

EVALUATION QUALITATIVE
DU PROCESSUS DE CIBLAGE COMMUNAUTAIRE
A KILWIN (LOTI) ET POLESGO (NON LOTI)
OBSERVATOIRE DE POPULATION DE OUAGADOUGOU

Fiacre Bazié

Sous la direction de Clémentine Rossier

Institut Supérieur des Sciences de la Population

Université de Ouagadougou

25 juin 2012

Table des matières

1.	Introduction	p. 2
2.	Le ciblage des indigents mis en œuvre par l'OPO	p. 2
3.	Problématique et objectif général	p. 3
4.	Recherches antérieures et objectifs spécifiques	p. 4
5.	Méthodes	p. 6
6.	Résultats	p. 6
	6.1 Caractéristiques des comités de sélection de quartier	p. 7
	6.2 Investigation sur les méthodes de sélection	p. 13
	6.2.1 Perception de la notion d'indigence	p. 13
	6.2.2 Stratégies d'identification des indigents	p. 15
	6.2.3 Perception du ciblage communautaire	p. 21
	6.3 Efficacité du ciblage	p. 26
7.	Conclusion	p. 31
	Références	p. 34

1. **INTRODUCTION**

L'Initiative de Bamako a généralisé la participation financière de la population au paiement des soins dans de nombreux pays en voie de développement. Bien que celle-ci prévoie des mesures pour garantir l'accès aux soins de santé des couches sociales les plus démunies, elles ont été sans conséquence, et ceux-ci ont été exclus des systèmes de soins entraînant une dégradation de leur statut sanitaire et socio-économique. Le Burkina Faso, dans son Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) 2001-2010, prévoyait des mesures pour la prise en charge des plus démunis. Toutefois ces mesures n'ont jamais été mises en œuvre, faute d'outils. Depuis 2007, le Burkina Faso tente avec l'aide d'une équipe de chercheurs et d'organisations de la société civile de trouver des solutions pour l'identification et l'exemption du paiement des soins pour les indigents (Ridde et al. 2010). L'objectif est d'accompagner le processus national de réflexion sur les critères de sélection des indigents devant bénéficier des conditions d'exemption du paiement des soins, comme indiqué dans le PNDS 2001-2010 (Ridde et al. 2010). Ainsi, plusieurs expériences de sélection ont été conduites avec succès dans les districts ruraux de Ouargaye, Dori et Sebba, à partir d'une procédure communautaire et participative de ciblage. Dans ces villages, des bénévoles ont procédé à un repérage des indigents sur la base d'une définition de l'indigence adoptée de manière consensuelle par les villageois eux-mêmes (« *une personne extrêmement démunie socialement et économiquement, incapable de se prendre en charge et sans soutien endogène ou exogène* »).

2. **LE CIBLAGE DES INDIGENTS MIS EN ŒUVRE PAR L'OPO**

Fort de cette réussite, des chercheurs de l'Observatoire de Population de Ouagadougou (OPO) ont voulu tester l'applicabilité de cette procédure de sélection en milieu urbain en vue de produire des connaissances utiles sur le ciblage des plus pauvres et de fournir un outil d'aide à la décision aux autorités. C'est ainsi qu'en 2011, l'Observatoire a mis en œuvre une procédure de ciblage communautaire des indigents avec une prise en charge endogène, c'est à dire financée par les bénéficiaires des Comités de Gestion (COGES) des centres de santé primaires (CSPS) dans un quartier loti (Kilwin) et un quartier non loti (Polesgo), deux quartiers de Ouagadougou suivis par l'OPO. Les quartiers ont été découpés en sous-quartiers (onze à Kilwin et trois à Polesgo), et des comités de sept membres ont été constitués pour chacune de ces aires. Suite à une formation où la même définition consensuelle de l'indigence a été validée (en juin 2011), les comités ont établi une liste des indigents dans leur sous-quartier à partir de cette définition (liste rendue en août 2011). Sur la base de cette liste, les COGES ont établi une liste définitive des personnes bénéficiaires d'une exemption du paiement des soins (rendue en octobre 2011).

La procédure de ciblage a ensuite été bloquée pendant six mois, pour deux raisons. Tout d'abord, l'évaluation de la capacité financière des COGES n'avait pas été faite au début de l'opération, les COGES ayant apposé un refus. Cette évaluation devait aider les COGES à déterminer combien d'indigents ils pouvaient prendre en charge. Suite à des demandes renouvelées (novembre 2011), les COGES ont mis plusieurs mois à accepter d'ouvrir leurs livres de comptes. L'évaluation financière n'a finalement pas pu être effectuée à Kilwin, pour cause d'incomplétude des registres ; un bilan financier a pu être fait à Polesgo (fin février 2012). L'autre problème était que la liste des indigents retenus par le COGES à Kilwin était longue (75 indigents retenus). Une directive budgétaire du Ministère de la santé préconise que les COGES utilisent un maximum de 200 000 FCFA pour les indigents annuellement ; cette somme est à l'évidence insuffisante pour couvrir tous ces indigents, et cela d'autant plus que la zone de l'OPO, dans laquelle les indigents ont été sélectionnés correspond seulement à un tiers de l'ensemble de la population de l'aire du CSPS, et que d'autres indigents doivent encore être pris en charge par le même COGES. Ce CSPS (qui est en train de devenir un Centre Médical, c'est-à-dire de passer au niveau supérieur de la hiérarchie des centres de santé publique) couvre une population estimée à 60 680 en 2012, soit quatre fois la population moyenne d'un CSPS dans la région Centre. Malgré la taille inhabituelle de la population couverte par ce CSPS, le Médecin Chef de District concerné a tenu à respecter la limite des 200000 FCFA, et cela depuis le début de l'opération, pour éviter les débordements possibles (fraudes au moment de l'établissement des listes et dans l'utilisation des cartes). Une solution a été trouvée en avril 2012, quand l'OPO a décidé de prendre en charge les dépassements de prise en charge des indigents dans les deux CSPS (au-delà des 200 000 FCFA annuel). Le processus a ensuite pu être relancé ; les indigents sélectionnés sur les listes ont été localisés et photographiés (avril et mai 2012), les cartes confectionnées, les CSPS formés à la tenue des registres d'indigents ; à la date de l'écriture de ce rapport, il restait à faire signer les cartes par l'Action Sociale et à les distribuer.

3. *PROBLEMATIQUE ET OBJECTIF GENERAL*

Le ciblage communautaire, qui confère le pouvoir d'identification des indigents aux membres de la communauté, par l'intermédiaire des comités de sélection de quartier, suppose que les membres de ces comités aient une bonne connaissance des habitants de leur communauté pour identifier ceux qui sont en situation d'indigence. La réussite des expériences en milieu rural est liée au fait que les membres de la communauté se connaissent très bien entre eux. Cette méthode de ciblage par la communauté, en milieu rural, a eu comme principaux avantages de garantir l'efficacité du ciblage en minimisant les erreurs d'inclusion (Conning J. et al, 2002). Dans les expériences rurales au

Burkina Faso, le ciblage a été conduit avec sérieux par la communauté, qui a fait preuve d'une bonne responsabilisation et d'un bon suivi. Les volontaires impliqués ont également usé de la discrétion nécessaire et respecté les règles d'éthique qui s'imposent, vu que les indigents sélectionnés dans un premier temps par les comités ne sont pas tous, au final, bénéficiaires du dispositif. Enfin, dans ces expériences rurales, le ciblage n'a pas donné lieu à une sélection arbitraire et politique, qui peut susciter des conflits et des divisions dans la communauté.

Si la connaissance entre les membres de la communauté semble être un acquis en milieu rural, cela n'est pas le cas pour le milieu urbain. En effet, le milieu urbain se caractérise par une cohésion sociale moins forte, c'est-à-dire par des relations sociales peut-être tout aussi fréquentes et intenses, mais qui sont moins localisées (i.e. on n'est pas forcément en relation avec ses voisins), et également moins contraignantes (i.e. on se dérobe plus facilement aux obligations contractées au cours d'une relation en milieu urbain). Cette dispersion géographique des liens et l'affaiblissement de leur pouvoir de contrainte (i.e. l'affaiblissement du contrôle social communautaire) est dû au fait que les différents habitants d'un même quartier ont des origines ethniques, linguistiques et culturelles diverses, des réseaux sociaux différenciés, que leur mobilité sociale et géographique est grande, et que les inégalités sociales sont plus prononcées en ville. Toutes ces dimensions influent considérablement sur la connaissance que les voisins d'un même quartier ont entre eux et sur le contrôle qu'ils exercent les uns sur les autres, ce qui constitue sans doute un défi au ciblage communautaire des indigents en milieu urbain.

La présente recherche qualitative a pour objectif général de décrire et d'évaluer le processus de ciblage communautaire des indigents mis en œuvre par l'OPO en milieu urbain, et plus précisément dans le quartier loti de Kilwin et le quartier non loti de Polesgo au Nord de la ville de Ouagadougou.

4. RECHERCHES ANTERIEURES ET OBJECTIFS SPECIFIQUES

Une première étude qualitative évaluant le processus de ciblage communautaire des indigents implémenté par l'OPO dans les quartiers loti (Kilwin) et non loti (Polesgo) a été menée en novembre et décembre 2011 par deux étudiants de la Cohorte 6 du Master Population et Santé de l'Institut Supérieur des Sciences de la Population. Ces deux travaux (où un échantillon de comités de quartiers ont été interrogés, ainsi que des membres des deux COGES et du staff des CSPS) indiquent que les comités ne connaissent qu'imparfaitement les membres de leur communauté, et cela surtout à Kilwin. Cette méconnaissance des membres de la communauté semble les avoir amené à utiliser des méthodes de sélection des indigents autres que celles préconisées pour le ciblage au cours de la formation : certains répondants à Kilwin ont dit

au cours de ces entretiens avoir fait des enquêtes en porte à porte pour repérer les indigents. Les entretiens menés à Kilwin montrent aussi que les membres des comités de quartiers y ont subi de fortes pressions d'individus voulant être mis sur les listes. A Polesgo (quartier non loti), le COGES connaît bien les membres de la communauté et a agi comme une instance de contrôle pour la procédure de ciblage, ce qui a contribué à éviter les cas de collusion ; le COGES a aussi été en mesure de choisir les cas les plus graves parmi une liste déjà restreinte proposée par la communauté, en fonction de ses capacités financières. A Kilwin, par contre, le COGES ne connaît pas les membres de la communauté et de ce fait n'a pas pu jouer le rôle d'instance de contrôle, ce qui n'a pas permis d'éliminer les cas de collusion parmi les personnes sélectionnées par les comités ; le COGES de Kilwin a eu de la peine à choisir une liste restreinte d'indigents dans la première liste fort vaste remise par les comités de quartiers, et cette sélection finale s'est faite avec une bonne mesure d'arbitraire. De plus, le COGES de Kilwin n'a pas tenu compte de ses capacités financières au moment de choisir une liste restreinte, et a choisi trop d'indigents par rapport à la limite des 200 000 FCFA annuel fixé par le MCD.

