

URBAN FUNCTIONS IN RURAL DEVELOPMENT

IN

UPPER VOLTA

BY

Eric Chetwynd, Jr.

and

Benjamin B. Hawley

Office of Urban Development
Bureau for Technical Assistance
U.S. Agency for International Development
Washington, D. C. 20532

April 25, 1977

CONTENTS

I.	SUMMARY	1
II.	BACKGROUND	3
III.	VISIT TO UPPER VOLTA	5
IV.	PROJECT PROPOSAL	7
	Setting	7
	Criteria and Site Selection	7
	Content	10
	Application	13
	Organization	13
	Staffing	15
	Training	16
	Budget	16
V.	NEXT STEPS	17

I. SUMMARY

The Office of Urban Development, Technical Assistance Bureau, United States Agency for International Development (TA/UD), has initiated an Urban Functions in Rural Development project. The purpose of the project is to strengthen the contribution of urban centers to rural development. An approach and a methodology have been developed through a TA/UD research project and efforts are underway to apply this methodology in at least one country each in Africa, Asia, and Latin America. The Asia demonstration is underway in the Bicol River Basin, Philippines. In Africa, Upper Volta has been recommended as a prospective site for the project and a TA/UD site selection team visited Upper Volta from March 27 through April 11 to explore this possibility.

The TA/UD team consisted of Dr. Eric Chetwynd, Jr., Urban Development Advisor and Deputy, TA/UD, and Mr. Benjamin Hawley, Regional Development Advisor with Group Seven Associates, Washington, D. C. The team has recommended that the Kondougou and Eastern (Fada) ORD's jointly serve as sites for the project and has suggested that a project design team come to Upper Volta in July 1977 if the proposal meets with USAID and Government of Upper Volta approval.

The products of the project would be a Voltaic staff trained in project methodology, a list of project priorities to strengthen urban functions in rural development for the Koudougou and Fada ORD's, and a planning framework in both ORD's for project implementation. Further, the project would complement and assist Government of Upper Volta programs for rural and urban development and resettlement of AVV river basin areas and contribute to USAID current and future investment programs in the Fada region. The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) representative contacted by the TA/UD team indicated that the Urban Functions in Rural Development project is complementary also to an IBRD proposed second phase strategy for urban development in Sahel countries -- namely "to develop an operational link between agriculture and secondary urban centers ... as a basis for policies and programs ... using urban centers to perform functions vital for the growth of agriculture."

II. BACKGROUND

It is relatively recently that development thinking has begun to embrace the concept that towns and cities play a crucial supportive role in rural development. However, because this role seldom is defined specifically or focused upon in development programs, towns and cities tend to fall short of their potential for support of the rural hinterlands they serve, and rural development efforts have been constrained accordingly.

The Office of Urban Development in AID's Technical Assistance Bureau (TA/UD), has initiated a series of efforts to address this need. A research study, Urban Functions in Rural Development, has been completed and contains a review of the literature, of policies of international assistance agencies, and of experience in relation to integrated urban-rural development programs. It proposes a framework and analytical methodology for planning the location and improvement of urban-based services to rural development.

TA/UD is undertaking an international series of demonstration projects to develop further and test these concepts: one project each in Africa, Asia and Latin America. The results of these three projects will be evaluated in depth and integrated into a report covering the conceptual framework, methodologies, and planning process developed through this multinational effort. This report will be shared internationally.

The organization of individual projects will be determined on the basis of the specific context of the participating country. However, it is intended that in each country the contribution of the project will be the same -- namely (1) a framework in one or more regions for strengthening the contributions of urban centers to rural development, (2) identification of specific projects to achieve this objective, and (3) training of a local staff in the concepts and analytical and planning methods of the project.

The first of these projects is underway in the Bicol River Basin in the Philippines, which was selected as the Asia site for the project. It is staffed and managed by Filipino technicians and is assisted by a part-time team of U.S. experts. This project is complementing the joint Philippines Government - USAID integrated rural development program in the Bicol River Basin.

TA/UD concurrently is exploring possible project sites in Latin America and in Africa where Upper Volta has been suggested as a good prospective location. The authors spent the two weeks beginning March 27, 1977, in Upper Volta exploring this possibility and have concluded that there are some interesting opportunities for doing the project in that country within the context of one or more ORD regions. The report of this visit and resulting project proposal are presented in the sections that follow.

III. VISIT TO UPPER VOLTA

In the course of its two-week visit to Upper Volta, the TA/UD team reviewed many reports and documents, discussed the project with a number of individuals and institutions, and took field trips to Kaya and to Koudougou and Yako. The project was discussed conceptually and in terms of its utility and prospective implementation in Upper Volta. In general, there was a positive reaction to the project concept and to the notion of locating the Africa site in Upper Volta within one or more of the ORD regions. On the basis of the foregoing, the team concluded that the Urban Functions in Rural Development project could make a meaningful contribution to Voltaic rural development and that the project here, in turn, could add significantly to the state-of-the-art in the relatively new field^{of} integrated urban-rural development. Accordingly, the team developed a specific project proposal which is outlined in the next section.

