miseli
l'anthropologie dans le développement

Institut de Recherche pour le Développement
FRANCE



DES PROPOSITIONS POUR UNE MEILLEURE OPÉRATIONNALISATION DU RAMED

RECHERCHE - ACTION

AVRIL 2021

RÉSULTATS DES EXPÉRIMENTATIONS

©Miseli tous droits réservés
Achevé d'imprimer en avril 2021

Contact :
Miseli - Ilot n°17, Cité El Farako · BP E 5448 Bamako
Tél. (+223) 60 46 51 74 · siskoam@yahoo.fr
www.miselimali.org

"Ces travaux ont été exécutés à l'aide d'une subvention de l'initiative Innovation pour la santé des mères et des enfants d'Afrique - un partenariat entre Affaires mondiales Canada (AMC), les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada."

Affaires mondiales Canada
Global Affairs Canada
Gouvernement du Canada
Government of Canada
IDRC · CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international
Canada

SOMMAIRE

ÉDITO 3

1. Le processus de la recherche-action 4

2. Fiche expérimentation :
   Définition de l'indigent et des critères de ciblage 7

3. Fiche expérimentation :
   Théorie et mise en pratique d'une méthodologie
   de ciblage communautaire des indigents 11

4. Fiche expérimentation :
   Élaboration d'un outil d'enquête sociale et de diagnostic
   basé sur des données objectives et quantifiées 17

5. Fiche expérimentation :
   Immatriculation au RAMED 21

6. Fiche expérimentation :
   Les aides apportées aux indigents illustrent l'approche
   intégrée de l'indigence 26

7. Les six grands résultats de la recherche-action 32

8. Références 33



ÉDITO



Depuis l'adoption en Conseil des ministres en avril 2002 de la Déclaration de Politique Nationale de Protection Sociale, le Mali s'est engagé dans la mise en place d'un système de protection sociale contre la maladie profitable à l'ensemble de la population.

Le RAMED, Régime d'assistance médicale, constitue un des trois dispositifs de protection sociale mis en place dans le cadre de la couverture maladie universelle aux côtés de l'AMO et du RAMU. Le RAMED concerne les indigents, c'est-à-dire toute personne dépourvue de ressources et reconnue comme telle par la collectivité territoriale dont elle relève. C'est un dispositif assez unique dans la sous-région.

Néanmoins, alors que l'AMO connaît aujourd'hui un succès indéniable, la mise en œuvre du RAMED fait face à de nombreux défis à différents niveaux : cadre législatif et réglementaire, montage institutionnel et coordination entre les acteurs du dispositif, maîtrise des procédures et outils, communication auprès de la population, moyens humains alloués aux services impliqués dans le processus.

Mais en réalité, **l'enjeu-clé de la réussite du RAMED réside dans l'adaptation des principes d'universalité des politiques de protection sociale aux spécificités de notre contexte social et institutionnel.** Qui sont les indigents au Mali ? Comment les identifier quand ils sont « invisibles » aux yeux de l'administration ? Comment garantir un ciblage transparent et socialement acceptable ?

L'ANAM est l'agence chargée d'immatriculer les indigents, et de rembourser les prestations aux formations sanitaires. Elle a conduit depuis sa création plusieurs exercices de ciblage mais les résultats n'ont pas été à hauteur des objectifs.

La recherche-action conduite en collaboration avec Miseli et l'IRD de mai 2019 à mars 2021 visait justement à proposer des innovations permettant de lever les contraintes et les freins à l'opérationnalisation pleine et entière du RAMED.

Au terme de ces deux ans, nous sommes pleinement satisfaits des résultats atteints et de la participation de toutes les parties prenantes. L'approche innovante que nous avons bâtie, les nouvelles pratiques et les outils qui ont été développés devraient permettre d'accélérer la mise en place d'un dispositif performant et mieux adapté à la situation des plus vulnérables.

Ce livret est le résultat d'un premier travail de capitalisation des expérimentations conduites dans le cadre de cette recherche-action. C'est une invitation à poursuivre la démarche tant les premiers résultats sont prometteurs et encourageants.

Nous sommes conscients que de nombreux défis subsistent et c'est pourquoi nous souhaitons continuer avec nos partenaires à bâtir une société plus équitable et plus durable.

Ankoundio Luc TOGO, ex directeur DNPSES,
ex DG de la CANAM, groupe expert RAMU



1. LE PROCESSUS DE LA RECHERCHE-ACTION

AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME D'ASSISTANCE MÉDICALE DESTINÉ À LA COUVERTURE MÉDICALE GRATUITE DES INDIGENTS (RAMED)

LE CONTEXTE

Le RAMED concerne les plus pauvres, ceux qui sont dans l'impossibilité de souscrire à l'AMO ou à une mutuelle. C'est un dispositif étatique, financé par des ressources nationales, qui doit s'articuler avec les autres dispositifs de protection sociale pour rester financièrement viable, socialement acceptable et circonscrit. **Pourtant, les textes laissent place à l'interprétation et le dispositif présente des insuffisances d'inclusivité, d'opérationnalité et d'équité.**

- **Objectif général : INNOVER POUR LEVER LES CONTRAINTES ET LES FREINS À L'OPÉRATIONNALISATION PLEINE ET ENTIÈRE DU RAMED**
- **Mise en œuvre :** Miseli/IRD en partenariat avec la Direction Nationale du Développement Social (**DNDS**), la Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (**DNPSES**), l'Agence Nationale d'Assistance Médicale (**ANAM**), le groupe d'expert chargé de l'opérationnalisation du Régime d'Assurance Maladie Universelle
- **Période :** mai 2019 à mars 2021
- **Zones :** villages de Kaya, Kani et Massaconi, commune de Ngolobougou (District sanitaire de Dioila) et 2 secteurs de Lafiabougou et 1 secteur de Sibiribougou (commune IV de Bamako)

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- Améliorer l'efficacité et l'acceptabilité du ciblage communautaire
- Produire des outils d'identification et d'immatriculation au RAMED
- Produire des recommandations sur l'identification et l'accès aux soins des indigents dans le cadre du RAMED

PILOTAGE

COMITÉ DE PILOTAGE — **COMITÉS LOCAUX** — **COMITÉ TECHNIQUE RESTREINT**

MISE EN OEUVRE

MISELI EQUIPE DE RECHERCHE — **ANAM, DNDS, DNPSES MAIRIES**

PRINCIPES :
- Recherche de solutions durables et réalistes
- Approche intégrée de l'indigence
- Déconcentration du service social à l'échelle communale

LA DÉMARCHE

01. Mise en place des instances de pilotage et de suivi, recrutement des assistants sociaux

02. Enquête anthropologique sur les perceptions et les pratiques de gestion de l'indigence

03. Expérimentation du dispositif de ciblage communautaire

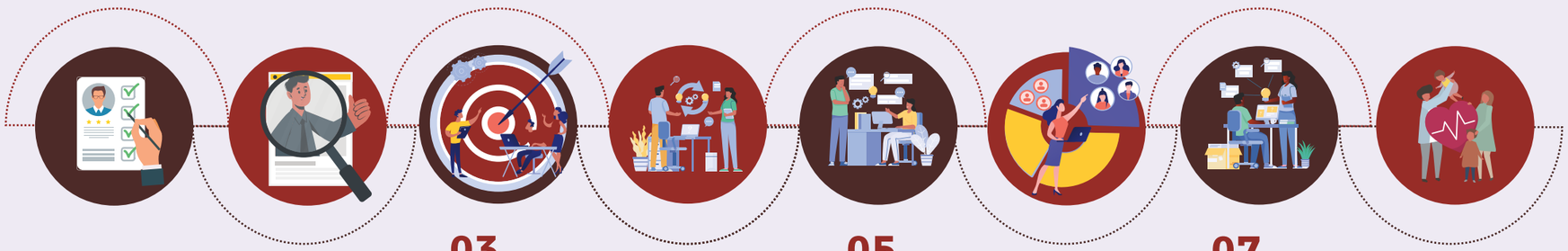
04. Test de l'outil Registre Social Unifié

05. Amélioration et test du formulaire d'enquête sociale

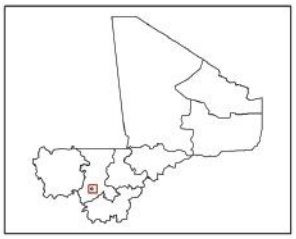
06. Développement d'un outil de diagnostic pour le traitement des enquêtes sociales

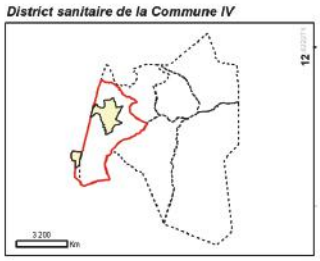
07. Expérimentation d'un accompagnement individualisé des indigents pour la constitution du dossier d'immatriculation au RAMED

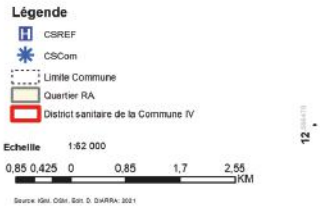
08. Facilitation de l'accès des indigents aux services de santé

