COOPÉRER PAR-DELÀ LA FRONTIÈRE : DIAGNOSTIC TERRITORIAL ET CHOIX STRATÉGIQUES POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ESPACE TRANSFRONTALIER OUAKÉ-COPARGO-BINAH (BÉNIN-TOGO)

COOPERATING ACROSS THE BORDER: TERRITORIAL DIAGNOSIS AND STRATEGIC CHOICES FOR THE DEVELOPMENT OF THE OUAKÉ-COPARGO-BINAH CROSS-BORDER AREA (BENIN–TOGO)

Youssoufou ADAM,
Assistant
Enseignant Permanent à l'Institut Universitaire Panafricain (IUP) de Porto-Novo, Bénin
Chercheur au Laboratoire de Géographie Rurale et d'Expertise Agricole (LaGREA)
Université d'Abomey-Calavi (UAC), Bénin
Enseignant Permanent à l'Institut Universitaire Panafricain (IUP) de Porto-Novo, Bénin
Agence Béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF)
E-mail : youfadam20@gmail.com

RÉSUMÉ
Les espaces frontaliers ouest-africains sont reconnus comme des territoires d'équilibre sécuritaire et de coopération. À cheval sur la frontière bénino-togolaise, entre la Donga et la Kara, l'espace Ouaké-Copargo-Binah illustre cette dynamique de coopération décentralisée. Elle est portée par le Programme Frontière de l'Union Africaine, l'Agence béninoise de Gestion intégrée des Espaces frontaliers (ABeGIEF) et la Commission Nationale des Frontières (CNF) du Togo.
Cet article vise à analyser les conditions de la coopération transfrontalière dans l'espace Ouaké-Copargo-Binah à partir d'un diagnostic territorial, en vue de l'identification de ses enjeux et de ses orientations stratégiques de développement
La démarche, mixte à dominante qualitative, associe une revue documentaire et des enquêtes de terrain conduites du 5 au 26 juin 2025 dans les arrondissements et cantons frontaliers auprès de 414 personnes (86,71 % d'hommes et 13,29 % de femmes), au moyen d'entretiens individuels et communautaires et d'observations directes. Les données ont été analysées selon le modèle Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM).
Les résultats révèlent un espace de 2 100,48 km² au potentiel biophysique favorable, mais entravé par une forte croissance démographique (4,33 % par an), des migrations mal maîtrisées, une économie primaire peu diversifiée et l'absence de coopération formalisée entre les collectivités des deux rives. Dix enjeux de développement sont identifiés et une vision à l'horizon 2028 est déclinée en quatre orientations stratégiques : aménagement de l'espace et protection de l'environnement, modernisation des infrastructures et dynamisation économique, accès aux services essentiels, et renforcement de la gouvernance transfrontalière.
La structuration durable de l'espace Ouaké-Copargo-Binah suppose la formalisation rapide du Groupement Local de Coopération Transfrontalière et l'adossement du futur Plan Transfrontalier de Développement Local à une gouvernance véritablement partagée entre les collectivités territoriales béninoises et togolaises, seule à même de transformer un potentiel territorial resté jusqu'ici largement sous-exploité en dynamique effective d'intégration régionale.
Mots-clés : coopération transfrontalière, diagnostic territorial, Ouaké-Copargo-Binah, Bénin-Togo.

Abstract
West African border areas are recognised as territories of security balance and cooperation. Straddling the Benin–Togo border, between Donga (Benin) and Kara (Togo), the Ouaké-Copargo-Binah area illustrates this dynamic of decentralised cooperation. It is driven by the African Union Border Programme, the Beninese Agency for the Integrated Management of Border Areas (ABeGIEF) and Togo's National Borders Commission (CNF).

This article aims to analyse the conditions of cross-border cooperation in the Ouaké-Copargo-Binah area through a territorial diagnosis, with a view to identifying its challenges and strategic development orientations.
The mixed-methods approach, predominantly qualitative, combines a literature review with field surveys conducted from 5 to 26 June 2025 in the border arrondissements and cantons among 414 respondents (86.71% men and 13.29% women), using individual and community interviews and direct observation. Data were analysed using the Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) model.
The results reveal an area of 2,100.48 km² with favourable biophysical potential, but constrained by high population growth (4.33% per year), poorly managed migration, a weakly diversified primary economy and the absence of formalised cooperation between local authorities on both sides of the border. Ten development challenges are identified, and a vision for 2028 is set out in four strategic orientations: spatial planning and environmental protection; infrastructure modernisation and economic stimulation; access to essential services; and strengthening of cross-border governance.
The sustainable structuring of the Ouaké-Copargo-Binah area requires the swift formalisation of the Local Cross-Border Cooperation Grouping and the anchoring of the future Cross-Border Local Development Plan in genuinely shared governance between Beninese and Togolese local authorities. Only such governance can turn a territorial potential that has so far remained largely underexploited into an effective dynamic of regional integration.
Keywords: cross-border cooperation, territorial diagnosis, Ouaké-Copargo-Binah, Benin–Togo.

Introduction

Les défis contemporains du développement territorial imposent une coopération toujours plus étroite entre collectivités territoriales, en particulier dans les espaces frontaliers qui, pendant longtemps, sont demeurés à la marge des politiques nationales d'aménagement alors même qu'ils jouent un rôle déterminant dans l'équilibre sécuritaire et le développement durable des régions qu'ils bordent (ENDA DIAPOL, 2007, p19). Ces espaces cristallisent en effet des enjeux considérables, qui vont de la sécurité humaine à la prévention de l'extrémisme violent, en passant par la dégradation des ressources naturelles, les changements climatiques, l'emploi des jeunes et des femmes, et la qualité de la gouvernance locale (L. MEDINA et M. M. DIALLO, 2020, p17).