Ces deux travaux ne permettent pas de déterminer si la perception de l'indigence a été différente entre Kilwin et Polesgo, ce qui semble pourtant être le cas vu que le nombre de personnes pré-sélectionnées à Kilwin est beaucoup plus grand, alors même que ce quartier est beaucoup plus riche que Polesgo (Rossier, Soura et al. 2011). Les mêmes motifs de sélection ressortent en effet sur les listes fournies, et la question de la perception de l'indigence n'a pas été investiguée dans les entretiens. Une autre dimension n'a pas été investiguée dans ces deux travaux : la composition et les caractéristiques des membres des différents comités de sélection des quartiers, alors même que ces acteurs communautaires occupent une place centrale dans le processus de sélection des indigents. Leur rôle est déterminant pour l'efficacité du ciblage comme pour l'acceptabilité des résultats par les populations (une opération entachée de collusion sera mal reçue). Cette question est d'autant plus intéressante que dans le cadre de ce ciblage, l'équipe d'implémentation s'est appuyée sur les informateurs clés communautaires de l'OPO à Polesgo et les contrôleurs de l'OPO à Kilwin pour faire le choix des chefs des comités de sélection de quartiers, l'OPO n'ayant pas d'informateurs clé dans les quartiers lotis. Les chefs des comités choisis ont ensuite formé leur équipe avec l'aide de leurs connaissances. Ce mode opératoire est différent de celui utilisé en milieu rural Burkinabé, où la mise en place des comités de sélection s'est faite avec le concours des communautés et des COGES (Ridde et al. 2011) et le choix a porté sur des personnes très impliquées dans la communauté (Ridde et al. 2009). En milieu rural, le choix des membres des comités de sélection a été facilité par le fait que les habitants se connaissent si bien qu'ils sont à mesure de désigner la personne qui convient le mieux pour conduire ce genre d'activité.

Le premier objectif de la présente étude est de décrire les comités de sélection dans le cas de ce ciblage en milieu urbain: les membres des comités étaient-ils vraiment des anciens du quartier ? Couvraient-ils toute la zone géographique du comité ? Étaient-ils des personnes très impliquées dans la communauté ? Le deuxième objectif de cette étude est de mieux cerner les méthodes qui ont été utilisées pour sélectionner les indigents en se demandant en particulier si les règles d'éthique ont été respectées. Le troisième objectif est de cerner d'éventuelles différences dans la définition de l'indigence adoptées par les différents comités de sélection et entre les deux quartiers. Enfin, cette recherche complétera les travaux précédents en recueillant les points de vue des indigents sur le processus de ciblage communautaire (chose qui ne pouvait pas être faite dans les travaux précédents, les indigents n'ayant pas été informés de leur sélection à ce moment).

5. METHODES

Pour atteindre ces différents objectifs, nous avons conçu un guide d'entretien qui a été administré aux délégués de chaque comité (11 à Kilwin et 3 à Polesgo). Nous avons également administré un guide d'entretien à six (6) indigents dans chaque quartier (3 retenus et 3 non retenus), en répartissant les indigents entre le comité du quartier qui semblait avoir le mieux fonctionné (en terme de respect des instructions reçues lors de la formation) et le comité du quartier qui semblait avoir le moins bien fonctionné. Nous avons mené les entretiens avec les délégués des comités en langue française (10 à Kilwin et 3 à Polesgo) et en langue nationale mooré (1 à Kilwin) et ceux avec les indigents en mooré uniquement. Tous les entretiens ont été enregistrés à l'aide d'un dictaphone ; par contre seuls les entretiens avec les délégués ont été retranscrits à cause de la grande variété de leurs contenus. Les entretiens avec les indigents ont été exploités directement.

Par souci de confidentialité, les entretiens ont été codifiés de sorte à garder l'anonymat des enquêtés ; les noms cités sont fictifs. Un identifiant a été attribué aux quatorze (14) délégués de comités de sélection ayant été interviewés (DK 1 à 11 pour Kilwin et DP 1 à 3 pour Polesgo) et aux douze (12) indigents interviewés (IK 1 à 6 pour Kilwin et IP 1 à 6 pour Polesgo).

6. RESULTATS

La présentation des résultats est articulée en trois points. Premièrement, nous présenterons les résultats de nos enquêtes sur les caractéristiques des membres des comités. Ensuite, nous décrirons les méthodes utilisées par les comités pour sélectionner les indigents, y compris en relatant le point de vue des indigents

sur le processus de ciblage communautaire qui peut révéler des éventuellement manquement aux règles d'éthique. Troisièmement, et au vu de tout ce qui précède, nous mènerons une discussion sur l'efficacité du ciblage dans les deux quartiers. En conclusion, nous dégagerons les enseignements que nous pouvons tirer de cette recherche sur le ciblage communautaire des indigents en milieu urbain.

6.1 CARACTERISTIQUES DES COMITES DE SELECTION DE QUARTIER

Le ciblage communautaire des indigents s'est fait sur la base de la sélection qui a été faite par les différents comités (composé chacun de sept (07) membres) dans les deux quartiers (11 à Kilwin et 3 à Polesgo). Ces comités de sélection de quartier ont été mis en place par un assistant de recherche OPO chargé de l'implémentation, appuyé par les contrôleurs de l'OPO à Kilwin (loti) et les informateurs clés de l'OPO à Polesgo (non loti). A Polesgo, les informateurs clés ont aidé à identifier les 3 délégués de comités ainsi que les 18 autres membres des comités. A Kilwin, l'équipe d'implémentation a identifié les 11 délégués de Kilwin, qui se sont chargés de choisir à leur tour les six (06) autres membres dans leur aire de sélection. Il est donc nécessaire que ces délégués soient suffisamment anciens dans le quartier et qu'elles soient des personnes impliquées dans la communauté pour garantir un choix avisé des différents membres de leur comité. Les délégués et informateurs clés devaient tenir compte, dans leur choix des autres membres, de leur ancienneté dans le quartier, de la couverture de la zone, et d'une façon générale de leur connaissance des habitants. Il leur avait aussi été recommandé de ne pas choisir des leaders politiques, associatifs ou religieux, et d'avoir autant d'hommes que de femmes.

Certains délégués, aussi bien à Kilwin qu'à Polesgo, vivent effectivement depuis longtemps dans leur quartier et cela les a guidés dans leur choix des autres membres de leurs comités, comme l'attestent les propos suivants :

« Cela fait plus de 30 ans que je suis dans ce quartier, depuis les premiers lotissements, je suis très ancien ici et je pense que je connais beaucoup les habitants. Les autres membres du comité, nous nous connaissons très bien, nous sommes des voisins du quartier, nous avons déjà fait beaucoup de choses ensemble et ils sont ici il y a longtemps, moi je suis arrivé ça n'a pas duré et ils sont arrivés aussi » (DK 4).

« Je réside dans ce quartier depuis 23 ans donc je peux dire que je connais la majorité des anciens habitants de la zone. Nous nous connaissons dans le quartier à travers les rencontres, les associations, grâce à cela on connaît les gens qui peuvent mobiliser les habitants et qui sont sérieux dans le travail. Les

autres six (06) membres du comité sont des gens que je connais très bien et d'autres sont mes amis, ils sont tous dans ce quartier il y a plus de 15 ans. Parce qu'il fallait choisir des gens que tu connais bien, que tu sais qu'ils sont capables de faire le travail demandé, si tu prends des inconnus, tu ne sais pas de quoi ils sont capables. J'ai alors choisi trois (03) membres de mon côté. De l'autre côté de notre zone je suis également allé chercher trois autres jeunes que je connaissais » (DK 5).

« Je suis né dans ce quartier et depuis je suis ici, je suis un autochtone d'ici et j'ai aujourd'hui 32 ans de ce fait je pense que je connais assez ce quartier même si dans le non loti aujourd'hui il y a toujours de nouveaux arrivants. Les autres membres ce n'est pas moi qui les ai contactés, c'est un autre camarade (informateur clé) qui est dans le comité avec moi. Mais tous ceux qu'il a choisis je les connais tous il y a bien longtemps parce que nous sommes dans le quartier ensemble, ils connaissent aussi bien la zone que moi, mais nous ne sommes pas exactement dans la même zone parce qu'on nous a dit de choisir les gens dans différents endroits de notre zone pour que le travail soit bien fait. Je pense qu'il les a choisis parce qu'il pense qu'ils peuvent aussi bien faire le travail comme nous » (DP 1).

« Je suis dans ce quartier depuis 16 ans, je pense que je connais assez les habitants de cette zone parce que ma profession d'enseignant fait que je côtoie énormément les habitants ici. Quand Mr YM est venu me voir pour ce travail il m'a bien dit de choisir des gens qui connaissent très bien la zone dans chaque six mètres de sorte à couvrir la zone, des personnes ressources et intègres et c'est ce que j'ai fait. Les autres membres qui sont dans le comité avec moi sont des personnes nettement plus âgées que moi, certains mêmes peuvent être mes parents, ils sont tous dans ce quartier avant moi, ce sont des personnes ressources qui ont montré leur intégrité à plusieurs occasions » (DK 1).

Dans certains comités de Kilwin, même si le critère d'ancienneté a guidé le choix des autres membres, on a pu constater que les relations personnelles des délégués ont été privilégiées et que la couverture de la zone de sélection semble avoir été moins un souci, sans que l'auteur de cette évaluation n'ait pour autant observé de cas de concentration géographique des délégués :

« Je suis dans ce quartier ça fait maintenant 21 ans et quand j'ai été contacté pour constituer le comité, j'ai choisi des gens avec lesquels j'ai l'habitude de travailler pendant certaines activités sociales des parents d'élèves mais aussi les rencontres politiques, nous nous connaissons bien pour avoir mené des activités du même genre ensemble, ils se sont montrés disponibles et aptes à faire le travail et depuis lors nous sommes restés en contact. J'ai alors considéré qu'ils pouvaient m'être très utiles pour ce travail » (DK 9).

Certains délégués, même s'ils ne sont pas très anciens dans leur quartier, ont pu grâce à leur intégration dans la communauté et la nature de leur activité ou fonction, contacter des personnes en mesure de faire le ciblage.

« Je connais assez les habitants parce que je participe à beaucoup de rencontres dans le quartier, je suis mobilisateur et de par ma profession d'enseignant je connais les parents d'élèves et comme je suis également jeune je fréquente beaucoup les gens dans le quartier et en plus de cela même si je ne suis pas né ici, 13 ans dans un quartier ça nous donne une certaine ancienneté. Pour la constitution du comité, on m'a dit de choisir les autres membres en tenant compte de certains critères tels que leur ancienneté dans le quartier et leur connaissance des habitants du quartier. Moi j'ai donc essayé de contacté des personnes ressources, des personnes qui connaissent bien le quartier, des mobilisateurs. J'ai donc travaillé avec des femmes mobilisatrices, il y a par exemple la responsable des femmes du quartier et le responsable des jeunes également qui ont participé à la sélection » (DK 6).

« Je réside dans ce quartier depuis 10 ans. J'étais là quand il n'y avait pas encore beaucoup de personnes dans le non loti ; ici nous vivons ensemble, en communauté, il y a une véritable collaboration entre les habitants et même quand il y a une personne qui arrive dans la zone elle va se signaler auprès des responsables locaux. Pour choisir les autres membres, nous avons regardé les gens qui sont proches de la population, qui sont également disponible pour faire le travail, nous avons choisi également les gens qui connaissent très bien les gens avec leurs problèmes et qui sont capables de bien s'informer pour mieux connaître les problèmes des gens comme cela nous avait été conseillé. Les autres membres du comité connaissent mieux la zone que moi et souvent moi-même je prends des renseignements avec eux sur certaines personnes, ils sont tous plus anciens que moi ici et la plupart sont des personnes ressources pour nous » (DP 2).

