance démographique, évolution des économies urbaines, évolution des pratiques sociales, rôle dans l'organisation administrative et les dynamiques territoriales.

La prise en compte des perspectives actuelles et futures sera un court exercice de prospective fondées sur les tendances révélées par les différents recensements et les documents stratégiques. Elle tiendra compte des facteurs internes (organisation administrative, politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, pratiques urbaines), comme des facteurs externes (changements climatiques et leurs effets, migrations externes, ...).

3. Résultats et discussion

3.1. La ville au Togo, une notion à polémique

La ville, objet difficile à appréhender, suscite généralement des opinions contradictoires ou des approches incohérentes quant à sa définition. La difficulté à définir ce concept repose probablement dans la diversité des domaines du savoir qu'il convoque, et dans la complexité de leurs interactions. Ainsi on ne peut caractériser la ville, lieu de vie, agglomérations d'établissements humains, sans convoquer aussi bien des considérants matériels et immatériels propres aux différentes disciplines des sciences de l'homme et de la société, de la démographie, de l'économie, des sciences politiques et juridiques, sans occulter les sciences exactes et la technique qui permettent d'établir les nuances nécessaires.

Selon les pays, les institutions, plusieurs approches sont employées, et parfois associées. Ainsi la notion de ville est définie selon les pays à partir de la démographie,

de la morphologie ou de l'apparence spatiale, de la structure socio-économique, du niveau d'équipement, ou encore de l'organisation administrative. Ces différentes approches déjà extrêmement diverses, sont également variables selon les pays. En France le seuil démographique permet de considérer qu'une agglomération de 2 000 habitants est une ville, au Danemark ce seuil peut descendre à 200 habitants, tandis qu'au Japon il remonte à 50 000 habitants. L'approche spatiale ou morphologique (paysage urbain) est également sujette à caution : est-ce la continuité du bâti (définition morphologique) qui définit la ville, et si oui à partir de quel espacement entre les constructions estime-t-on que la continuité soit rompue ? Les considérations socio-économiques ou infrastructures sont eux aussi discutables étant donné la variabilité des indicateurs de bien-être socio-économique ou la diversité des processus de développement. Quant aux considérants juridiques ou politiques, ils peuvent véhiculer des logiques arbitraires ou clientélistes.

La définition de la ville, objet géographique, devenu la réalité quotidienne de l'humanité dans sa majorité, est difficile à définir. Le Togo, pays côtier de l'Afrique de l'Ouest, n'a pas longtemps beaucoup tergiversé entre ces différentes approches universellement disputées, pour définir sa propre notion de ville. La notion de ville n'a pas beaucoup évolué et conserve encore pratiquement sa définition coloniale (Nyassogbo, 1985, p. 114).

La source coloniale du droit de l'urbanisme avait effectivement considéré comme centre urbain les localités « érigées en commune » soit exclusivement les chefs-lieux de cercle, de subdivision administrative ainsi que les autres localités « désignées par arrêté du Commissaire de la République ». Le Togo avait ainsi à la veille des indépendances, 7 « villes » qui étaient Lomé, Aného, Tsévié, Kpalimé, Atakpamé, Sokodé, Bassar. Les 6 premières étaient de commune de plein exercice, avec un conseil municipal élu, tandis que Bassar était une commune de moyen exercice.

Au cours du recensement de 1958-1960, le service national de la statistique a repris à son compte cette définition, en considérant comme « population urbaine » celle des sept communes.

Pendant l'enquête démographique de 1961, apparaît le seuil numérique de 4 000 habitants et plus agglomérés, fixé par le même service national. Il a été également appliqué au cours du recensement général de la population en 1970. Ce seuil numérique de 4 000 habitants ne sera toutefois pas considéré par le recensement de 1981, ni celui de 2010 ou encore celui de 2022 dont les résultats provisoires ont été publiés en Avril 2023.

A partir des 7 villes initialement définies, l'armature urbaine administrative va essentiellement s'étoffer à la faveur des réorganisations de l'administration territoriale, selon le principe de « rapprocher l'administration des administrés ». Le pays va connaître plusieurs mouvements dans cette réorganisation. Dans un premier temps, des régions économiques vont remplacer les cercles administratifs de l'époque coloniale.