Persons and institutions consulted in connection with this visit to Upper Volta included Mr. Charles Tiao, Permanent Secretary for the Coordinating Committee for Rural Development, Ministry of Rural Development; Dr. Dominique Kafando, Assistant Chief of Planning, Ministry of Planning; Mr. Mario Laure, consultant to the Permanent Secretariat, Ministry of Rural Development; Mr. Ouétian Bognounou, Deputy Director, Dr. Youssouf Diawara, Sociologist, and Mr. Ouendkouni Ouedraogo, Geographer, Voltaic Center for Scientific Research (CVRS); Dr. Soumana Traoré, Director General, Society of African Studies and Development (SAED); Mr. Guy Hemrard, FAO Advisor, and Miss Deborah Taylor, Program Officer, United Nations Development Program in Upper Volta; Mr. Francois Phister, Consultant to the UNDP Habitat Project, Directorate of Urbanism, Ministry of Public Works, Transportation and Urbanism; Mr. Ned Seligman, Project Director, Catholic Relief Service in Upper Volta; Dr. John Hunter, Professor of Geography, Michigan State University (on assignment in Upper Volta for AVV); Dr. Michael Cohen, IBRD in Washington, D. C.; and USAID/Upper Volta.

IV. PROJECT PROPOSAL

Setting. The Urban Functions in Rural Development project is designed to focus on a specific sub-national region and is supportive of rural and spatial development within that context. The Voltaic regionalized approach to rural and social development provides an ideal framework for the project in this respect. The eleven Regional Development Organizations (ORDs) into which the country has been divided for purposes of decentralizing organization and planning for rural development present a variety of planning regions in which the proposed project potentially could operate and complement rural development activities. Each ORD has its own unique mix of social, economic, cultural, and demographic characteristics. A number of the ORDs were examined by the TA/UD team in its efforts to find the most appropriate Voltaic site for the Urban Functions in Rural Development project.

Criteria and Site Selection. As with any demonstration project, satisfaction of certain basic criteria is important to site selection. In this case the team was seeking an ORD with (a) substantial areas of high and low population density, (b) a relatively well-defined system of urban centers, (c) a reasonable degree of rural development potential, and (d) a considerable programmatic involvement on the part of the USAID Mission in Upper Volta.

In order to satisfy all four criteria it was decided to propose working in two ORDs -- namely, Koudougou and Fada. Koudougou ORD was selected because it represents a number of substantive elements important to the demonstration project. These can be summarized as follows:

- (1) It contains substantial areas of high and low population density.
- (2) It has a large and fast growing secondary city, Koudougou, and a well-defined lower order hierarchy of centers, including two nodal service centers (Yako and Leo), at least twelve market towns of varying size and importance, and numerous villages and hamlets.
- (3) The low population density areas include resettlement zones, under the jurisdiction of the Volta Valley Authority (AVV), in which the Urban Functions in Rural Development project could be applied as a planning tool.
- (4) These AVV resettlement areas will be assisted by the USAID beginning in (U.S.) FY 1978 through the Volta Valley Development project, the implementation of which could be aided by the proposed TA/UD project.
- (5) Koudougou ORD already is one of the more active regions of the country agriculturally and has good potential for continued development including resettlement of river basin areas in the South under AVV jurisdiction.
- (6) The Koudougou ORD affords relatively good access from Ouagadougou (important for making the best use of technical personnel in the latter and for the former's value as a model or demonstration area).

While Koudougou is important to the project from a substantive standpoint, the degree of USAID involvement in the ORD per se is limited. It is for this reason that the team chose to include the Fada ORD also within the scope of the proposed project to help insure AID implementation follow-through in a portion of the project.

The Fada ORD, with its low population density and relatively less well developed system of urban centers, presents an interesting contrasting case, the analysis of which will profit from experience gained and models developed through the more complex Koudougou analyses. Applied to the Fada ORD, the Urban Functions in Rural Development project will be directly complementary to the USAID-assisted Integrated Rural Development and Employment projects in that region and will help set the stage for follow-on USAID development assistance to that impoverished region.

Access to information in the region will be relatively easier than in other regions since USAID already is undertaking some sub-projects and analysis -- e.g., through the Michigan State University and the Partners in Productivity teams -- which will generate data directly relevant to the proposed TA/UD project. There can be considerable complementarity and sharing of information among the several teams which would be working in the Fada ORD.

Content. The products of the project will be separate but similar for each ORD and altogether will take approximately two years to complete. These products include: (1) a planning framework for strengthening the contributions of the ORD urban centers to rural development, and (2) a list of projects for funding identified by specific location and by relative priority in terms of strengthening urban-centered services to rural development. In addition, a Voltaic team will be trained in the project approach and methodology. Presumably this team would be centrally located in one or more Voltaic institutions and be available for follow-up analysis and evaluation and for application of similar analysis to other ORDs.

The approach and methodology will be developed partially in Upper Volta, in order to conform to local conditions. Techniques will be drawn from those set out in the TA/UD publication noted earlier, Urban Functions in Rural Development, and from experience already gained through their application and development in the Bicol River Basin project. An illustrative scenario of the analyses and steps that would be applied in the Koudougou and Fada ORDs is set out below.