« Je suis arrivé dans ce quartier en 2001, grâce à mon métier de couturier je connais la plupart des habitants parce que je suis fréquemment à la maison et je rends service à beaucoup de personnes. Pour constituer le comité, j'ai essayé de contacter les autres membres suivant les différents côtés de notre zone, on nous a dit de ne pas choisir des gens qui se trouvent dans le même six mètre, deux membres ne doivent pas se retrouver dans le même six mètre cela pour mieux couvrir la zone et en plus ce sont des gens qui ont duré dans le quartier comme moi et ils connaissent aussi les habitants » (DK 3).

Par contre, certains délégués à Kilwin reconnaissent qu'ils ne sont pas des anciens dans la zone, et qu'ils n'ont pas pu garantir l'ancienneté des autres membres car le premier critère de choix a été la disponibilité des personnes comme l'illustrent ces propos :

« Je suis dans le quartier ça fait 5 ans, donc je ne peux pas dire que je connais tous les habitants. Quand j'ai voulu constituer le comité, j'ai pris ma moto et j'ai parcouru les limites qu'on m'avait montré, je suis d'abord allé de l'autre côté et j'ai vu un groupe de jeunes qui étaient assis ; j'ai expliqué à deux d'entre eux qui ont accepté, de mon côté j'ai contacté deux personnes également et ainsi de suite » (DK 2).

Cette stratégie pour constituer le comité est liée à la méconnaissance des habitants de la zone par les délégués. Quelquefois, le choix même des délégués par l'équipe d'implémentation a également été lié à la disponibilité des personnes comme on peut le constater à travers les propos d'un délégué :

« Je revenais du marché et j'ai rencontré un Mr qui parlait d'un comité à une dame que je connais, mais il se trouvait que cette dernière avait des nouveaux nés, elle ne pouvait donc pas assumer les responsabilités qu'on lui confiait et comme moi j'étais libre je me suis proposée volontiers de faire le travail » (DK 2).

A Polesgo également certains délégués n'étaient pas très anciens dans la zone, mais contrairement à Kilwin, cela n'a pas eu un impact sur les critères de choix des autres membres car ceux-ci ont été choisis par les informateurs clés (et non par les contrôleurs ou l'assistant de recherche) qui ont une meilleure connaissance de la zone comme on peut le constater :

« Je réside dans ce quartier depuis 7 ans, j'ai été contacté par Mr YZ (informateur clé) pour faire partie du comité et c'est après la formation qu'ils m'ont choisi pour être délégué parce que je suis un intellectuel (sait lire et écrire) et je suis populaire comme je joue beaucoup au foot ici. Les autres membres c'est aussi lui qui les a choisis, je ne les connais pas tous mais les 3 membres que je connais je sais qu'ils sont plus anciens que moi dans la zone car je suis venu les trouver ici » (DP 3).

Certains délégués à Kilwin, malgré leur ancienneté ont eu de la peine à constituer leurs comités. Ayant communiqué sur leurs difficultés à recruter des membres, ils ont pu se faire aider par l'équipe d'implémentation pour compléter leur comité.

« Je suis ici ça vaut 22 ans, depuis 1990, C'est MY (contrôleur OPO) qui est venu me voir pour me demander si je voulais être responsable d'un comité et j'ai dit qu'il n'y a pas de problème. Pour former le comité il nous a dit de ne pas choisir les membres dans le même endroit. Notre côté, j'ai pris deux femmes anciennes comme moi, l'autre côté c'est lui-même qui est venu les choisir avec un vieux qui s'y trouve parce que moi à partir de là où je suis je ne peux pas connaître les gens qui sont là-bas » (DK 11).

« Je suis dans ce quartier il y a environ 14 ans, pour former le comité on m'a dit de chercher six autres personnes pour ajouter et j'ai fait le tour de ma zone mais certaines personnes que j'ai contactées ont refusé de donner leurs noms car ils ne croyaient pas en l'opération, et comme j'avais du mal à trouver les autres six personnes je l'ai fait savoir à MY (contrôleur OPO), il m'a alors dit qu'il connaissait la femme du chef et comme elle aussi est une ancienne du quartier elle pouvait m'aider à trouver des gens pour faire le travail » (DK 8).

Dans le cas de ce dernier comité, au final, seuls quelques membres des comités ont été actifs:

«Les autres membres, je ne sais pas exactement depuis combien de temps ils sont ici mais je sais que la plupart sont venus me trouver, sauf la femme du chef qui est plus ancienne que moi et c'est pratiquement elle et moi qui avons fait tout le recensement de notre zone. Les autres, tout le temps je vais chez eux mais ils ne me proposent pas de noms, il y a certains qui m'ont dit qu'ils ne peuvent pas sortir pour aller recenser des gens, il y a d'autres qui me disent qu'ils n'ont pas le temps. Pourtant au début ils ne m'ont pas dit qu'ils ne pouvaient pas faire le travail » (DK 8).

Ces éléments montrent que même les anciens du quartier à Kilwin n'étaient pas toujours en mesure de constituer leur comité. Ce résultat témoigne d'une difficulté de l'équipe d'implémentation à identifier des délégués capables de mobiliser.

A Polesgo, les délégués des comités disent clairement connaître les habitants de leur zone de sélection, mais ils reconnaissent que l'affluence des populations ces dernières années dans le non loti a eu un impact sur la connaissance des habitants entre eux comme le souligne deux délégués du quartier.

« Je ne peux pas dire que je connais tous les habitants parce qu'il y a des nouveaux habitants qui viennent toujours ici, sinon je peux dire que je connais la majorité de ceux qui sont ici il y a longtemps mais tout le monde cela est impossible, les gens arrivent chaque fois ici comme c'est un non loti » (DP 1).

« Dire que je connais assez les habitants du quartier c'est trop dit, vu qu'actuellement les gens ne font que rentrer ici, mais je peux dire que je connais les habitants d'ici surtout ceux qui sont là il y a longtemps » (DP 3).

A Kilwin aussi, les délégués de la plupart des comités estiment connaître les habitants de leur zone.

« Je pense que je connais assez les habitants de ma zone parce que il y a longtemps que je suis dans le quartier et également parce que je côtoie énormément les habitants de ma zone et puis concernant le cas des gens qui sont pauvres nous les connaissons tous très bien ici » (DK 1).

« Je connais beaucoup les habitants parce que j'ai beaucoup duré ici, je suis là depuis les premiers lotissements dans la zone donc je suis très anciens ici ce qui fait que je connais la plupart des habitants » (DK 4).

Certains délégués par contre reconnaissent qu'en ville il est difficile de connaître tous les habitants.

« Je peux dire que je connais assez les habitants, mais en réalité c'est difficile parce que même si le quartier n'est pas nouveau il y a chaque jour des gens qui arrivent pour s'installer et d'autres qui s'en vont, avec ces mouvements de populations il est très difficile de prétendre connaître tout le monde. Ceux qui sont dans la zone il y a longtemps je pense que je connais la majorité même si ce n'est pas très bien les connaître, mais de visage oui » (DK 5).

« Dire que l'on connaît assez les habitants c'est trop dire parce que nous sommes dans une agglomération et il y a fréquemment des gens qui arrivent et d'autres qui s'en vont, donc on ne peut pas affirmer qu'on connaît tout le monde. C'est très difficile encore que ce quartier est nouveau et les gens qui arrivent nouvellement sont nombreux » (DK 9).

« Je connais beaucoup d'habitants, mais pas tous, je connais surtout ceux qui ont construit des maisons ici parce qu'il y a des gens qui viennent souvent vivre ici mais en location et ces gens sont très mobiles on ne peut pas les connaître comme cela » (DK 10).

D'autres délégués à Kilwin, enfin, estiment ne pas être anciens dans la zone et disent ne connaître de ce fait que très partiellement les habitants de leur zone :

« Je ne connais pas tous les habitants, mais peut-être la moitié comme je ne suis pas trop ancienne et en plus il y a beaucoup de gens dans la zone et moi je ne suis pas trop présente à la maison en plus je ne fréquente pas trop les gens également, tout cela fait que je ne peux pas connaître les gens » (DK 2).

Pour résumé, on peut dire que la plupart des délégués de comités semble connaître la communauté qui habite dans leur zone, même si on constate une variation d'un comité à l'autre, et d'un quartier à l'autre (meilleure connaissance en non loti à Polesgo qu'en loti à Kilwin). Le degré de connaissance des habitants de la zone par les délégués de comités est déterminant dans la sélection des indigents, car ces délégués ont choisi les autres membres de leur comité, et toutes les procédures utilisées pour identifier les indigents dépendent de la qualité des membres des comités. Même si la majorité des délégués de comités disent connaître les habitants de leur zone, on verra que cette connaissance n'a pas été suffisante à Kilwin pour permettre aux comités de sélectionner les indigents en suivant les méthodes de sélection préconisées. Dans les faits, des méthodes variables de sélection ont été

utilisées ; là aussi, on constate des variations entre comités mais aussi entre les deux quartiers de l'OPO.

6.2 INVESTIGATION SUR LES METHODES DE SELECTION

6.2.1 PERCEPTION DE LA NOTION D'INDIGENCE

Le ciblage des indigents par les comités s'est fait sur la base de la perception qu'ont les membres de l'indigence. La définition présentée et acceptée par tous au cours de la formation a été celle utilisée en milieu rural (« *une personne extrêmement démunie socialement et économiquement, incapable de se prendre en charge et sans soutien endogène ou exogène* »). On observe des dissemblances dans l'interprétation de cette définition selon que l'on se trouve à Kilwin (quartier loti) ou à Polesgo (quartier non loti). A Kilwin, on constate une perception plus large de l'indigence prenant souvent comme critère les difficultés à se prendre en charge en cas de maladie comme l'indiquent les propos ci-dessous :

« Comme il s'agissait d'une aide sur le plan sanitaire nous regardons d'abord ceux qui ne peuvent pas se soigner en cas de maladie, nous regardons aussi ceux qui sont malades et n'arrivent pas à se soigner » (DK 1).

« Quelqu'un qui se lève le matin [et] pour avoir à manger une fois même c'est un problème, pour nous cette personne est pauvre, quelqu'un également quand il est malade est obligé de rester à la maison parce qu'il n'a pas les moyens pour se rendre à l'hôpital et même se payer une plaquette de paracétamol c'est un problème » (DK 3).

L'indigence est aussi perçue souvent à Kilwin du point de vue des conditions de vie telles que la sécurité alimentaire ou les conditions de logement, plutôt que du point de vue de l'impossibilité de se prendre en charge soi-même combinée au manque total de soutien, qui est la définition de départ.

« Nous sommes ensemble et on sait qui est qui, on sait qui boit café, qui boit la bouillie et qui même ne déjeune pas, le critère de pauvreté ça frappe à l'œil quand tu vois quelqu'un qui est là sa cours n'a même pas de portail, même sa porte est béante et où il dort c'est juste une seule pièce, une maison en banco ; il faut voir aussi son physique, son habillement et souvent la femme peut faire 48 heures sans préparer. Tous ceux-ci sont des critères de pauvreté, donc nous sommes partis sur ces différentes observations » (DK 6.)

« La pauvreté diffère, il y a des gens qui n'ont même pas ou dormir, y a d'autres également qui ne peuvent même pas avoir de l'eau potable pour boire,

qui n'ont pas à manger. Tu rentres dans une concession où il n'y a même pas de portes et des murs, toi-même tu sais que ces gens sont pauvres, pour avoir à manger il faut aller ramasser du sable pour vendre ou rentrer en brousse chercher du bois pour vendre. Si ces gens tombent malades ils n'ont pas les moyens pour se soigner tous ces gens à notre avis sont des personnes qui ont besoin d'aide » (DK 7).