Ensuite les préfectures et sous-préfectures vont se substituer aux subdivisions administratives en 1981. En 1981, le pays comptera 5 régions et 21 préfectures, dont les chefs-lieux seront considérées comme des « villes ». Au sein de ces chefs-lieux, il demeurera toutefois une distinction entre les « communes de plein exercice », qui sont les chefs-lieux de région, et certaines communes qui avaient ce statut depuis l'époque coloniale, et les « communes de moyen exercice » qui sont les chefs-lieux de préfecture. A la faveur des réorganisations territoriales, le nombre de préfecture augmentera jusqu'à 35 en 2010, de 39 en 2018, augmentant ainsi le nombre « villes ».

Le taux d'urbanisation issu des différents dénombrements, présente alors un pays certes en transition urbaine, mais avec une population majoritairement rurale. Cependant quand l'on considère que ce taux d'urbanisation a été calculé sur la base de la population des agglomérations officiellement considérées comme « villes » on doit s'interroger sur la pertinence de taux au regard des réalités du pays. Au Togo, la définition de la ville, en ce qui concerne les statistiques et la planification est fondée sur l'organisation administrative du pays. Etre un chef-lieu de préfecture est la condition exclusive, nécessaire et suffisante pour être considéré comme ville.

Ce postulat administratif, compréhensible au regard des enjeux de dotations en équipements et services urbains en adéquation avec l'organisation territoriale, est régulièrement discutée par la littérature scientifique.

Les incohérences qu'une telle approche pouvait poser au regard des dynamiques territoriales qui ne suivent pas nécessairement les impératifs d'une organisation administrative fondée sur les bases des structures coutumières. La situation des agglomérations comme Anié ou Cinkasse longtemps considérées comme rurales en raison de leur statut administratif a été notamment évoquée dans la littérature (Marguerat, 1984).

A contrario, le cas de Tandjouare, considérée comme ville suite à son érection en tant que chef-lieu de préfecture, malgré une population inférieure à 1 000 habitants est une autre facette de l'incohérence de cette approche. L'approche exclusivement administrative de la définition de la notion de ville, prive certaines agglomérations qui répondent aux critères démographique, morphologique et socio-économique, tandis qu'il confère cette qualité à des agglomérations qui ne remplissent pas les conditions.

L'autre approche considérée par les politiques publiques, notamment par le ministère chargé de l'urbanisme semble être plus proche des réalités. Ce ministère qui a pour rôle de conduire l'action publique en matière d'urbanisme, d'aménagement foncier, d'aménagement urbain, de construction et de logement fonde sa politique sur le seuil de 5 000 habitants pour qu'une agglomération puisse bénéficier de documents d'urbanisme.

Ainsi ce ministère avait identifié sur la base du recensement de 2010, une centaine d'agglomérations de plus de 5 000 habitants pour lesquels seront élaborés des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Cette approche se fonde sur la loi 67-228 qui attribue au gouvernement la compétence d'élaborer des outils d'urbanisme pour les agglomérations urbaines. Cette loi n'ayant pas fait de lien entre

le statut administratif et le caractère urbain, attribue au gouvernement la responsabilité de définir des périmètres urbains autour des agglomérations pertinentes selon les besoins.

Aujourd'hui, l'organisation administrative du pays a connu une évolution majeure. En effet, la loi de décentralisation de 2019 a procédé à une communalisation intégrale du pays. Cette loi a en effet créé 117 communes, sur la base de regroupements des 385 cantons existants. Cette loi ne fait plus de distinction entre commune de plein exercice et commune de moyen exercice comme jadis, ou entre commune urbaine et commune rurale. Les 117 communes créées sont à égalité de compétence, et disposent d'un conseil municipal élu. Chaque commune est formée sur la base d'un regroupement²² de cantons aux mêmes caractéristiques géographiques et socioculturelles. Chaque commune dispose également d'un chef-lieu, qui est généralement la localité la plus peuplée. Les chefs-lieux des 117 communes ne sont toutefois, pas encore, considérées comme étant des « villes ». Cette qualité demeure toujours l'apanage exclusif des 39 chefs-lieux de préfecture.

Pour autant les chefs-lieux de communes sont des agglomérations dynamiques appelées à jouer un rôle structurant dans le développement national. Pour effectuer efficacement leurs nouvelles fonctions dans l'organisation administrative du pays, elles doivent bénéficier d'une mise à niveau en équipements d'infrastructures et de superstructures. En raison de leur promotion en tant que chef-lieu de commune, elles feront l'objet d'un regain d'intérêt qui se traduira par un afflux de populations et d'investissements divers.