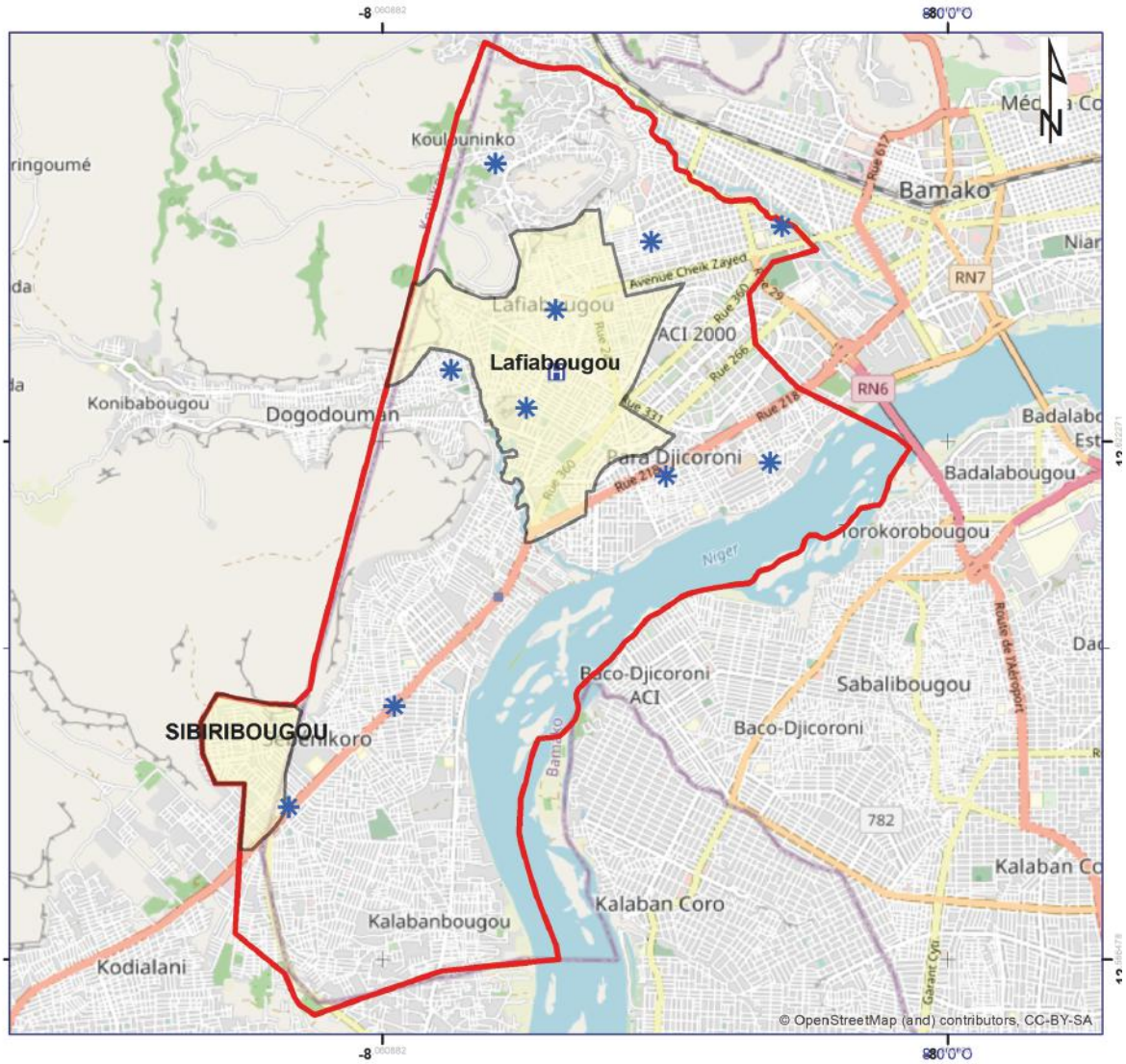


ZONES D'INTERVENTION DE LA RECHERCHE-ACTION

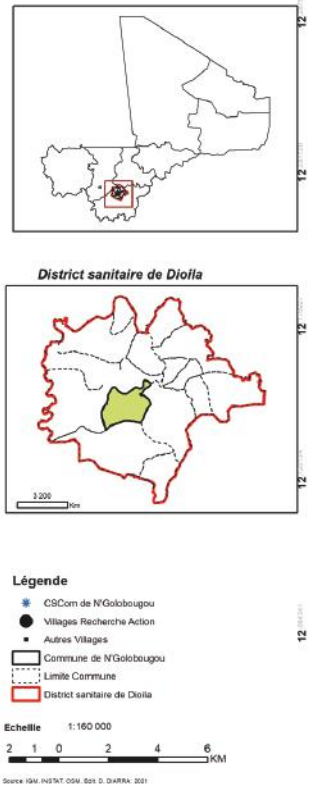


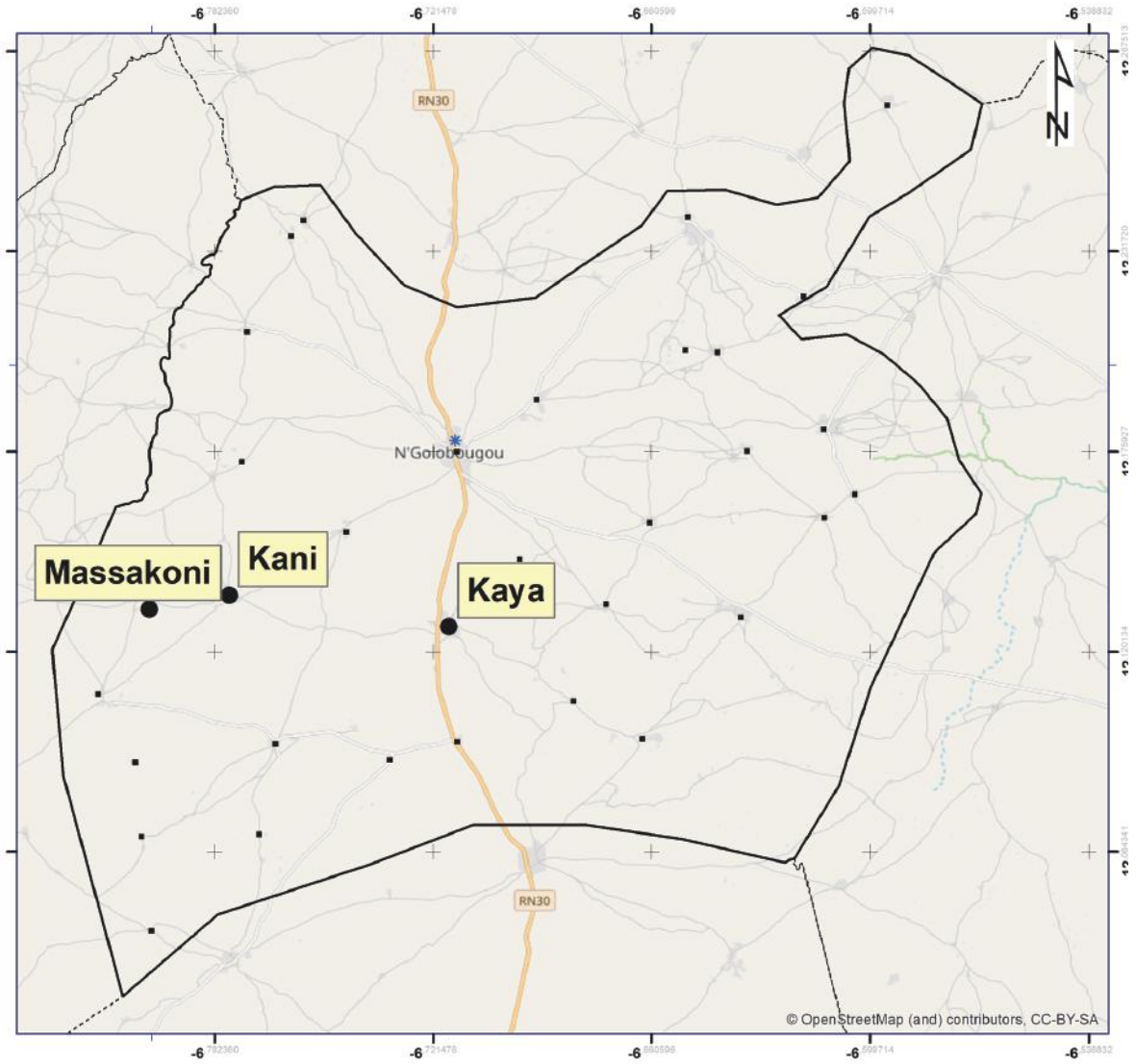






ZONES D'INTERVENTION DE LA RECHERCHE-ACTION





2. FICHE EXPÉRIMENTATION : DÉFINITION DE L'INDIGENT ET DES CRITÈRES DE CIBLAGE

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIMENTATION

A quels problèmes souhaite répondre l'expérimentation ?

› La définition proposée par les textes législatifs est sujette à interprétation donc peu opérationnelle : "*l'article 5 de la loi précise que sont bénéficiaires du RAMED les personnes qui ne sont pas couvertes par toute autre système d'assurance et qui sont reconnues indigentes*" ; et "*Est définie comme indigente toute personne dépourvue de ressources et reconnue comme telle par la collectivité territoriale*" .

› La notion d'indigent ne fait pas l'objet de consensus autour d'une norme institutionnelle. La traduction du terme indigent en langues nationales ne permet pas de mieux préciser le concept.

› L'atelier de révision des critères d'indigence, organisé par la DNPSES/DNDS en janvier 2019, qui n'a pas abouti à la production de résultats opérationnels, est resté sans suite.

OBJECTIF ET DÉMARCHE DE L'EXPÉRIMENTATION :

Définir les indigents et proposer des critères simples, objectifs et acceptables

ETAPES

1. Etude préliminaire de la perception locale de l'indigence et des définitions francophones
   - › 42 entretiens collectifs réalisés dans les quartiers et villages
   - › Analyse des écrits francophones
2. Proposition d'une définition et de critères
3. Amendement et validation par les différents comités de la RA
4. Expérimentation de la définition et des critères dans le cadre de la RA dans trois secteurs urbains et dans trois villages.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉTUDE PRÉLIMINAIRE[1] (ÉTAPE 1)

Trois résultats ont servi de base à la formulation de la définition et des critères d'identification des indigents:

› Etre assisté par la communauté est la marque identitaire de la condition d'indigent :

· Les bénéficiaires de la charité publique renvoient aux personnes âgées, aux femmes seules et aux handicapés, à condition d'être associés à d'autres critères et notamment à l'absence de soutien personnalisé. L'absence de repas régulier et l'incapacité de se soigner sont aussi des caractéristiques récurrentes.