« Quand tu vois quelqu'un que ça ne vas chez lui tu sais, la personne n'a même pas un bon endroit où dormir, n'a pas à manger, quand tu regardes la cours de la personne tu sens ça. La personne est obligée de demander pour avoir à manger » (DK 8).

A Kilwin, l'indigence a aussi parfois été comprise comme une combinaison entre une difficulté à générer des revenus et manque de soutien familial de l'individu, dans une définition de l'indigence plus fidèle à la définition de départ.

« On vit ensemble et on voit ce qui se passe, quand tu vois quelqu'un qui est là et quand tu vois ces conditions de vie toi-même tu sais que ça ne vas pas en regardant sa vie quotidienne. Par exemple le vieux où nous sommes allés prendre la photographie, sa femme est dans la forêt en train de balayer le sable pour vendre pour avoir à manger. Ceux que nous avons choisi ce sont des vieilles qui souffrent qui n'ont rien. Quand tu vois quelqu'un qui est vraiment pauvre tu sais, comme nous sommes des anciennes ça n'a pas été difficile de savoir » (DK 11).

« Nous regardons d'abord le milieu dans lequel il vit par exemple la cours et tu vois qu'il n'y a même pas de murs, il peut vivre dans une maison une seule pièce, parce que quelqu'un qui est vraiment nécessiteux quand tu regardes la cours dans laquelle il vit tu sais, ensuite quand tu regardes les gens avec lesquels il vit tu peux savoir également parce que s'il n'a pas des gens qui sont capables de l'aider ou s'il vit seul, il est censé être abandonné ou bien il a eu des problèmes sociaux qui l'ont isolés des autres personnes. Nous voyons aussi des gens qui avaient du travail et qui ont été licencié ou bien des gens qui sont à la retraite et qui sont démunis. Souvent aussi quand tu vois quelqu'un qui est obligé de ramasser le gravier vendre pour avoir à manger, ce sont là des critères qui pour nous démontrent qu'une personne est nécessiteuse ou vraiment pauvre » (DK 9).

« Nous on voit d'abord si la personne n'est pas handicapée, on regarde aussi si la personne n'est pas vieille, il y a également la situation familiale telle que le cas des veuves, des orphelins. Il faut aussi regarder l'activité que la personne mène, tu peux voir une femme qui ne mène juste qu'un petit commerce de légumes, elle ne peut même pas gagner assez pour nourrir sa famille, la personne est obligée de ramasser le gravier vendre pour se nourrir. Il faut voir aussi les conditions dans lesquelles vit la personne souvent elle n'a

même pas accès à l'eau potable. Ce sont là des signes qui montrent que ça ne va même pas chez la personne » (DK 10).

Cette diversité de critères utilisés à Kilwin pour identifier les indigents expliquent les profils divers de personnes sélectionnées comme indigents dans ce quartier.

A Polesgo on perçoit l'indigence en mettant plus l'accent sur le manque de soutien de la personne et l'incapacité physique de l'individu, cette dernière impliquant une incapacité à générer un revenu. La perception de l'indigence est ici plus restrictive, partagée de manière plus homogène, et plus proche de la définition consensuelle élaborée en milieu rural.

« Nous regardons les gens qui sont invalides et ils n'ont pas de soutien quelconque matériel ou financier, les gens qui se débrouillent pour avoir à manger et beaucoup ce sont les voisins mêmes qui leur donnent à manger parce qu'ils n'ont pas de vivres, ils ne peuvent pas travailler et on ne parle même pas de se prendre en charge quand ils sont malades parce qu'ils n'ont rien du tout et personne pour les aider » (DP 1).

« Nous regardons ceux qui sont seuls, sans aucun soutien quand ils tombent malade. La personne n'a même pas la force pour travailler, la personne est obligée de quémander pour avoir à manger. Nous nous connaissons tous très bien ici et ceux qui sont vraiment pauvres ont les connaît également parce que la pauvreté on ne peut pas la camoufler, si tu dis que tu es pauvre et que tu gagnes à manger et tu as la force pour travailler, pour nous tu n'es pas du tout pauvre » (DP 2).

« Nous considérons comme indigent une personne qui est dans l'incapacité de subvenir à ces besoins financier et matériel, quelqu'un qui est dans l'incapacité de travailler et qui vit au dépend des autres » (DP 3).

A la lumière de ces différentes illustrations on se rend compte qu'à Kilwin plusieurs critères ont été utilisés, certains plus larges et d'autres plus restrictifs. Par contre à Polesgo, les critères utilisés sont limités à une vision plus restrictive de l'indigence.

6.2.2 STRATEGIES D'IDENTIFICATION DES INDIGENTS

A partir de la perception plus ou moins diversifiée de l'indigence, différentes stratégies ont été adoptées par les comités pour identifier les individus qui sont dans cette situation. Ces stratégies sont en outre fonction du degré de connaissance qu'ont les membres des comités des habitants de leur aire de sélection. Selon que l'on se trouve à Polesgo ou à Kilwin, les procédés utilisés pour sélectionner les indigents sont différents.

A Polesgo où les comités estiment clairement avoir une bonne connaissance de leur communauté, et où une interprétation restrictive de la définition était largement partagée, une liste d'indigents a été systématiquement établie de façon consensuelle et discutée. Chaque membre proposait une liste de personnes qu'il jugeait indigents dans la zone où il réside, par la suite, cette liste était examinée en plénière par l'ensemble des membres du comité comme l'illustrent les propos des différents délégués :

« Chaque membre a recensé le maximum dans sa zone et maintenant nous avons discuté sur chaque cas en évoquant les raisons du choix de la personne comme indigente et ensuite ceux qui ne remplissaient pas les conditions préalables nous les avons éliminé. Comme tous les membres connaissaient déjà les différentes personnes qui souffrent dans la zone ce travail n'a pas été difficile. » (DP 1).

« Chaque membre a envoyé une liste des gens qu'il pense qu'ils sont indigents dans la zone où il réside et ensuite nous discutons sur les raisons qui ont été mentionné par chaque membre pour justifier son choix » (DP 2).

« Nous connaissons d'office les gens que nous considérons comme indigents et chacun faisait sa proposition par rapport à la zone où il loge, il s'agissait pour nous de discuter sur les raisons qui ont motivé chacun pour choisir tel ou tel indigent » (DP 3).

Dans la plupart des cas, il n'était plus nécessaire de récolter des informations complémentaires sur les personnes sélectionnées. Mais dans certaines situations, les comités ne disposaient pas d'assez d'informations pour situer la situation d'indigence ou non de l'individu ou n'ont pas réussi à trouver un consensus. Dans de pareilles situations, il a fallu se rendre sur le terrain pour se renseigner sur la personne auprès de son voisinage. Ces renseignements étaient faits sous forme de petites enquêtes sur la personne auprès de tiers, comme on peut le remarquer dans les propos suivants :

« Dans le cas où il y a un désaccord, nous procédons par des petites enquêtes auprès du voisinage de la personne recensée pour voir si la personne a un soutien quelconque, comment la personne s'est retrouvée dans la zone » (DP 2).

« La plupart des indigents que nous avons choisi nous les connaissons très bien avant mais il y a quelques-uns dont nous étions obligés de prendre des renseignements complémentaires auprès de leurs voisins en initiant une petite causerie au cours de laquelle nous cherchons vraiment à savoir comment ces gens se débrouillent dans la vie, comment il fait pour manger, il vit avec qui ici, est-ce qu'ils connaissent quelqu'un qui lui vient en aide, comment il s'est retrouvé ici » (DP 1).

« Dans le souci de bien faire le travail et pour s'assurer que ce qui était dit sur certaines personnes sélectionnées était fondé, nous allons interroger leurs voisins pour comprendre réellement la situation de la personne on se renseigne avec les voisins pour savoir comment la personne vit, à partir de ce moment on peut savoir si la personne est indigente ou pas » (DP 3).

Un comité a quelques fois été obligé de recourir aux indigents mêmes pour se renseigner sans pour autant dévoiler le but de ces renseignements:

« Souvent, il n'y avait pas des voisins pour nous renseigner, de ce fait nous interrogeons directement les indigents sans toutes fois les dévoiler l'objectif de ces renseignements parce que cela nous avait été clairement déconseillé lors de la formation » (DP 3).

Pour les comités, du fait de leur ancienneté et de la stratégie utilisée, ces différents renseignements étaient obtenus sans beaucoup de peine et avec toute la discrétion qui leur avait été conseillée par l'équipe d'implémentation :

« Comme nous sommes des autochtones de la zone, les renseignements n'ont pas été difficiles à obtenir. Même avec ceux que nous prenons des renseignements personne ne savait pourquoi nous prenons ces renseignements et quel était l'objectif » (DP 1).

« Même quand nous posons des questions aux gens sur les conditions de vie par exemple comment sont-ils arrivés ici, comment vivent-ils, ont-ils des gens qui leurs viennent en soutien, les gens répondaient sans hésiter parce que comme nous sommes dans un non loti, avec le lotissement qui arrive, ils se disent c'est peut-être des renseignements qui leur permettront d'avoir une parcelle » (DP 3).

Dans ce quartier où les comités disent connaître assez bien leur communauté, ils ont malgré tout été obligés de se renseigner auprès des voisins des indigents ou directement auprès de ceux-ci mêmes pour compléter leurs informations sur certaines personnes sélectionnées. Leur connaissance semble ne pas être suffisante pour les permettre de savoir qui est véritablement indigent. Cela démontre que les habitants n'ont pas une parfaite connaissance les uns des autres.

A Kilwin également, certains comités connaissant bien les habitants de leur aire de sélection ont établi les listes des indigents à partir d'une proposition de chaque membre dans la zone où il réside ; il s'agissait alors de retenir ceux qui répondent aux critères prédéfinis. Dans ce cas, les comités n'ont pas eu besoin de récolter des informations complémentaires sur les indigents sélectionnés comme l'illustrent les propos des deux délégués :

« Dans notre zone les vrais problèmes étaient connus par chacun et chacun connaissait encore mieux ceux qui sont véritablement dans des problèmes.

Chaque membre était alors chargé de recenser tous ceux qu'il considérait comme personnes indigentes dans le sixième qui le concerne et ensuite nous nous réunissons pour en discuter au cas par cas sur les raisons du choix de la personne. Dans la plupart des cas les personnes recensées par chaque membre étaient connues par les autres membres du comité, il était donc question de discuter les renseignements complémentaires que le membre apportait sur la personne sélectionnée quitte à nous de décider si ces raisons répondent bien aux critères que nous avons retenus » (DK 1).

« Nous sommes dans le quartier il y a longtemps et nous nous connaissons bien et souvent leurs proches (enfants) causent avec nous et nous connaissons leur situation. Tous les gens que nous avons recensés nous les connaissons bien et leurs problèmes aussi, nous n'avons pas eu besoin de tourner dans le quartier pour prendre des renseignements sur qui que ce soit » (DK 5).

Ces deux comités semblent atypiques à Kilwin, car une bonne partie des comités ayant au préalable identifié les indigents de leur zone sur la base de la proposition de chaque membre, ont, par défaut de connaissance de certaines personnes sélectionnées ou pour s'assurer du bien-fondé de leur choix, effectué des visites de terrain pour compléter leurs informations.