À l'échelle continentale, l'Union africaine, à travers son Programme Frontière (PFUA), accompagne les États membres dans la mise en œuvre de politiques nationales de développement des espaces frontaliers (Union africaine, Commission de l'Union africaine / Département Paix et Sécurité, 2007), relayées par des institutions sous-régionales telles que la CEDEAO et l'UEMOA, et par des agences nationales spécialisées, l'Agence béninoise de Gestion Intégrée des Espaces Frontaliers (ABeGIEF) au Bénin, la Commission Nationale des Frontières (CNF) au Togo. C'est dans ce cadre que le Bénin et le Togo, parallèlement à leurs travaux de délimitation et de démarcation de leur frontière commune, ont engagé une dynamique de coopération transfrontalière destinée à consolider leurs relations séculaires de bon voisinage et à promouvoir le développement conjoint des territoires limitrophes.

L'espace Ouaké-Copargo-Binah, qui réunit les communes béninoises de Ouaké et de Copargo et les communes togolaises de Binah1 et de Binah2, s'inscrit pleinement dans cette dynamique (Ministère de l'Administration Territoriale, de la Gouvernance Locale et des Affaires Coutumières du Togo [MATGLAC], 2026 p20). Le détournement récent du trafic routier de l'axe Porga-Fada N'Gourma vers les postes frontaliers de Sonaholou et de Kémérida, conjugué à la recrudescence de l'extrémisme violent dans les régions voisines du Burkina Faso et à la persistance d'une pauvreté endémique, confère à cet espace un intérêt renouvelé pour l'action publique et justifie la conduite d'une étude diagnostique préalable à la mise en place d'un Groupement Local de Coopération Transfrontalière (GLCT) — instrument juridique dont les modalités de constitution s'inspirent de l'accord de Karlsruhe

(1996) et qui a depuis été adapté à plusieurs espaces frontaliers ouest-africains (Kossi-Tominian, Dendi-Ganda, Kénédougou) (L. MEDINA et M. M. DIALLO, 2020, p6).

Le présent article analyse les conditions de la coopération transfrontalière dans l'espace Ouaké-Copargo-Binah à partir d'un diagnostic territorial, en vue de l'identification de ses enjeux et de ses orientations stratégiques de développement.

L'article s'organise en trois parties. La première précise le cadre conceptuel et la démarche méthodologique de l'étude. La deuxième restitue les principaux résultats du diagnostic territorial, socio-économique et institutionnel. La troisième discute les enjeux de développement identifiés et présente la vision et les orientations stratégiques retenues pour le futur Plan Transfrontalier de Développement Local.

1. Outils et méthodes

1.1. Cadre conceptuel

La notion de coopération transfrontalière, telle que définie par le Programme Frontière de l'Union africaine, désigne tout acte ou toute politique visant à promouvoir et à renforcer les relations de bon voisinage entre communautés frontalières, collectivités et administrations territoriales relevant de deux ou plusieurs États, y compris la conclusion d'accords utiles à cette fin. Pour la Commission Opérationnelle Transfrontalière (2020), cette coopération correspond aux relations de voisinage qu'entretiennent les collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière ; elle est facultative, d'initiative locale, et représente une modalité d'exercice de compétences déjà détenues par ces collectivités plutôt qu'une compétence supplémentaire.

L'espace transfrontalier, quant à lui, désigne une zone qui s'étend de part et d'autre d'une frontière d'État, espace d'échanges et de contacts mais aussi de différences issues de l'appartenance à deux territoires juxtaposés (B. STARY, 1998, p118 ; M. PICOUET et J-P. RENARD, 2007, p134). Dans le cadre de la présente étude, il correspond à l'espace situé à cheval sur la frontière Bénin-Togo, regroupant les communes de Ouaké et de Copargo côté béninois, et les communes de Binah1 et de Binah2 côté togolais. La gouvernance de cet espace renvoie à la définition proposée par Decoster, pour qui la gouvernance locale constitue « un système décisionnel partenarial non hiérarchisé », exercé comme une capacité collective des acteurs publics, privés et associatifs à gérer les interdépendances du projet de développement local durable de leur territoire.

1.2. Cadre de l'étude

Le milieu d'étude couvre une superficie de 2 100,48 km², à cheval entre la République du Bénin et la République togolaise, entre 9°29' et 10°00' de latitude nord et 1°10' et 1°41' de longitude est. Il est borné au nord par les communes de Kouandé et de Natitingou, au sud par la commune de Bassila et la préfecture d'Assoli, à l'est par la commune de Djougou et à l'ouest par les préfectures de Doufelgou et de la Kozah. Sur le plan administratif, il est localisé au nord-ouest du département de la Donga, côté béninois, et à l'est de la région de la Kara, côté togolais.

Côté béninois, l'espace intègre les arrondissements frontaliers d'Anandana pour la commune de Copargo, et de Badjoudè, Komdé, Ouaké centre, Sèmèrè1, Sèmèrè2 et Tchalinga pour la commune de Ouaké — l'intégralité des six arrondissements de cette dernière commune étant frontalière au Togo. Côté togolais, il correspond à la préfecture de la Binah, avec les communes de Binah1 (localités de Pagouda, Sola, Boufalé) et de Binah2 (localités de Kétao, Kémérida, Sirka). Ces collectivités territoriales sont administrées, au Bénin, par des maires, des chefs d'arrondissement et des chefs de village, et au Togo, par un préfet, des maires et des chefs de canton (figure 1).