· La notion de ***dèmèbagadjondjon*** (sans soutien personnalisé), situant la personne hors des relations d'entraide (principe de réciprocité), est centrale. C'est l'assistance qu'une personne reçoit publiquement de la collectivité qui détermine son statut d'indigent.

› L'indigence est pluri factorielle.

· Plusieurs caractéristiques (âge, situation matrimoniale, réseau social, charges, incapacité, etc.) doivent être associées pour objectiver la situation d'indigence. Toutes les vieilles personnes, toutes les veuves ne relèvent pas de l'indigence, par exemple.

· Les problèmes de santé constituent un facteur récurrent, omniprésent.

› On observe une superposition presque totale entre les personnes bénéficiant de l'assistance charitable de proximité (*hine nyogona*) ou indigents et les personnes perçues par les communautés comme devant être éligibles au RAMED.

PROPOSITIONS VALIDÉES PAR LES COMITÉS

› DÉFINITION DE L'INDIGENT

Est indigent toute personne ne pouvant se suffire à elle-même pour satisfaire ses besoins essentiels (et ceux des membres de son ménage), sans appui personnalisé (***dèmèbagadjondjon***) et dépendant en partie ou totalement de la communauté pour survivre.
Le statut d'indigent est sanctionné par la délivrance d'un certificat d'indigence.

› CRITÈRES D'IDENTIFICATION DES INDIGENTS

· Un ménage qui de manière régulière, ne prépare pas toute la journée ou ne prépare que de la bouillie et cela par manque de moyens.

· Un ménage dont la cheffe est une femme seule sans moyen (***se t'a ye***), avec des enfants mineurs à charge et sans soutien personnalisé (***dèmèbagadjondjon***)

· Un ménage dont le chef est une personne âgée sans moyen (***se t'a ye***), dans l'incapacité ou faible capacité physique ou mentale de travailler, seule ou avec des enfants mineurs à charge et sans soutien personnalisé (***dèmèbagadjondjon***)

· Un ménage dans lequel le chef est un handicapé physique ou mental sans moyen (***se t'a ye***) dans l'incapacité ou faible capacité de travailler, seul ou avec des enfants mineurs, et sans soutien personnalisé (***dèmèbagadjondjon***)

· Un chef de ménage qui, à chaque hivernage, est obligé de passer lui-même plus de temps dans les champs d'autrui que dans son propre champ, afin de nourrir sa famille.

Dans le cadre de **l'étape 4** de cette expérimentation, la définition et les critères ont été présentés et expliqués aux groupes de ciblage pour qu'ils puissent identifier les indigents pressentis de leur secteur/ village.

Les outils d'enquête et de diagnostic ont été développés sur la base de cette définition et de ces critères.

EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

SITUATION DE RÉFÉRENCE

> La communication sur le RAMED entre les services impliqués dans sa mise en œuvre et les communautés est difficile.

> Les travailleurs sociaux ne peuvent pas définir le public cible de leurs actions d'assistance sur une base objective, les critères sont laissés à l'appréciation des personnes chargées de l'identification.

> L'identification communautaire suscite de nombreux désaccords sur les personnes à retenir, donc des tensions communautaires.

> Les plus pauvres sont exclus des processus d'identification à différentes étapes, alors qu'ils devraient être les premiers bénéficiaires.

CHANGEMENTS OBSERVÉS

> Un groupe est désigné sans ambiguïté par cette relation d'assistance spécifique.

"Je pense que cette définition permet bien de cibler les indigents et de distinguer les indigents des pauvres. Parce que tu peux être pauvre mais pas indigent."
"En réalité, les critères sont tels qu'on ne peut pas faire des corruptions dans ce ciblage."
"Pratiquement toutes les personnes qui méritent l'aide se retrouvent dans vos critères, ils sont très inclusifs et bien clairs." ***Membres de groupe de ciblage***

> La communication des travailleurs sociaux autour de l'indigence est facilitée.

>Les critères sont facilement opérationnalisables par les travailleurs sociaux.

> Les communautés se sont facilement appropriées la définition et les critères et les apprécient.

"Les critères sont très clairs, on n'a pas besoin des répétitions pour les comprendre."
Membres de groupe de ciblage

> Les débats et les arbitrages se font sur la base d'argumentation lors des processus de ciblage, donc participent à la cohésion communautaire.

" Le dernier ciblage des indigents dans notre village a créé tous les problèmes autour de moi. Je vois que nous n'avons pas été bien outillés pour un tel travail. Cette fois-ci, les critères nous ont bien édifiés et ce sont des critères sûrs pour faire le ciblage et éviter les tensions. Je ne pouvais jamais imaginer que tel travail puisse se faire sans problèmes entre les gens. " ***Chef du village***

3. FICHE EXPÉRIMENTATION : THÉORIE ET MISE EN PRATIQUE D'UNE MÉTHODOLOGIE DE CIBLAGE COMMUNAUTAIRE DES INDIGENTS

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIMENTATION

A quels problèmes souhaite répondre l'expérimentation ?

› Bien qu'il n'ait pas été retenu dans les textes comme mode de ciblage, le ciblage communautaire constitue de fait la principale source d'identification des indigents immatriculés au RAMED.

› La mise en œuvre de ce ciblage lors des opérations conduites par l'ANAM présente de nombreux écueils:

- Les identifications communautaires se font généralement sans manuel de procédure validé par tous les acteurs.
- Certaines opérations de ciblage imposent des quotas sans lien avec le nombre réel d'indigents par site.
- Le personnel social disponible à l'échelle d'un cercle est très en deçà des besoins, limitant l'encadrement des opérations de ciblage.

› Le ciblage est généralement confié aux leaders des communautés, qui ne font pas toujours preuve d'impartialité.

OBJECTIF ET DÉMARCHE DE L'EXPÉRIMENTATION :

Proposer un dispositif de ciblage communautaire des indigents, démocratique et efficace

ETAPES :

1. Analyse des ciblages d'indigents antérieurs et des pratiques existantes (entretiens de groupes, entretiens menés auprès des leaders dans les zones de la RA, conclusions de l'étude sur les ciblages communautaires pilotés par l'ANAM, revue documentaire)
2. Revue des outils de communication utilisés par l'ANAM et proposition d'outils d'information simples et adaptés au public cible
3. Elaboration d'un manuel de procédure
4. Amendements et validation de cette procédure par le comité technique et les comités locaux.
5. Expérimentation de cette procédure dans les zones de la RA

› Production d'outils de communication

Plusieurs outils d'information et de communication ont été conçus sur le RAMED, l'objectif de l'opération de ciblage et les critères mobilisés :

· note d'information,
· annonces radio
· numéro d'information gratuit

› Définition et étude du processus de ciblage communautaire

› Le déroulé du processus de ciblage

1. Information large de la communauté avant et pendant le ciblage pour favoriser la veille démocratique
2. Identification des groupes existants qui feront fonction de comités de sélection
3. Organisation d'une ou deux réunions de ciblage mobilisant les critères définis par la RA pour l'établissement d'une liste provisoire par groupe
4. Organisation d'une Assemblée générale regroupant deux représentants de chaque groupe pour l'arbitrage final et la proposition d'une liste commune
5. Visites à domicile des personnes présélectionnées pour les informer sur le dispositif et leur identification, recueillir leur approbation et leur expliquer la procédure.

› Principes de l'expérimentation :

- Organiser l'identification à l'échelle du village, et en milieu urbain à l'échelle du secteur et non du quartier, pour disposer d'un niveau d'interconnaissance suffisant.
- Mobiliser la définition et les critères définis par l'expérimentation.
- N'imposer aucun quota mais le respect des critères et une argumentation des propositions.
- Partir de l'existant communautaire, ne pas créer de nouveaux comités de ciblage.
- Mobiliser un agent social pour la coordination et l'encadrement de tout le processus au niveau communal.
- Proposer un processus reproductible pour un passage à plus large échelle.

› Le choix des groupes de ciblage se fait sur trois critères :

- Groupements pré-existants dans le quartier ou village (***ton***, ***pari***, association, ***grin***, comité, groupe professionnel) garantissant un bon niveau d'interconnaissance et d'affinité entre les membres du groupe, une longue insertion dans le quartier/ village et une homogénéité de sexe et d'âge favorisant la prise de parole de chacun ;
- Hétérogénéité des profils des groupes (âge/ sexe/ activité professionnelle/ fonction) pour une diversification optimale des points de vue ;
- Sélection des membres des groupes par les groupements en fonction de leur esprit d'ouverture, leur disposition et disponibilité à prendre part à des entrevues durant 2H30 à 4H00.

Un manuel de procédure a été produit pour rendre compte et expliquer les étapes du processus. Il présente les critères de constitution des groupes de ciblage, les conditions de mobilisation de ces groupes, le rôle des assistants sociaux communaux et des acteurs institutionnels locaux, la définition des modalités et les outils de l'opération de ciblage.

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'EXPÉRIMENTATION

- En milieu urbain ou dans les gros villages, l'identification communautaire est possible à condition de réduire le périmètre d'identification au secteur urbain ou quartier/hameau.
- La présence d'un assistant social est le gage du respect des procédures et est indispensable au bon déroulement du processus (planification en amont des rencontres, participation neutre à tous les groupes).
- Une opération de communication avant et pendant le processus facilite la transparence donc la rigueur du ciblage.
- Les situations décrites par les critères sont objectives et constituent une base de travail et d'argumentation appréciée car peu contestable et facile à mobiliser.