« Pour ce qui est de notre zone, comme nous sommes ici il y a longtemps, nous avons essayé de citer ceux que nous pensons qu'ils sont vraiment pauvres. Maintenant, il y a d'autres que nous connaissons bien dans ce cas, on n'a pas eu besoin de se renseigner sur leurs noms et leurs âges. Il y en a qui n'ont même pas su qu'ils ont été recensés. Il y a d'autres aussi qu'on ne connaît pas leurs noms dans ce cas si on connaît leurs voisins qui pouvaient nous renseigner on partait demander mais pas directement à eux-mêmes. (DK 11).

« Il y a des gens que nous connaissons avant pour eux, nous n'avons pas eu besoin d'aller chercher des renseignements encore, mais il y a certains que nous ne connaissons pas bien avant, donc pour eux souvent nous nous renseignons avec des gens qui les connaissent » (DK 2).

« Il y a certains que nous avons pris leurs noms sans qu'ils ne sachent. Dans ce cas chaque membre a proposé une liste des personnes qu'il considère comme indigents et après nous discutons ensemble sur les raisons du choix de la personne comme indigente. Dans certains cas où nous avons des doutes sur les identités et les réalités des personnes proposées par certains membres du comité, nous procédons à des vérifications de terrain » (DK 9).

Les informations complémentaires étaient très souvent prises directement auprès des indigents. Dans ce cas, certains comités parvenaient cependant à garder la discrétion comme on peut le constater dans l'extrait suivant :

« Souvent nous partons directement chez ces gens pour constater nous-mêmes et prendre les informations concernant leurs noms et leurs âges. Dans ce cas, quand nous rentrons nous disons simplement que nous sommes venus pour un recensement sans rien ajouter d'autre, cela nous permettait de garder toujours la discrétion, comme on nous l'avait indiqué pendant la formation » (DK 2),

Par contre, d'autres comités exposaient clairement les objectifs de la sélection

« Il y'a d'autres personnes où nous sommes allés demander directement en les expliquant les raisons de notre présence en les disant qu'on a dit de recenser des pauvres pour les aider. Parce que ces gens on ne les connaissait pas bien et on ne connaissait pas aussi des gens avec qui on pouvait avoir des renseignements et il fallait donc que nous rentrons chez eux pour les demander certains renseignements, mais ceux que nous connaissons bien nous ne rentrons pas chez eux » (DK 11).

« Souvent nous approchons les indigents mêmes, nous leur demandons quels sont les problèmes qu'ils ont, comment vivent-ils ici et dans ce cas il y a certains qui acceptent nous parler à cœur ouvert de leurs problèmes, il y a certains qui refusent d'en dire assez sur eux-mêmes car ils se méfient de la finalité des renseignements que nous prenons car ils estiment que dans le passé il y a eu des politiciens qui sont venus les flatter sans rien faire pour eux alors qu'ils acceptent les étaler leurs problèmes de la vie » (DK 9).

« Il y a d'autres personnes que nous voyons simplement dans le quartier mais nous ne les connaissons pas bien. Pour ces personnes, on se rend dans leurs concessions pour les recenser en les expliquant qu'il s'agit d'une opération visant à recenser les plus pauvres, ceux qui n'ont pas de soutien pour les venir en aide. Nous leur faisons savoir s'ils ont une quelconque aide nous ne devons pas les recenser. Dans ce cas nous recensons ceux qui nous disent qu'ils n'ont pas d'aide à quelque niveau que ce soit » (DK 7).

D'autres comités, en plus des indigents qui ont été déjà ciblés, ont sillonné leur zone pour en identifier d'autres en se référant surtout au logement :

« Il y a des gens que nous savons que ça ne va pas et nous les connaissons très bien pour eux nous n'avons pas besoin de nous rendre chez eux. Par contre, il y a d'autres c'est en regardant dans leurs cours pas en rentrant dedans mais en approchant de la maison nous sentons que ça ne va même pas, la personne n'a pas une bonne maison, elle porte des habits délabrés » (DK 8)

En dehors de ces cas où les comités ont essayé d'identifier les indigents sans recourir à des investigations de terrain, quitte à vérifier après certains cas, un bon nombre de comités à Kilwin ont de prime abord investi leur zone pour identifier les indigents. Il s'agissait alors d'effectuer des promenades, quelque fois en groupe, pour repérer les potentiels indigents. Dans ce cas, souvent,

l'état du logement était utilisé comme indice pour repérer les indigents. Les renseignements étaient quelques fois pris auprès des voisins ou directement auprès des personnes identifiées en évoquant clairement les objectifs de la sélection.

« D'abord nous regardons les cours où les conditions ne paraissent pas bonnes par exemple les cours sans l'eau courante, sans clôture et souvent sans électricité, des maisons de 16 tôles. Ensuite nous passons de cours en cours en groupe pour recenser, quand nous arrivons dans la cours nous prenons des renseignements avec la personne elle-même pour savoir comment elle se débrouille dans la vie, quotidiennement, en lui disant que nous avons été chargé par un projet pour recenser les personnes nécessiteuses, celles qui ne s'en sortent pas (DK 10).

« On parcourait tous les six mètres et là on s'arrêtait systématiquement à toutes les concessions qui paraissaient abriter des indigents. Une fois arrivé devant la cours on prenait des renseignements avec les voisins souvent également quand la cours en dit long sur la pauvreté de la personne nous l'interrogeons pour comprendre si elle est dans sa maison, qu'est-ce qu'elle fait comme activité, s'elle a un parent qui lui vient en aide, comment la personne se nourrit, qui est son tuteur ici. Du fait que certaines personnes étaient méfiantes nous leur rassurons qu'il s'agit réellement d'une prise en charge sanitaire qui sera faite, cela permettait de lever leurs inquiétudes et leur méfiance à notre égard » (DK 6).

Ou encore certains s'arrêtaient à toutes les concessions qu'ils estimaient abriter des indigents, et là ils disent clairement l'objet de leur visite avant de sélectionner la personne comme l'indiquent ces délégués :

« Quand nous passons dans le quartier, il y a déjà beaucoup que nous connaissons comme nous sommes ici ensemble nous prenons leurs noms et leurs numéros sans même demander à quelqu'un un renseignement, mais il y a certains que nous ne connaissons pas bien, là nous rentrons dans leurs cours pour comprendre comment cette personne vit en les expliquant qu'il y a un projet qui est venu pour les aider en cas de difficultés, comme ça, ils acceptent nous recevoir (DK 4).

« Chacun a tourné dans son six mètre pour regarder ceux qu'ils pensent qu'ils sont vraiment pauvres et souvent on se renseignait auprès de leurs voisins pour savoir les problèmes qu'ils ont, souvent c'est à eux-mêmes on explique en leur disant pourquoi nous sommes chez eux parce que nous ne pouvons pas les recenser sans qu'ils nous demandent les raisons. On leur disait alors qu'il y a des gens qui sont venus dans notre zone pour recenser les gens qui ne s'en sortent pas pour les venir en aide après (DK 3).

La connaissance partielle des habitants par de nombreux comités les a conduits à utiliser des méthodes qui avaient été clairement déconseillées par l'équipe d'implémentation pour sélectionner les indigents. L'identification des indigents par la stratégie du porte à porte utilisée par plusieurs comités dans ce quartier a suscité quelques fois des réactions de méfiance, de réserve voire de rejet de la part des populations comme nous l'ont fait savoir certains délégués :

« Il y a certaines personnes, quand nous approchons leurs cours elles nous accusent de tous les maux, ils disent que nous voulons les flatter pour vendre leurs cours et que nous voulons manger sur leur dos ; et nous pour leur répondre nous leur disons qu'il s'agit d'un recensement de personnes qui n'ont rien et peut-être il y aura une occasion pour les aider mais on ne sait pas c'est quand » (DK 8).

« Souvent il y a certains qui se méfiaient parce qu'ils disaient que dans le passé il y a déjà eu d'autres personnes qui ont fait cela et eux ils n'ont jamais vu les retombées » (DK 3).

« Quand nous passons chez les gens pour les poser des questions pour comprendre leurs problèmes, il y a des personnes qui se plaignent en disant qu'il y a déjà beaucoup de recensement mais elles n'ont rien vu et donc les gens profitent de leur misère. Nous leur répondons que nous avons été chargés de faire ce travail et si elles sont en mesure de nous recevoir qu'elles le fassent parce que nous faisons le recensement mais la suite viendra et ils pourront constater eux-mêmes » (DK 10).

« Il y a d'autres quand nous partons chez eux pour les recenser qui n'acceptent même pas nous recevoir parce qu'ils disent que nous sommes venus pour les mentir encore et profiter d'eux et une fois que la personne parle ainsi nous nous retirons pour ne pas avoir des problèmes avec cette personne et nous avons eu beaucoup de cas de ce genre parce que les gens ne veulent pas que l'on dise qu'ils sont pauvres » (DK 4).

Dans le contexte urbain de Kilwin, les nombreuses interventions avec des résultats mitigés aussi bien des ONG, des associations et du politique ont pu en définitive créer une attitude de méfiance à l'égard de toute intervention extérieure. Ces réactions peuvent aussi s'expliquer par le fait que le ciblage a exposé publiquement les personnes identifiées comme pauvres, cela peut constituer une forme de stigmatisation sociale, pouvant du coup susciter une attitude de réserve. Ce qui est de nature à diminuer l'efficacité du programme (Lembani et Mandala, 2006, cité par Assi, 2012). Mais au-delà de cette attitude de réserve et de son impact sur l'efficacité du ciblage, des frustrations peuvent naître également du côté des indigents qui ont été sélectionnés par les comités mais n'ont pas été retenus par le COGES qui a le dernier mot. Cela a surtout été constaté à Kilwin où plusieurs indigents ont manifesté leur mécontentement

quand ceux-ci ont appris qu'ils n'ont pas été retenus par le COGES, comme nous allons le voir maintenant.

6.2.3 PERCEPTION DU CIBLAGE COMMUNAUTAIRE

L'une des principales exigences de l'implémentation du ciblage communautaire par l'OPO était la discrétion qui devait couvrir tout le processus. Une discrétion nécessaire d'autant plus que tous les indigents sélectionnés par les comités ne sont pas d'office bénéficiaires de l'exemption du paiement des soins, le COGES ne retenant qu'une partie à la mesure des moyens financiers dont il dispose. Ainsi donc pour des questions d'éthique il était indispensable de conserver la confidentialité sur le processus. En d'autres termes, les personnes sélectionnées par les comités ne devaient en aucun moment être informées du déroulement du ciblage. Cela devait permettre d'éviter les cas de mécontentements et de frustrations de la part des indigents qui ne seraient pas sélectionnés par les COGES.

A Polesgo on a pu constater à travers les interviews que nous avons eu aussi bien avec les indigents qui ont été retenus par le COGES que ceux qui n'ont pas été retenus que d'une façon générale la discrétion du processus de ciblage a pu être gardée. Les différents interviewés disent ne pas être informés d'une quelconque sélection d'indigents dans le quartier. C'est pendant la prise des photographies que les indigents ont appris qu'ils ont été sélectionnés par les comités, et certains ont voulu en savoir plus à ce moment, comme le fait savoir cette indigente :

« On est venu un jour ici pour me prendre une photographie et là j'ai voulu savoir pourquoi on voulait me prendre cette photographie et un Mr (délégué) m'a dit qu'ils avaient choisi des gens qui ont besoin d'aide dans le cas où il y aurait une aide qui arrive on pourrait nous aider et donc on avait besoin de ma photographie pour savoir qui je suis vraiment » (IP 1).