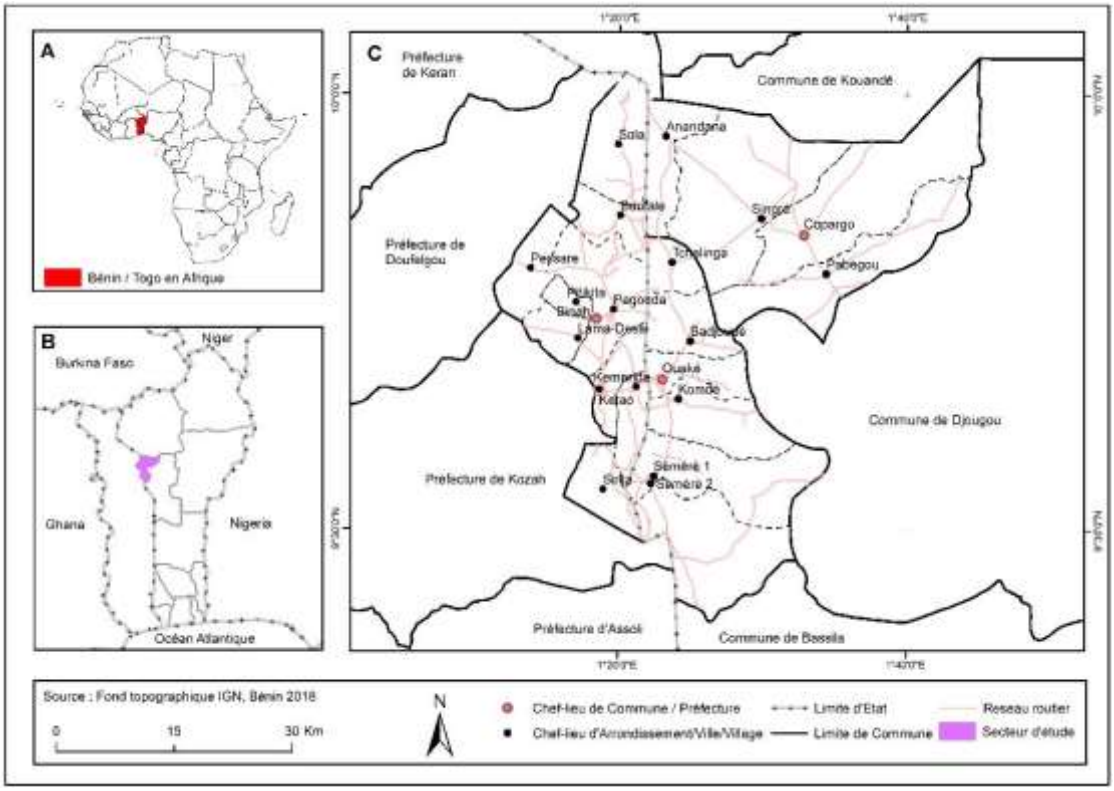


Figure 1 : localisation du milieu d'étude

1.3. Approche méthodologique

L'approche adoptée est mixte, à dominante qualitative : elle associe des données qualitatives issues d'entretiens et d'observations à des données quantitatives d'ordre démographique et socio-économique.

La collecte des données a mobilisé deux niveaux complémentaires. La revue documentaire, conduite tout au long des travaux de terrain, a permis d'explorer les travaux disponibles sur les questions frontalières et sur la planification territoriale et le développement local, à partir des salles de documentation des mairies de Ouaké, de Copargo, de Binah1 et de Binah2, des préfectures de Djougou et de la Binah, de l'ABeGIEF, des ministères béninois et togolais en charge de la décentralisation et de la sécurité, ainsi que des Plans de Développement Communal de chaque collectivité. Les enquêtes de terrain ont combiné observations directes des mouvements de population, de la qualité des infrastructures et des activités économiques, et entretiens individuels et communautaires structurés par une fiche thématique. Le tableau 1 récapitule les localités parcourues.

Tableau 1 : Localités parcourues

Pays	Commune / préfecture	Arrondissements / cantons parcourus
Bénin	**Copargo**	Anandana
Bénin	**Ouaké**	Badjoudè, Komdé, Tchalinga, Ouaké, Sèmèrè1, Sèmèrè2
Togo	**Binah1**	Pagouda, Solla, Boufalé
Togo	**Binah2**	Kétao, Kémérida, Sirka

Source : Enquêtes de terrain, 2025

Au total, les enquêtes de terrain ont mobilisé 414 personnes après saturation et la triangulation des données au niveau des principales cibles rencontrées. On note une participation de 86,71 % d'hommes contre 13,29 % de femmes ; la représentativité féminine la plus élevée ayant été observée à Anandana avec 39,13 % de participantes aux consultations individuelles et communautaires. Les principales cibles enquêtées ont été les chefs religieux et traditionnels, les associations de développement et de jeunes, les groupements de femmes, les éleveurs, les agriculteurs, les artisans, les transporteurs, les commerçants, la société civile organisée, les élus locaux, les services techniques des mairies et les services déconcentrés de l'administration centrale des deux pays.

