

Rapport de la Mission Exploratoire relative aux Politiques de Migration et Développement de la République du Togo



Elizabeth Adjei
Emmanuel Mayer

-
Mai 2013



Ce projet est financé
par l'Union Européenne



ICMPD

International Centre for
Migration Policy Development
This project is implemented by ICMPD



TABLE DES MATIÈRES

1.1	CARACTÉRISTIQUES ET OBJECTIFS DE LA MISSION	3
1.2	Résumé des analyses et de conclusions de la mission	4
2.	ANALYSE DE LA SITUATION INSTITUTIONNELLE ET DES CADRES POLITIQUES RELATIFS À LA GESTION DES QUESTIONS DE MIGRATION ET DÉVELOPPEMENT	6
1.3	Introduction	6
1.4	Contexte	6
1.5	Principaux résultats	8
1.6	Mécanismes existants	8
1.7	Défis sur le plan politique	9
1.7.1	Transfert de fonds des migrants	10
1.7.2	Participation de la diaspora	11
1.7.3	Fuite des cerveaux	12
1.7.4	Genre et migration	13
1.8	Lacunes institutionnelles	14
1.8.1	Données	14
1.8.2	Capacités nationales et expertise	14
1.8.3	Coordination institutionnelle	15
3.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	16
1.9	Prendre en compte dès à présent deux difficultés importantes	16
1.9.1	Clarifier le cadre politique	16
1.9.2	Un préalable qui ne doit pas constituer un frein : améliorer la connaissance des phénomènes migratoires	17
1.10	Une stratégie nationale de migration et développement véritablement globale mais reposant sur quelques priorités opérationnelles	18
1.10.1	Tenir compte de l'ensemble des dimensions de la migration	18
1.10.2	Intégrer les contraintes techniques et financières : formuler des priorités et fixer des objectifs réalistes	18
1.11	Adopter une gouvernance adaptée	19
1.11.1	Clarifier le portage institutionnel	19
1.11.2	Mettre en place un groupe de travail migration et développement	20



1. Présentation de la Mission et de l'Action MIEUX au Togo

Cette mission exploratoire, réalisée avec le concours des autorités togolaises, et en particulier avec le soutien du Ministère du Plan et du Développement, constitue la première activité d'une action d'assistance technique de la facilité MIEUX (*Migration EU expertise*), financée par le programme thématique « Migration & Asile » de l'Union Européenne et mise en œuvre par l'organisation internationale ICMPD (*Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires*). La mise en œuvre de cette action a été décidée et approuvée par l'Union Européenne, sur la base d'une requête confirmée par le gouvernement togolais en Novembre 2012.

L'objectif global de cette Action est d'aider le Togo à réformer ses cadres institutionnels et politiques afin de renforcer le lien entre Migration et Développement socio-économique. Il s'agira pour cela d'apporter un soutien aux autorités Togolaises dans le processus de préparation de leur *Stratégie Nationale de Migration & Développement*. En complément, une assistance sera également apportée afin d'aider le Togo à mettre en place une méthodologie visant à mieux identifier leur diaspora et à mettre en place des actions ciblées à leur attention, en complément des actions déjà existante.

Il faut souligner que cette action est mise en œuvre en coordination avec une autre initiative MIEUX au Togo, axée elle sur la mise en place d'instruments de gestion de la mobilité internationale et sur la cadre politique de la migration de travail. Les deux actions devront être mise en œuvre de façon cohérente afin d'en maximiser l'impact positif sur la gouvernance générale des politiques migratoires au Togo.

Afin de faciliter le transfert de bonnes pratiques et de connaissances, deux experts principaux ont été sélectionnés pour assister les autorités togolaises dans leurs efforts pour renforcer leur gouvernance des politiques migratoires liées au développement. Il s'agit de *Mme Elizabeth Adjei*, Ancienne Directrice Générale du *Ghanian Immigration Service*, et Conseillère Internationale pour le *Forum Mondial pour la Migration et le Développement (GFMD)* ; et de *M. Emmanuel Mayer*, Chef du Pôle « Migration et Développement » du Ministère des Affaires Etrangères français. D'autres experts, européens ou africains, pourront être amenés à participer à des phases ultérieures de cette action.

1.1 Caractéristiques et objectifs de la mission

Les *objectifs de cette mission* étaient les suivants :

- Identifier les principaux acteurs, leur domaine de compétences et leurs capacités institutionnelles, qui devront ensuite participer à la rédaction d'un cadre stratégique national.



- Discuter en détail comment les questions liées aux migrations s'insèrent à l'heure actuelle dans leurs plans sectoriels de développement, et ce que serait leurs objectifs en terme de mise en œuvre de politiques publiques.
- Evaluer plus généralement le degré d'intégration des questions migratoires dans le plan générale de Développement (SCAPE – Stratégie de Croissance Accélérée pour la Promotion de l'Emploi).
- Améliorer la compréhension des mécanismes interinstitutionnels en place, ainsi que des canaux de dialogue avec la Société Civile, les associations de Diaspora, les organisations internationales et les autres bailleurs de fond actifs dans le domaine.

