

**MISSION CONSULTATIVE
ET
D'APPUI TECHNIQUE
Ramsar**

**Pour le parc National de la Kéran,
Site Ramsar, TOGO**

du 15 au 20 Août 2001

INTRODUCTION

Le Togo est devenu Partie Contractante à la Convention sur les zones humides (Convention de Ramsar) le 4 novembre 1995. En application de l'article 2 de la Convention, le Togo a inscrit sur la liste des zones humides d'importance internationale (sites Ramsar) deux sites lors de son adhésion à la Convention. Il s'agit :

- du Parc National de la Kéran (163 000 ha); et
- de la Réserve de Faune de Togodo (31 000 ha)

Soit 194 400 ha, faisant partie intégrante du système national d'Aires Protégées du Togo.

La reconnaissance officielle de l'importance internationale de ces zones humides s'est faite à un moment difficile, caractérisée par un ensemble de revendications politiques, sociales et économiques. Le Parc National de la Kéran, comme toutes les aires protégées du pays, n'a pas échappé à cette vague de revendications.

Suite au constat de dégradation et de menace continue sur l'avenir du Parc, l'Autorité Administrative de la Convention de Ramsar, en l'occurrence le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières, a notifié dans son rapport national à la 7^{ème} Conférence des Parties, tenue à San José, Costa Rica en mai 1999, ses préoccupations sur l'avenir de ce site Ramsar.

HISTORIQUE ET OBJET DE LA MISSION

Suite à l'analyse des rapports nationaux présentés à la 7^{ème} Conférence des Parties Contractantes, le Bureau de la Convention de Ramsar a saisi les autorités compétentes du Togo pour s'enquérir de l'évolution de la situation écologique du Parc National de la Kéran. Les échanges d'informations entre le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières et le Bureau de la Convention ont suscité l'idée d'inscrire ce site Ramsar sur un registre spécial, appelé « Registre de Montreux' ».

L'inscription d'une zone humide d'importance internationale sur le Registre de Montreux est une procédure administrative et technique pour reconnaître que "le maintien des caractéristiques écologiques d'un site Ramsar pose des problèmes". Le pays concerné est seul habilité à faire cette inscription dont le but est d'attirer l'attention nationale et internationale sur les menaces constatées et de demander une aide technique pour résoudre les problèmes.

Le Togo, avant de procéder à cette inscription, a sollicité du Bureau de Ramsar, une mission de consultation pour analyser ensemble la situation et rechercher les solutions applicables. La présente mission a été organisée pour répondre à la demande du Togo.

Il faut signaler d'entrée de jeu que cette mission n'a pas la prétention de fournir des "recettes toutes faites" et de définir avec précision toutes les solutions aux problèmes qui caractérisent la situation actuelle du Parc National de la Kéran.

La mission se propose ainsi, d'examiner les informations disponibles et de relever les options qui méritent un approfondissement parce qu'elles constituent une base pour le renforcement des atouts, l'identification et la valorisation des opportunités ainsi que l'atténuation des menaces sur le site.

COMPOSITION ET DEROULEMENT DE LA MISSION

Composition et déroulement de la mission

Il s'agit d'une mission conjointe organisée par le Togo et le Bureau de la Convention de Ramsar qui comprend les représentants des partenaires suivants :

- Le Ministère de l'environnement et des Ressources Forestières, représenté par Monsieur MOUMOUNI Abdou-Kérim, Directeur des Parcs Nationaux, Réserves de Faunes et Chasses.
- Monsieur SESSI Koffi, Coordonnateur National du Programme d'Action Forestier National (PAFN), représentant le Comité National Ramsar.
- Monsieur ANADA Tiega, Coordinateur Régional pour l'Afrique, représentant le Bureau Ramsar.

Cette mission témoigne de la volonté des acteurs à renforcer le partenariat au niveau national et international et se propose d'apporter son concours dans les réflexions entreprises par le gouvernement du Togo en rapport avec les communautés concernées par la gestion des ressources des zones humides du pays.