Le traitement et l'analyse des résultats ont reposé sur le modèle des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces (FFOM), appliqué à chacun des domaines diagnostiqués, complété par une grille de priorisation des domaines d'intervention distinguant quatre niveaux : absence de priorité, priorité à long terme, priorité à moyen terme et priorité à court terme.

2. RÉSULTATS

2.1. Un potentiel biophysique favorable mais une organisation territoriale fragmentée

Le milieu d'étude se caractérise par un relief peu accidenté, composé d'un plateau incliné d'est en ouest et d'une plaine bénino-togolaise parsemée de collines et de monts dans sa partie méridionale, d'altitude moyenne de 435 mètres. Ce complexe morphologique définit un réseau hydrographique dense, dont les principales rivières — Kara, Binao, Kanandja — alimentent un potentiel hydroagricole partagé par l'ensemble de la communauté transfrontalière, complété par quelques retenues d'eau à vocation agropastorale.

Le climat, de type soudanien-guinéen humide à régime bimodal, se caractérise par six mois pluvieux en moyenne, pour des hauteurs de pluie comprises entre 1 000 et 1 650 millimètres, qui arrosent une mosaïque de sols ferrugineux tropicaux peu lessivés, de sols ferralitiques et de vertisols. Ces aptitudes pédologiques soutiennent un couvert végétal encore relativement dense par endroits, avec la présence de formations reliques telles que la forêt communautaire de Salangawa et la forêt classée de Sirka, abritant des espèces ligneuses à haute valeur culturelle, médicinale et économique (Adansonia digitata, Ceiba pentandra, Vitellaria paradoxa, Parkia biglobosa, Tectona grandis, Anacardium occidentale), ainsi qu'une diversité faunistique aujourd'hui menacée par la pression anthropique croissante.

Sur le plan de l'organisation territoriale, l'espace se caractérise par une gouvernance à quatre têtes, réparties entre deux régimes administratifs distincts : au Bénin, la commune, dirigée par un maire élu, structurée en arrondissements dirigés par des chefs d'arrondissement et en villages dirigés par des chefs de village ; au Togo, la préfecture, dirigée par un préfet nommé, structurée en communes dirigées par des maires et en cantons dirigés par des chefs de canton. Cette dualité institutionnelle, qui reflète des trajectoires nationales de décentralisation sensiblement différentes, constitue l'un des défis centraux de toute tentative de gouvernance transfrontalière partagée.

2.2. Une organisation sociale diversifiée mais fragilisée par une démographie galopante

Le peuplement de l'espace d'étude est très ancien et présente une diversité socioculturelle marquée. Le groupe kabiyè, dont les origines lointaines demeurent mal connues, constitue le socle démographique majoritaire ; les Lokpa de la partie béninoise en sont une ramification, poussée vers l'ouest sous la pression des guerriers bariba au XVIIIe siècle pour s'installer à Kétao, Kémérida et Sirka. Les Sola et apparentés (Lama, Boufalé), originaires du Bénin, dominent dans l'arrondissement d'Anandana et la commune de Binah1, tandis que les Foodo, présents à Sèmèrè1 et Sèmèrè2, sont issus d'un groupe kwa installé au Bénin depuis le Ghana suite aux mouvements du commerce de la kola au IVe siècle. L'ensemble de ces groupes autochtones représente environ 81 % de la population totale, les 19 % restants étant composés

de Yom, Otammari, Bariba, Nagots, Zerma, Tem, Dendi et Tchamba. Sur le plan religieux, les religions endogènes demeurent majoritaires avec environ 41,47 % d'adeptes, suivies de l'islam (38,26 %) et des confessions chrétiennes (20,27 %).

Cette diversité sociale s'inscrit dans un contexte démographique particulièrement dynamique. La population du milieu d'étude, estimée à 105 490 habitants en 2022, pourrait atteindre 156 125 habitants en 2032, soit une progression de 48 % en dix ans portée par un taux d'accroissement intercensitaire moyen de 4,33 %. La densité de population, de 50,22 habitants au kilomètre carré en 2022, atteindrait ainsi 74,33 habitants au kilomètre carré en 2032, avec des répercussions prévisibles sur la disponibilité de terres agricoles déjà marquées par une dégradation avancée. La commune de Ouaké, dont l'intégralité des six arrondissements est frontalière au Togo, concentre l'essentiel de cet effectif, tandis que l'arrondissement d'Anandana, seul arrondissement frontalier de la commune de Copargo, présente un poids démographique nettement plus modeste (figure 2).