1. Centers in each ORD are classified by locally meaningful functional definitions such as hamlets, villages, market towns, service centers, and secondary cities. This typology conforms to function rather than to size.

2. An inventory is taken of each of the centers, exclusive of villages and hamlets, in order to determine the nature and extent of the services and functions it provides.

3. Links between urban centers in the ORD and between these centers and external centers (i.e., Ouagadougou or Niamey) are identified. This analysis includes physical linkages (roads, rails, and ecological interactions), economic linkages (capital and goods flows, marketing, production interdependencies, etc.), service delivery linkages (transportation, health, education and training, credit and financial networks, telecommunication, power, and professional or technical services), political or administrative linkages (budget flows, inter-jurisdictional transactions, etc.), and social linkages (visiting patterns, kinship patterns, etc.). These linkages are reduced to a system of overlays to create a structural overview of the ORD.

4. To complete this picture, the area of influence of each urban center is determined (e.g., by extent of market reach or other locally meaningful measure) and reduced to an overlay.

5. Agricultural activity and potential of the region are assessed (which information should be available from existing sources).

6. Using the foregoing (1-5) as baseline data, an analysis of urban-rural linkages critical to support rural and agricultural development in the ORD is performed. This may be done by consulting existing models and by interviewing officials, technicians, extension workers, and farmers in the ORD.

7. By comparing the model thus developed with the existing structure of the region derived from steps 1-5, weaknesses and gaps in existing urban services to rural development can be identified.

8. These deficiencies are translated into projects and programs which are given a rough screening for economic feasibility (i.e., does the volume of production or trade warrant development of a particular project).

9. The resulting projects are put into the context of a planning framework for the ORD by which the relative priority and timing for each project or category of projects can be estimated.

10. An evaluation system is developed for monitoring the implementation and the results of such a program.

It is assumed that a U.S. expert would be contracted for two years to guide these analyses, help train Voltaic personnel, coordinate subcontracting for local and expatriate expertise, as required, and assume managerial and technical responsibility for the project within a selected Voltaic government institution (see Organization section below).

Application. It should be evident that a project of this kind, if successful, would be valuable to guide and to attract town-based investments and development programs in the ORD. The project would not overcome directly deficiencies in urban-rural linkages. However, it would identify these deficiencies and provide a framework and plan for their gradual elimination. In the same context, while it would identify specific projects, their technical design and development would be the responsibility of implementing or funding agencies.

The realistic patterns and models generated by the Urban Functions in Rural Development project might be used also in Upper Volta as planning guides in some of the AVV resettlement areas. This would be true especially of the Koudougou application since this ORD contains densely populated areas typical of the regions from which many resettlement migrants have and will continue to come.

Organization. A project of this nature is ineffectual without a legitimate "home base" within the government, an institution that could promulgate the project concepts after completion of the initial study, could plan, and do staff training. This presents somewhat of a problem since the technical functions of at least three Voltaic agencies are involved -- namely, the Ministry of Planning, the Ministry of Rural Development, and the Directorate of Urbanism in the Ministry of Public Works, Transportation and Urbanism. The project could fit within any one of these Ministries.

We recommend, however, that the project be conducted under sponsorship of the Ministry of Rural Development with active participation and collaboration by the other two Ministries. This recommendation is based on the following considerations:

- (1) The geographic unit selected for the project in Upper Volta is the ORD.
- (2) The purpose of the project ultimately is to complement and stimulate rural development.
- (3) Of the three Ministries noted, only the Ministry of Rural Development has a planning unit located within each ORD.
- (4) The ORD organization provides for a full range of representation at the local level through the ORD Boards of Governors which include the prefet, the sous-prefets, chefs d'arrondissements, representatives of city organizations, merchants, and government servants.
- (5) The ORD program already is concerned with bringing urban services closer to the farmer, for example, by installing supplies and services at the sous-secteur level.

The team considers the logic of locating the project ~~within~~ the ORD structure of the Ministry of Rural Development to be very sound.

Nonetheless, this proposed organizational location is not without its problems. These can be outlined as follows:

- (1) The Ministry of Rural Development and particularly the ORD structure is operational in its orientation, whereas the first phase of the TA/UD proposed project clearly and fundamentally

is a research and development effort.

- (2) Agriculture being the mainstay of the Voltaic economy, the Ministry of Rural Development already is stretched very thinly across a wide range of developmental activities.
- (3) The ultimate implications of the proposed project go beyond agriculture and rural development and would identify some follow-on activities which are the responsibility of other Voltaic Ministries.

To help overcome the first two problems, it is recommended that, through sub-contracting arrangements, the project draw heavily upon the technical and research capacity of Voltaic government and private research organizations. Two institutions which have expressed interest in and have the capacity to carry out elements of the research and planning are CVRS and SAED. The third problem can be addressed through conscious involvement of other relevant government agencies, using the proposed collaborative arrangement with the Ministries of Planning and Public Works, Transportation and Urbanism.

Staffing. After the project has been approved, a design team will develop the project in greater detail, including staffing arrangements. The basic staffing model would call for one full-time American and several full-time Voltaic personnel. The principal advisor or project co-director would be a French-speaking American urban and regional development expert,

preferably with working experience in West Africa. Voltaic staff would consist of technical personnel from the Ministry of Rural Development, technical personnel recruited under contract from the private sector, or a combination of these. One of the full-time Voltaic staff members would have the responsibility of project co-director.