Cette mission exploratoire a été mise en œuvre du 13 au 15 avril 2013, sous la forme d'une série de rencontres bilatérales, à Lomé, avec les institutions et organisations suivantes :

- ✓ Ministère du Plan et du Développement (Direction de Politiques de Population/Unité de gestion et de coordination des programmes ; Direction Générale de la Statistique)
- ✓ Ministère de l'Economie (Direction de l'Economie)
- ✓ Ministère des Affaires Etrangères (Direction des Togolais à l'Etranger)
- ✓ Coordination du Programme Diaspora
- ✓ Ministère de la Santé
- ✓ Ministère de la Promotion de la Femme
- ✓ Ministère de la Sécurité (Direction de l'Immigration)
- ✓ Ministère du Travail (Direction de l'Emploi)
- ✓ ONG MARS
- ✓ ONG « Visions Solidaires »
- ✓ Bureau de l'OIM à Lomé
- ✓ Délégation de l'Union Européenne à Lomé

1.2 Résumé des analyses et de conclusions de la mission

La mission exploratoire a permis de confirmer l'intérêt marqué par les autorités togolaises pour les questions de gestion migratoire, présentées comme une priorité depuis les années 2008/2010. Ceci a été confirmé par une série d'initiatives, malheureusement peu coordonnées, mais néanmoins révélatrice : la réactivation de la Direction des Togolais de l'Etranger, la mise en place d'un « Programme Diaspora » (en partenariat avec le PNUD et la BAD), l'inclusion d'objectifs liés à la question de la Diaspora au sein de la SCAPE, le financement de projets via le fond « Migration et Développement » mis à la disposition de la CEDEAO par la coopération espagnole, et les multiples initiatives novatrices des deux ONG identifiées. On notera tout de même que la plupart de ces initiatives ce sont pour l'instant centrées uniquement sur la question de la Diaspora, et dans une moindre mesure des transferts financiers des migrants, ignorant largement l'impact positif sur le développement que pouvaient avoir des actions sectorielles dans le domaine de l'emploi, de l'intégration des



étrangers, de la réintégration durable des migrants de retour, les conséquences sociales des migrations, les besoins spécifiques des femmes migrantes et des migrants vulnérables etc.

Le Ministère de la Planification et du Développement a pris l'initiative, au nom de son rôle moteur dans la mise en œuvre de la SCAPE, d'institutionnaliser une forme de coordination interinstitutionnelle, ouverte aux acteurs non-étatiques. Une telle mesure serait évidemment une condition importante pour la réalisation des objectifs de cette action, et particulièrement en vue de l'adoption future d'une stratégie intégrée de gestion migratoire et de développement. A l'heure actuelle, le niveau de coordination entre les différents acteurs reste faible.

D'autres défis majeurs restent à résoudre, et le premier mur auquel se heurte la volonté politique des autorités togolaises est le manque de données fiables quant à la plupart des questions liées à la gestion migratoire : le pays n'a pas de profil migratoire, et si des études sectorielles ont été préparées par la BAD et le PNUD, elles ne permettent pas d'avoir une vue d'ensemble qui permettrait de faciliter le processus de prise de décision politique.

Le défi supplémentaire qu'il restera à surmonter, et qui se présentera tout au long de la mise en œuvre de cette action, est la méfiance instinctive et mutuelle entre les institutions togolaises, et particulièrement les Ambassades, et les organisations de diaspora. C'est plus spécifiquement le cas dans les destinations traditionnelles de l'émigration togolaise en Occident (France, Allemagne, Belgique, Canada), dont le noyau dur est constitué de togolais ayant quitté leur pays pour des raisons politiques lors des crises des années 80 et 90. Il conviendra d'évaluer avec précision les mesures qui pourront être prises par les ambassades notamment afin d'en modifier l'image auprès de ces diaspora, pourtant influentes. Le rôle des organisations de la société civile pourrait se révéler décisif, en tant que médiateur entre les deux parties.

Malgré les défis identifiés, les problèmes de coordination et de capacités institutionnelles, la mission exploratoire a pu aboutir à la conclusion qu'il existait une volonté réelle d'aboutir à la validation d'une stratégie intégrée de migration et développement et de travailler conjointement dans ce but de façon aussi large et ouverte que possible. Le processus devrait donc être lancé dans les prochains mois, par l'organisation d'un atelier de travail sur les questions de Migrations et Développement, au cours duquel les priorités politiques sectorielles pourront être discutées. Sans être une condition préalable, la constitution d'un groupe de travail interinstitutionnel, formalisé et doté de points focaux dans les principales organisations et institutions actives dans le domaine, se révélera sans doute nécessaire à la tenue de ce premier atelier. Les activités mises en œuvre dans le cadre de l'action Togo 1 « Migration du Travail » seront réalisées en parallèle, et de façon consécutives, afin que leurs conclusions puissent nourrir le débat dans le cadre de la préparation de la stratégie intégrée en le dotant d'un chapitre spécifique sur la migration professionnelle.



2. Analyse de la situation institutionnelle et des cadres politiques relatifs à la gestion des questions de Migration et Développement

1.3 Introduction

Si la migration est un enjeu fondamental pour le développement du Togo, les relations entre ces deux domaines stratégiques n'ont pas été suffisamment prises en compte jusqu'à présent. Le gouvernement togolais a réaffirmé sa volonté d'explorer davantage le lien entre migration et développement afin de profiter de ses effets positifs sur la croissance économique et la création d'emplois.

La mission consiste à évaluer le niveau d'intégration des questions de migration au développement planifié du Togo. Elle a pris la forme de réunions bilatérales et de consultations avec divers représentants du gouvernement togolais et des organisations de la société civile. Les résultats de cette évaluation pourraient donner lieu à des recommandations concrètes en vue de définir une politique nationale relative à la migration et au développement et un plan d'action, qui pourrait être envisagé dans le cadre du projet. Ce rapport propose une analyse du contexte et des dispositifs institutionnels, ainsi que des défis en la matière, et fait certaines recommandations concernant la voie à suivre.