Déroulement de la mission

- Avril - juillet 2001 : échange d'informations et correspondances officielles entre le Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières du Togo d'une part et le Bureau de la Convention de Ramsar d'autre part;
- 14 août 2001 : arrivée de Monsieur ANADA Tiéga à Lomé;
- 15 - 17 août 2001 : visite de terrain;
- 18 - 20 août 2001 : exploitation des informations disponibles et préparation du rapport de la mission;
- 20 août 2001 : présentation du rapport provisoire au Ministre de l'Environnement et des Ressources Forestières;
- 21 août 2001 : départ de Monsieur ANADA Tiéga

ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE, DES CAUSES DE CETTE SITUATION ET DU CONTEXTE NATIONAL -

Toutes les informations disponibles s'accordent pour reconnaître que le Parc National de la Kéran est victime de son propre succès en matière de protection intégrale et cette expérience démontre que le grand succès des mesures de conservation des ressources du Parc, soutenu uniquement par la force du pouvoir étatique n'avait aucune base pour assurer sa propre durabilité.

Tous les efforts de conservation des ressources du Parc se sont fondés sur l'exclusion pure et simple de tout acteur autre que l'Etat et ses démembrements.

Symbole de la force du pouvoir étatique, le Parc a prospéré et a atteint un niveau de conservation que l'on pouvait juger d'intégral tant que la force de l'Etat présente restait active.

Avec l'affaiblissement de "l'Etat-fort", suite aux changements politiques du début des années 1990, il n'était pas surprenant que tout symbole de "l'Etat-fort", soit agressé et pris d'assaut.

Aujourd'hui avec le recul, tout le monde s'accorde à reconnaître qu'un changement d'attitude et de comportement est nécessaire si l'on ne veut pas totalement basculer dans l'autre extrême, celle du laisser-aller total, qui à terme ne peut déboucher que sur un désastre.

Un nouvel élan se crée malgré les problèmes et il est urgent de renforcer et de soutenir cet élan porteur de changements positifs. L'avenir de la gestion de toutes les potentialités du pays dépend de cette volonté de réfléchir et d'agir ensemble à travers notamment les outils existants et envisagés que sont :

1. les politiques et orientations nationales en matière de développement économique et social, le processus de décentralisation et de démocratisation du pays et les priorités sectorielles portent sur :

- Santé, habitat ;
- Environnement : eau, forêts, faune, pêche;
- agriculture;
- élevage.

2. le cadre législatif et institutionnel qui sous-tend ces orientations.

3. les programmes de développement et les plans d'action sectoriels, les projets et les initiatives privées.

Les réflexions et les actions sur l'avenir de la conservation et de l'utilisation durable des ressources de la Kéran ne peuvent se concevoir et s'opérer en dehors de ces processus. Elles doivent s'intégrer dans cet ensemble complexe en tirant profit des opportunités qui s'offrent et en encourageant les initiatives porteuses.

Selon les informations disponibles, il apparaît que certaines communautés rurales se préoccupent de l'avenir des ressources naturelles de leurs terroirs et souhaiteraient voir des programmes de conservation et d'utilisation durable des ressources naturelles se développer dans leurs terroirs. Il semble que ce serait le cas pour les communautés de la Kéran et de la plaine d'inondation de Mandouri . Si ces informations se vérifient, cette attitude constitue un atout majeur pour la sauvegarde des zones humides de la Kéran et de la plaine d'inondation de Mandouri.

PERSPECTIVES NATIONALES ET INTERNATIONALES CREANT UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE

Les processus de planification ainsi que d'organisation de la définition et la mise en oeuvre des priorités du pays constituent de sérieux atouts sur lesquelles il convient de s'appuyer pour l'application des principes de la Convention de Ramsar qui a pour mission de favoriser la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par l'action nationale et la coopération internationale.

Ces processus permettent en effet de définir et de mettre en application les priorités nationales en matières économiques, sociales et écologiques à partir desquelles l'action nationale peut se concrétiser.