Les délégués de Polesgo, n'eût été la prise des photographies (ils accompagnaient l'assistant de l'OPO au lieu de domicile des indigents), n'auraient jamais été en contact direct avec les personnes sélectionnées. Ils ont eu de la peine, à ce moment, à expliquer aux différents indigents les raisons de la prise de leur photographie (alors qu'on leur avait dit de ne rien dire aux indigents), cela est d'ailleurs ressorti parmi les difficultés rencontrées pendant le ciblage comme on peut le constater :

« Les difficultés que nous avons rencontrées c'est surtout au niveau des noms et des renseignements que nous devons prendre parce qu'on ne pouvait pas s'adresser aux indigents eux-mêmes et il fallait parlé à d'autres personnes et en plus de cela, une autre difficulté majeure était la prise des photographies

parce qu'on a dit de prendre les photos sans dire ce qu'on allait en faire avec et ça et c'était très difficile aussi, car, on ne peut prendre la photo de quelqu'un sans lui dire ce qu'on va faire de cela » (DP 1).

On a pu également se rendre compte que le fait que la discrétion et la confidentialité aient été gardées tout au long du processus a contribué à limiter les éventuelles pressions que pouvaient subir les comités de la part des populations comme le confie un délégué :

« Notre travail a été discret et personne nous a vu avec un cahier assis quelque part pour écrire des noms, de ce fait les gens n'ont même pas su que nous faisons ce travail parce que lors de la formation on nous dit clairement que personne ne devait savoir que nous faisons ce recensement et personne nous a déranger et si ce n'est pas quand vous êtes venus pour que nous prenons les photos que nous avons été en contact direct avec les indigents sinon auparavant nous n'avons eu aucun contact avec eux » (DP 2).

A Kilwin certains comités ont également pu garder la discrétion et la confidentialité du ciblage; il s'agit des comités qui n'ont pas recouru à des investigations de terrain pour sélectionner les indigents. Et tout comme à Polesgo, c'est à l'occasion de la prise des photographies que certains indigents ont pu se rendre compte de leur sélection parce qu'il fallait au préalable donner les raisons qui justifient la photographie.

« J'étais là quand un Mr que je voyais dans le quartier mais dont je ne connais pas le nom (délégué) est venu un soir me voir pour me dire de rester demain matin à la maison parce qu'il y a des gens de l'université qui passeront pour me prendre une photo parce que lui (délégué) il m'avait recenser ainsi que d'autres personnes parce qu'on voulait connaître les gens qui souffrent pour les aider. Mais il ne m'a jamais dit de quelle aide il s'agit, donc moi j'attends pour voir » (IK 2).

Toutefois, il n'y a que quelques rares comités qui ont pu garder la confidentialité du ciblage à Kilwin, et par là, respecter les règles d'éthique. Dans la majorité des cas, les comités ont eu beaucoup de peine à garder la confidentialité du ciblage. Et pour cause, les méthodes de sélection qui ont été utilisées par de nombreux comités ont consisté à approcher directement les indigents, ou souvent leurs voisins.

« De bouche à oreille il y a des gens qui ont su mais ce n'est pas tout le monde, comme souvent nous étions obligés de nous renseigner envers certaines personnes, ces gens-là ont quelques fois parlé de l'opération à d'autres personnes » (DK 11).

En plus, certains membres divulguaient l'information sur le processus en cours comme le fait savoir des délégués :

« Oui il y a des gens qui étaient informés car même avant le début du recensement, pendant la constitution du comité, il y a certains membres qui racontaient aux gens qu'ils ont été contactés pour recenser les indigents dans le quartier. Il y a également le cas de certains indigents qui sans doute après que nous ayons passés chez eux racontaient aux gens qu'ils ont été recensés mais comme d'habitude ils risquent de ne pas voir les retombés dudit recensement » (DK 10).

Ces méthodes ont créé une attention particulière autour du ciblage de la part des populations, provoquant par ailleurs des pressions diverses sur les comités comme on peut le constater :

« Il y a eu des gens qui ont vraiment voulu que nous mettons des noms de personnes qui ne sont pas nécessiteuses et ils disaient que nous sommes tous des burkinabè, et s'il y a une aide quelconque c'est tout le monde qui devrait en bénéficier et nous leurs faisons savoir qu'ici il s'agit de personnes uniquement nécessiteuses et on ne pouvait pas mettre des gens qui ne le sont pas » (DK 10).

« Il y a eu des gens qui n'étaient pas du tout pauvres qui sont venus nous voir pour exiger à ce qu'on les recense aussi et comme nous on ne voulait pas des problèmes, nous avons fait semblant de prendre leurs noms dans un cahier que nous éliminons après leur départ. De bouche à oreille, il y a des gens qui ont été informés de l'opération » (DK 2).

La pression sur les comités était accrue parce que certaines personnes pensaient qu'il pourrait s'agir d'une aide alimentaire comme le fait remarquer un délégué :

« Il y a beaucoup qui pensaient que c'était pour distribuer du riz ou du maïs et ils sont même venus pour nous demander pourquoi nous ne prenons pas eux leurs noms et comme on ne nous a pas dit de prendre tout le monde nous avons refusé de les recenser » (DK 4).

Certains allant jusqu'à proposer de l'argent pour que les comités les sélectionnent :

« Il y a des gens qui sont même venus avec de l'argent pour que nous les sélectionnions et nous avons refusé en nous disant que si quelqu'un peut avoir de l'argent (5000 ou 1000 FCFA) pour essayer de nous convaincre, alors cette personne n'est véritablement pas indigente et comme c'est le groupe qui décide, on ne peut pas forcer pour mettre des gens qui ne sont pas des indigents parce que pendant nos tournées nous allions le savoir. Il y a eu beaucoup de personnes qui ont voulu nous influencer par tous les moyens » (DK 6).

Les méthodes de sélection utilisées par les comités n'ont pas fait qu'attiré l'attention des populations, elles ont également engendré des réactions diverses de la part des indigents qui n'ont pas été retenus par le COGES. Certains indigents ont simplement dit avoir entendu parler du ciblage, comme l'illustrent ces propos d'une indigente :

« Un jour nous étions assises sous l'arbre qui est juste à côté d'ici et il y a une femme qui a l'habitude de venir ici qui est venue nous dire qu'elle a vu des gens chez la femme qui se trouve dans l'autre six mètre en train de lui recenser. Et elle m'a dit que c'était les gens pauvres qu'ils recensaient que mais elle a donné mon nom et mon âge là-bas. Elle ne m'a pas dit de quelle genre d'aide il s'agissait, mais depuis là je n'ai plus rien vu (IK 4).

D'autres indigents par contre manifestent clairement leurs mécontentements et leurs frustrations :

« J'ai vu des gens un soir en face de chez moi, chez les ZH (indigente retenue) et là j'ai demandé à une fille qui passait ce qu'ils y faisaient et elle m'a dit qu'ils prenaient les noms et les numéros des gens qui sont très pauvres et moi j'ai dit que je suis pauvre aussi. Après ils sont passés chez moi, c'étaient deux femmes et un homme, ils m'ont demandé si j'avais quelqu'un qui m'aidait, j'ai dit non, si j'habitais dans ma maison, j'ai dit non et là ils m'ont demandé mon nom et mon âge et ils m'ont dit que c'étaient les gens qui ont besoin d'aide qu'ils recensaient parce que y a un projet qui va venir avec de l'aide et moi j'étais vraiment content. Mais depuis là je n'ai plus eu de leur nouvelles et la dernière fois il y a une femme qui m'a dit qu'ils sont venus chez ma voisine qui est dans l'autre six mètre pour lui prendre une photo parce qu'elle a été choisie. Moi je ne comprends pas pourquoi ils l'ont prise et me laisser, s'il faut aider les gens il faut aider tout le monde. Pourquoi on choisit certaines personnes pour laisser d'autres alors que nous souffrons tous encore que celle qu'ils ont choisi elle vit toujours avec son mari et moi je suis vieille je n'ai plus mon mari. Moi je ne suis vraiment pas contente de cette façon de choisir les gens (IK 4 ?)

Pour certains indigents, il s'agit d'une injustice qui leur est faite :

« Pourquoi on peut recenser tout le monde, prendre certaines personnes et laisser d'autres alors que nous souffrons tous ici. Je me rappelle quand le Mr et la femme-là sont venus ils m'ont dit qu'ils prenaient tous ceux qui souffrent pour qu'on les aide mais après ils sont venus prendre les deux femmes-là des photos alors qu'ils nous ont recensé tous ensemble. Je ne peux pas dire que je suis plus pauvres que les deux femmes-là mais regardez-moi, j'ai eu un accident et depuis lors j'ai de la peine pour marcher, je pense qu'on pouvait me prendre aussi si c'était vraiment les gens pauvres qui étaient visés par cette opération. Mais j'espère qu'ils vont revenir me prendre » (IK 6).

Dans cette interaction avec les populations les règles d'éthique n'ont pas été respectées, et la cause principale demeure les méthodes de sélection inappropriées utilisées par certains comités. Ces différentes réactions des populations posent en définitive la question même de la réussite du ciblage communautaire dans le contexte urbain que constitue Kilwin.

6.3 EFFICACITÉ DU CIBLAGE

De la connaissance qu'ont les comités de leur communauté et des méthodes (discrètes) utilisées par les comités pour sélectionner les indigents dépend la réussite, c'est-à-dire l'efficacité, d'un ciblage communautaire. La réussite de ce ciblage peut être appréciée différemment d'un quartier à un autre.

A Polesgo, les différents comités ont une bonne connaissance de leur communauté, ce qui leurs a permis d'utiliser les méthodes requises pour sélectionner les indigents. Grâce aussi à une perception plus restrictive de l'indigence, les résultats de la sélection sont similaires à ceux du milieu rural à quelques exceptions près. Les personnes sélectionnées répondent à la perception consensuelle qu'ont les comités de l'indigence, et il s'agit bien de personnes indigentes. Comme l'atteste ce délégué :

« Parmi tous ceux que nous choisit il n'y a pas une personne qu'on peut dire qu'elle n'est pas indigente. Ce sont les situations les plus graves que nous avons pris » (DP 2).

On peut donc considérer que le ciblage dans ce quartier a été efficace en ce sens que l'on n'a pas constaté des cas de collusion ni de biais d'inclusion. Or, l'efficacité du ciblage est mesurée par sa capacité à identifier comme bénéficiaires les « vrais » pauvres (Morestin et al. 2009, cité par Assi, 2012). Par contre, on ne peut pas exclure des cas d'exclusion, dus d'abord à une perception restrictive de l'indigence ; les comités ici n'ont retenus que les situations d'indigence les plus extrêmes.

« Il y a des indigents que nous n'avons pas recensé simplement parce que nous avons jugé que leur situation était moins grave que celle de ceux que nous avons choisi, mais nous voyons aujourd'hui que nous aurions dû les recenser également car certaines de ces personnes souffrent vraiment. Mais parmi tous ceux que nous choisit il n'y a pas une personne qu'on peut dire qu'elle n'est pas indigente. Ce sont les situations les plus graves que nous avons pris » (DP 2).

Un délégué estime d'ailleurs que la définition était trop restrictive :

« Il est difficile de sélectionner tout le monde en plus nous nous sommes basés sur les critères qui nous ont été conseillés lors de la formation. Mais souvent il y a certaines personnes, si ça ne tenait qu'à moi seulement je les aurai choisis, mais au vu des critères on ne pouvait pas les sélectionner alors que ces personnes à mon avis souffrent beaucoup aussi. Par exemple lors de la formation on nous dit que si quelqu'un a une aide extérieure on ne peut lui choisir comme indigent, alors que nous avons vu des cas où des personnes ont une aide mais cette aide n'est pas régulière et elle ne permet pas de sortir de la situation d'indigence » (DP 3).