1.4 Contexte

- Le Togo est un petit pays d'Afrique de l'Ouest, qui compte environ six millions d'habitants. Le pays est connu pour sa mobilité transfrontalière et son commerce de transit en raison de sa situation géographique (il se trouve entre deux géants économiques, le Ghana et le Nigeria), son statut de port franc et son système d'immigration libéral. Si des flux migratoires ont été observés à différents stades du développement économique et politique du pays, en raison de facteurs historiques et géographiques, l'expérience du Togo dans le domaine de la migration internationale est très récente. Dans les années 1970 et 1980, de nombreux Togolais ont quitté le pays volontairement pour suivre des études à l'étranger. Cependant, l'instabilité politique, la détérioration de la situation économique et la mauvaise gouvernance observées ces deux dernières décennies ont été de puissants facteurs de migration massive en provenance du Togo. Depuis les années 2000, de nouvelles tendances ont été observées dans le domaine de la migration et cette dernière s'est faite de plus en plus pour des raisons économiques, les migrants quittant leur pays pour trouver du travail et de meilleures chances ailleurs.
- Bien que l'on dispose de peu d'informations, voire d'aucune, sur l'évolution de ces tendances, la Direction des Togolais à l'étranger estime qu'environ 15 à 20% de la



population a quitté le pays. L'essentiel de ces flux (environ 2/3) se concentre dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest, notamment la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Nigeria, le Ghana et le Bénin. Le tiers restant migre à destination de l'Europe et des Amériques. Plusieurs facteurs politiques, sociaux et économiques sont à l'origine de flux migratoires à tous les niveaux et dans tous les secteurs sociaux, et plus particulièrement de la migration des travailleurs hautement qualifiés, qui donne lieu à des déficits de compétences essentielles au développement. Compte tenu de l'émergence de la mondialisation, de la mobilité des travailleurs qualifiés et des réseaux transnationaux, qui ont donné lieu à de nouvelles tendances dans le domaine de la migration en général, la migration au Togo risque de s'intensifier à l'avenir, ce qui génère de nouvelles possibilités et de nouveaux défis.

- Le gouvernement togolais reçoit d'importants transferts financiers et envois de fonds en provenance des migrants. Selon la Banque centrale et le Bureau national des statistiques, les envois de fonds représentent environ 10% du PIB. La plupart des envois de fonds proviennent de canaux informels compte tenu de l'absence d'un cadre législatif et politique adapté et de la rigidité du système bancaire.
- La migration a aussi des effets négatifs notables, entraînant une fuite des compétences et des cerveaux depuis le Togo qui mérite l'attention des politiques. L'essentiel de la migration en provenance du Togo est permanente et même si les migrants envoient parfois des fonds pour augmenter les revenus et les moyens de subsistance de leurs familles, la fuite des compétences et des cerveaux est un sérieux problème et le pays est notamment touché par l'exode des médecins, du personnel médical et d'autres techniciens, ainsi que des enseignants. Le pays manque ainsi de travailleurs qualifiés et les secteurs public et privé sont privés de ressources importantes et rares.
- Selon des études internationales, la migration et ses impacts peuvent être de puissants facteurs de développement, mais uniquement si le phénomène est géré de façon efficace afin d'exploiter ses effets positifs éventuels sur le développement et la création d'emploi. Aucune initiative ne semble néanmoins prévue afin de créer un mécanisme destiné à exploiter le capital humain et intellectuel des migrants togolais pour contribuer au développement de leur pays d'origine. Les migrants n'interviennent pas au niveau institutionnel car ils n'ont pas d'agrément.
- Si le rôle fondamental de la migration pour le développement est reconnu, il ne s'agit pas d'une priorité stratégique et politique. Cependant, la nécessité de renforcer l'impact de ce lien toujours plus important entre les deux domaines grâce à un cadre politique cohérent est de plus en plus reconnue ces derniers temps, dans le but d'intégrer cette ressource potentielle au processus de développement. À l'heure actuelle, on considère que le pays pourrait davantage profiter d'une politique de gestion de la migration et du développement en créant des dispositifs et des mécanismes institutionnels adaptés, qui permettent d'exploiter les liens et les relations



des migrants et de faire progresser ainsi le développement du pays. Les discussions de la mission ont porté essentiellement sur cet objectif premier - créer un cadre institutionnel global pour traiter de la migration et de son lien avec le développement.

1.5 Principaux résultats

La mission a coopéré avec des acteurs et des personnalités clés impliqués dans le processus. Il s'agissait notamment de décideurs politiques, de hauts fonctionnaires et d'organisations de la société civile, dont la plupart avait déjà été identifiée avant le lancement de la mission comme pouvant contribuer au dialogue de manière constructive. Les principaux acteurs consultés ont été les suivants : le ministère de la Planification du développement, le ministère du Développement économique, le ministère des Affaires étrangères et la Direction des Togolais à l'étranger, le ministère du Travail, le ministère de la Promotion de l'égalité des sexes, la Direction de l'immigration et les organisations de la société civile (MARS et Vision Solidaire).

- Lors des réunions, le pays a réaffirmé son intention de créer une plateforme de coordination et de consultation sur les questions de migration et de développement au niveau national. Les participants ont estimé en général que le Togo exploitait très peu les ressources et le potentiel de la migration pour faire progresser le développement du pays.
- Malgré l'absence de cadre politique permettant de traduire les effets positifs de la migration en résultats concrets pour le développement, la mission a noté qu'il existait un soutien politique fort et adéquat au plus haut niveau, ainsi qu'un enthousiasme et une motivation élevés du côté du gouvernement, qui pouvaient se traduire par des actions positives. Le gouvernement a bien appréhendé les réalités dans le domaine de la migration et du développement et a partagé la vision prédominante concernant la façon de les réunir afin d'adopter une approche globale et intégrée.

1.6 Mécanismes existants

- Une série d'initiatives en matière de migration et de développement a été lancée dans le cadre des efforts menés afin de garantir la contribution de la migration au développement de façon globale et coordonnée. Le gouvernement élabore actuellement un nouveau Plan de développement national, le SCAPE, en vue de définir les objectifs stratégiques dans le domaine du développement pour les cinq prochaines années. Cependant, les questions relatives aux migrations n'ont pas été entièrement intégrées au plan de développement. Ce dernier doit encore être finalisé et le ministère souhaite intégrer la migration en tant qu'élément clé du plan.
- Le ministère de la Planification du développement, qui est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'actuel plan national de développement, le SCAPE, joue déjà le rôle de point focal pour une plateforme interinstitutionnelle ad hoc impliquant les



acteurs concernés. Cette évolution est très positive, car elle fournit un cadre administratif et un mécanisme de coordination, condition préalable à l'intégration des diverses initiatives institutionnelles à l'objectif national plus global en évitant ainsi l'un des principaux obstacles qui est commun à cette approche.