Specialized studies and services would be obtained by sub-contracting with CVRS, SAED, and other Voltaic institutions. In addition, the full-time American contractor would have flexibility to bring in specialized expatriate personnel as necessary and appropriate. Consulting or sitting fees would be made available under the project for special inputs by Voltaic government personnel, as necessary -- i.e., for advice on coordination or on government programs and development policies planned for the two ORD's.

Training. Training programs will be developed for Voltaic personnel as appropriate. These programs might include training outside of Upper Volta, special in-country workshops, curriculum development for Voltaic training institutions, and on-the-job training. Specification of training requirements would be a continuous process, beginning with the initial project design activities.

Budget. Detailed budget line items cannot be estimated before completion of project design activities. However, assuming that all project costs would be funded by AID (TA/UD), the site selection team has estimated that

a total of \$350,000 will be required. Some additional funding for small studies may be required from USAID to cover Eastern ORD activities. The \$350,000 is estimated as sufficient to cover U.S., Voltaic, and other personnel, training, sub-contracting and special studies, transportation, vehicles, and special materials.

Contributions to the budget by the Voltaic Government or other international development agencies would strengthen the project and enrich its scope.

V . NEXT STEPS

If the review of this proposal by the USAID and the Government is positive, TA/UD is prepared to send a design team to Upper Volta to work on final details and prepare a Project Agreement for signature. Since money for this project is reserved in TA/UD's FY 1977 budget year (ending September 30, 1977), it will be necessary to move quickly with design and formalization of agreements. Actual implementation could commence in October or November if an agreement were to be signed by July or August, 1977.

FONCTIONS URBAINES ET DEVELOPPEMENT RURAL

EN

HAUTE-VOLTA

PAR

Eric Chetwynd, Jr.

et

Benjamin B. Hawley

Office du développement urbain
Bureau de l'assistance technique
Agence des Etats-Unis pour le développement international
Washington, D.C. 20532

25 avril 1977

TABLE DES MATIERES

I.	SOMMAIRE.....	1
II.	HISTORIQUE.....	2
III.	MISSION EN HAUTE-VOLTA.....	4
IV.	PROPOSITION DE PROJET.....	5
	Cadre.....	5
	Critères et sélection du site.....	6
	Teneur.....	8
	Mise en application.....	10
	Organisation.....	10
	Personnel.....	12
	Formation.....	13
	Budget.....	13
V.	DEMARCHES SUIVANTES.....	14

I. SOMMAIRE

L'Office du développement urbain, qui dépend du Bureau de l'assistance technique de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (TA/UD), a lancé un projet intitulé Fonctions urbaines et développement rural. Ce projet se propose de renforcer la contribution apportée par les centres urbains au développement rural. Une approche et une méthodologie ont été mises au point dans le cadre d'un projet de recherche de TA/UD et l'on s'efforce actuellement d'appliquer cette méthodologie dans au moins un pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Le projet mené en Asie est actuellement en cours de réalisation dans le bassin du fleuve Bicol, aux Philippines. En Afrique, la Haute-Volta a été recommandée comme site éventuel d'un tel projet et l'équipe de TA/UD chargée de la sélection s'est rendue en Haute-Volta du 27 mars au 11 avril pour explorer cette possibilité.

L'équipe de TA/UD était composée de MM. Eric Chetwynd, Jr., conseiller en matière de développement urbain et directeur adjoint de l'Office du développement urbain (TA/UD) et Benjamin Hawley, spécialiste en matière de développement régional (Group Seven Associates, Inc., Alexandria, VA). Elle a recommandé d'utiliser en même temps pour le projet les ORD de Kougoudou et de l'Est (Fada). Elle a proposé qu'une équipe chargée de la conception du projet se rende en Haute-Volta en juillet 1977 si la proposition est approuvée par l'USAID et le gouvernement voltaïque.

Les résultats du projet seraient du personnel voltaïque formé à la méthodologie des projets, une liste de priorités de projet destinées à renforcer les fonctions urbaines dans le développement rural des régions de Kougoudou et de Fada, et un cadre de planification dans les deux ORD pour la mise en application du projet. Enfin, ce dernier complèterait et aiderait les programmes du

gouvernement voltaïque de développement rural et urbain et l'aménagement des régions des bassins fluviaux (Aménagement de la vallée des Voltas, AVV); il contribuerait également aux programmes d'investissement de l'USAID, présents et à venir, dans la région de Fada. L'équipe TA/UD est entrée en contact avec le représentant de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) qui a indiqué que le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural vient aussi compléter la deuxième phase de la stratégie proposée par la BIRD pour le développement urbain dans les pays du Sahel; "développer un lien opérationnel entre l'agriculture et les centres urbains secondaires... comme base des politiques et des programmes... en utilisant les centres urbains pour leur faire jouer un rôle essentiel dans la croissance de l'agriculture."