D'autres cas d'exclusion pourraient s'expliquer par le fait que certaines personnes considérées comme indigentes n'étaient pas sur place pendant la sélection et n'ont pu être sélectionnées:

« Il peut y avoir des indigents qui n'ont pas été recensés dans la zone parce qu'il y a eu des cas pendant que nous cherchons des renseignements sur certains indigents, ceux-ci étaient absents et nous ne pouvons pas dans ce cas recenser des maisons vides. Comme nous sommes dans un non loti, certaines personnes pauvres sont très mobiles et quittent souvent la zone pour d'autres localités pour chercher de quoi manger et reviennent plus tard dans notre zone. Ce genre de cas fait que souvent nous retrouvons des indigents que nous n'avons pas sélectionnés dans notre zone, mais malheureusement le recensement est déjà achevé » (DP 2).

En dehors de ces cas, pour les comités, toutes les personnes qui sont dans la zone et qui méritaient d'être sélectionnées au vu surtout des critères retenus pendant la formation ont été effectivement sélectionnées.

A Kilwin, même si certains comités connaissent bien les membres de leur communauté et ont utilisées les méthodes de sélection préconisées, un biais d'inclusion semble caractériser tous les comités. Ce biais est dû d'abord à une perception plus élargie de la notion d'indigence de la part des comités car comme le reconnaît un délégué, il y a une disparité de cas qui ont été sélectionnés, des indigents moins pauvres que d'autres, avec des différences très marquées entre sélectionnés :

« Il faut savoir que les personnes recensées n'ont pas tous le même niveau de misère et de pauvreté, parce que certains que nous avons recensés sont moins pauvres que d'autres, il arrive que certains cas que nous avons jugé pertinents et légitimes d'être pris en compte se sont révélés plus tard pas nécessairement indigents à cause de certaines erreurs d'appréciation, certains problèmes ont été jugés graves ou de façon exagérés et nous nous sommes rendu compte au fil du temps que ce n'était pas le cas. Peut-être qu'on aurait dû nous dire de classer les indigents par degré et là nous aurons pu avoir différentes listes dont les plus misérables, les misérables et les moins misérables, cela pouvait nous aider à résoudre ce problème » (DK 1).

Et le même délégué poursuit, au sujet de la sélection qui a été faite par le COGES :

« Il y a des gens dans le cahier que nous aurions voulu que l'on prenne en charge parce que leurs cas sont tellement désespérants mais qui ne figurent pas dans la sélection définitive. Parce que si on nous avait donné la possibilité de classer les gens par catégorie par exemple A : extrême, B : moyen et C : peu, cela aurait pu aider le COGES dans leur choix, ça les auraient donné plus d'indices pour faire un bon choix, parce que là, le choix ne me convient pas du tout » (DK 1).

Cette situation est quasiment généralisée à l'ensemble des comités à Kilwin où très souvent des cas qui ne répondant pas à la définition donnée de l'indigence côtoient à des cas qui y répondent. Les comités ont en effet sélectionné toutes les personnes qu'ils estiment être dans des situations difficiles comme le mentionne un autre délégué :

« Dans l'ensemble tous ceux que nous avons recensé sont des gens qui ont des problèmes, mais les problèmes ne sont pas les mêmes par exemple il y a des cas où nous avons recensé des veuves en nous disant comme elles ont perdu leurs maris il fallait le faire et pourtant on s'est rendu compte que certaines de ces veuves ont des activités qui les permettent de bien se débrouiller. Quand nous regardons maintenant nous voyons que leurs cas est nettement mieux que beaucoup d'autres cas que nous avons recensé. Et on voit aujourd'hui que certains qui ont leurs noms dans le cahier sont mieux que certains qui n'y ont pas leurs noms, mais c'est déjà tard on ne peut plus les remplacer » (DK 3).

D'autres estiment que toutes les personnes sélectionnées sont des indigents mais reconnaissent que leur situation d'indigence diffère :

« Sur la base des critères je pense que tous ceux que nous avons recensés sont des indigents mais seulement il y en a certains qui valent mieux que les autres, il y en a qui sont carrément démunis et il y en a qui ont un peu de moyens, donc les situations ne sont pas les mêmes » (DK 6)

Une autre partie du biais d'inclusion s'explique par les méthodes approximatives de sélection utilisées par bien des comités. Certains comités se sont basés sur les déclarations des indigents eux-mêmes, qui peuvent être fausses. :

« Il y a certaines personnes qui peuvent nous dire qu'elles n'ont pas de l'aide alors que ce n'est pas le cas. Comme nous avons recensé les gens sur la base de leurs déclarations, je ne peux pas affirmer avec certitude que tous les gens que nous avons sélectionnés sont effectivement des gens qui n'ont aucune aide » (DK 7).

Par ailleurs, certains comités ont sélectionné des indigents sans avoir les informations nécessaires pour apprécier de leur situation d'éventuelle indigence comme on peut le remarquer dans cet extrait :

« Très souvent il y a des gens que nous n'avons pas pu avoir certaines informations, notamment s'il n'y a pas des gens qui les viennent en aide. Il y a des gens on peut croire qu'ils n'ont rien et pourtant ils ont des gens qui les viennent en aide. Parce que souvent nous n'avons pas pu voir les gens qui ont été sélectionnés pour constater nous-mêmes si cette personne est vraiment pauvre, nous n'avons souvent pas eu certaines informations sur les gens qui ont été recensés ; de ce fait certaines personnes dans le cahier peuvent ne pas être vraiment des pauvres » (DK 8).

D'autres comités enfin estiment que le temps ne leurs a pas permis de bien se renseigner sur les personnes sélectionnées de ce fait des biais sont possibles :

« Il y a des gens dont leurs cas paraissent moins graves que ceux des autres parce que les problèmes ne sont pas les mêmes souvent le temps nous a pas permis d'apprécier très bien les réalités des gens de ce fait il y a des gens moins nécessiteux qui ont été retenus alors que d'autres vraiment indigents ne l'ont pas été » (DK 9).

Au vu de tout cela, on peut dire que ce qui a surtout manqué à Kilwin, c'est un suivi des comités pour veiller à un respect de la définition d'indigence (la définition adoptée était parfois trop large). On peut également noter que même si certains comités disent connaître leur communauté, cette connaissance n'est que superficielle, vu que la plupart ont eu besoin d'approcher les indigents pour apprécier certains critères, et que les informations récoltées ont manqué de précision ; ce manque d'information est une autre cause du biais d'inclusion

Par ailleurs, l'auteur de cette évaluation a pu constater ce qui semble être des cas de collusion à Kilwin. Au moment de la visite à domicile pour la photographie, il a constaté que certaines personnes sélectionnées peuvent difficilement prétendre être pauvres au vu de leurs conditions d'habitations (logement décent, eau courante, électricité) ; ils ont des moyens de locomotion (mobylette), ont des activités génératrices de revenus. Dans ces cas, les délégués affirment avoir sélectionné des indigents. Nous sommes donc emmené à penser qu'il s'agit là de cas de collusion, des personnes qui ne sont pas indigentes qui ont été placées sur les listes. En plus de cela, pendant nos tournées de terrain (photographies et entretiens), nous avons également pu constater une grande familiarité entre certaines de ces personnes et les délégués qui les ont sélectionnées ; les indigents sélectionnés se retrouvent parfois concentrés dans un seul bloc (souvent le même où se trouve le délégué) ou deux blocs voisins alors que la zone de sélection couvre une dizaine de blocs. Enfin, on constate que certains comités ont même sélectionné leurs propres membres comme indigents ; il y a même un cas où le délégué s'est lui-même

sélectionné. L'aspect physique et le logement de ces membres de comité ne donne pourtant pas à penser qu'ils sont indigents. En tout, 10 à 15 cas sur 72 indigents (retrouvés sur les 75 sélectionnés) semblent être dans cette catégorie à Kilwin.

La fréquence des cas de collusion peuvent se comprendre au vu des pressions importantes que certains comités ont pu subir. Des comités ont parfois sélectionné des personnes par complaisance pour éviter les tensions avec les populations, comme l'illustre cette situation vécue par un délégué :

« Il y a une femme qui est venue vers un autre membre du comité pour exiger qu'on lui recense et ma collègue est venue m'expliquer, je lui ai alors dit de lui recenser et si elle est retenue c'est sa chance aussi. Sinon elle est une fonctionnaire retraitée et son mari également était un fonctionnaire retraité mais ce dernier est décédé il n'y a pas très longtemps mais elle continue de percevoir les deux pensions avec tout ça elle dit de lui recenser et comme nous ne voulons pas des histoires nous l'avons fait » (DK 11).

Par contre, à Kilwin, on n'a pas constaté de biais d'exclusion important. Un seul comité a dit n'avoir pas pu couvrir la totalité de la zone de sélection par manque de temps et pour cause de nombre insuffisant de membres pour la couvrir. Certains comités mentionnent aussi qu'ils n'ont pu sélectionner des personnes parce que celles-ci les ont refoulés de leurs domiciles. Cependant, il n'est pas sûr que ces ménages peu coopératifs aient contenu des indigents.

En somme, on peut dire qu'à Polesgo le ciblage a été plus efficace car les résultats atteints c'est-à-dire les personnes sélectionnées sont bien toutes des indigents même si le biais d'exclusion est sans doute assez important. Un biais d'exclusion similaire a été constaté dans les expériences en milieu rural ; ce biais est dû au fait que les comités ont donné un sens restrictif à une définition de l'indigence elle-même restrictive (en particulier, l'incapacité physique à générer un revenu était l'interprétation faite au « manque de ressource endogène »). Certains comités disent par ailleurs avoir manqué des indigents pendant la sélection (à cause de leur mobilité).

Ce biais d'exclusion est plutôt opportun, dans le sens où les comités remettent au COGES des listes courtes. Les capacités financières des COGES étant limitées ils ne peuvent prendre en charge qu'un nombre réduit d'indigents, et n'ont que faire de listes longues/

Par contre, à Kilwin, on a pu constater un biais d'inclusion important, qui remet en cause l'efficacité du ciblage communautaire dans ce quartier. Ce biais d'inclusion est imputable à plusieurs facteurs. Tout d'abord, la connaissance très partielle qu'ont certains comités de leur communauté a impliqué l'utilisation d'autres méthodes que celles préconisées pour sélectionner les indigents. Ces méthodes, imprécises, ont favorisé la sélection de personnes non

indigentes, faute des connaissances nécessaires sur les personnes concernées. De plus, ces méthodes ont enfreint les règles d'éthique et la divulgation de l'information sur le processus a provoqué des pressions diverses des populations sur les comités, ce qui a favorisé les cas de collusion, dont nous avons répertorié un certain nombre. Le phénomène de collusion a aussi été parfois volontaire, c'est-à-dire que des comités ont volontairement sélectionné des personnes (par exemple des membres du comité) qui ne sont pas des indigents en dehors de toute pression. Enfin, le biais d'inclusion semble aussi dû à une perception plus large de l'indigence qui a conduit les comités à utiliser des critères en référence au niveau de vie dans le contexte urbain pour sélectionner les indigents. Les critères utilisés par les comités à Kilwin sont en de nombreux points différents de ceux utilisés à Polesgo et en milieu rural. Ainsi, à Kilwin les conditions d'habitation (l'habitat n'est pas approvisionné en eau courante, en électricité, manque de portail, ou l'habitat est en banco) ont été utilisés par certains comités pour repérer, voire sélectionner les indigents. Ou encore, à Kilwin le seul critère du veuvage (pour une femme) a été utilisé pour sélectionner les indigents ce qui n'est pas le cas à Polesgo. Soulignons qu'à Polesgo l'incapacité physique à travailler pour diverses raisons (vieillesse, maladie, etc.) a presque toujours été associé aux autres critères de pauvreté pour sélectionner les indigents, de ce fait qu'une personne valide était presque exclue d'office (la grande majorité des indigents retenus sont en effet dans l'incapacité de travailler). A Kilwin on a pu constater qu'on pouvait être valide mais être considéré comme indigent.