- Le pays a déjà coopéré avec des partenaires clés au niveau bilatéral et a déjà reçu des fonds de la CEDEAO/Coopération Espagnole afin de mettre en œuvre, au niveau national, une politique de migration au sein du ministère de la Promotion de l'égalité des sexes et des femmes. Avec le soutien financier et technique de la BAD, la Direction des Togolais à l'étranger met également en œuvre un programme national sur la diaspora au sein du ministère des Affaires étrangères. Ce projet est bien avancé et des travaux de recherche de portée générale ont été menés.
- Les organisations de la société civile et les ONG sont très actives et engagées dans le domaine de la migration au Togo. Plusieurs initiatives ont été lancées pour collaborer davantage avec la diaspora dans son pays d'origine. Elles contiennent des mesures très importantes en vue de remédier au manque de confiance de longue date entre la diaspora en créant un mécanisme important de coordination entre les transferts sociaux et financiers et des projets de développement concrets dans divers secteurs du pays d'origine. Elles ont également suscité des débats au sein de la diaspora sur les moyens d'exploiter les ressources produites par les migrants pour contribuer au développement.
- Malgré cette évolution positive, ces initiatives restent fragmentées au sein de plusieurs ministères et manquent de coordination et de cohérence. Il n'existe pas de point de consensus pour les diverses initiatives; les objectifs sectoriels ne sont pas clairement définis et leur effet global sur le développement au niveau national n'est pas correctement évalué. Il est donc difficile d'identifier les effets positifs de la migration. Le lien entre migration et développement risque d'en rester au niveau conceptuel, à moins d'ouvrir la voie à une approche globale du gouvernement. Les participants ont reconnu qu'en l'absence d'un cadre institutionnel global, il serait difficile pour les institutions de mener à bien leur mandat.

1.7 Défis sur le plan politique

- La plupart des initiatives menées actuellement pour faire le lien entre migration et développement portent avant tout sur les dimensions économiques de la migration, c'est-à-dire les envois de fonds, les ressources financières de la diaspora et les investissements, etc. Cependant, le fort potentiel de la migration doit améliorer les résultats dans le domaine du développement au sens large, notamment l'impact sur les plans social et culturel, ainsi que garantir le bien-être des migrants et défendre leurs



droits. De plus, le développement des capacités au niveau national peut jouer un rôle plus important en vue de renforcer les interactions entre la migration et le développement.

1.7.1 Transfert de fonds des migrants

- Les envois de fonds en provenance de l'étranger sont très importants pour l'économie togolaise. Ils font partie intégrante des stratégies de subsistance de la plupart des familles pauvres togolaises et contribuent de manière significative à la réduction de la pauvreté et des risques économiques. Malgré le manque d'informations sur les envois de fonds, le ministère de la Planification économique indique que l'essentiel des fonds envoyés est destiné à la consommation des ménages en vue de répondre à leurs besoins en matière d'alimentation, d'éducation et de santé et à d'autres besoins sociaux. Ils jouent également un rôle important pour réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie. Certains transferts de fonds sont également investis dans les entreprises et l'immobilier, mais à très faible échelle.
- Une importante part des fonds est envoyée par le biais de canaux informels en raison du coût élevé de l'utilisation des structures officielles et de la rigidité du processus de transaction. La plupart des bénéficiaires n'ont pas de comptes bancaires, ce qui les empêche de profiter des produits bancaires. De plus, en l'absence de réglementation suffisante et de cadre de gouvernance, il est difficile pour la Banque centrale de lutter contre le problème des frais liés aux envois de fonds ou d'utiliser les envois de fonds à des fins d'investissements. Ignorer le problème des frais liés aux envois de fonds pourrait affaiblir les initiatives destinées à exploiter les effets de la migration pour contribuer au développement.
- Les envois de fonds sont largement influencés par l'évolution du secteur financier. Les envois de fonds privés peuvent constituer des fonds pour le développement s'ils sont correctement gérés. Il s'agit d'une tendance observée en Asie, dans les Caraïbes et dans d'autres pays d'Amérique latine, où les envois de fonds représentent en moyenne environ 15% du PIB. On estime en général que le gouvernement exploite peu ce potentiel à des fins de développement.
- Il est urgent que le gouvernement intervienne afin de résoudre les problèmes rencontrés dans la chaîne des envois de fonds grâce à des mesures prudentes et des produits novateurs. Il pourrait notamment développer des stratégies visant à supprimer les entraves à la mobilisation des envois de fonds, améliorer la collecte et l'analyse des données, adopter des réglementations plus adaptées, renforcer le secteur financier afin d'intensifier la concurrence, développer la culture financière des bénéficiaires, lutter contre les frais liés aux envois de fonds et intervenir au niveau politique afin d'élargir la portée et de faciliter/générer les bénéfices au niveau macroéconomique.