Ces processus portent notamment sur les cadres d'action et programmes suivants:

- Le processus de Démocratisation en cours
- La Démocratisation à travers notamment le PNADE = Programme National d' Actions Décentralisées
- Le PNAE (Programme National d'Action pour l'Environnement)
- Le régime de l'eau
- Le Programme de Réhabilitation des Aires Protégées
- Le Projet de renforcement des capacités pour la mise en oeuvre, de la Convention de Ramsar, soumis à l'Union Européenne par le Bureau Ramsar.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Avant d'apporter toutes propositions ou recommandations, la mission tient à signaler qu'elle reconnaît que la véritable recherche de solutions aux problèmes de conservation et d'utilisation durable des ressources des zones humides, et en particulier celles du Parc National de la Kéran, ne se fait pas au cours d'une brève visite comme celle des 15 au 20 Août 2001. Il s'agit plutôt d'engager et de soutenir un processus qui comporte plusieurs étapes : cette mission s'inscrit dans ce processus et en constitue un des multiples maillons dont les premiers étaient déjà en cours lors de notre visite de terrain.

CONCLUSIONS

La mission se réjouit de constater que la prise de conscience des problèmes est un fait réel aussi bien au niveau local que national.

Les constats de la mission se résument comme suit sur les aspects suivants

- sur le plan écologique:

Le Parc National de la Kéran subit un ensemble de pressions dû à la réinstallation des villages, au défrichage pour les besoins domestiques, l'agriculture et le commerce de bois et le braconnage sous des formes diverses. La tendance est à la dégradation si des mesures consensuelles ne sont pas vite trouvées et appliquées.

Il est cependant encourageant de noter que la zone humide de la Kéran est encore dans un état de conservation satisfaisant avec des habitats sains qui sont encore propices à la vie de la faune.

- Sur le plan social et économique

Une bonne compréhension des structures villageoises, de l'organisation des différents groupes d'intérêts et de leur fonctionnement est nécessaire pour mener avec succès le processus de consultation qui amènera à un consensus sur le mode de gestion des ressources à adopter.

- Sur le plan juridique

La réflexion ne doit pas se limiter à la "redéfinition" des limites du parc. Un débat réel devrait se faire sur :

- les possibilités de zonation et de reconnaissance juridique des terroirs;
- La définition des activités et des pratiques à encourager;
- L'identification et la recherche de consensus sur les formes d'exploitation à proscrire;
- La recherche de consensus sur les droits et devoirs des structures des terroirs et de leurs membres;
- La répartition des responsabilités et le mode opératoire pour remplir ces responsabilités;
- Un système de communication et de concertation régulière à l'intérieur des terroirs et entre les terroirs d'une part et avec l'administration locale et nationale d'autre part.

La mission constate que beaucoup de documents proposent un programme de "sensibilisation". A notre sens, tous les acteurs sont sensibles aux problèmes et ils ont pris conscience du danger que représente la perte du potentiel naturel. Ce qui reste à faire ce n'est pas une "sensibilisation" à sens unique " mais un débat réel qui implique une certaine "négociation". Il ne s'agit pas pour les représentants de l'Etat d'accepter non plus toutes les demandes locales; il faut discuter et négocier car il s'agit de créer un véritable partenariat.

Dispositions juridiques pertinentes par rapport à la Convention de Ramsar

La Convention de Ramsar sur les zones humides (Ramsar, Iran 1971) prévoit en son Article 2, alinéa 5, le droit pour chaque partie contractante,

"d'ajouter à la liste d'autres zones humides situées sur son territoire, d'étendre celles qui sont déjà inscrites, ou pour des raisons pressantes d'intérêt national, de retirer de la liste ou de réduire l'étendue des zones humides déjà inscrites et, le plus rapidement possible, elle informe de ces modifications l'organisation ou le gouvernement responsable des fonctions du Bureau permanent spécifiées par l'Article 8)".

Le texte de la convention stipule en outre, en son Article 4, alinéa 1,

"Lorsqu'une Partie Contractante, pour des raisons pressantes d'intérêt national, retire une zone humide inscrite sur la Liste ou en réduit l'étendue, elle devrait compenser autant que possible toute perte de ressources en zones humides et, en particulier, elle devrait créer de nouvelles réserves naturelles pour les oiseaux d'eau et pour la protection, dans la même région ou ailleurs, d'une partie convenable de l'habitat antérieur".