II. HISTORIQUE

Il n'y a pas longtemps que la philosophie du développement a commencé à adopter le concept selon lequel les centres urbains, quelles que soient leurs dimensions, jouent un rôle de soutien qui est essentiel pour le développement rural. Comme ce rôle est rarement défini de façon précise et parce que les centres urbains ont tendance à ne pas remplir le rôle qui pourrait être le leur dans le soutien à accorder à l'arrière pays qu'ils desservent, les efforts de développement rural en ont souffert.

L'Office du développement urbain du Bureau de l'assistance technique de l'AID (TA/UD) a lancé toute une série d'initiatives pour répondre à ce besoin. Une étude de recherche, Fonctions urbaines et développement rural, a été effectuée; elle contient une revue de la littérature, des politiques des organisations d'assistance internationale, et des expériences de rapportant aux programmes de développement intégré urbano-rural.

Elle propose un cadre et une méthodologie analytique pour la planification de l'emplacement et de l'amélioration des services basés en ville qui sont apportés au développement des régions rurales.

TA/UD est en train d'entreprendre une série internationale de projets pilotes pour approfondir ce concept et le mettre à l'épreuve; il y en a un en Afrique, un autre en Asie et un troisième en Amérique latine. Les résultats de ces trois projets seront évalués de façon approfondie et intégrés dans un rapport qui conviendra le cadre conceptuel, les méthodologies et le processus de planification mis au point grâce à cet effort multinational. Ce rapport aura une diffusion internationale.

L'organisation de projets individuels sera déterminée sur la base du contexte précis du pays qui y participe, mais on prévoit pour chaque pays une contribution au projet qui sera la même, c'est-à-dire: 1) un cadre dans une région au minimum, pour renforcer les contributions des centres urbains au développement rural, 2) l'identification de projets précis pour atteindre cet objectif, et 3) la formation du personnel local pour le familiariser avec les notions et les méthodes analytiques et de planification du projet.

Le premier de cette série est en cours d'exécution dans la bassin du Bicol, aux Philippines, qui a été retenu pour servir de cadre asiatique au projet. La gestion est assurée par des techniciens philippins qui composent son personnel avec l'aide d'une équipe d'experts américains à temps partiel. Ce projet complète le programme conjoint du gouvernement des Philippines et de l'USAID sur le développement rural intégré dans le bassin du Bicol.

TA/UD examine en même temps divers sites de projet en Amérique latine et en Afrique; on a indiqué que la Haute-Volta pourrait être un excellent choix. Les auteurs de cette étude ont passé deux semaines en Haute-Volta à partir du 27 mars 1977 pour explorer cette possibilité; ils ont conclu que ce pays présentait des conditions favorables à l'exécution de ce projet dans le contexte

d'un ou plusieurs ORD. Le rapport sur leur mission et les propositions de projet qui en résultent sont présentés au chapitre suivant.

III. MISSION EN HAUTE-VOLTA

Au cours des deux semaines qu'elle a passées en Haute-Volta, l'équipe TA/UD a examiné un grand nombre de rapports et de documents; elle a parlé du projet avec plusieurs personnes et représentants d'institutions et s'est rendue sur place, à Kaya, Koudougou et Yako. Le concept du projet, son utilité et les perspectives de sa mise en application en Haute-Volta ont fait l'objet de plusieurs entretiens. La réaction a été en général favorable et l'idée de choisir la Haute-Volta comme site du projet en Afrique, dans un ou plusieurs ORD a été accueillie avec intérêt. En se basant sur ces prémisses, l'équipe a conclu que le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural pourrait apporter une contribution intéressante au développement rural en Haute-Volta et que ce projet pourrait à son tour être source d'avantages dans le domaine relativement nouveau du développement intégré des régions urbaines et rurales. L'équipe a donc préparé une proposition concrète de projet dont les grandes lignes sont présentées au chapitre suivant.

Les personnes et les institutions contactées dans le cadre de cette mission en Haute-Volta comprennent: M. Charles Tiao, Secrétaire Permanent du Comité de Coordination du Développement Rural pour le Ministère du Développement Rural; M. Dominique Kafando, Directeur adjoint de la Planification, Ministère du Développement Plan; M. Mario Laure, Consultant auprès du Secrétariat Permanent, Ministère de Développement Rural; M. Ouetian Bougnounou, Directeur adjoint; M. Youssouf Dirawara, sociologue, et M. Ouendkouni Ouedraogo, géographe, Centre Voltaïque de Recherche Scientifique (CVRS); M. Soumana Traoré, Directeur général

de la Société Africaine d'Etudes et de Développement (SAED); M. Guy Hemrard, Conseiller de la FAO, et Mlle. Deborah Taylor, Responsable des Programmes, Programme de Développement des Nations Unies en Haute-Volta; M. François Phister, Consultant auprès du Projet Habitat du PNUD, Direction de l'Urbanisme, Ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Urbanisme; M. Ned Seligman, Directeur de projet, Secours Catholique; M. John Hunter, professeur de géographie à l'Université d'Etat du Michigan (qui faisait des études sur le terrain pour l'AVV); M. Michael Cohen, BIRD (Washington, D.C.); et la Mission de l'USAID en Haute-Volta.