1.7.2 Participation de la diaspora

- La diaspora est le moteur de la migration. Les migrants envoient des ressources financières, sociales et intellectuelles, qui agissent comme catalyseur du développement. La diaspora togolaise demeure un sujet complexe et sensible en raison du contexte dans lequel elle évolue. Historiquement, des facteurs politiques sont à l'origine de la migration en provenance du Togo, bien que depuis les années 1990, cette dernière se fasse de plus en plus pour des raisons économiques. La diaspora togolaise se concentre essentiellement dans des pays africains (Nigeria, Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana), ainsi qu'en France, en Allemagne et en Belgique.
- Le gouvernement du Togo a fait une déclaration publique pour reconnaître la contribution de la diaspora, telle qu'elle est énoncée dans le programme sur la diaspora, mais aucune action concrète n'est menée sur le terrain afin de refléter cette réalité et d'exploiter ces ressources. Il n'existe aucun mécanisme de participation et de dialogue, ni aucun cadre pour affirmer le rôle de la diaspora. Les diplomates togolais en missions à l'étranger ne collaborent pas avec la diaspora et n'ont curieusement pas accès aux services consulaires. La diaspora n'est pas organisée et n'entretient pas de relations avec son pays d'origine. La Direction des Togolais à l'étranger a fait d'énormes efforts afin de résoudre certains problèmes dans le cadre du programme actuel sur la diaspora, mais s'il ne porte pas sur les grands principes politiques, ce projet pourrait en rester au stade de concept.
- Mis à part l'envoi de fonds privés, les ressources non financières des migrants suscitent peu d'intérêt. Aucune politique ou gouvernance n'a été clairement établie afin d'exploiter leurs ressources sociales, intellectuelles et d'autre nature et le pays ne profite pas du transfert de technologie. La diaspora pourrait apporter une contribution de fond dans ces domaines du développement si les conditions de base étaient réunies.
- Le gouvernement doit soutenir les mesures qui renforcent le dialogue et entretiennent les relations avec la diaspora. Créer un milieu et un espace propices à la participation de la diaspora pour établir des liens de confiance avec cette dernière doit être l'une des priorités de toute politique en la matière. Pour y parvenir, il faut notamment renforcer les droits juridiques et politiques de la diaspora, en profitant de la vague actuelle de double nationalité et de droits de vote dans la plupart des pays africains pour renforcer son acceptation. Certaines mesures pourraient instaurer une concertation plus officielle avec la diaspora dans le cadre de visites à l'étranger de hauts fonctionnaires et d'événements annuels à destination de la diaspora organisés dans son pays d'origine.
- Le rôle des politiques pour exploiter les ressources de la diaspora est souligné dans la Charte de l'UA, qui invite tous les États à encourager la pleine participation de la diaspora au processus de développement du continent. La politique actuelle au Togo n'est pas développée dans ce sens. Des politiques volontaristes sont nécessaires pour



permettre à la diaspora de soutenir le développement de façon collective en investissant dans le secteur formel et informel et en développant le capital humain. Les diasporas offrent des opportunités uniques grâce à leur dimension transnationale et l'avantage qu'elles ont en reliant ces opportunités au développement local. À cette fin, les politiques en la matière doivent avoir pour objectif d'optimiser les avantages des diasporas en vue d'intensifier les flux de compétences, d'innovation et de technologie. Le processus de mobilisation de la diaspora doit faire partie intégrante de la stratégie nationale afin de traiter des questions de légitimité et de durabilité.

- La société civile est davantage parvenue à collaborer avec la diaspora. Selon les deux principales organisations de la société civile, MARS et Vision Solidaire, la participation de la diaspora s'est faite essentiellement au niveau privé et non institutionnel, mais elle a été beaucoup plus efficace et constructive. Ce processus doit être soutenu et encouragé afin d'élargir la portée de la diaspora et de renforcer son rôle.

1.7.3 Fuite des cerveaux

Comme dans beaucoup de pays africains, la fuite des cerveaux est un problème majeur au Togo. Le Togo a connu un exode massif des travailleurs qualifiés, dû en grande partie à son histoire politique. De nombreux Togolais ont quitté le pays sans billet retour pour échapper à la situation politique et améliorer leur qualité de vie. Bien qu'aucune information ne soit disponible, les secteurs de la santé et de l'éducation sont connus pour être touchés beaucoup plus durement, de nombreux travailleurs dans le domaine de la santé ayant quitté le pays. La fuite des cerveaux réduit les ressources du pays en travailleurs qualifiés, prive les secteurs public et privé de ressources importantes et pourrait nuire au développement harmonieux et soutenu du pays. Si le Togo n'a pas besoin de toutes les compétences, certaines compétences fondamentales dans les domaines de la santé, de l'ingénierie, de la comptabilité et de la gestion viennent à manquer.

- Le manque de perspectives de carrière et d'incitations, les salaires bas et les conditions de travail, ainsi que la libéralisation des marchés du travail, ont eu un impact sur la mobilité des travailleurs qualifiés et sur la fuite de capital humain. À cela vient s'ajouter l'absence de stratégie nationale pour résoudre le problème de la perte de travailleurs qualifiés. Le caractère inadapté de l'environnement politique et l'inefficacité de la planification ont tous deux accentué les difficultés et la pression engendrées par la perte de travailleurs qualifiés. Il n'existe aucune base de données nationale sur les travailleurs qualifiés, ni aucune politique pour encourager leur retour.
- Des mesures doivent être prises dans le cadre d'une politique nationale relative à la migration et au développement afin de créer des plateformes destinées à mobiliser les connaissances et les compétences extrêmement recherchées grâce à des programmes



de retour et de mobilité des compétences. De plus, un plan national visant à renforcer les compétences dans le cadre d'un programme de formation professionnelle et d'autres mesures incitatives pourraient contribuer à retenir les travailleurs qualifiés dans le pays. Les relations avec les travailleurs qualifiés pourraient être renforcées en créant des réseaux transnationaux et en instaurant une coopération bilatérale avec les pays de destination. Ce projet peut contribuer à fournir des orientations dans ce domaine à l'aide des modèles et des meilleures pratiques disponibles.