"Ça a été une très bonne idée parce que si on avait demandé aux groupes de donner des critères, le travail n'aurait pas été comme ça." ***Membres d'un groupe de ciblage***

"C'est très bien parce que le travail est organisé. Sinon si chacun doit dire ses critères, cela n'aurait pas été facile. Ce sera du désordre." ***Membres d'un groupe de ciblage***

- L'implication de groupes de ciblages de profil homogène mais varié permet la démocratisation du processus et une meilleure couverture géographique et sociale du secteur/village.
- La multiplication des groupes de ciblage permet de diluer la responsabilité du ciblage et par conséquent le risque pour un agent de ciblage d'être indexé et objet de pressions sociales. Elle permet également un contrôle interne du ciblage et des groupes les uns sur les autres.
- La réunion finale de concertation et de validation des différents groupes pour la production d'une liste commune est une garantie de pertinence du ciblage. Elle est vue comme un gage de transparence et d'efficacité :

"L'Assemblée Générale a été très utile. Les résultats de chacun ont été présentés et nous avons validé cela ensemble." ***Groupe de ciblage « leaders »***

"L'Assemblée Générale a permis à tout le monde de connaitre le travail de l'autre. Cela a favorisé la transparence." ***Groupe de ciblage « jeunes »***

"L'Assemblée Générale a été très utile parce que tout le monde a su qu'il n'était pas le seul à travailler. Cela a été fait pour le travail soit transparent." ***Groupe de ciblage « artisans »***

- Il n'est pas indispensable de figer les groupes d'identification, si ce n'est le groupe de leaders, incontournable. Toute association ou comité peut être mobilisé à condition de respecter les critères de choix des groupes définis dans le manuel de procédure et de s'assurer qu'une même personne n'est pas membre de plusieurs groupes.
- La participation bénévole des groupes de ciblage est comprise et acceptée à condition qu'elle soit suivie d'effets, c'est-à-dire d'actions d'assistance des personnes ciblées.

" C'est un travail social, humanitaire, c'est Dieu qui récompense. Les gens n'y croyaient pas mais les indigents et nous les cibleurs, nous sommes tous comblés. Nous sommes même honorés." ***Groupe de ciblage « leaders »***

"Je suis honoré et soulagé parce que je ne peux pas aider tous ces gens mais s'ils bénéficient d'aides grâce à moi, c'est un honneur." ***Groupe de ciblage « femmes »***

"Nous sommes contents d'avoir participé parce que le travail a été fait dans la transparence et ceux qui ont été ciblés ont bénéficié." ***Groupe de ciblage « mosquée »***

"Cela m'a tellement marqué, je me suis sentie utile." ***Groupe de ciblage « jeunes »***

"Le ciblage des plus pauvres, c'et un travail social. Même si nous-mêmes n'avons rien reçu, nous avons eu la satisfaction morale. Pour la cause des indigents, nous devons tous contribuer." ***Groupe de ciblage « jeunes »***

Composition et résultats des groupes	**Bamako**	**Ngolobougou**
Nombre de groupes de ciblage	25 dont 6 groupes féminins	21 dont 6 groupes féminins
Nombre de participants aux groupes de ciblage	**135**	**228**
Dont Nombre de femmes participantes	**48**	**78**
Dont Nombre de jeunes participants	**23**	**67**
Nombre moyen de participants par groupe	**5,5**	**11**
Nombre de personnes ciblées en moyenne par groupe	**15 (min3 et max 60)**	**12,5 (min 5 et max 21)**

EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

SITUATION DE RÉFÉRENCE

› Le nombre d'indigents habituellement ciblé par les ciblages communautaires antérieurs est généralement faible, par village ou quartier, même lorsqu'il n'est pas limité ou défini par un quota.

› Selon la population et les structures organisatrices des ciblages (ONG, services étatiques), les ciblages organisés pour identifier les indigents sont jugées peu transparents, confisqués par quelques leaders, avec un risque important de dérives ou d'abus.

› Le risque d'exclusion des vrais indigents et d'inclusion de non pauvres est fréquent.

› La diversité des processus de ciblage est difficilement compréhensible par les communautés, avec au final une déconsidération de ces initiatives face aux injustices constatées et un risque non négligeable de tensions intra-communautaires.

CHANGEMENTS OBSERVÉS

- Satisfaction des représentants des groupes de ciblage

" C'est une très bonne idée. Chacun a fait le ciblage dans son entourage et cela a permis de cibler beaucoup de personnes. Le fait d'élargir à d'autres catégories que les leaders, cela a permis de cibler les vrais indigents."
Groupe de ciblage « femmes »

"Les groupes ont été bien choisis, selon certains principes comme le fait que les membres se connaissent déjà parce que le groupe existe depuis longtemps et se réunit soit pour travailler soit pour causer."
Groupe de ciblage « artisans »

"Les avantages de ce dispositif multi-groupe, c'est la transparence et la justice." ***Groupe de ciblage « femmes»***

"Les leaders communautaires ont leur réalité et quand tu viens à la base, il y a une autre réalité. Chacun a travaillé de son côté et cela a permis de toucher un maximum d'indigents." ***Groupe de ciblage « jeunes »***

"L'avantage de ce dispositif, c'est que cela a permis d'avoir des indigents en nombre. Les leaders ne peuvent pas connaitre tout le monde. Ils pensent seulement à donner la situation de leur entourage."
Groupe de ciblage « mosquée »

"Cela a été très bien fait parce que si ce n'est pas cette fois, aucun de nos indigents ciblés n'ont bénéficié d'une aide. Le travail a été fait dans la transparence" ***Groupe de ciblage « femmes »***

"C'était pour éviter les partis pris et aussi toucher le maximum de personnes. Cela a marché parce que ce ne sont pas des groupes officiels comme les partis politiques. Tout cela c'est pour que le travail soit transparent."
Groupe de ciblage « jeunes »

- Les critères permettent le ciblage d'un nombre important d'indigents

Bamako	Lafyabougou 1 : 107 – Lafyabougou 3 : 72 - Sibiribougou : 72	**251 indigents identifiés**
Ngolobougou	Kaya : 56 - Massakoni : 40 - Kani : 58	**154 indigents identifiés**

- Les critères permettent d'atteindre les plus pauvres souvent oubliés. A Bamako, 60% des personnes identifiées et 49,5% de celles identifiées à Ngolobougou n'ont jamais bénéficié d'appuis antérieurs ou d'immatriculation au RAMED.

"Ce qui distingue ce ciblage des autres, c'est la qualité du travail, le fait de chercher dans le quartier des gens qui ne sont jamais reconnus officiellement comme indigents." ***Groupe de ciblage « artisans »***

- La confiance de la communauté dans le processus et la crédibilité du ciblage est renforcée.

"Votre ciblage a été suivi d'actions concrètes, ce qui n'est pas le cas dans les autres ".
Groupe de ciblage « leaders »

"Ce ciblage a servi a beaucoup de choses : obtention du récépissé Ramed mais aussi distribution de vivres, de transfert monétaire, papiers d'état civil pour les indigents ciblés." ***Groupe de ciblage « jeunes »***

"Généralement les ciblages des leaders commencent par leurs proches mais cette fois ci, cela a été fait dans la transparence." ***Groupe de ciblage « femmes »***

- Le coût du processus de ciblage est faible

Il se limite au paiement du salaire mensuel et des frais de déplacement à moto d'un assistant social communal, et à l'achat de pagnes et de t-shirts pour récompenser les acteurs du ciblage. A noter que ce coût peut être également imputé à la communication sur le RAMED.

4. FICHE EXPÉRIMENTATION : ÉLABORATION D'UN OUTIL D'ENQUÊTE SOCIALE ET DE DIAGNOSTIC BASÉ SUR DES DONNÉES OBJECTIVES ET QUANTIFIÉES

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIMENTATION

A quels problèmes souhaite répondre l'expérimentation ?

› L'outil RSU ne permet pas de poser le diagnostic d'indigence et n'est pas adapté pour un passage à grande échelle

› Le formulaire d'enquête sociale, qui doit permettre de poser un diagnostic d'indigence en vue de l'obtention d'un certificat d'indigence, ne permet pas d'assurer objectivement sa fonction de contrôle.

› Le cahier des charges des enquêteurs en charge de l'administration des formulaires est imprécis et peu réaliste : sous-estimation du temps et des rémunérations, absence de consignes formalisées pour encadrer le travail, faible supervision.

› De fait, les conditions de réalisation des enquêtes sont difficiles pour les enquêtés : absence de confidentialité et déplacements pénibles et coûteux (regroupement des enquêtés dans un lieu unique, parfois éloigné) et exclusion de ceux qui ne parviennent pas à remplir ces conditions.

› Les enquêtes sociales conduites par l'ANAM suite aux opérations de ciblage massif des indigents de 2016 et 2017 sont difficilement exploitables (nombreuses données manquantes, notamment économiques). Même administrée en version électronique, le formulaire reste imprécis et son remplissage incomplet. Il se révèle donc inutilement intrusif.

› Les enquêteurs ne disposent pas d'outil de calcul pour les aider dans le diagnostic et la recommandation ou non du statut d'indigence. Le diagnostic se fait de manière subjective.

› On constate ainsi qu'aucune relation significative n'existe entre les diagnostics posés et les situations actuelles des enquêtés et leurs antécédents. Par exemple, 94% des individus diagnostiqués comme « étant à la recherche d'une vie facile sinon beaucoup d'opportunités s'offrent à lui » reçoivent quand même une recommandation positive pour le statut d'indigent.