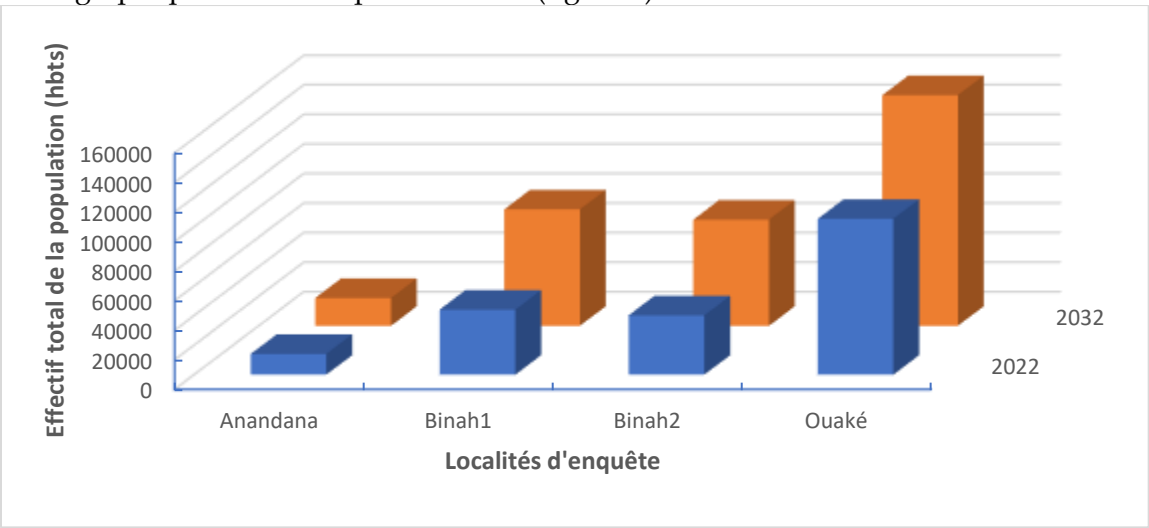


Figure 2 : Dynamique démographique dans le milieu d'étude
Source : Enquêtes de terrain, 2025

Les phénomènes migratoires qui traversent cet espace remontent aux périodes précoloniale et postcoloniale et prennent d'abord la forme d'une migration rurale-rurale, en direction du centre et du sud du Togo ainsi que des départements du Borgou, des Collines et de la Donga au Bénin, mais aussi vers les États du sud-ouest du Nigéria (Oyo et Ogoun), qui accueillent des colons agricoles issus de la zone d'étude. À ces migrations agricoles anciennes s'ajoute, plus récemment, un exode rural massif de la jeunesse déscolarisée vers les centres urbains de la sous-région, alimenté par le manque d'emploi décent, la baisse de fertilité des terres cultivables et l'absence de politique durable d'insertion professionnelle.

2.3. Un rayonnement économique incertain et un emploi précaire

Le secteur primaire domine très largement l'économie locale, employant plus de 75 % de la population active. La production végétale associe cultures vivrières (maïs, riz, sorgho, mil, arachide, manioc, igname) et cultures de rente (coton, soja, anacarde), tandis que la production maraîchère, disponible en toute saison, connaît un développement notable. L'élevage, dominé par les ruminants et la volaille, demeure à un stade largement traditionnel, et les activités halieutiques restent secondaires en raison du manque de ressources hydrologiques permanentes. Le secteur de la transformation, encore artisanal, se limite pour l'essentiel à la transformation du soja, en l'absence de tout complexe industriel susceptible d'absorber la main-d'œuvre locale disponible.

Le rayonnement économique de l'espace repose largement sur deux grands marchés internationaux, celui de Kétao au Togo et celui de Kassoua au Bénin, ce dernier constituant un

pôle d'échange de rayonnement sous-régional pour les produits manufacturés en provenance de Lomé et du Ghana. Le report du trafic routier vers les postes frontaliers de Sonaholou et de Kémérida, consécutif à la montée de l'extrémisme violent dans la région de Fada au Burkina Faso, confère à ces postes un regain d'intérêt stratégique pour les deux États. Les activités touristiques, en dépit d'un patrimoine culturel riche — la fête de la chicotte « Kamou » à Ouaké, la fête d'initiation et des moissons kabiyè « Sinkaring » dans la Binah — demeurent embryonnaires, de même que le potentiel minier, mal exploité, et les activités sportives et de loisir, quasi absentes de toute politique locale de promotion.

L'emploi, largement dépendant de cette dynamique économique peu diversifiée, demeure une denrée rare et précaire, créée de façon circonstancielle, principalement dans le commerce et le transport. Le secteur agricole, pourtant dominant, souffre paradoxalement d'un déficit croissant de main-d'œuvre, la jeunesse rurale migrant vers des horizons jugés plus lucratifs — une tendance qui, si elle se poursuit sans stratégie de maintien de la main-d'œuvre agricole, expose le territoire à un risque d'insécurité alimentaire. La participation économique des femmes, bien que notable dans l'artisanat, le commerce et le maraîchage, demeure peu productive, faute d'autonomisation foncière suffisante.

Sur le plan financier, l'espace bénéficie de la présence de services financiers décentralisés — caisses d'épargne et de crédit, institutions de microfinance — dont la couverture demeure cependant inégale entre les différentes localités et insuffisante au regard des besoins de financement des activités génératrices de revenus, en particulier pour les femmes et les jeunes en quête d'insertion économique. La diaspora issue de cet espace, installée notamment au Nigéria, au Ghana et dans les grands centres urbains de la sous-région, constitue à cet égard une opportunité de mobilisation de ressources financières encore largement inexploitée, faute de dispositifs structurés de captation de l'épargne des migrants au bénéfice des collectivités d'origine.

2.4. Infrastructures embryonnaires et sécurité sous tension

Les infrastructures socio-communautaires de l'espace transfrontalier demeurent, dans l'ensemble, vétustes, peu compétitives, insuffisantes et parfois inadaptées. Les infrastructures sanitaires — unités villageoises de santé, centres de santé d'arrondissement et communaux, unités de soins périphériques, centre hospitalier préfectoral de Pagouda — présentent un niveau d'équipement si limité que les évacuations sanitaires vers le centre hospitalier universitaire de Kara (29 kilomètres en moyenne) ou vers le centre hospitalier départemental de la Donga à Djougou (35 kilomètres en moyenne) demeurent fréquentes. Les infrastructures d'action sociale, hydrauliques, scolaires, marchandes, sportives et de communication accusent des retards comparables, la route nationale inter-États RNIE n°6 et la route nationale N16 (Kara-Kémérida-frontière du Bénin) demeurant les seuls axes structurants d'envergure.