1.7.4 Genre et migration

- La participation croissante des femmes sur le marché du travail a augmenté les opportunités et les risques pour ces dernières, notamment en tant que migrantes. L'importance des mouvements transfrontaliers au sein de la région d'Afrique de l'Ouest et la prépondérance des femmes dans cette catégorie font de la question des sexes une variable importante dans toute stratégie en matière de migration et de développement. L'analyse de la question des sexes dans le domaine de la migration est nécessaire pour comprendre les différentes expériences de migration et leurs résultats. Compte tenu de leur rôle de dispensatrices de soins, la migration des femmes joue un rôle essentiel dans l'expérience de migration, que ce soit en tant que migrantes ou que personnes restées au pays.
- Les informations du ministère de la Promotion des femmes indiquent une migration très forte des femmes togolaises depuis les zones rurales et urbaines à destination d'autres pays. Cette migration est souvent motivée par des raisons liées à la pauvreté et à l'environnement, ainsi que par le désir de trouver des moyens de subsistance pour leur famille. De plus, les femmes togolaises sont l'objet de traite à des fins de prostitution et d'autres formes de servitude dans les pays voisins, tandis que d'autres se retrouveraient à travailler en tant qu'employées de maison et que dispensatrices de soin au Moyen-Orient.
- Ces femmes sont confrontées à de nombreuses difficultés tout au long du cycle de migration, à des situations d'extrême vulnérabilité et à des risques importants d'abus, notamment des mauvaises conditions de logement, des soins de santé précaires, des installations sanitaires inadaptées et du harcèlement de la part de leurs collègues masculins. Étant donné que l'éducation et la sensibilisation à la question des sexes sont généralement faibles dans le pays, il est peu probable que cette dernière devienne une priorité. Les dimensions de la migration relatives à la question des sexes doivent être dûment prises en compte dans le cadre de mesures adaptées afin d'intégrer cette question dans les processus et les résultats de migration, et de relever les nouveaux défis en la matière. Il faut également veiller à tenir compte de la sensibilité à la



question des sexes dans les politiques et les législations relatives à la migration afin de répondre aux besoins et aux préoccupations spécifiques des femmes.

1.8 Lacunes institutionnelles

Afin d'atteindre l'objectif consistant à faire de la migration l'une des principales caractéristiques du développement, d'importantes lacunes doivent être comblées dans le cadre d'un mécanisme national dans le domaine de la migration et du développement. Ces lacunes concernent notamment les données et informations de base sur la migration, les cadres législatifs et politiques, les questions de consultation et de coordination et le renforcement des capacités.

1.8.1 Données

- Il est essentiel de remédier au manque de données, de statistiques et d'indicateurs sur les tendances et les flux migratoires afin de définir une politique de migration. Gérer efficacement la migration à des fins de développement nécessite de recueillir des informations précises et fiables. La disponibilité, l'accessibilité et la qualité des données sur la migration jouent un rôle fondamental dans le processus décisionnel à tous les niveaux, mais la plupart des sources de données ne sont pas confirmées. D'importantes lacunes existent en termes de données et d'informations sur les tendances migratoires, les schémas, le profil démographique et les caractéristiques des émigrés togolais. Le Togo est l'un des rares pays à ne pas avoir fait l'objet d'une étude sur le niveau de vie en lien avec les questions de migration ou à ne pas avoir défini des profils de migration, qui peuvent contribuer à fournir des données sur la migration. Il n'existe pas non plus d'institut universitaire et de recherche pour mener des études qui puissent fournir des données sur la migration.
- A cela vient s'ajouter une mauvaise coordination entre les institutions qui s'occupent des immigrants et des émigrés. Les données relatives à l'entrée/la sortie des frontières du pays recueillies par le département de l'Immigration ne sont pas partagées avec d'autres départements. Les capacités du système national de renseignements et de statistiques sont faibles. Améliorer la qualité et la fiabilité des données est essentiel pour faciliter une gestion efficace du lien entre migration et développement. Il faut prendre des mesures visant à résoudre les problèmes liés à la collecte, au traitement, à l'analyse, au stockage et à l'utilisation efficaces des données afin d'optimiser les résultats des politiques.

1.8.2 Capacités nationales et expertise

- La migration est un phénomène pluridisciplinaire, qui touche à plusieurs domaines stratégiques. Il s'agit également d'un nouveau domaine de politique publique et de relations internationales et de nombreux fonctionnaires n'ont pas les capacités



requis. Il est donc difficile d'interpréter avec précision les enjeux liés à la migration. On constate en général un manque de capacités au sein et à l'extérieur du gouvernement dans les domaines de la migration et du développement. Certains hauts fonctionnaires ont participé à des conférences internationales et des séminaires, mais en général, tous les niveaux de gouvernance, y compris la société civile et le secteur privé, sont touchés par des capacités limitées.

- Les capacités au sein des départements du gouvernement, notamment des instituts de recherche, doivent être renforcées dans le cadre de programmes de formation, de séminaires, d'ateliers et de conférences. Le gouvernement, les partenaires internationaux et les organismes de la société civile doivent fournir une aide technique aux ministères pour renforcer les connaissances et les capacités techniques des fonctionnaires et d'autres acteurs.

1.8.3 Coordination institutionnelle

- Si la contribution de la migration au développement socio-économique est généralement reconnue par les acteurs concernés, il n'existe pas de mécanisme de coordination officiel entre les initiatives des divers ministères et départements. Un mécanisme de coordination et de consultation est nécessaire pour superviser le processus global de définition et de mise en œuvre de la politique au niveau national. Il doit réunir des fonctionnaires, des instituts de recherche, des acteurs de la société civile, du secteur privé, etc. L'initiative du ministère de la Planification économique doit être formalisée.
- Il n'existe aucune véritable coordination entre les initiatives actuelles en matière de migration et celles dans le domaine du développement au sein du Ministère du Plan, du programme sur la diaspora et du ministère de la Promotion de l'égalité des sexes. La politique nationale sur le travail, qui est soutenue par le ministère du Travail, ne fait pas référence à la migration. Pour être efficace, le concept de point focal doit être renforcé et soutenu par tous les acteurs. Ce point focal doit coordonner et déterminer les priorités stratégiques afin d'atteindre les objectifs de développement globaux.



3. Conclusions et recommandations de la mission

La migration revêt un potentiel encore sous-exploité pour le développement du Togo. Il s'agit désormais, dans le cadre de la mission MIEUX, de faire émerger une stratégie nationale de Migration et Développement, qui tienne compte de façon réaliste des caractéristiques politiques, institutionnelles et économiques du Togo.