Ainsi, nous notons que dans des circonstances exceptionnelles, une Partie Contractante peut, pour des "raisons pressantes d'intérêt national", retirer une zone humide déjà inscrite sur la Liste ou en modifier l'étendue. La Convention prévoit que de tels retraits ou modifications de limites doivent être compensés par une nouvelle inscription ou par une extension de sites existants.

Dans le cas qui concerne cette mission, on relève les faits suivants :

- L'aspiration de toutes les couches à voir se concrétiser les principes de base de la démocratie moderne est une réalité vécue et qui a engendré un processus difficile à arrêter.

- L'occupation de certaines parties des aires protégées est un phénomène national attestant la volonté des communautés rurales à être reconnues comme des partenaires de développement.

- Il serait illusoire de penser que les solutions aux problèmes qui touchent le Parc National de la Kéran peuvent être trouvées et appliquées avec succès en se détachant du contexte national actuel et des tendances apportées par le courant de démocratie.

Le Programme de Réhabilitation des Aires Protégées au Togo reconnaît cette réalité et les stratégies de sa mise en œuvre tiennent compte du fait qu'il est urgent de mettre en place un système national d'aires protégées qui répond aux préoccupations actuelles.

De même, la prise en compte des évolutions en cours en matière de décentralisation conduit à privilégier la consolidation sociale de l'évolution des pratiques et des concepts en matière d'environnement dans le cadre de la mise en œuvre du Programme National d'Action Décentralisée de Gestion de l'Environnement (PNADE).

Cette nouvelle démarche se caractérise par la volonté nationale d'arriver à des réalisations concrètes sur le terrain, décidées et exécutées avec les acteurs locaux.

La démarche interpelle les décideurs qui doivent désormais tenter de corriger les erreurs du passé. Tout ceci revient à dire que la recherche de solutions viables et durables aux problèmes que vit le Parc National de la Kéran implique des considérations d'ordre national :

- La sauvegarde et le renforcement du processus démocratique;
- La mise en place du processus de décentralisation;
- La consolidation social des acquis
- Les priorités économiques et environnementales définies dans le cadre du PNAE;
- La réhabilitation du système national d'aires protégées.

A la lumière de ce qui précède il apparaît légitime de considérer la révision de toute la structure et la gestion complète du Parc National de la Kéran comme une initiative à caractère pressant et qui pourrait comporter des « **aisons pressantes d'intérêt national** »

Tous les outils développés par la Convention de Ramsar pour l'application du concept d'utilisation durable des zones humides mettent un accent particulier sur la nécessité impérieuse d'impliquer les communautés locales et d'encourager leur participation. Ainsi, les lignes directrices pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière de zones humides mettent l'accent sur le processus de consultation du public. De même, la révision du cadre législatif et réglementaire, le renforcement des capacités de participation des communautés locales, l'éducation et l'information du public, l'intégration des zones humides dans la gestion des bassins hydrologiques etc... se basent sur la recherche d'un consensus national et local pour la mise en œuvre de la Convention par l'ensemble des acteurs.

Cette analyse arrive d'ailleurs à point nommé, car elle se situe au moment où la question se discute au sein des organes de la Convention de Ramsar, y compris le Groupe d'Evaluation Scientifique et Technique (GEST), le Comité Permanent et même la prochaine Conférence des Parties qui se tiendra à Valence, Espagne. novembre 2002.

Pour toutes ces raisons, la mission considère que le Togo pourrait envisager les options suivantes :

1. Poursuivre la consultation avec les communautés villageoises ayant occupé une partie du Parc national pour arriver à des décisions consensuelles sur :

- la structure et les limites du Parc National
- le rôle fondamental du Parc national et les modes de gestion
- La structure et les limites du site Ramsar;
- Le plan de gestion du site Ramsar qui intègre et encourage l'utilisation durable des ressources.

2. Préparer une nouvelle Fiche descriptive du site Ramsar et une carte mise à jour du site Ramsar

3. Préparer une étude de cas qui pourrait être présentée à la 8^{ème} Conférence des Parties pour étayer les débats sur les lignes directrices pour l'application des dispositions de l'article 2, alinéa 4 et l'article 4, alinéa 1 du texte de la convention de Ramsar.