Le dispositif sécuritaire repose sur une forte présence de forces de défense et de sécurité — commissariats spéciaux des frontières, Unités Spéciales de Surveillance des Frontières (USSF), commissariats communaux et d'arrondissement — qui rassurent la mobilité des personnes et des biens et favorisent la dynamique économique locale. Cette présence sécuritaire n'immunise cependant pas l'espace contre le phénomène sous-régional d'insécurité, du fait de sa proximité avec le département de l'Atacora, au Bénin, et la région des Savanes, au Togo, déjà confrontés à une insécurité généralisée.

Ce constat rejoint, du reste, les observations faites plus à l'est, dans les communes frontalières du Borgou telles que Nikki et Pèrèrè, où la même dynamique de contagion sécuritaire depuis le Sahel façonne désormais les conditions de vie des populations frontalières (Abou Moumouni, 2023). Il souligne que la sécurisation de l'ensemble de la bande frontalière septentrionale du Bénin, de l'Atacora au Borgou, ne peut être pensée commune par commune, mais appelle une approche régionale intégrée, dans laquelle la coopération transfrontalière

avec les collectivités togolaises voisines constitue un maillon indispensable, au même titre que la coopération avec les collectivités nigérianes plus à l'est.

2.5. Une coopération décentralisée encore embryonnaire et des préoccupations convergentes

Sur le plan de la coopération décentralisée, l'espace d'étude présente un déficit structurel de formalisation. Les communes de Ouaké et de Copargo ne coopèrent, à ce jour, qu'à travers leur adhésion à l'Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD) et à l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ; côté togolais, la Faîtière des Communes du Togo (FCT) joue un rôle comparable à l'échelle nationale et internationale. Aucune coopération décentralisée formalisée n'existe cependant, à ce stade, entre les collectivités territoriales de part et d'autre de la frontière — un vide institutionnel que le futur Groupement Local de Coopération Transfrontalière est précisément appelé à combler. Des coopérations décentralisées existent en revanche avec des partenaires extérieurs à l'espace, à l'image du jumelage entre la commune de Copargo et la ville de Losheim am See, en Sarre (Allemagne), ou du protocole d'accord signé entre la commune de Ouaké et la ville de Malabo.

La consultation des acteurs de terrain a permis de dresser un état des lieux convergent des difficultés rencontrées et des besoins exprimés de part et d'autre de la frontière. Parmi les difficultés les plus fréquemment évoquées figurent les entraves à la mobilité des personnes et des biens, l'interdiction des produits manufacturés en provenance du Togo, l'absence de cantines scolaires côté togolais, le désenclavement encore incomplet des villages frontaliers, le déficit de collaboration entre populations et forces de défense et de sécurité, les difficultés de reconnaissance de la limite frontalière malgré les opérations de démarcation en cours, la persistance des conflits fonciers, l'installation de postes de police sur le no man's land — facteur aggravant du rançonnement —, les conflits entre agriculteurs et éleveurs transhumants, les problèmes de vaccination du cheptel, la pollution des retenues d'eau par le bétail, ou encore les traitements jugés ethnocentristes dans certaines formations sanitaires béninoises.

En miroir de ces difficultés, les besoins exprimés couvrent un large spectre : accès à l'eau potable, subvention et équipement des artisans, mise en place d'une faîtière transfrontalière des artisans, valorisation des bas-fonds pour la production maraîchère, renforcement de la cohésion sociale entre villages frontaliers, construction d'ouvrages d'assainissement, lutte efficace contre le rançonnement, harmonisation des types de vaccins, création d'un poste de contrôle juxtaposé, renforcement des capacités opérationnelles des douanes et de la police, construction et équipement de centres de jeunesse et de formation professionnelle à Sirka et à Tchalinga, construction de magasins de stockage, financement des activités génératrices de revenus des femmes, sensibilisation à la citoyenneté et à la détention de pièces d'identité, construction de marchés à bétail et de barrages agropastoraux, développement de sites maraîchers, construction d'un pont sur la rivière Kara pour désenclaver le canton de Sirka et la préfecture d'Assoli, et modernisation générale des infrastructures existantes.

2.6. Synthèse du diagnostic selon le modèle FFOM

L'analyse croisée des données documentaires et de terrain a été synthétisée selon le modèle des Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces, dont le tableau 2 restitue les principaux éléments.

Tableau 2 : Principaux éléments croisés des données documentaires et de terrain

FORCES	FAIBLESSES
Milieu physique favorable à l'implantation d'infrastructures ; homogénéité socioculturelle ; présence des marchés de	Mauvaise gestion du potentiel biophysique et humain ; insuffisance de l'accompagnement de l'État sur plusieurs

FORCES	FAIBLESSES
Kassoua et de Kétao ; existence de services financiers décentralisés ; existence de postes frontaliers ; présence de PDC dans chaque commune	plans ; insuffisance des infrastructures économiques et sociocommunautaires ; incivisme fiscal ; faible collaboration des populations avec les forces de défense et de sécurité
OPPORTUNITÉS	**MENACES**
Présence de projets/programmes étatiques (ProDIJ, COSO, ANADEB, PASA, FACT, PNGIEF) ; forte présence d'institutions étatiques et non étatiques (UNICEF, Plan Bénin, Plan Togo, CARE International) ; situation géographique de l'espace frontalier ; proximité de pôles économiques et industriels du nord du Togo (Cinkassé, Kara) ; diaspora	Changements climatiques et désertification ; forte dégradation des ressources naturelles ; indisponibilité des intrants agricoles ; trafic des jeunes ; transhumance transfrontalière ; menaces terroristes dans l'Atacora et la région des Savanes