1.9 Prendre en compte dès à présent deux difficultés importantes

Le processus menant à l'adoption d'une stratégie togolaise de migration et développement réaliste, tournée vers l'action, et fédérant l'ensemble des acteurs, y compris la diaspora, ne peut être mené à son terme que si deux difficultés importantes sont levées.

1.9.1 Clarifier le cadre politique

- Il convient de s'assurer que la mise en œuvre administrative d'un processus conduisant à l'adoption d'une stratégie nationale de migration et développement correspond bien à une impulsion politique au plus haut niveau de l'Etat togolais.
- Les autorités togolaises ont clairement manifesté leur volonté de prendre en compte les questions de migration dans la stratégie de développement du Togo. Au niveau stratégique tout d'abord, la question de la migration est prise en compte dans la SCAPE. Au point de vue opérationnel, des initiatives, certes encore éparées, mais concrètes, ont commencé à être mises en place. Parmi celles-ci, on notera notamment : la réactivation de la Direction des Togolais de l'Etranger (DTE) au ministère des Affaires étrangères, la validation d'une stratégie relative à la diaspora, la volonté d'insertion de la migration dans la politique de l'emploi et dans la politique genre.
- Toutefois, un cadre politique clarifié, faisant l'objet d'une large communication, demeure nécessaire, notamment vis-à-vis de la diaspora. Comme il a été vu plus haut, celle-ci est en effet à la fois nombreuse par rapport à la population du pays et composée en partie de personnes se considérant comme des opposants ou, en tout cas, méfiants vis-à-vis du pouvoir en place à Lomé. La mission a pu constater que certaines associations de la diaspora, basées notamment en Europe, se préoccupaient avant tout de politique plutôt que de développement. Sans généraliser, car la diaspora togolaise est très diverse, on relève un manque de confiance, voire dans certains cas de la défiance, entre certains membres de la diaspora et les autorités politiques togolaises. Il convient d'éviter dès à présent tout risque que la diaspora se considère instrumentalisée par cette nouvelle politique, sans y avoir été associée.



- Or, les enjeux que représente cette diaspora sont centraux en matière de politique nationale de migration et développement (transferts de fonds, projets de développement, transferts de compétences). De plus, certains membres de la diaspora portent des revendications politiques, par exemple en ce qui concerne la question de la double nationalité, théoriquement possible au Togo mais non réelle dans les faits : les double-nationaux résidant à l'étranger doivent obtenir un visa pour entrer dans leur propre pays, comme s'ils étaient seulement de nationalité étrangère. De plus, la diaspora souhaite obtenir le droit de vote, ce qui représente un enjeu politique de premier ordre, vu le nombre estimé de Togolais de l'extérieur. Ces questions, qui conditionnent dans une large mesure l'association de la diaspora à la nouvelle politique, relèvent du pouvoir politique et non d'un processus administratif.
- De même, les initiatives potentielles de la diaspora togolaise dans le développement local font face à des obstacles de nature politique : la décentralisation n'étant pas achevée, les maires étant encore nommés et les élections municipales retardées, il est difficile de mettre en place une politique d'encouragement des associations de la diaspora à leur implication dans des projets de développement local. Les associations de la diaspora, et les collectivités territoriales des pays du Nord qu'elles pourraient entraîner avec elles, ne trouvent pas en effet au Togo de partenaires locaux suffisamment légitimes.
- Dans ce contexte, l'organisation prochaine (prévue à l'été 2013 mais restant à confirmer) d'un Forum de la diaspora togolaise à Lomé constituerait une étape importante et un test qui permettrait d'évaluer si ce « verrou » politique peut être levé. Si ce forum n'a pas lieu, il conviendrait alors de saisir l'occasion de la prochaine activité du programme MIEUX, à savoir l'organisation à l'été 2013 d'un atelier de travail permettant de lancer le processus de rédaction de la politique de migration et développement pour atteindre cet objectif.

1.9.2 Un préalable qui ne doit pas constituer un frein : améliorer la connaissance des phénomènes migratoires

- La première base d'une politique nationale de migration et développement est la connaissance fine de l'ensemble des phénomènes migratoires. Comme cela a été vu plus haut dans le rapport, le Togo n'est pas en mesure dans les conditions actuelles de produire des données statistiques précises, fiables et régulières. De plus, la coordination entre les divers acteurs en matière de statistiques est faible.
- Sur financement possible de la délégation de l'UE à Lomé, une étude sur les questions migratoires, prenant la forme par exemple d'un profil migratoire, pourrait être mise en œuvre prochainement. Pour la réalisation de cette étude, il serait intéressant de recourir à la contribution de la société civile, par exemple de l'ONG Vision Solidaires



qui mène des études sur le phénomène migratoire au Togo depuis plusieurs années et qui, étant associé à une telle démarche, pourrait à la fois partager ses connaissances et renforcer ses capacités.

- Cette étude, nécessaire pour atteindre un niveau suffisant de connaissance des phénomènes migratoires au Togo et leur impact sur le développement national, ne doit toutefois pas constituer un préalable à la mise en place d'un processus menant à l'adoption d'une stratégie migration et développement au Togo. En effet, une telle étude prend un temps incompressible à réaliser, ce qui retarderait de façon trop importante le processus enclenché. Il suffit que cette étude soit lancée au plus vite et que ses résultats intermédiaires viennent enrichir au fur et à mesure le groupe de travail en charge de l'élaboration de la stratégie nationale de migration et développement.

1.10 Une stratégie nationale de migration et développement véritablement globale mais reposant sur quelques priorités opérationnelles

1.10.1 Tenir compte de l'ensemble des dimensions de la migration

- Le processus de rédaction de la politique togolaise de migration et développement doit permettre d'intégrer dans un document stratégique l'ensemble des dimensions du sujet. Il s'agit de ne pas réduire celui-ci à la question de la contribution de la diaspora au développement du pays et à celle des transferts d'argent, ce qui pourrait accréditer l'idée que le seul intérêt du gouvernement togolais est l'« argent de la diaspora ». Les thématiques suivantes doivent être considérées également : transferts sociaux (transferts de compétences et transferts de normes), organisation institutionnelle de la diaspora, participation politique de la diaspora, migration interne, migrants étrangers au Togo, genre, *brain drain* (rétention des cerveaux et politique de retour), droits des migrants, intégration de la migration dans les politiques sectorielles.