3.2. Une armature urbaine au faciès diversifié

La dynamique d'urbanisation de l'Afrique de l'Ouest est corrélée aux phases de son évolution démographique. Les épisodes de bouleversements démographiques majeurs, consécutifs aux périodes de crises politiques, économiques ou climatiques, ont contribué à l'exode des populations vers les milieux urbains. La transition démographique, qui se traduit par la baisse du taux de fécondité est certes amorcée sur l'ensemble des pays, mais demeure encore mitigée laissant présager le maintien d'une bonne croissance démographique jusqu'en 2050.

L'Afrique de l'Ouest, faiblement peuplée au début du siècle précédent, avec 30 millions d'habitants compte de nos jours près de 400 millions d'habitants. En 2050, elle devrait compter entre 550 et 700 millions d'habitants selon les différents scénarios sur l'évolution de la transition démographique (Courtin et Guenguant, 2011, p.262.). Sa densité de peuplement actuellement de l'ordre de 50 hab/km² a été multipliée par 10 en un siècle mettant à l'épreuve les conditions de mise en valeur d'un territoire longtemps dédiée exclusivement à l'économie agraire.

²² A l'exception du canton de Bè, qui abrite la majeure partie de la ville de Lomé et qui a plutôt été divisée en 3 communes compte tenu de sa population

Les tensions latentes ou violentes créées par cette densification du peuplement contribuent à la migration des populations vers les zones urbaines et par conséquent à l'amplication du phénomène d'urbanisation. L'urbanisation de l'Afrique de l'Ouest, n'est pas uniquement l'apanage des villes millionnaires ou des villes secondaires les plus importantes. Les agglomérations plus petites jouent également un rôle majeur dans ce processus. Leur part dans l'ensemble de la population urbaine ne régresse que lentement, de 34 à 35% et elles assurent son renouvellement par le bas par intégration de nouveaux centres (Giraut et Moriconi-Ebrard, 1991, p.13). On assiste ainsi à la mise en place de systèmes urbains nationaux et régionaux plus amples, comprenant diverses catégories d'agglomérations.

Le Togo, pays côtier de l'Afrique subsaharienne, n'est pas à l'écart de la dynamique d'urbanisation qui bouleverse le continent africain. En effet, si le taux d'urbanisation y était de l'ordre de 10 % au début des années 1960, de nos jours il est au-delà de 40%. Cette dynamique d'urbanisation, portée par différents facteurs historiques, démo-économiques, socio-culturelles et territoriales, présente comme aspect prééminent le caractère macrocéphale de l'armature urbaine.

En effet, la principale ville du pays, Lomé, la ville capitale compte dans sa grande agglomération près du quart de la population totale du pays, et plus de la moitié de sa population urbaine.

La distribution de la population, selon les tailles d'agglomérations en 2010 épouse les nuances que comporte le territoire togolais. Le caractère rural reste maquant dans un grand nombre de préfectures. Elles abritent une population résidant à plus de 50% dans des agglomérations de moins de 2 000 habitants. Il s'agit de milieux où la ruralité est apparemment dominante que l'on retrouve dans la région des savanes, dans la majeure partie de la région de la Kara, dans l'ouest de la région centrale, dans le nord et l'ouest de la région des plateaux. Le caractère urbain est par contre visible dans la partie méridionale du pays, où les agglomérations rurales de moins de 2 000 habitants sont par représentatives, notamment dans le sud de la région des plateaux et dans toute la région maritime.

Entre ces deux extrêmes, on constate que le territoire togolais dans son ensemble est véritablement partagé entre l'urbanité et la ruralité. Le faciès est en effet plus nuancé quand on considère la population résidant dans les agglomérations de plus de 5 000 habitants. La dynamique d'urbanisation ou d'agglomérations des populations semble être plus prononcée autour de la ville capitale, dans la vallée du fleuve Mono, et dans les préfectures qui abritent des chefs-lieux de région. Le phénomène était apparemment moins important dans la région des savanes, et dans la région de la Kara, en dehors de chef lieux de région Dapaong et Kara dont le rôle de métropole régionale commence à prendre corps.