Source : Enquêtes de terrain, 2025

Cette synthèse fait apparaître un espace dont les atouts biophysiques, socioculturels et économiques — homogénéité socioculturelle relative, présence de grands marchés transfrontaliers, existence de services financiers décentralisés — sont contrariés par une gouvernance encore faiblement structurée à l'échelle transfrontalière, une insuffisance chronique de l'accompagnement étatique et un déficit d'infrastructures économiques et sociocommunautaires. Les opportunités identifiées, en particulier la présence de nombreux projets et programmes étatiques et la proximité de pôles économiques et industriels du nord du Togo, offrent cependant des leviers concrets de valorisation, à condition que les menaces qui pèsent sur l'espace — dégradation accélérée des ressources naturelles, changements climatiques, trafic des jeunes, menaces terroristes en provenance des régions limitrophes — soient traitées avec la détermination requise.

3. DISCUSSION

L'analyse croisée des données documentaires et de terrain, dégage dix enjeux structurants pour l'espace Ouaké-Copargo-Binah. Le premier, transversal, tient à la paix, à la sécurité et à la stabilité, face à la recrudescence du grand banditisme et de l'extrémisme violent venus des régions limitrophes du Burkina Faso (W. ASSANVO, E. J. ABATAN et M. MATONGBADA, 2021, p2 ; Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, 2022, p. 12). Viennent ensuite la sauvegarde des identités culturelles transfrontalières ; la maîtrise des flux migratoires, entre libre circulation et lutte contre l'immigration clandestine ; et la gestion durable des ressources naturelles partagées, souvent à l'origine de conflits communautaires (ENDA DIAPOL, 2007, p49). La maîtrise du foncier, cinquième enjeu, est particulièrement sensible depuis que la démarcation de la frontière a intensifié les pertes de terres de part et d'autre ; elle appelle la mise en cohérence des schémas d'aménagement des deux pays avec le Schéma de Développement de l'Espace Régional de l'UEMOA (Commission de l'UEMOA, 2020, p17). La décentralisation, l'emploi des jeunes et des femmes, le développement socio-économique et sanitaire, ainsi que l'éducation technique et professionnelle complètent cette hiérarchie, la coopération transfrontalière constituant la clé de voûte d'enjeux étroitement interdépendants (J.O. IGUE et K. ZINSOU-KLASSOU, 2010, p35). Cette hiérarchisation invite à nuancer une lecture sectorielle des besoins exprimés lors des consultations : l'absence de poste de contrôle juxtaposé, par exemple, renvoie moins à un déficit d'équipement qu'à une coopération douanière encore peu structurée.

Sur cette base, une vision de développement a été formulée collectivement avec les acteurs locaux : « à l'horizon 2028, l'espace Ouaké-Copargo-Binah est une communauté transfrontalière solidairement organisée, dotée d'infrastructures socio-collectives adéquates et offrant des opportunités d'emplois et d'activités génératrices de revenus, dans un environnement durable et apaisé ». Sa réalisation s'adosse à neuf principes directeurs — cohésion et inclusion sociales, participation, transparence, subsidiarité, équité et genre, cohérence avec les orientations supérieures, gestion axée sur les résultats et durabilité — dont l'architecture, classique dans l'ingénierie des plans de développement local, prend un relief particulier ici : chacun doit être décliné et négocié simultanément dans deux systèmes administratifs et juridiques distincts, ce qui justifie l'attention accordée à la gouvernance transfrontalière elle-même (L. MEDINA et M. M. DIALLO, 2020, p15).

CONCLUSION

Le diagnostic territorial de l'espace transfrontalier Ouaké-Copargo-Binah révèle un territoire au potentiel biophysique, humain et économique réel, mais dont la valorisation demeure entravée par une gouvernance transfrontalière encore embryonnaire, un déficit chronique d'infrastructures structurantes et une pression démographique et migratoire appelée à s'intensifier au cours de la prochaine décennie. Loin de se limiter à un simple inventaire de contraintes, cette étude met en évidence un espace dont les populations, laborieuses et attachées à leurs activités agricoles, bénéficient de la clémence relative du milieu naturel, mais manquent d'un accompagnement institutionnel à la hauteur de leurs besoins.

Les dix enjeux de développement identifiés, la vision partagée à l'horizon 2028 et les quatre orientations stratégiques qui en découlent constituent le socle sur lequel devra désormais s'appuyer le Groupement Local de Coopération Transfrontalière Ouaké-Binah pour élaborer et mettre en œuvre son Plan Transfrontalier de Développement Local. La réussite de ce processus suppose une participation effective et continue des populations locales, du pouvoir local et des partenaires techniques et financiers, mais elle suppose surtout que la coopération transfrontalière cesse d'être un principe déclaratif pour devenir une pratique institutionnelle réellement partagée entre les collectivités territoriales béninoises et togolaises.

Cette étude gagnerait à être complétée par une évaluation de la faisabilité institutionnelle et financière de chacune des quatre orientations stratégiques retenues, ainsi que par une analyse comparative avec d'autres expériences de Groupements Locaux de Coopération Transfrontalière déjà engagées ailleurs le long des frontières béninoises, qui permettrait d'identifier les conditions de succès et les écueils à éviter dans la structuration durable de l'espace Ouaké-Copargo-Binah.