OBJECTIF ET DÉMARCHE DE L'EXPÉRIMENTATION :
Améliorer les performances de l'enquête sociale, et objectiver le diagnostic et la recommandation d'indigence ou de non indigence

ETAPES

1. TEST DE L'OUTIL RSU

> Ciblage communautaire
> Enquête systématique de tous les ménages des quartierset villages ciblés
> Comparaison des résultats du RSU et du ciblage communautaire

2. TRAVAIL SUR LES OUTILS D'ENQUÊTE

> Modification du formulaire de l'enquête sociale
> Elaboration d'un manuel de l'enquêteur
> Elaboration d'un manuel du superviseur
> Amendements et validation par le comité technique

3. TEST DU NOUVEAU FORMULAIRE D'ENQUÊTE SOCIALE

> Administration du questionnaire à 364 personnes identifiées par le ciblage communautaire par 11 enquêteurs
> Analyse des écueils et perfectionnement du formulaire et des manuels
> Amendement et validation par les différents comités de la RA

4. ELABORATION D'UN SYSTÈME DE NOTATION DES RÉPONSES POUR LA DÉTERMINATION DU DIAGNOSTIC

> Revue des systèmes de notation existants dans la sous-région
> Prise en compte des propositions de notation de l'atelier de révision des critères d'indigence de janvier 2019
> Définition de barèmes pour chaque thématique

5. TEST DU SYSTÈME DE NOTATION SUR UNE NOUVELLE POPULATION

> Conduite d'un ciblage communautaire dans deux nouveaux secteurs
> Administration de l'enquête sociale à tous les ménages
> Analyse des résultats et perfectionnement du système de notation

RÉSULTATS DE L'EXPÉRIMENTATION

Les résultats montrent que la perception de l'indigence par la communauté est très différente de la mesure de la pauvreté par le score de PMT avec le questionnaire RSU. La perspective communautaire de l'indigence et les définitions utilisées localement ne sont pas prise en compte par l'outil RSU.

PROPOSITIONS D'OUTILS

› Un formulaire d'enquête sociale optimisé

Simple, court, il permet la documentation de la situation d'indigent et le contrôle sans être trop intrusif.

Il prend en compte les cinq dimensions de l'évaluation du niveau de pauvreté : situation sociale, situation professionnelle, ressources, charges, satisfaction des besoins primaires.

A. Identification de l'enquêteur
B. Présentation socio professionnelle du requérant
C. Situation du ou des conjoints
D. Conditions de vie : accès aux services sociaux de base et biens possédés
› Logement
› Alimentation
› Santé
› Scolarisation
› Biens possédés
E. Ressources économiques et sociales

› Des manuels de l'enquêteur et du superviseur

Le succès de l' enquête dépend de l'aptitude de l'enquêteur à collecter des informations précises.

Le manuel de l'enquêteur donne toutes les indications nécessaires à une administration optimale : éléments d'introduction et de définition, consignes générales et de remplissage, conditions d'administration.
Le manuel du superviseur définit le « cahier des charges » du superviseur par la présentation de ses responsabilités, de consignes et conseils pour assurer une supervision optimale.

› Un système de notation permettant la génération d'un diagnostic

Il se base sur un barème établi pour chaque thématique de l'enquête sociale. Chaque barème aboutit à un score intermédiaire et la pondération des scores donne une note globale.

Cette note permet de donner une base quantitative objective à l'établissement du statut d'indigent ou de non indigent; note qui devra être confrontée à l'avis de l'assistant social pour en assurer la validité.

Quelques étapes restantes pour la validation des outils :

› Le formulaire d'enquête sociale doit être expérimenté dans d'autres régions et zones culturelles du Mali.
› Ce formulaire d'enquête sociale, conçu pour une utilisation dans le cadre du RAMED, doit être testé pour le traitement d'autres situations et cas sociaux.
› Le système de notation proposé ici doit être expérimenté sur une base populationnelle plus large pour être affiné, et dans d'autres zones culturelles.

EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

SITUATION DE RÉFÉRENCE

- Démotivation des enquêteurs (faiblesse des ressources allouées pour une administration correcte de l'outil)
- Improvisation dans l'administration et le remplissage des formulaires
- Découragement ou refus de certains indigents : pratiques excluantes et stigmatisantes
- Diagnostic difficile à établir et subjectif
- Absence de relation entre le diagnostic et la recommandation des enquêteurs laissant perplexe sur la validité des recommandations.

CHANGEMENTS OBSERVÉS

- Les conditions de passation du formulaire de l'enquête sociale sont simplifiées et harmonisées

· L'administration du questionnaire prend 30 à 45 minutes, soit 6 à 7 par jour.
· Le formulaire d'enquête sociale est bien compris, par les enquêteurs et les enquêtés, et peu sujet à interprétation.
· La passation électronique simplifie et optimise l'administration et le diagnostic:
  - elle limite le risque d'erreur, en dévoilant les incohérences en cours de passation et en sélectionnant les questions à poser selon le profil de l'enquêté
  - elle garantit la complétude du formulaire grâce au système de réponse obligatoire
  - elle facilite le transfert d'information entre les services
  - elle permet un calcul automatique du diagnostic

- Le dispositif de notation utilisé pour le diagnostic permet un calcul automatique du score et par conséquent la génération d'un diagnostic objectif

- La recommandation d'indigence ou de non indigence est basée sur des données quantitatives objectives et sur un avis argumenté

LIMITES DES OUTILS PROPOSÉS :

- L'enquête sociale repose sur les déclarations du requérant sans contrôle possible : pas de documents administratifs attestant des revenus, des charges (facture EDM, loyer, etc.).
- Le requérant peut soit aggraver sa situation pour espérer être retenu, soit la minimiser par honte de reconnaitre son isolement/exclusion, son incapacité physique, sa dépendance envers les voisins, une pratique de mendicité. Dans le cadre de cette expérimentation, la tendance a été plutôt une minimisation de la gravité des conditions de vie et de dépendance. Cette tendance à opter pour des modalités de réponses jugées moins honteuses par l'intéressé a eu pour effets de perturber l'outil de notation expérimenté en diluant les différences entre ménages indigents et non indigents. De nombreux indigents se trouvent de fait exclus.
- La présence des assistants sociaux à l'échelle communale constitue la seule alternative pour corriger ces exclusions non justifiées : leur connaissance du milieu et la possibilité de poser un contre diagnostic en fin d'enquête sociale, compense partiellement cet handicap.

5. FICHE EXPÉRIMENTATION : IMMATRICULATION AU RAMED

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIMENTATION

A quels problèmes souhaite répondre l'expérimentation ?

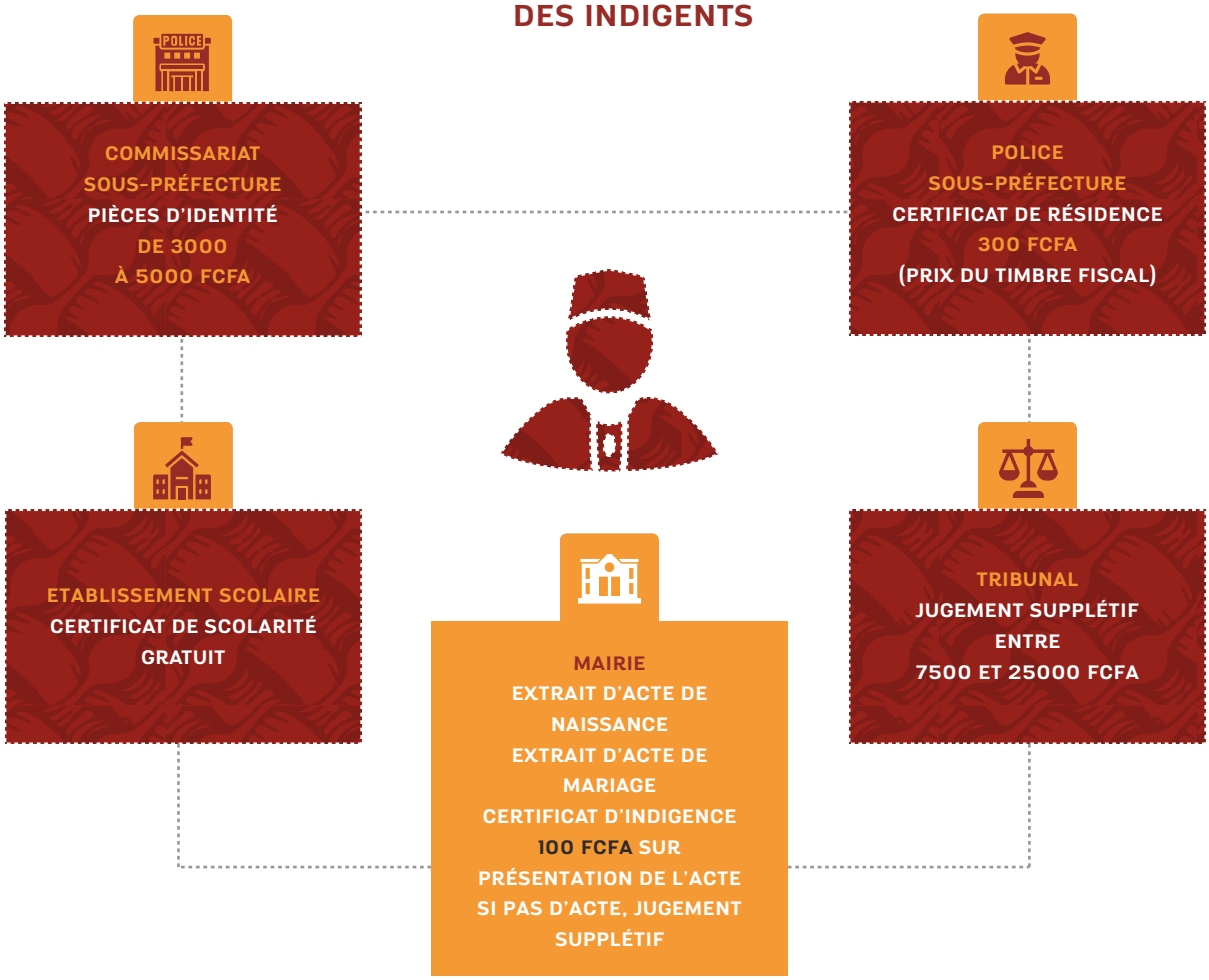
› Le dossier demandé pour introduire une demande d'immatriculation au RAMED est lourd :

Le dossier de demande d'immatriculation doit comprendre :
-Une pièce d'identité en cours de validité
-Une demande écrite adressée à la mairie de son domicile
-Un extrait d'acte de naissance ou le jugement supplétif en tenant lieu du postulant (mairie de naissance)
-Le certificat de résidence ;
-Le certificat d'indigence.