IV. PROPOSITION DE PROJET

Cadre. Le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural est conçu de façon à concentrer ses activités sur une région bien délimitée dans un pays et à favoriser le développement des régions rurales et de l'espace ainsi défini dans ce contexte. En Haute-Volta, l'approche par région du développement rural et social présente dans ce sens un cadre idéal pour le projet. Le pays a été divisé en onze Organismes régionaux de développement (ORD) pour décentraliser l'organisation et la planification du développement rural; ces ORD représentent une variété de régions de planification dans lesquelles ce projet pourrait être exécuté et compléter les activités de développement rural. A chaque ORD correspondent des caractéristiques sociales, économiques, culturelles et démographiques qui lui sont propres. Un certain nombre d'ORD ont été examinées par l'équipe TA/UD lors de sa recherche du site en Haute Volta qui se prêterait le mieux au projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural.

Critères et Sélection du site. Comme dans tous les projets de démonstration, il est important de pouvoir satisfaire un certain nombre de critères fondamentaux lors du choix du site. Dans ce cas particulier, l'équipe voulait trouver un ORD disposant: a) de superficies assez importantes de faible et de forte densité de population, b) d'un système de centres urbains assez bien déterminé, c) d'un niveau acceptable de potentiel de développement rural, et d) d'un engagement programmatique considérable de la mission de l'AID en Haute-Volta.

Pour satisfaire ces quatre critères a la fois, on a décidé de prosper de travailler dans deux ORD; Koudougou et Fada. Celui de Koudougou a été retenu car il représente un certain nombre d'éléments marquants qui ont leur importance dans le projet de démonstration. On peut les résumer ainsi:

- 1) Il comprend des superficies assez vastes de faible et de forte densité de population.
- 2) Il englobe un grande ville secondaire d'expansion rapide, Koudougou, et toute une hiérarchie de centres de moindre importance, mais bien définis, y compris deux noeuds centraux en matière de services, Yako et Leo, au moins 12 bourgs de marché d'importance et de dimensions variées et de nombreux villages et hameaux.
- 3) Les zones de faible densité démographique comprennent des zones de réimplantation de population, placées sous la juridiction de l'Aménagement de la vallée des Voltas (AVV), dans lesquelles le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural pourrait servir d'instrument de planification.
4. Ces zones de reimplantation recevront l'aide de l'USAID a partir de l'exercice fiscal americain de 1978, dans le cadre du projet de développement de la

vallée des Voltas, dont l'exécution pourrait bénéficier de l'aide apportée par le projet proposé par TA/UD.

- 5) L'ORD de Koudougou est déjà l'une des régions les plus actives du pays sur le plan agricole. Il pourrait devenir le site d'un développement permanent, y compris la réimplantation de la population dans les zones du bassin fluvial placé sous la juridiction de l'AVV.
- 6) L'ORD de Koudougou est assez bien relié à Ouagadougou (ce qui est important, si l'on veut utiliser au mieux le personnel technique de la capitale et présenter cet ORD comme modèle ou zone de démonstration).

Kougoudou est important pour le projet, pour des raisons fondamentales, mais le niveau de l'engagement de l'USAID dans l'ORD en soi est limité. C'est pourquoi l'équipe a choisi d'inclure aussi celui de Fada dans le cadre du projet, pour s'assurer de l'assistance suivie de l'AID dans une partie du projet.

Dans l'ORD de Fada, la population est peu dense et le système des centres urbains est relativement moins développé, mais cet ORD présente un contraste intéressant, et son analyse bénéficiera de l'expérience acquise et des modèles préparés grâce à l'analyse de celui de Koudougou qui est plus complexe. Appliqué à l'ORD de Fada, le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural sera directement complémentaire de ceux de cette région sur le développement rural intégré et sur l'emploi qui reçoivent de l'aide de l'AID; il permettra également de préparer à l'assistance de développement que l'AID accordera par la suite à cette région deshéritée.

L'accès à l'information sera relativement plus facile dans cette région que dans d'autres puisque l'AID y met déjà à exécution quelques sous-projets et y entreprend des analyses -- par l'intermédiaire de l'Université d'Etat du Michigan et les équipes de Partners in Productivity -- qui fourniront des données se rappor-

dans l'ORD de Fada peuvent ainsi largement se compléter et échanger leurs informations.

Teneur. Les conclusions des projets seront séparées, mais semblables pour chaque ORD; elles prendront ensemble environ deux ans. Ces conclusions comprendront: 1) un cadre de planification pour renforcer les contributions apportées par les centres urbains de l'ORD au développement rural, et 2) une liste des projets de financement identifiés par leur emplacement précis et leur priorité relative selon le renforcement des services fournis par les centres urbains au développement rural. En outre, une équipe voltaïque recevra une formation en matière de méthodes de travail et de méthodologie se rapportant au projet. Cette équipe serait sans doute placée de façon centrale, dans une ou plusieurs institutions voltaïques; elle pourrait effectuer des analyses et des évaluations d'observation longitudinale et appliquer des analyses de même type à d'autres ORD.