Au-delà de son objet propre, cette étude illustre plus largement la fécondité d'une approche diagnostique conjointe, associant dès l'amont les collectivités territoriales de part et d'autre d'une frontière internationale, pour la conception d'outils de planification partagés. À l'heure où la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf) et les grands projets d'intégration régionale portés par la CEDEAO et l'UEMOA appellent à une fluidification croissante des échanges entre États voisins, les espaces transfrontaliers tels que Ouaké-Copargo-Binah constituent des laboratoires privilégiés d'une intégration régionale qui se construit d'abord par le bas, au plus près des besoins et des pratiques quotidiennes des populations frontalières.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABOU MOUMOUNI Issifou, 2023, « *Cartographie des espaces de dialogue et analyse des parties prenantes dans les communes de Nikki et de Pèrèrè* », Rapport provisoire, Projet SINA-SERU, Consortium ABeGIEF/Maison de la Société Civile, Parakou, 32 p.

ASSANVO William, ABATAN Ella Jeannine, MATONGBADA Michaël, 2021, « *La prévention du terrorisme au Bénin et au Togo doit être fondée sur des données probantes* », ISS Africa, Institut

d'études de sécurité, Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, le Sahel et le bassin du lac Tchad.

BARBIER Jean-Claude, 1990, « *Ssola, Sola et Solla au nord-est du pays kabyè : quelques précisions sur des populations méconnues du Togo* », ORSTOM, Paris, 15 p.

Commission de l'UEMOA, 2020, « Schéma de Développement de l'Espace Régional (SDER) 2021-2040 », décision n°05/2020/CM/UEMOA du 28 septembre 2020.

Commission Opérationnelle Transfrontalière, 2020, « *Guide de la coopération transfrontalière en Afrique de l'Ouest* », Union Africaine / Programme Frontière de l'Union Africaine, Addis-Abeba, 44 p.

DECOSTER Dominique-Paule, 2011, « *La gouvernance territoriale : concepts et pratiques* », Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 210 p.

ENDA DIAPOL, 2007, « *Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest. Analyse des potentiels d'intégration de trois « pays frontières » en Afrique de l'Ouest* », Ottawa/Dakar/Paris, CRDI/ENDA DIAPOL/Karthala, 219 p.

Équipe de consultants ABeGIEF/GIZ, 2023, « *Rapport de l'atelier diagnostic et d'élaboration du Plan Transfrontalier de Développement Local (PTDL) du GLCT Ouaké-Copargo-Binah* », Rapport provisoire, Programme Frontière de l'Union Africaine, Djougou, 29 p.

Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix 2022, « *Évaluation finale du projet d'appui à la prévention des conflits et de l'extrémisme violent dans les zones frontalières du Bénin, du Burkina Faso et du Togo* », New York, PBF ; 78p

IGUÉ John Ogoushola. 1983, « *L'officiel, le parallèle et le clandestin. Commerce et intégration en Afrique de l'Ouest* », Politique africaine, n°9, Paris, Karthala, pp. 29-51.

IGUÉ John Ogoushola. (1983), « *L'officiel, le parallèle et le clandestin. Commerce et intégration en Afrique de l'Ouest* », Politique africaine, n°9, Paris, Karthala, pp. 29-51.

IGUÉ John Ogoushola., ZINSOU-KLASSOU Kossiwa (dir.), 2010, « *Frontières, espaces de développement partagé* », Paris, Karthala.

KADANGA Kodjona, 2006, « *Historiographie du pays kabyè : état des lieux et approche critique* », Revue du CAMES, Nouvelle Série B, 007 (2), pp. 55-66.

MEDINA Lucile, DIALLO Mouhamadou Moustapha, 2020, « *Les coopérations transfrontalières comme outils d'intégration régionale : analyse croisée dans les Suds (Amérique centrale, Afrique de l'Ouest)* », Belgeo, n°4, DOI : 10.4000/belgeo.43693.

MEDINA Lucile, DIALLO Mouhamadou Moustapha, 2020, « *Les coopérations transfrontalières comme outils d'intégration régionale : analyse croisée dans les Suds (Amérique centrale, Afrique de l'Ouest)* », Belgeo, n°4, DOI : 10.4000/belgeo.43693.

Ministère de l'Administration Territoriale, de la Gouvernance Locale et des Affaires Coutumières du Togo [MATGLAC], 2026, « *Coopération transfrontalière : le Bénin et le Togo accélèrent l'opérationnalisation du GLCT* », URL : www.territoire.gouv.tg.

PICOUET Michel, RENARD Jean-Pierre, 2007, « *Les frontières mouvantes de l'Afrique* », in Renard J.-P. (dir.), « *Le géographe et les frontières* », L'Harmattan, Paris, pp. 121-140.

RICHARD Sophie, RIEU Thierry, 2008, « *Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France* », AgroParisTech, UMR G-EAU, Montpellier, 15 p.

STARY Bruno, 1998, « *Espaces transfrontaliers et coopération décentralisée en Europe* », Revue Géographique de l'Est, 38 (3), pp. 211-224.

Union africaine, Commission de l'Union africaine / Département Paix et Sécurité, 2007, « *Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union africaine (PFUA) et ses modalités de mise en œuvre* », adoptée à Addis-Abeba le 7 juin 2007, entérinée par le Conseil exécutif de l'UA à Accra (25-29 juin 2007).