Pour les ayants droits, l'indigent doit fournir :
•Pour le(s) conjoint(s) : acte de mariage du dit conjoint, extrait d'acte de naissance ou jugement supplétif en tenant lieu (mairie de mariage)
•Pour les enfants de moins de 14 ans : les extraits d'acte de naissance des enfants et un certificat de vie collectif ;
•Pour les enfants âgés de 14 à 21 ans s'ils poursuivent des études : extrait d'acte de naissance et certificat de scolarité des enfants ;
•Pour les enfants handicapés quel que soit leur âge, qui sont dans l'impossibilité totale et définitive de se livrer à une activité rémunérée : extrait d'acte de naissance et certificat médical justifiant le handicap.

› La situation administrative des indigents est très précaire et sa régularisation nécessite de nombreuses démarches.
› Le parcours de l'immatriculation passe par un grand nombre d'acteurs : mairie, service social, sous-préfecture de police.
› La situation socio-économique et physique des pressentis indigents constitue un obstacle important à la constitution des dossiers. Certains ne peuvent pas se déplacer pour faire les démarches compte tenu de leur état de santé et de l'absence de moyen de déplacement.

LE PARCOURS DE LA RÉGULARISATION DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE DES INDIGENTS



OBJECTIFS ET DÉMARCHE DE L'EXPÉRIMENTATION

- Tester la mobilisation des assistants sociaux pour l'accompagnement personnalisé des indigents dans les démarches administratives.
- Tester la constitution d'un dossier numérique, facilement transférable.

ETAPES

1. Etat des lieux des pièces manquantes avec tous les indigents et leurs ayants droits potentiels
2. Régularisation administrative des indigents et de leurs ayants droits

   › Sensibilisation des administrations impliquées dans le processus d'immatriculation pour obtenir un allègement des coûts à défaut de gratuité
   › Couverture des coûts des démarches

3. Documentation des difficultés rencontrées et propositions de solution

ETAT DES LIEUX ET RÉGULARISATION DE LA SITUATION ADMINISTRATIVE DES INDIGENTS PRESSENTIS ET DE LEURS AYANTS DROITS (ÉTAPES 1 ET 2)

La **situation administrative** des présumés indigents identifiés dans le cadre de la RA est **très incomplète.**

Situation administrative des personnes identifiées par la RA comme indigentes	Bamako	Ngolobougou
% de requérants disposant de carte NINA	75%	63%
% de requérants disposant d'extrait de naissance	65%	22%
% de requérants disposant d'acte de mariage	32,5%	1,5%
% de conjoints ayants droits potentiels disposant d'acte de naissance	57,5%	4%
% d'enfants ayants droits potentiels disposant d'acte de naissance	95,5%	70%

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES (ÉTAPE 3)

-Les indigents **ne connaissent pas la procédure** à suivre pour bénéficier des pièces demandées.

-Les tarifs pratiqués pour l'obtention des différentes pièces administratives sont souvent supérieurs aux tarifs officiels. L'**exonération** de paiement pour l'obtention des pièces pourtant prévue par les textes pour les personnes disposant d'un certificat d'indigence **n'est pas effective**.

-Certains services (police, sous-préfecture), moins impliqués dans la RA, sont restés indifférents aux demandes d'exonération qui leur ont été présentées. En revanche, les mairies ont accepté de délivrer des extraits d'actes de naissance et de mariage gratuitement. Miseli a financé le coût de cette régularisation en lieu et place des indigents pressentis à hauteur de 982 250 FCFA.

-Le modèle de certificat d'indigence (CI) est très variable et diversement documenté : certaines mairies proposent différents modèles selon l'utilisation qui doit en être fait (CI pour complément de dossier ou CI pour soins médicaux). Les informations délivrées par le certificat varient souvent d'une mairie à l'autre.

-Malgré l'l'implication des assistants sociaux communaux, le processus a été très long. Démarrées en juillet 2020, les démarches se sont poursuivies jusqu'en novembre 2020 pour Ngolobougou et janvier 2021 pour Bamako pour que l'ensemble des dossiers soient traités. A noter que les mairies et préfectures ont suivi un mouvement de grève qui ont paralysé leurs activités pendant un mois. Le traitement des demandes d'immatriculation par l'ANAM a duré entre un et deux mois.

"Il y a beaucoup de nos indigents qui sont morts, si vous ne faites pas attention, la chaine tourne et nous autres, on risque de mourir tous sans pouvoir être soigné par le RAMED." ***Dioila***

- La constitution d'un dossier numérique en vue de l'immatriculation est impossible dans le contexte actuel:

  - En milieu rural, le réseau électrique nationale est presque inexistant en dehors des villes secondaires et les solutions autonomes locales (solaire notamment) sont rarement performantes.
  - Le niveau d'équipement informatique et de maitrise de cet équipement par les différents services concernés par le cheminement du dossier est insuffisant.
  - Le risque de perte de données est encore plus grand qu'avec la version papier du dossier.

SOLUTIONS IDENTIFIÉES (ÉTAPE 3)

- **Allègement du dossier de demande** d'immatriculation
- **Opportunité de faire les photos d'identité au moment de l'enquête sociale** (mobilisation de la tablette à cet effet)
- **Etablissement du certificat d'indigence au tout début** des démarches. Cela placerait les indigents ou les assistants sociaux dans leur droit pour réclamer la gratuité des pièces administratives. Mais il est à craindre que les délais d'obtention des pièces délivrées gratuitement, s'allongent sérieusement, voire qu'ils ne parviennent pas à imposer la gratuité aux services concernés.
- **Mobilisation d'assistants sociaux communaux pour l'accompagnement à l'immatriculation** des indigents. Leur appui a **été déterminant pour la constitution des dossiers sans exclusion des indigents pressentis et de leurs ayants droits.**

EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

SITUATION DE RÉFÉRENCE

› La complexité du parcours d'immatriculation au regard des moyens et contraintes des présumés indigents aboutit à l'exclusion d'un nombre important.

CHANGEMENTS OBSERVÉS

› L'accompagnement personnalisé des requérants pour les démarches d'immatriculation a permis de limiter les facteurs d'exclusion des indigents et de mener à bien l'immatriculation de toutes les personnes identifiées (excepté les personnes décédées).

Nombre de personnes immatriculées à la fin de l'expérimentation

	Nb indigents retenus après diagnostic	Nb indigents requérants immatriculés par l'ANAM	Nb d'ayants droits identifiés	Nb d'ayants-droits immatriculés par l'ANAM	Total immatriculation RAMED
Bamako	209	206 - 3 décès	331	331	540
Dioila	121	116 - 5 omissions par l'ANAM	240	240	361

› La régularisation administrative des indigents constitue une réussite à part entière sur le plan de la lutte contre la pauvreté. Elle participe à une approche intégrée de l'indigence qui prévoit l'accès gratuit des indigents aux différents services de base (droits). Cette régularisation a été considérée par les indigents comme une aide substantielle et appréciée.

"Je suis très contente pour ces documents parce que je n'ignore pas leur importance. Aujourd'hui, je suis dans le besoin d'avoir ce récépissé afin de pouvoir me soigner car la maladie que j'ai, je n'ai les moyens de ses soins sanitaires. Donc j'ai urgemment besoin de ce précieux document qui me sera donné grâce à vous sinon je sais que si ça ne tienne qu'à nous ici, je n'allais jamais l'avoir."

"Il y a deux de mes enfants qui n'ont pas été scolarisés à défaut d'acte de naissance. J'étais dans mes tournées à la recherche de ressources (orpaillage) mais je n'ai pas trouvé d'argent là bas. Or mes premiers enfants étaient arrivés à l'âge de la scolarisation et ils n'avaient pas d'acte de naissance. Quand je suis venu, les enfants m'ont demandé de les amener l'école. Quand je les ai amenés à l'école, le directeur m'a demandé leur acte de naissance. Je suis parti voir le maire, il m'a dit que pour faire des actes de naissance originaux aux deux enfants, il faut aller au tribunal de Dioila. Il m'a dit que c'était payant mais lui-même ne connaissait pas le prix par acte. Alors je me suis donc découragé dès lors. Merci mon frère et merci à votre Miseli pour la couture du tissu social. Avec ce document, vous nous avez insérés dans le tissu des citoyens du Mali. "

"Je suis désormais un citoyen malien grâce à vous."

"Merci beaucoup car avec ces documents on peut avoir accès à beaucoup d'autres services et nous sommes protégés contre les barbares policiers. "

6. FICHE EXPÉRIMENTATION : LES AIDES APPORTÉES AUX INDIGENTS ILLUSTRENT L'APPROCHE INTÉGRÉE DE L'INDIGENCE

PRÉSENTATION DE L'EXPÉRIMENTATION

A quels problèmes souhaite répondre l'expérimentation ?

- Les bénéficiaires du RAMED et l'ANAM déplorent l'absence de démarrage ou l'arrêt des prestations pour les bénéficiaires du RAMED dans de nombreux Cscom et Csref.
- Les formations sanitaires invoquent les retards de remboursement de l'ANAM pour justifier l'absence de prise en compte du RAMED.
- Les personnes identifiées comme indigentes ou très pauvres à l'issue d'un ciblage communautaire bénéficient rarement des aides ou assistance proposées par ailleurs dans leur quartier ou village.