Certaines parties du pays, en raison des modes d'habiter et des systèmes politiques étaient particulièrement prolifiques en petites agglomérations précoloniales. D'une manière générale, les milieux qui par tradition pratiquent l'habitat groupé paraissent plus urbanisés que ceux qui ont une tradition d'habitat isolé.

En dehors de Lomé, la capitale macrocéphale, qui est une ville millionnaire, l'armature urbaine du Togo compte plusieurs strates d'agglomérations d'établissements humains. Ainsi on distinguait, selon l'effectif de la population agglomérée : des villes secondaires de premier rang, dont la population varie entre 50 000 et 100 000 habitants (Sokodé, Kara, Atakpamé, Kpalimé, Tsévié, Dapaong) ; des villes secondaires de second rang, ayant généralement des fonctions de chef-lieu de préfecture dont la population varie entre 50 000 habitants et 20 000 habitants ; des agglomérations dont la population est comprise entre 20 000 et 5 000 habitants ; des agglomérations essentiellement rurales dont la population est inférieure à 5 000 habitants. L'examen des données du recensement général de la population et de l'habitat nous donne les renseignements suivants sur la distribution de la population togolaise : près du quart de la population vivait dans le Grand Lomé ; 7 % dans une agglomération de 100 000 à 50 000 habitants ; 3% dans une agglomération de 50 000 à 20 000 habitants ; 13 % dans une agglomération de 20 000 à 5 000 habitants ; 16 % dans une localité de 5 000 à 2 000 habitants ; et enfin 35 % de la population se trouvait dans une localité de moins de 2 000 habitants.

L'armature urbaine du Togo ainsi stratifiée, semble subir des dynamiques aussi bien endogènes qu'exogènes qui tendent à modifier sa structure et sa consistance. Une observation des taux de croissance démographique, et de l'extension de la tâche urbaine des différentes agglomérations, révèle certaines informations, et suscite divers questionnements.

Le Grand Lomé demeure l'agglomération la plus attractive en valeur absolue, maintenant un taux de croissance supérieur à la moyenne nationale, malgré son poids démographique déjà écrasant. Les villes secondaires de premier rang, par contre n'arrivent pas à maintenir une croissance démographique supérieure à la croissance nationale. Cela signifie apparemment qu'ils n'arrivent pas à retenir significativement de flux démographique, et servent plutôt de lieux de transit dans les mouvements de l'exode vers la capitale. Les villes secondaires de second rang présentent aussi une croissance plutôt faible. Cependant, on constate un dynamisme relatif de la part de centres semi-urbains, et des agglomérations rurales. Non seulement elles connaissent un accroissement significatif de leur population, mais en plus, leur nombre serait en constante augmentation dans toutes les parties du territoire national.

En perspective, on peut poser la conjecture selon laquelle que l'évolution de l'armature urbaine de Togo se traduit par deux faits majeurs, d'une part la croissance démographique exceptionnelle du Grand Lomé et son extension spatiale corolaire, et d'autre part l'augmentation du nombre des agglomérations semi-urbaines et rurales, et leur croissance démographique. En d'autres termes on assisterait à un phénomène de densification du semis urbain du territoire togolais. Ce phénomène étant générée par la conjugaison de la dynamique de métropolisation observée autour du Grand Lomé, et de la montée en puissance des pôles urbains en devenir ou en consolidation, autrefois marginalisées.

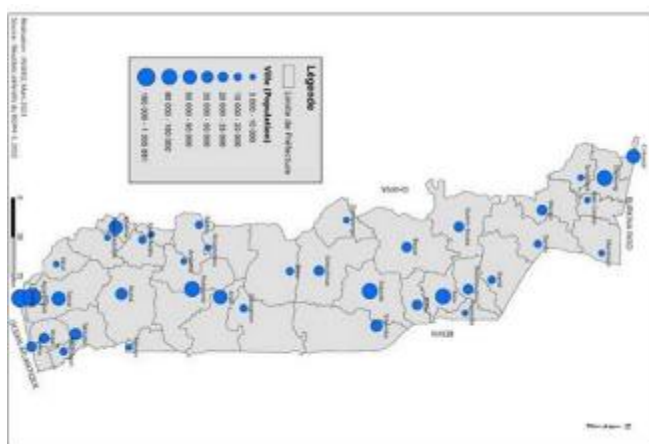
Les résultats provisoires du cinquième recensement général de la population et de l'habitat donnent des enseignements précieux quant aux dynamiques territoriales