- Sur le plan politique

Le débat devrait largement impliquer les autorités locales et régionales ainsi que les représentants élus des localités concernées, notamment les préfets et sous-préfets, les députés qui siègent au Parlement et qui défendent les intérêts de leurs électeurs.

- Sur le plan organisationnel

Un certain nombre d'opportunités se dégagent dans les processus en cours et il convient de les identifier et de les utiliser à bon escient en intégrant la recherche de solutions aux problèmes de conservation et d'utilisation durable des zones humides dans les priorités de ces processus. Ainsi convient-il sur le plan stratégique de considérer le PNAD et le PNAE comme cadres privilégiés pour la prise en compte des aspects juridiques et des valeurs économiques et sociales des zones humides.

- Sur le plan opérationnel

Le Programme de Réhabilitation des Aires Protégées soutenu par l'Union Européenne est un outil majeur qui permettra d'avancer dans la recherche de consensus entre acteurs.

RECOMMANDATIONS

Tenant compte de ce qui précède, la mission recommande de :

1. Inscrire le Parc National de la Kéran sur le Registre de Montreux, comme moyen de reconnaître les problèmes et d'attirer l'attention de la Communauté Internationale sur la nécessité de rechercher ensemble les solutions.
2. Réviser la Fiche descriptive Ramsar pour tenir compte de l'évolution de la situation et d'élargir le site Ramsar à la plaine d'inondation de Mandouri.
3. Travailler étroitement avec les populations attachées aux zones humides de ce site élargi pour la définition d'un plan de gestion qui intègre la réhabilitation et les mesures d'utilisation durable des ressources.
4. Encourager et renforcer le processus de consultation avec tous les terroirs dans le cadre des programmes et projets en cours ou envisagés.
5. Procéder à la mise en place d'un système de suivi de l'évolution des ressources dans le cadre des programmes et projets en cours ou envisagés et préparer le retrait du site au Registre de Montreux.
6. Poursuivre les efforts de mobilisation des fonds avec les partenaires, notamment avec l'Union Européenne.
7. Poursuivre la révision du cadre législatif en y intégrant les textes d'application à débattre avec les acteurs locaux.
8. Poursuivre les échanges et discussions avec les pays voisins pour renforcer la coopération, notamment avec le Bénin pour la création de site Ramsar transfrontalier intégrant la zone de Mandouri.
9. Elaborer et mettre en œuvre un programme de réhabilitation et d'utilisation durable des zones humides en collaboration avec les partenaires.
10. Dans tous les programmes et actions envisagés avec les acteurs, privilégier les aspects suivants :
 - transparence
 - dialogue
 - négociation

pour établir une confiance mutuelle entre les acteurs locaux et les représentants de l'Etat.
11. Encourager la collaboration avec tous les partenaires y compris ceux qui manifestent un intérêt particulier comme les institutions s'occupant de la migration des espèces (Cigogne noire dans les zones de Mandouri).
- 12 Continuer à impliquer le Comité Ramsar dans toutes les réflexions en cours ou envisagées et assurer le maintien des contacts réguliers avec le PNADE, le PNAE et les secteurs étatiques travaillant sur les zones humides.

13. Impliquer toutes les administrations locales (préfets et sous-préfets), les autorités traditionnelles et les représentants politiques des terroirs concernés par les sites Ramsar et échanger les informations régulièrement avec elles.

14. Prévoir des moyens de déplacements dans les programmes et projets pour donner aux agents de terrain la possibilité d'assurer la surveillance des sites.

15. Poursuivre la réflexion et la prise de décision par consensus avec les communautés locales pour dégager une étude de cas à présenter lors de la 8^{ème} Conférence des Parties de Ramsar en novembre 2002 à Valencia. Une telle étude serait une importante contribution du Togo au débat global sur la mise en œuvre des principes de la Convention de Ramsar notamment sur l'exercice du droit des Parties Contractantes à modifier les limites de sites Ramsar.