La méthode de travail et la méthodologie seront partiellement mises au point en Haute-Volta pour être conformes aux conditions locales. Les techniques seront empruntées à celles qui ont été définies dans la publication de TA/UD déjà mentionnée: Fonctions urbaines et développement rural, et tirées de l'expérience déjà acquise par leur application et leur exécution dans le projet du bassin du fleuve Bicol. Nous donnons ci-dessous un exemple des analyses et des mesures qui seraient appliquées dans les ORD de Koudougou et de Fada.

1. Les centres de chaque ORD sont classés selon des définitions fonctionnelles correspondant aux usages locaux: hameaux, villages, ville de marché, centre de service, villes secondaires. Cette typologie correspond plus à la fonction qu'aux dimensions.

2. On prépare un inventaire de chacun des centres, à l'exception des villages et hameaux, pour déterminer la nature et la portée des services et des fonctions qu'il assure.

3. On précise les liens entre les centres urbains de l'ORD et entre ces

centres et ceux de l'extérieur (OUagadougou et Niamey). Cette analyse comprend les liens matériels (routes, voies ferroviaires et interactions écologiques), économiques (mouvements des capitaux, et des denrées, commercialisation, interdépendances de production, etc.), ceux se rapportant à la prestation de services (transports, santé, éducation et formation, réseaux de crédit et de financement, télécommunications, énergie, services professionnels et techniques), les liens politiques et administratifs (mouvements budgétaires, transactions d'une juridiction à l'autre, etc.) et les liens sociaux (schémas des visites et de la parenté, etc.). Ces liens sont schématisés en un système de calques destinés à créer une vue d'ensemble de la structure de l'ORD.

4. Pour compléter ce tableau, on précise la zone d'influence de chaque centre urbain (par le rayon qui relie les marchés à l'extérieur, ou toute autre mesure locale permettant de tirer de telles conclusions) et on la traduit sous forme de calques.

5. On évalue les activités agricoles et le potentiel de la région (ces informations devraient être obtenues à partir de sources déjà existantes).

6. En utilisant les postes précédents (1-5) comme données de base, on fait une analyse des liens urbano-ruraux qui sont indispensables au soutien du développement rural et agricole de l'ORD, ce qui peut se faire en consultant les modèles existants et en interviewant les responsables, les techniciens, les agents de vulgarisation et les agriculteurs de l'ORD.

7. En comparant le modèle ainsi préparé à la structure existante de la région, préparée à partir des postes 1 à 5, on peut identifier les points faibles et les lacunes des services urbains existants offerts au développement rural.

8. Ces lacunes peuvent se traduire en projets et programmes qui sont grossièrement évalués sur le plan économique (c'est-à-dire que l'on cherche à savoir si le volume de la production et du commerce justifie le développement d'un certain projet).

9. Les projets qui en découlent sont placés dans le contexte d'un cadre de planification pour l'ORD selon lequel la priorité relative et le calendrier de chaque projet ou catégorie de projet peuvent être estimés.

10. On suppose qu'un expert américain serait engagé pendant deux ans pour guider ces analyses, aider à former le personnel voltaïque, coordonner les contrats passés en sous-traitant avec des experts locaux et étrangers, selon les besoins, et assumer la responsabilité technique et de gestion du projet au sein d'une instance gouvernementale voltaïque quelconque (Voir la section "Organisation", ci-dessous.).

Mise en application. Il devrait être évident qu'un tel projet, s'il réussit, serait très important pour guider et attirer les investissements dans les petites villes et les programmes de développement dans l'ORD. Ce projet ne comblerait pas directement les lacunes qui existent dans les rapports urbano-ruraux, mais il permettrait de les identifier et servirait de cadre et de plan pour leur élimination progressive. Dans le même contexte, alors qu'il identifierait des projets précis, la conception technique et le développement de ces derniers relèveraient de la responsabilité des agences d'exécution et de financement.

Les schémas et modèles concrets préparés par le projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural pourraient aussi être utilisés en Haute-Volta comme directives de planification dans certaines des régions de réimplantation de population de l'AVV. Ceci serait particulièrement vrai dans le cas de Koudougou, mais cet ORD comprend des régions de population dense typiques des régions dont sont originaires beaucoup des migrants qui participent à la réimplantation et continueront à venir.

Organisation. Un projet de cette nature est inefficace s'il ne dispose pas d'un "port d'attache" au sein du gouvernement, d'une institution qui pourrait promulguer les concepts du projet à la fin de l'étude initiale, préparer les plans et assurer la formation du personnel. Ceci n'est pas sans présenter quelques

difficultés car les fonctions techniques d'au moins trois organismes voltaïques entrent en jeu: il s'agit du Ministère du plan, de celui du développement rural et de la Direction de l'urbanisme dans le Ministère des travaux publics, des transports et de l'urbanisme. Ce projet pourrait être intégré dans l'un ou l'autre de ces ministères.