qui ont cours dans ce pays côtier de l’Afrique de l’Ouest. Ainsi on constate que la ville capitale dans sa grande agglomération (le Grand Lomé) abrite désormais plus du quart de la population totale du pays. On constate également que le pays compte désormais 3 villes de plus de 100 000 habitants, et 8 villes de plus de 50 000 habitants en dehors de la capitale. La population vivant en zone urbaine est de 3,473 millions sur une population totale de 8,095 millions d’habitants induisant une d’urbanisation de l’ordre de 42,9%.

La hiérarchie des agglomérations urbaines suivant le RGPH-5 en dehors du Grand Lomé, place Kara, en tête, avec une population d’environ 158 000 habitants, suivie de Dapaong avec quelque 117 000 habitants et Sokodé qui compte 115 000 habitants. Viennent ensuite Atakpamé (98 193 habitants), Kpalimé (87 478 habitants) dans la région des Plateaux, Tsévié (76 861 habitants), Anié (61 068 habitants), Cinkasse (56 830 habitants); Notsé (49 143 habitants), Tagbligbo (près de 36 961 habitants) et Tchamba (36 173 habitants).

La situation des agglomérations comme Anié et Cinkassé, qui figurent aujourd’hui au nombre des agglomérations de plus de 50 000 habitants, confirme l’obsolescence d’une définition de la ville fondée uniquement sur des critères administratifs. En effet ces villes, il y en a une dizaine d’année ne pouvaient pas être considérées comme telle, n’ayant pas le statut de chef-lieu de préfecture, malgré l’importance de leur population agglomérée et leur dynamisme commercial. En revanche, les résultats du RGPH-5 nous renseignent que certaines agglomérations considérées comme « villes » comptent toujours moins de 5 000 habitants. Ainsi en est-il des villes comme Agou Gadzépé (4 500 habitants) ou Tandjouare (3 000 habitants), selon les données présentées par l’INSEED²³ suite au recensement de 2022. La figure 2 illustre la taille des villes togolaises.

Figure 2
Répartition des agglomérations togolaise en 2022



Source : INSEED, 2022

Suivant cette répartition de la population togolaise en 2022, il ressort que les villes togolaises présentent une diversité démographique. De la côte vers le Nord, la taille

²³ Institut National de la Statistiques et des Etudes Economiques et Démographiques

varie en fonction des traits caractéristiques de chaque espace géographique donné. Le Grand Lomé qui compte la préfecture d'Agoé-Nyivé et Golf porte 27% de la population togolaise (2 188 376 habitants) alors que la Préfecture de Danyi compte 40 240 habitants et est la préfecture la moins peuplée d'après les résultats du RGPH-5.

3.3. Un pays encore rural ou déjà urbanisé ?

La transition urbaine est bien amorcée au Togo, à l'instar des autres pays subsahariens. Cependant cette transformation des territoires et sociétés risque d'être mal appréciée par les politiques publiques. En effet, la notion de ville telle que pratiquée présente des incohérences et contradictions. Cette définition est biaisée par des considérants d'ordre politique et ne contribue pas à bien apprécier le phénomène et à anticiper sur ses effets par des politiques publiques efficaces.

Le territoire togolais, l'un des pays densément peuplés en Afrique (143 hbts/km² en 2022), au fil des années s'est structuré par un réseau d'agglomérations plus ou moins peuplées. Toutefois, son taux d'urbanisation officiel qui aujourd'hui de l'ordre de 43% laisse entrevoir un territoire encore rural. Dans la même perspective, diverses analyses et études socio-économiques des agglomérations considérées comme rurales indiquent des transformations substantielles des économies locales.

Ainsi une agglomération comme Gape, chef-lieu de la commune de Zio 4 dans la région maritime présente une structure économique en mutation, où la population n'est plus majoritairement active dans le secteur primaire. A Gape, selon nos enquêtes²⁴, les chefs de ménages actifs exclusivement dans le secteur primaire représentent moins de 30%. En revanche on y trouve une proportion conséquente de chefs de ménages qui associent l'agriculture au commerce (40%) ou à l'artisanat (30%). L'agglomération étant au centre d'un terroir agricole étoffe progressivement son tissu économique à travers des activités de commercialisation et de transformation agricole. Une vocation urbaine se consolide à la faveur de la présence d'un grand marché qui s'anime une fois par semaine les jeudis, offrant à l'agglomération l'opportunité d'exercer une des fonctions les plus anciennes de la ville, celui de lieu d'échanges entre produits de divers horizons.