7. CONCLUSION

Le processus de ciblage communautaire mis en œuvre par l'OPO sur deux de ces sites d'observation que sont Kilwin (quartier loti) et Polesgo (quartier non loti) a connu des résultats forts différents. En effet, si l'on considère que les expériences de ciblage mené en milieu rural au Burkina Faso sont une réussite, on peut en dire autant pour celle menée à Polesgo, car les résultats obtenus dans ce quartier sont à bien de points similaires aux résultats obtenus en milieu rural. Mais à Polesgo, tout comme en milieu rural, il semble que le biais d'exclusion soit importants, dus à une perception restrictive de la notion d'indigence. Cependant, dans un contexte où les moyens dont disposent les CSPS pour la prise en charge des indigents sont très limités, il peut être judicieux de cibler en effet seulement les plus pauvres des pauvres. En d'autres termes, on peut se demander si les normes internationale sur le seuil de pauvreté (qui permettent d'établir qu'il y a un biais d'exclusion) sans adaptées à la définition de l'indigence dans un contexte de pauvreté généralisée, où les ressources de l'Etat sont faibles. La vision locale (rurale) est de voir toute personne valide (capable de travailler) comme non indigente.

Par contraste avec le cas de Polesgo, on peut considérer que le ciblage n'a pas réussi à Kilwin. Même si des indigents ont effectivement été ciblés, on constate en effet un biais d'inclusion important : des personnes qui ne sont pas des indigents ont été sélectionnées et cela pour plusieurs raisons (interprétation large de la définition d'indigence, connaissance partielle des habitants et recours à des méthodes d'enquête superficielle, collusion). Or, le but de l'expérience était de cibler uniquement des indigents.

L'efficacité du ciblage communautaire à Polesgo (zone non lotie) se comprend par le fait que les habitants de ce quartier se connaissent assez bien entre eux, ce qui a permis aux comités de cibler effectivement des indigents, mais aussi au COGES (qui connaît et les membres des comités et les indigents) de se constituer en instance de contrôle en éliminant les cas de collusion et en veillant au respect strict de la définition donnée. Polesgo qui est un ancien village et qui appartient aujourd'hui à la commune de Ouagadougou, a une structure sociale qui demeure très proche à un certain égard de celle du milieu rural, mais avec tout de même quelques dissemblances tels l'afflux massif des populations et leur grande mobilité (d'où, on peut en faire l'hypothèse, un plus grand biais d'exclusion qu'en milieu rural dû à des problèmes techniques de repérage). On constate malgré tout dans ce quartier l'existence d'une communauté locale, ce qui s'est manifesté à travers le rôle qu'a joué le COGES en tant qu'instance de contrôle. Cette même communauté a aussi limité les écarts par rapport à la méthodologie préconisée par une surveillance des comités entre eux. Les différents comités se connaissent en effet bien entre eux ; ils connaissent aussi les indigents de l'ensemble de la zone (très souvent des délégués nous ont accompagnés chez des indigents sélectionnés par d'autres comités). Tout cela a contribué au respect strict des consignes données lors de la formation et a accru l'efficacité du ciblage.

Le ratage de l'expérience à Kilwin peut être expliqué en trois points : il y a d'abord la connaissance très partielle qu'ont les comités des habitants de leur zone, provoquant la sélection de personnes non indigentes par manque de connaissance, et cela malgré souvent des enquêtes improvisées. Cette méconnaissance des habitants s'est manifestée aussi au niveau du COGES de la zone qui n'a pas pu se constituer en instance de contrôle pour éliminer les cas de collusions ou de non-respect de la définition. Ensuite, il y a l'interprétation même de la notion d'indigence par les comités qui l'ont élargie, le ramenant au niveau de vie des citadins, sélectionnant des cas qui ne sont pas forcément des indigents ; le COGES devant la liste longue qui a été proposée (1117 indigents) n'avait pas les moyens de distinguer les plus pauvres parmi les pauvres. Il y a enfin les cas de collusion qui ont fleuri à l'abri de la gestion opaque du ciblage par chaque comité, et qui a sans doute été exacerbé par le manque de discrétion de l'opération, imputable en partie aux méthodes non orthodoxes de ciblage utilisées.

Chacun de ces trois problèmes (information manquantes et utilisation de méthodes d'enquête non préconisées et peu efficaces, non-respect de la définition de départ, imposition de connaissance sur la liste) témoigne d'un manque de contrôle communautaire sur l'action des comités à Kilwin. Parce qu'il n'y a pas de « communauté locale » en zone lotie, il n'y a pas eu une implication de la communauté dans la constitution des comités : les délégués ont constitué eux-mêmes leurs comités. Contrairement à Polesgo où les différents membres des comités ont été contactés par des informateurs clés de l'OPO, diminuant du coup le contrôle d'un seul individu sur le comité, à Kilwin, ce sont les délégués (contactés par les contrôleurs OPO) qui ont constitués eux-mêmes leurs comités, parfois avec l'aide des contrôleurs. Souvent on a eu l'impression qu'un seul membre (le délégué) a décidé de ce qui doit se passer. Tout cela ne constitue pas des gardes fous contre le non-respect du protocole. Il est à cet égard intéressant de souligner que l'OPO, au moment de son implémentation fin 2008, a tenté d'installer des informateurs clés dans tous ses quartiers, y compris dans les quartiers lotis. Or, après une année, nous avons constaté que si les informateurs clés des zones non loties jouaient un rôle important dans les relations avec la communauté, en zone lotie les informateurs clés étaient peu présents et ne servaient en rien à l'Observatoire, sans doute parce qu'il n'y a pas de « communauté locale » dans les quartiers lotis ; le système des informateurs clés a été abandonné en zone lotie.

Au vu de tout ce qui a été évoqué, on est donc emmené à se poser des questions sur la possibilité de la répliation du modèle de ciblage communautaire expérimenté en milieu rural dans le contexte urbain. Vu que les populations ne se connaissent qu'imparfaitement, vu que la communauté locale (si elle existe) n'a plus une réelle emprise sur les populations et donc ne peut garantir l'intégrité de comités de bénévoles, et vu que les citoyens pensent la notion d'indigence en se référant aux conditions de vie urbaines (pensent plutôt à la pauvreté en fait), il est donc important d'adapter le ciblage à ces différentes réalités. Car, comme le reconnaît Coady 2004 (cité par Assi 2012), pour l'efficacité de tout ciblage communautaire, il faut au préalable faire une évaluation des avantages et des inconvénients des méthodes afin de choisir l'instrument de ciblage approprié au contexte.

Pour des expériences prochaines de ciblage des indigents en milieu urbain, il nous semble important d'associer les services de l'Action Sociale qui pourraient travailler avec des bénévoles dans les quartiers (par exemple des lycéens, qui recevraient une modeste contribution). Ces derniers ne devraient pas forcément connaître leur quartier à fond, mais apprendraient des techniques d'enquête très légère tout ménage pour effectuer un premier screening, enquête à effectuer sous la supervision de l'Action Sociale. Le service de l'Action Sociale passerait ensuite dans tous les ménages présélectionnés pour une

enquête approfondie, qui permettrait de déterminer qui est indigent et qui ne l'est pas, voire de classer les gens selon différents gradients de pauvreté, utilisables pour toucher différentes aides étatiques (par exemple les personnes indigentes pourraient bénéficier de la gratuité des soins de santé primaires, alors que les personnes pauvres pourraient bénéficier d'une offre de mutuelle). Ce dispositif permettrait de garder le caractère communautaire du ciblage tout en garantissant son sérieux, et rendrait justice à la diversité des situations de pauvreté rencontrées en milieu urbain. Piloté par l'Action Sociale, ce dispositif serait aussi multi-sectoriel, alors que l'expérience tentée jusqu'ici se limite à définir des indigents reconnus par le Ministère de la Santé. Cependant, un tel dispositif serait sans doute assez coûteux. A titre indicatif, le dispositif actuel (purement communautaire) a permis de distribuer une carte d'accès gratuit aux soins de santé primaires à 84 indigents dans les deux quartiers, au coût de 10200 FCFA pour la sélection d'un indigent (nous ne comptons ici que les frais encourus pour l'implémentation, hors staff de l'ISSP).

Références

- Assi B., 2012. *Evaluation du processus de ciblage communautaire des indigents dans un contexte urbain : cas du district sanitaire de Signonghin, Ouagadougou, Burkina Faso*. Mémoire de Master Population et Santé, Institut Supérieur des Sciences de la Population, Université de Ouagadougou.
- Coady, D., Grosh, M., Hoddinott, J. (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. The World Bank. Washington, D.C. 122 p.
- Conning, J., Kevane, M. 2002. "Community-based targeting mechanism for social safety net: A critical review." *World Development*, 30, 3: p. 375-94.
- Lembani M., Mandala C. 2006. « Malawi : Méthodes de ciblage dans les programmes de travaux publics. » *Findings - Africa Region*, N° 267.
- Morestin, F., Grant, P., Ridde, V. 2009. *Les critères et les processus d'identification des pauvres en tant que bénéficiaires de programmes dans les pays en développement*. Université de Montréal.
http://www.usi.umontreal.ca/pdf/publications/ciblage_fr.pdf (consulté 25/6/2012)
- Ridde, V., Yaogo, M., Kafando, Y., Sanfo, O., Coulibaly, N., Nitiema, A., Bicaba, A. 2009. "A community-based targeting approach to exempt the worst-off from user fees in Burkina Faso." *J Epidemiol Community Health*, doi:10.1136/jech.2008.086793.
- Ridde, V. & Queuille, L. 2010. *L'exemption du paiement : un pas vers l'accès universel aux soins de santé. Expériences pilotes au Burkina Faso*. 44 p. Université de Montréal,
<http://www.usi.umontreal.ca/nouvelles.asp?news=604> (consulté 25/6/2012)

- Ridde, V., Yaogo, M., Kafando Y., Kadio K., Ouedraogo, M., Bicaba, A., Haddad S. 2011. "Targeting the worst-off for free health care: a process evaluation in Burkina Faso." *Evaluation and Program Planning* 34, p. 333-342.
- Rossier C., A. Soura and the OPO group. 2011. "Poverty and health at the periphery of Ouagadougou", paper presented at the IUSSP seminar *New Approaches to Urban Health and Mortality during the Health Transition*, Sevilla, Spain, December 14-17 2011.
- Siolo M., 2012. *Evaluation du processus du ciblage communautaire des indigents en milieu urbain : cas de Polesgo, quartier non urbanisé de Ouagadougou*. Mémoire de Master Population et Santé, Institut Supérieur des Sciences de la Population, Université de Ouagadougou.