Nous recommandons cependant de confier le projet au Ministère du développement rural, avec la participation active et la collaboration des autres ministères. Cette recommandation se base sur les considérations suivantes:

- 1) L'unité géographique retenue pour le projet en Haute-Volta est l'ORD.
- 2) Le projet cherche en fin de compte à compléter et à stimuler le développement rural.
- 3) Parmi les trois ministères mentionnés, seul le Ministère du développement rural dispose d'un service de planification installé dans chaque ORD.
- 4) L'organisation de l'ORD assure une pleine représentation au niveau local par l'intermédiaire des Conseils d'administration des ORD qui comprennent le préfet, les sous-préfets, les chefs d'arrondissement, des représentants des organisations de la ville, des commerçants et des fonctionnaires.
- 5) Le programme d'ORD se préoccupe déjà de mettre les services de la ville à meilleure proximité des agriculteurs; par exemple, en installant des centres d'approvisionnement et de services au niveau du sous-secteur.

L'équipe considère que le raisonnement amenant à intégrer le projet dans la structure de l'ORD, au sein du Ministère du développement rural, est très valable.

Cette proposition d'intégration dans l'organigramme du Ministère du développement rural n'est cependant pas sans inconvénients qui peuvent être énoncés comme suit:

- 1) La structure de ce ministère, et particulièrement celle de l'ORD, est orientée vers l'exécution, alors que la première phase du projet proposé

par TA/UD est essentiellement et nettement orientée vers la recherche et le développement.

- 2) L'agriculture étant la pierre angulaire de l'économie voltaïque, le Ministère du développement rural a déjà une lourde tâche et couvre difficilement beaucoup d'activités de développement.
- 3) Ce projet, de par sa vocation, va au delà du développement agricole et pourrait identifier d'autres activités d'observation longitudinale qui relèvent d'autres ministères du gouvernement voltaïque.

Pour aider à surmonter ces deux premières difficultés, on recommande que, le projet, en sous-traitant pour certains aspects, fasse largement appel aux capacités techniques et de recherche du gouvernement voltaïque et des organismes privés de recherche. Deux institutions, le CVRS et la SAED, ont exprimé l'intérêt qu'elles portent à ce projet et seraient fort capables d'assumer certains aspects de la recherche et de la planification. Le troisième problème peut être résolu par l'engagement conscient d'autres instances officielles, en utilisant la collaboration proposée avec le Ministère du Plan et celui des travaux publics, des transports et de l'urbanisme.

Personnel. Après l'approbation du projet, une équipe sera chargée d'élaborer sa conception en plus grand détail, y compris la question du personnel. Le modèle de base réclamerait la présence à plein temps d'un Américain et de plusieurs Voltaïques. Le conseiller principal, ou co-directeur du projet serait un Américain parlant français, expert en développement urbain et régional, ayant de préférence déjà travaillé en Afrique occidentale. Le personnel voltaïque comprendrait des techniciens du Ministère du développement rural, et des techniciens recrutés par contrat dans le secteur privé ou une association des deux. Un des Voltaïques à plein temps exercerait les responsabilités de co-directeur du projet.

Des études et des services spécialisés seraient obtenus en sous-traitant avec le CVRS, la SAED et d'autres organisations voltaïques. En outre, l'Américain

employé à plein temps sous contrat aurait la latitude de faire venir du personnel étranger spécialisé selon les besoins et les circonstances. Il serait possible de verser des honoraires ou des jetons de présence à des consultants appelés dans le cadre du projet dans le cas de contribution particulière apportée par des fonctionnaires voltaïques, en cas de besoin, pour rémunérer leurs conseils sur la coordination ou sur les programmes et les politiques de développement du gouvernement concernant la planification dans les deux ORD.

Formation. Des programmes de formation seront organisés pour le personnel voltaïque, si cela est nécessaire. Ces programmes pourraient comprendre des stages de formation à l'étranger, des groupes de travail spécialisés organisés en Haute-Volta, la préparation de programmes d'études pour les centres de formation voltaïques et la formation en cours d'emploi. L'évaluation des besoins de formation représenterait un processus continu, dès les premières activités de préparation du projet.

Budget. Les postes budgétaires ne peuvent être estimés en détail avant la fin de l'étude préliminaire du projet, mais, dans l'hypothèse que tous les coûts de projet seraient financés par l'AID (TA/UD), l'équipe chargée de la sélection du site a estimé qu'un montant de \$350.000 serait nécessaire. D'autres sommes pour des études mineures pourraient être demandées à l'AID pour couvrir les activités dans l'ORD de l'Est. Ces \$350.000 sont considérés comme étant suffisants pour couvrir les frais, y compris le personnel américain, voltaïque et autre, la formation, les études spéciales et celles des sous-traitants, les transports, les véhicules, les fournitures et le matériel.

Des contributions au budget venant du gouvernement voltaïque et d'autres organisations internationales de développement renforceraient le projet et enrichiraient la portée.

V. DEMARCHES SUIVANTES

Si l'examen de cette proposition par l'USAID et le gouvernement permet d'arriver à une conclusion favorable, TA/UD est prêt à envoyer une équipe en Haute-Volta, chargée d'élaborer les plans et de mettre au point les derniers détails et préparer pour la signature un Accord de Projet. Comme les fonds de ce projet sont engagés dans le budget de l'exercice fiscal 77 de TA/UD (se terminant le 30 septembre 1977), il faudra préparer rapidement les plans et la mise en forme définitive des accords. La mise en application pourrait en fait commencer en octobre ou novembre, si l'accord est signé d'ici à juillet ou août 1977.