Des conclusions similaires peuvent être tirées à propos de la plupart des agglomérations de plus de 2 000 habitants, considérées comme rurales, qui existaient déjà en 2010. Ainsi, l'examen des économies locales des agglomérations comme Kaboli dans la région centrale, Kabou, dans la région de la Kara, ou encore Zogbegan dans la région des plateaux, selon les rapports d'analyse de leurs schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme, indique que le secteur primaire représente désormais moins de la moitié de la population active. La transformation artisanale des produits agricoles, portée par des tentatives plus ou moins avancées de mécanisation, est un sous-secteur d'activités économiques qui tendent à absorber les actifs. Le stockage, le conditionnement et la commercialisation des produits agricoles étant l'autre sous-

²⁴ Travaux de terrain, mars 2023

secteur en développement. En sus de ses deux sous-secteurs, des petits métiers de service se développent au fur et à mesure de l'évolution des modes de vie.

Dans ces conditions, il est nécessaire de construire des critères plus adaptés pour apprécier le processus d'urbanisation et ses effets sur le développement national. Le caractère urbain ou semi-urbain des agglomérations de plus de 2 000 habitants, qui ne sont pas chefs-lieux de préfecture incite à reconsidérer leur cas. Ces agglomérations contribuent à la structuration des terroirs et favorisent une urbanisation par le bas (Giraut, 1994) qui ne peut être négligée par les politiques publiques. Une classification de ces agglomérations comme urbaines fera basculer les statistiques déclarant le Togo comme un pays urbanisé à plus de 60%. La situation des agglomérations de plus de 2 000 habitants n'ayant pas de fonction de chef-lieu de préfecture est un enjeu statistique pouvant conduire à des changements de paradigmes substantiels dans la planification du pays. Ce changement de paradigme est souhaitable tant le maintien de ces agglomérations dynamiques dans un statut de ruralité est en contradiction avec les mutations démo-économiques, socioculturelles et environnementales qui transforment le territoire.

4. Conclusions: quels critères pour identifier et classer les agglomérations ?

Dans le contexte de l'urbanisation et des dynamiques territoriales au Togo, il est nécessaire de construire des critères plus adaptés pour apprécier le processus d'urbanisation et ses effets sur le développement national. Le parcours des différentes agglomérations qui structurent le territoire togolais nous enseigne que dans leur importance dans les dynamiques territoriales est généralement fondé sur quatre dimensions : la population, le rôle administratif, l'économie locale et la morphologie. Ces quatre dimensions qui s'expliquent par l'historique du processus d'urbanisation peuvent servir à définir des critères pour l'identification et la classification des agglomérations urbaines.

L'association de ces critères à des seuils quantitatifs et qualitatifs nous autorise à circonscrire les conditions nécessaires pour classer les agglomérations. Selon le critère démographique, il importe de considérer le seuil de 2 000 habitants et distinguer plusieurs niveaux de ville en fonction de leur taille. Selon le critère administratif, il importe de considérer tous les chefs-lieux y compris les chefs-lieux de commune. Selon le critère économique, il importe de considérer la diversité des activités économiques, la présence d'un marché à animation hebdomadaire et de rayonnement conséquent. Selon le critère morphologique, il importe de considérer une aire de bâtis agglomérés dans un rayon de 1 km, tenant compte aussi bien des terroirs à habitat groupé que de ceux à habitat dispersé ; le caractère « moderne » de l'architecture ou des matériaux de construction ne doit pas être discriminatoire, tenant compte des appels à la préservation et à la valorisation du patrimoine culturel africain ; le tissu urbain devant être structuré par des voies de communications dirigées dans au moins 4 directions.

En tenant compte de ces caractéristiques principales et discriminantes et de l'observation des agglomérations structurant le territoire togolais, on peut les classer en plusieurs types. Le territoire togolais est en effet structuré par des agglomérations qu'on peut regrouper dans les sept classes suivantes : les hameaux, les villages, les bourgs, les petites villes, les villes moyennes, les grandes villes et les métropoles.