1.10.2 Intégrer les contraintes techniques et financières : formuler des priorités et fixer des objectifs réalistes

- L'enthousiasme des différents départements ministériels quant au démarrage d'un processus de formalisation d'une stratégie migration et développement est un élément positif. Cet enthousiasme ne doit toutefois pas conduire à une approche non priorisée et ne tenant pas compte pas des difficultés identifiées par la mission, notamment en matière de statistiques, de capacités nationales et de coordination inter-institutionnelle. Le démarrage d'un processus de formalisation d'une stratégie migration et développement au Togo ne doit ainsi pas conduire à un catalogue trop important d'orientations stratégiques assorties de trop nombreuses actions à mettre en œuvre.



- Certaines actions déjà engagées permettent aussi de relativiser le potentiel de certaines thématiques. Pour ne prendre qu'un seul exemple, il y aurait lieu de tirer les enseignements des expériences menées jusqu'à présent par le programme diaspora (seulement 8 missions financées pour l'instant) et l'ONG MARS (seulement 112 inscrits sur la base de données) en matière de mobilisation des compétences de la diaspora. On peut se demander si ces chiffres, qui ne sont certes peut-être pas représentatifs, n'indiquent pas que le potentiel de mobilisation de la diaspora togolaise en matière de transferts de compétences, est à relativiser.
- D'autre part, le financement des actions qui permettront la mise en œuvre concrète de la stratégie migration et développement devra être obtenu, dans une large mesure, auprès des partenaires techniques et financiers du Togo. A cet égard, l'ouverture d'un bureau de l'OIM à Lomé (signature prochaine de l'accord de siège), ainsi que la mise en place de deux missions MIEUX au Togo, représentent un signe encourageant de l'intérêt de la communauté internationale pour la question migratoire au Togo. Cette contrainte financière reste toutefois importante et devra être prise en compte lors de la rédaction de la stratégie migration et développement afin d'éviter tout risque de saupoudrage.

1.11 Adopter une gouvernance adaptée

1.11.1 Clarifier le portage institutionnel

- La nature transversale de la politique de migration et développement impose une nécessaire coordination forte entre plusieurs acteurs institutionnels (ministères notamment), organisations internationales et société civile. Or il est apparu au cours de la mission que la coordination, voire même la consultation régulière et les échanges, entre les différents départements ministériels était généralement faible, voire pouvaient entraîner des tensions.
- On constate un grand éclatement institutionnel de cette politique, avec notamment quatre grands pôles, sans compter les nombreux ministères sectoriels concernés :
 - Ministère des Affaires étrangères/Direction des Togolais de l'extérieur
 - Primature/Programme diaspora
 - Ministère de l'Economie et des Finances/Direction de l'Economie
 - Ministère de la Planification et du Développement (« unité de gestion et de coordination des programmes »)
- Le Ministère de la Planification et du Développement (« unité de gestion et de coordination des programmes ») est à ce jour le point focal du gouvernement togolais



pour les réunions internationales liées à la migration (Forum mondial migration et développement, Dialogue de haut niveau sur les migrations et le développement, Conférence internationale population et développement). Il est par ailleurs en charge de la coordination de la politique togolaise de développement et de la relation avec les bailleurs internationaux, notamment avec le système des Nations Unies. Il constitue par conséquent le ministère pertinent pour jouer le rôle de coordonnateur de cette politique, et pour faire en sorte qu'elle soit ancrée dans les stratégies de développement du Togo, en lien avec les bailleurs.

1.11.2 Mettre en place un groupe de travail migration et développement

- La mission a été l'occasion d'une première réunion avec l'ensemble des acteurs concernés par le sujet migration et développement. Il est important que, désormais de telles réunions aient lieu régulièrement afin de maintenir la dynamique.
- Pour cela, des points focaux « stratégie nationale de migration et développement » doivent être nommés dans chaque institution identifiée. Il est important de s'assurer que le point focal désigné sera bien disponible à chacune de ces réunions afin qu'un suivi soit bien possible.
- Il sera nécessaire d'impliquer d'autres acteurs, notamment les organisations internationales, la diaspora et la société civile. Ce groupe de travail ne doit donc pas être limité à l'administration togolaise, mais être ouvert à d'autres organisations, en particulier :
 - ✓ les organisations internationales pertinentes : OIM, BAfD, PNUD
 - ✓ la société civile togolaise et en particulier les ONG intervenant dans le domaine de la migration (Visions solidaires, MARS). Leur présence permettra de mieux articuler les initiatives, parfois concurrentes, menées (exemple : les sites « diasporas » de l'unité de coordination - www.maisondiasporatogo.org et de l'ONG MARS - www.diasporatg.org).
 - ✓ des représentants de la diaspora : la participation de la diaspora est importante pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle permet d'améliorer la légitimité du processus enclenché en y associant dès le début des acteurs à la fois concernés et potentiellement critiques. Ensuite, elle oblige à poser dès à présent la question de la représentativité des organisations de la diaspora. Enfin, les organisations de la diaspora devraient pouvoir fortement enrichir les réflexions du groupe de travail.



- ✓ pour les aspects « transferts de fonds », des représentants du secteur financier (Banque centrale, banques et sociétés de transfert d'argent telles que Western Union et Moneygram).

- Ces organisations, non issues de l'administration togolaise, ne peuvent prétendre formellement au même statut dans le groupe de travail. Il est proposé que leur soit reconnu un statut d'observateurs, leur permettant de participer aux réunions du groupe de travail, d'y désigner un point focal et d'avoir la possibilité de formuler des observations mais aussi des propositions.