OBJECTIF ET DÉMARCHE DE L'EXPÉRIMENTATION :

Faciliter l'accès des indigents bénéficiaires du RAMED aux soins de santé et orienter vers eux les différents aides/programmes d'assistance.

ETAPES :

1. Organisation de rencontres tripartites (formations sanitaires – ANAM - Miseli) organisées en février 2020 afin de restaurer le dialogue entre formations sanitaires de la zone de la RA et l'ANAM et garantir le respect du droit d'accès gratuit des bénéficiaires du RAMED aux soins.
2. Distribution des récépissés d'immatriculation au RAMED et information des indigents sur les conditions d'accès aux formations sanitaires et sur le contenu de l'offre de soins couverte par l'ANAM.
3. Suivi personnalisé des indigents dans leur quête de soins.
4. Mobilisation des assistants sociaux communaux, des élus des CD et des services sociaux de district pour l'inscription des indigents sur les listes de bénéficiaires des aides ou programmes

RÉSULTATS DE L'EXPÉRIMENTATION

› Le (re)démarrage des prestations en faveur des bénéficiaires du RAMED dans toutes les différentes formations sanitaires (Cscom et Csref) est effectif (étape 1)

Les efforts de l'ANAM pour le remboursement des formations sanitaires de proximité en priorité ont favorisé la reprise du dialogue. Les échanges tripartites autour des situations des arriérés de paiement ont permis de lever les principaux obstacles. Ils ont mis en évidence le fait que les formations sanitaires sont en partie responsables des arriérés de paiement, avec de nombreux problèmes de remplissage des documents et de respect des consignes et tarifs.

› Les récépissés ont été remis aux bénéficiaires et ils ont été informés sur les droits ouverts (étape 2)

"Je suis très contente pour ces documents parce que je n'ignore pas leur importance. Aujourd'hui, je suis dans le besoin d'avoir ce récépissé afin de pouvoir me soigner car la maladie que j'ai, je n'ai les moyens de ses soins sanitaires. Donc j'ai urgemment besoin de ce précieux document qui me sera donné grâce à vous sinon je sais que si ça ne tient qu'à nous ici, je n'allais jamais l'avoir." ***Indigent de Ngolobougou***

"Si je comprends bien, je suis protégée pendant 3 ans contre le paiement d'argent pour me soigner ? Hamdoulilah!" ***Indigent de Ngolobougou***

"J'ai tellement dépensé dans ma santé que je ne pouvais plus. Grace à ce récépissé, je vais pouvoir continuer avec les soins de santé qui m'ont appauvris." ***Indigent de Ngolobougou***

"Merci beaucoup pour cette aide qui, pour moi, est plus précieuse que l'argent espèce."
Indigent de Ngolobougou

"Ca faisait très longtemps ou même jamais qu'un tel projet vient chez nous ici, de commencer le travail jusqu'à la fin. C'est étonnant. La plupart des projets viennent se présenter, font le premier travail, un ou deux mois et on ne les voit plus. Mais tout ce que vous avez dit depuis le début, nous pouvons dire que vous l'avez fait et même plus que ça. Vous êtes à féliciter, Sinon au début, on vous disait « même pipe même tabac », on vous boudait, en un mot, on vous prenait pour des menteurs de toutes sortes. Mais c'est votre courage et votre éducation qui ont fait que vous êtes arrivés au bout de votre mission. Même si vous êtes payés pour faire ce travail, il faut reconnaitre que vous l'avez fait avec honnêteté." ***Indigent de Bamako***

› Le suivi individualisé effectué par les assistants sociaux communaux permet d'assurer l'accès aux soins des bénéficiaires du RAMED (étape 3)

- Appui personnalisé pour les indigents qui ne peuvent pas se rendre dans les centres de santé (handicap notamment, incapacité de se déplacer). L'assistant social identifie les éléments de blocages et les solutions à envisager en partenariat avec les centres de santé, les mairies et les services sociaux.

"Je ne sais pas comment regagner les centres de santé car à la fois je suis malade et je n'ai rien."
Indigente de Ngolobougou

"Les frais liés au déplacement m'inquiètent beaucoup. Les dépenses dans les carburants aller retours ne sont pas en dessous de 2000 f pour un indigent. Il faut voir, ce n'est pas facile." ***Indigent de Ngolobougou***

"C'est bien que vous nous donniez les papiers pour se soigner gratuitement, mais en réalité, je ne peux pas me déplacer pour aller au centre de santé, car mon dos me fait mal. Vous ne voyez pas comment je suis courbée. Je n'ai personne ici pour s'occuper de moi si ce ne sont pas les voisins, vous-même vous pouvez en témoigner car lors des distributions alimentaires, c'est vous qui avez été obligé d'amener mes vivres, de Djicoroni jusqu'à Sibiribougou ici, parce que je n'ai personne. Ou bien vous avez mis un plan en place pour accompagner les gens en cas de maladie surtout ceux qui ne peuvent pas se déplacer comme moi par exemple ?"
Indigente de Bamako

- Information des patients sur certaines dispositions prévues par l'ANAM :

- Dans le cadre du RAMED, il est prévu de rembourser les frais de déplacements pour les personnes dans l'incapacité de se déplacer, entre le village et le Cscom et entre le Cscom et le Csref (« avec le moyen de transport le plus adapté et économique » comme les moto ambulances), à raison de 150 FCFA par kilomètre.
- Les matrones et les agents de santé communautaire peuvent jouer un rôle de relais et rapporter les informations au Cscom pour permettre des visites à domicile par un agent du Cscom.
- Si l'indigent est hospitalisé et nourri par la formation sanitaire, les repas et le lit d'hospitalisation sont remboursés par l'ANAM à raison de 5000 FCFA/jour maximum.

- Travail de veille à l'accueil des indigents et à l'application de la gratuité.

On constate souvent que les agents de santé prescrivent des spécialités à la place des génériques, même lorsqu'ils existent. Les spécialités ne sont pas remboursées par l'ANAM et restent donc à la charge de l'indigent.

"Au cas où tu pars à l'hôpital et qu'on dit qu'il n'y a pas un médicament dont on a besoin pour faire le traitement et on te demande d'aller chercher ledit médicament à l'extérieur à tes frais car ce médicament n'est pas dans leur pharmacie. Qu'est-ce qu'on fait ? Parce qu'il y a un indigent à qui le médecin a fait savoir que certains médicaments comme les anti-vomissements sont à acheter à l'extérieur du centre. J'aimerais me rassurer avec toi sur la question." ***Voisin d'un indigent***

"Je suis veuve et j'ai amené mon enfant de 10 ans qui souffrait de paludisme. Au Cscom, vers 16H, le médecin traitant n'était pas sur place et les infirmières de garde m'ont dit de revenir le lendemain matin car elles ne peuvent pas travailler avec ce papier. je suis repartie à la maison et en passant par le marché, j'ai acheté 200F de médicament traditionnel pour laver mon enfant et 150F de comprimés dans une pharmacie par terre pour donner au petit." ***Indigente de Bamako***

La mobilisation des assistants sociaux permet d'orienter les aides vers les indigents ciblés (étape 4)

Ces derniers mois, de nouveaux ciblages ont été organisés dans la précipitation, autour de la distribution d'aide alimentaire ou dans le cas des transferts monétaires COVID-19 que ce soit à Bamako ou Ngolobougou. Paradoxalement, les indigents de la RA n'apparaissaient pas dans ces listes alors qu'ils disposent de certificats d'indigence délivrés par la mairie sur enquête sociale des services sociaux et que la liste des indigents ciblés dans le cadre de la recherche action est disponible à la mairie et au SLDSES. La vigilance et l'intervention des assistants sociaux communaux ont permis de les intégrer. La plupart d'entre eux ont pu en bénéficier. Ces appuis ont été très appréciés et présentés comme inédits.

A Bamako, dans la commune IV :

- 150 personnes ont bénéficié de la distribution alimentaire du programme d'urgence gouvernemental dans le cadre de la COVID-19
- Tous les indigents ont bénéficié du transfert monétaire d'urgence dans le cadre de la COVID-19 (90 000Fcfa)
- 10 veuves ont reçu le don alimentaire de la mairie lors de la distribution destinée aux veuves de la commune IV
- 50 personnes avec leurs enfants ont bénéficié du don de vêtements organisé par la mairie de la commune IV
- 5 ménages ont bénéficié du don de viande de l'ONG SIF par l'intermédiaire de la mairie le lendemain de la fête de tabaski.

A Ngolobougou, dans le district de Dioila :

Dans le cadre du mois de la solidarité, les plus hautes autorités ont initié des distributions céréalières (maïs) aux ménages vulnérables du pays. 112 des 121 indigents ciblés ont pu bénéficier de l'aide alimentaire.

Dans le cadre du transfert monétaire en perspective initié par l'Etat en soutien aux ménages vulnérables contre la Covid-19, des enquêtes ont été menées par Jigisemeyiri (structure chargée de la mise en œuvre) afin de déterminer les futurs bénéficiaires. Une liste des ménages bénéficiaires a été établie pour le 1er passage des transferts monétaires. 40% des indigents identifiés par le RA n'y figuraient pas. Une intervention de l'assistant social auprès de l'équipe en charge de ce ciblage a été menée. La procédure est en cours.

EFFETS DE L'EXPÉRIMENTATION

SITUATION DE RÉFÉRENCE;

› La communication entre l'ANAM et les formations sanitaires est difficile
› Les indigents expriment des craintes par rapport à leur accès aux formations sanitaires.