Les « hameaux », ils ont une population inférieure à 500 habitants, exclusivement ruraux, ces localités dépendent des agglomérations plus importantes pour la plupart de leurs besoins et activités. Ces agglomérations abritaient moins de 10% de la population totale en 2010.

Les « villages », ils ont une population comprise entre 500 et 2 000 habitants. Ces agglomérations essentiellement rurales, comportent un niveau d'équipement basique. Elles dépendent des agglomérations plus importantes pour les échanges économiques et les services ; lorsque les villages sont situés le long des grands axes routiers, elles peuvent avoir une relative autonomie sur le plan économique, tirant profit des flux de circulation importants. Certaines agglomérations de moins de 500 habitants peuvent être considérées comme étant des villages, tenant compte des facteurs historiques, socio-anthropologiques ou administratifs ;

Les « bourgs », centres semi-urbains ou très petites villes, avec une population comprise entre 2 000 et 5 000 habitants, ces agglomérations de plus en plus nombreuses sont le témoin des évolutions profondes du territoire. Elles disposent d'une économie diversifiée où l'agriculture est associée à d'autres activités. Elles sont souvent sous-équipées et d'accès difficile mais elles rayonnent sur des vastes terroirs riches en matières premières. La plupart des chefs-lieux de commune sont dans cette catégorie.

Les « petites villes », avec une population comprise entre 5 000 et 20 000 habitants, il s'agit généralement des chefs-lieux de préfecture peu dynamiques situées à l'écart des grands axes routiers comme Bassar ou Tohoun, ou au contraire de chefs-lieux de communes dotées de marchés agricoles à grand rayonnement comme Gléi ou Kabou ; le rôle administratif ou le dynamisme commercial déterminent les conditions de ces agglomérations qui abritaient le tiers des togolais en 2010.

Les « villes moyennes », avec une population comprise entre 20 000 et 50 000 habitants ; il s'agit des chefs-lieux de préfecture au dynamisme moyen comme Tabligbo ou Tchamba. Ces agglomérations malgré leur statut administratif favorable connaissent quelques lenteurs dans leur dynamique démographique. Elles nécessitent un effort d'investissement pour élargir leurs économies locales et fixer davantage de populations.

Les « grandes villes », avec une population comprise entre 50 000 et 200 000 habitants, dans cette strate on trouve principalement les chefs-lieux de région, et quelques agglomérations atypiques telles que Anié et Cinkasse. Les chefs-lieux de région peuvent reposer leur dynamisme sur leur rôle administratif qui induit la présence d'une population importante d'actifs du secteur formel (administration,

services, ...) suffisante pour entretenir une vitalité économique, associée au commerce, à l'industrie ou à l'enseignement supérieur comme à Kara. Anié et Cinkasse puisent leur dynamisme sur des activités commerciales au rayonnement international.

Les « métropoles », avec une population supérieure à 200 000 habitants, dans cette catégorie, on ne trouve que le Grand Lomé qui se développe en région métropolitaine. La proportion de la population togolaise résidant dans le Grand Lomé augmente au fil des décennies, principalement au détriment des grandes villes. En 1960 cette proportion était de l'ordre de 5%, aujourd'hui elle est de l'ordre de 25%, cette dynamique consacre l'impuissance des politiques publiques devant équilibrer le territoire togolais.

Cette proposition de critères pour identifier et classer les agglomérations du territoire togolais peut servir de base aux politiques publiques en vue de prendre efficacement en compte le processus d'urbanisation et ses effets. Les politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme, pour accroître leur efficacité pourront s'adresser à l'ensemble des agglomérations du pays, tenant compte de leurs forces et faiblesses, en fonction de leur catégorie. Cette approche permettra d'atténuer le déséquilibre territorial induit par l'approche héritée de l'époque coloniale qui consistait à administrer les territoires, terroirs et localités selon des principes « administratifs » artificiels et généralement en contradiction avec les dynamiques intrinsèques.

4. Références bibliographiques

AUI, ASF, ORSTOM (1994). *Les villes du Togo*. Ministère du Plan et de l'Industrie.

AA. Bailly (1991). *les concepts de la géographie humaine*. Paris.

Barbier, B. Klein (1995). *Sokodé, ville multicensrée du Nord-Togo*, Orstom Editions, Paris, 135 p. et 31 planches.

Bawa, (2017). *Mutations des périphéries urbaines au sud du Togo : des espaces ruraux à l'épreuve du peuplement et de la marchandisation des terres*, Thèse de doctorat en Sciences de la Terre, Université de Montpellier, 240 p.

Beaujeu-Garnier, G. Chabot, (1963). *Traité de Géographie Urbaine*, Librairie Armand Colin, Paris, 493 p.

Cornevin, 1987. *Le Togo des origines à nos jours*, Académie des Sciences d'Outre-Mer, Paris, 556 p.

Coussy, J. Vallin (dir.), 1996. *Crises et population en Afrique*, Paris, CEPED, 580p.

Cour, S. Snrech, 1998. *Etude des perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest*, Paris, Les Editions de l'OCDE, 157 p.

Coquery-Vidrovitch, 2006. De la ville en Afrique Noire, in *Revue Annales Histoire, Sciences Sociales*, Paris, p. 1087-1119.

Coquery-Vidrovitch, 1996. *Interdépendances villes-campagnes en Afrique*, L'Harmattan, Paris, 296 p.

Courtin, J-P. Guengant, 2011, un siècle de peuplement en Afrique de l'Ouest, in « *Natures Sciences Sociétés* », EDP Sciences, Paris, p. 256-265.

Édouard, « La place de la petite ville dans la recherche géographique en France : de la simple monographie au territoire témoin », *Annales de géographie*, 2012/1 (n° 683), p. 25-42.

George, 1952, *La ville. Le fait urbain à travers le Monde*, Paris, PUF, 399 p.

Gozo, 1989, *Analyses des données du Recensement Général de la Population et de l'Habitat 9-22 novembre 1981, document analyse 2, composition et distribution de la population togolaise*, Lomé, Ministère du Plan et des Mines, 104 p.

Giraut, 1994, *La petite ville, un milieu adapté aux paradoxes de l'Afrique de l'Ouest : étude sur le semis, et comparaison du système spatial et social de sept localités : Badou et Anié (Togo) ; Jasikan et Kadjebi (Ghana) ; Torodi, Tamaské et Keïta (Niger)*. Géographie. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 403 p.

Igue, 1995, *Le territoire et l'Etat en Afrique*, Karthalla Tropiques, Paris, 284 p.

Levy, M. Lussault (dir.). *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Belin, 2013 (1e éd. 2003), p. 1078-1081

Mainet, 2008, Qu'est-ce qu'une petite ville ? Réflexions à partir d'études de cas. (*What is a small-sized city? Reflections from case studies*). In : *Bulletin de l'Association de géographes français*, 85e année, 2008-1(mars). Petites villes françaises / Pierre monumentale. pp. 13-22.

Marguerat, 1985, *L'armature urbaine du Togo*, Orstom (Etudes et thèses), Paris, 166 p.

Ministere de l'urbanisme et de l'habitat, 2013, *Etude diagnostique du système foncier togolais*.

Ministere de l'urbanisme et de l'habitat, 2011, *Enquêtes QUIBB 2006 et 2011 du Togo*.

Ministere de l'urbanisme et de l'habitat, 2011, *Stratégie nationale du logement*.

Ministère de l'urbanisme et de l'habitat, 2013, *Projet de politique nationale de l'habitat et du développement urbain*.

Ministère de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, 2014, *Principaux résultats, leçons apprises et recommandations de la mise en œuvre en 2013 de la SCAPE*.

Ministère de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, 2010, *Quatrième recensement général de la population et de l'habitat – (RGPH4)*.

Ministère de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, 2014, *Rapport bilan de mise en œuvre de la SCAPE en 2013*.

Moriconi-Ebrard, 1993. *L'urbanisation du Monde depuis 1950*, Paris : Anthropos-Economica, 372 p.

Nyassogbo, 1975. *Contribution à l'étude des rapports villes/campagnes dans la région des plateaux au Togo*, Thèse de Doctorat de 3^{ème} Cycle, Université de Toulouse, Tome 3, 266 p.

Nyassogbo. L'urbanisation et son évolution au Togo. In : Cahiers d'outre-mer. N° 146 - 37^e année, Avril-juin 1984. pp.135-158.