"Je suis malade donc incapable de me déplacer et je n'ai aucun moyen de déplacement."
Indigent pressenti, VAD post identification

"Est-ce que vous pouvez m'assurer que ce travail va aboutir à une prise en charge réelle. J'ai juste peur que ce soit du folklore." ***Indigent pressenti, VAD post identification***

"Est-ce qu'il y a un moyen de contraindre les agents à me servir ? J'ai peur de l'humiliation s'ils me refusent."
Indigente pressentie, VAD post identification

"Les agents médecins du Cscom se sont toujours plaint du non remboursement de leurs sous et c'est nous qui sommes les victimes indirectes avec des propos souvent très déplacés des agents de santé à notre endroit."
Indigent

"J'ai peur des sabotages, négligences et souvent les insultes des agents de santé car généralement au Mali, les pauvres ne sont jamais bien traités dans nos différents services publics." ***Indigent de Ngolobougou***

"Quand le médecin te fait 10 prescriptions dans l'ordonnance, tu vas trouver que c'est deux seulement que le pharmacien va te donner gratuitement. Par conséquent, il n'y a pas beaucoup de différence entre avec ou sans certificat d'immatriculation au RAMED." ***Indigent immatriculé au RAMED***

CHANGEMENTS OBSERVÉS

- Les indigents ont accès à la prise en charge gratuitement grâce au récépissé

"Je suis allé aujourd'hui voir au Cscom car tu me disais que les traitements vont commencer aujourd'hui au Cscom. C'est effectivement vrai. J'ai profité pour me faire consulter car je souffre de douleur au dos depuis très longtemps maintenant. Le docteur m'a dit qu'il va me donner des médicaments qui vont calmer la douleur mais il m'a dit qu'il va falloir que je parte faire une radiographie au Csref de Dioila pour qu'il puisse comprendre ce qu'il y a comme problèmes. Tu me disais que là-bas aussi les soins sont gratuits, même les radiographies et les prises de sang ? Si c'est gratuit, je vais me préparer, dès que je serai prêt, j'irai faire la radio pour me rassurer de l'état de ma hanche. Je n'ai pas eu de problème avec eux et ils ne m'ont pas demandé de l'argent "
Indigent de Ngolobougou

"Votre utilité chez nous n'a pas de limites. Wallaye ! Je suis allée au centre, ils m'ont regardé (consulté) et m'ont donné des médicaments. Si ce ciblage n'avait pas été fait avec votre accompagnement et sous votre supervision, non seulement nous n'allions pas être ciblés, à plus forte raisons de bénéficier de prestations et des aides. Ce sont les chefs de familles qui allaient se les distribuer. Grace à vous, nous veuves avons eu des céréales, nous sommes en train de nous soigner gratuitement et nous aurons de l'argent bientôt grâce à vous (fait allusion au transfert monétaire/covid en cours). Merci " ***Indigente de Ngolobougou***

" Je n'y croyais pas vraiment, même après que tu nous as remis les récépissés. Il a fallu que je passe au Cscom, même là je n'étais pas trop sûre. Mais c'est quand j'ai été consultée et ils m'ont donné des médicaments sans demander de l'argent. Je vais te dire une anecdote qui m'a arrivé le jour de mon passage au Cscom. Quand je sortais du Cscom, j'ai entendu un bruit « heeeee ». Je croyais qu'on était en train de m'appeler pour venir payer. J'ai jeté un coup d'œil et j'ai vu que ce n'était pas moi, j'ai continué avec mon chemin. Je n'ai vraiment pas eu de problèmes lors de mon passage au Cscom. " ***Indigente de Ngolobougou***

Mais le doute demeure.

"Ma fille je reconnais que vous aviez fait un travail colossal et noble, mais est ce que le papier va me servir à grand chose ? Je suis handicapé à vie, mes enfants ne sont pas admissibles au RAMED vu leur âge, donc le papier ne concerne que moi et ma femme, Et même au-delà de cela, est ce que l'utilisation est effective dans tous les centres ? Les docteurs de maintenant, ils veulent tous se faire de l'argent et tout de suite, donc ce système ne les arrange point, je suis convaincu qu'un jour quelqu'un t'appellera pour dire qu'il a été refusé dans les centres de santé." ***Indigent de Bamako***

" Je souffre d'une hernie mais je ne me suis pas rendu au centre pour le moment car je veux chercher un peu de sous d'abord avant de m'y rendre. J'ai peur d'être humilié par les médecins soi-disant que ce papier ne marche pas au Cscom. Avec un peu d'argent sur moi, cela me permettra de laver un peu l'affront. J'ai des doutes sur le fait que ce papier puisse permettre aux indigents de se soigner gratuitement dans les centres de santé sans qu'ils ne se soient accompagnés par un assistant social" . ***Indigent de Bamako***

"Je suis aussi presque sûr que les agents de santé ne vont pas accepter la gratuité des soins pour nous les indigents car ici comme ailleurs au Mali, les gens ne voient que l'argent. Quand tu viens dans un centre et que tu ne sens pas bien ou tu n'as pas d'odeur (bien habillé avec des parfum) tu n'es pas bien accueilli encore moins bien traité. Mais néanmoins, je vais voir quand je serais malade." ***Indigent de Ngolobougou***

PERSPECTIVES

- Initier une réflexion sur les conditions d'accès aux soins des indigents au-delà de l'obtention d'un certificat d'immatriculation au RAMED (navigation en santé).

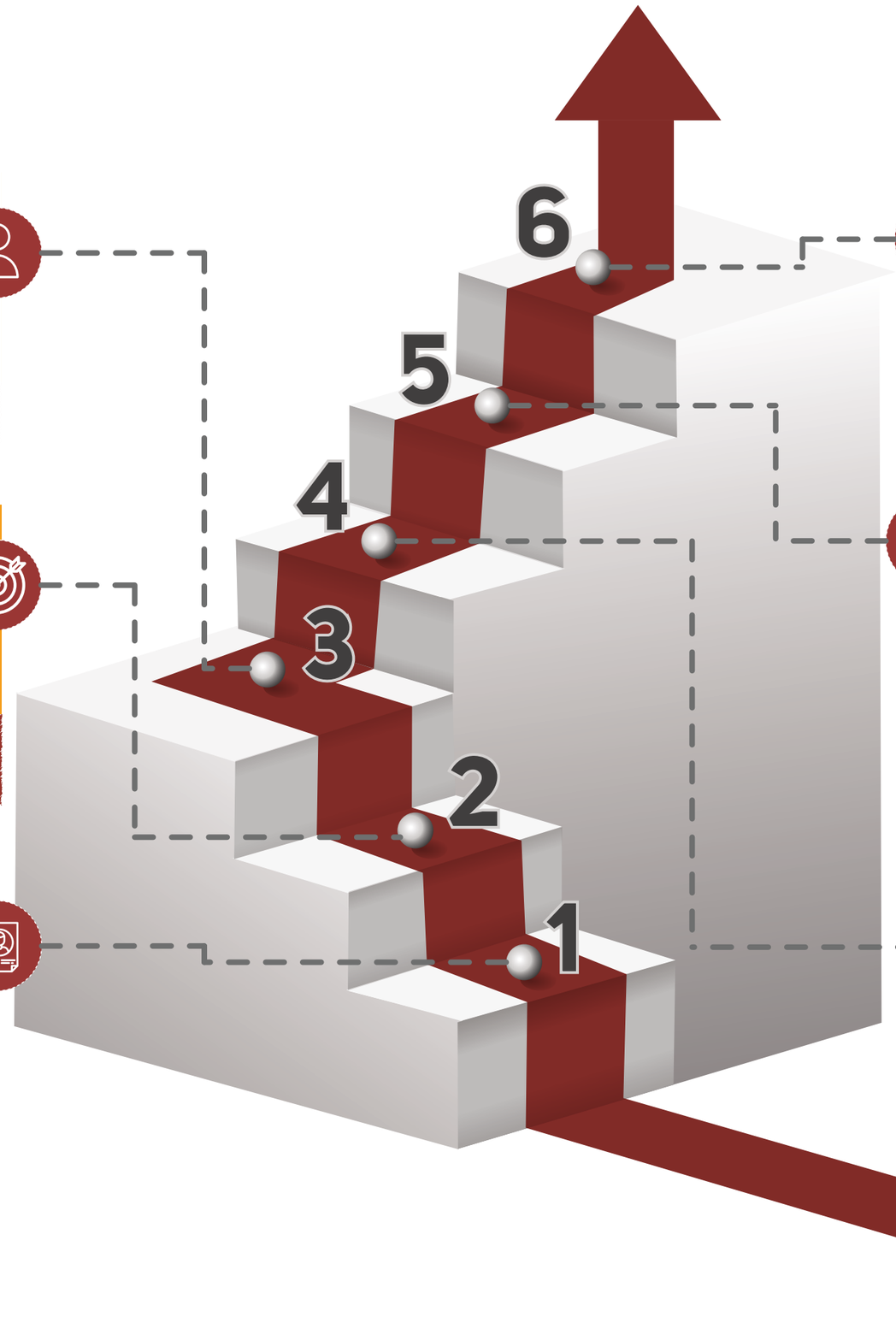
  "La navigation en santé est une intervention impliquant une personne, un groupe de personnes ou une organisation qui a pour objectif de favoriser l'accès aux soins des personnes déconnectées (marginalisées, exclues) des systèmes de santé en agissant sur au moins deux des cinq capacités de l'accès aux soins"

- Diffuser une information plus large sur les conditions de remboursement des frais de déplacement et d'alimentation des patients dans l'incapacité de se déplacer.

- L'implication entière des professionnels de santé doit être recherchée pour une réussite des dispositifs de protection sociale et à terme, du RAMU.

7.

LES SIX GRANDS RÉSULTATS DE LA RECHERCHE-ACTION



DÉCONCENTRATION DU SERVICE SOCIAL

UN ASSITANT SOCIAL COMMUNAL

- organise et suit le processus de ciblage
- appuie les enquêtes sociales
- apporte un suivi individualisé aux indigents
- fait le lien entre les acteurs et l'orientation des aides

- processus de ciblage et de contrôle renforcé
- prise en charge des indigents améliorée

DISPOSITIF DE CIBLAGE COMMUNAUTAIRE

- **transparent :** communication large autour du ciblage
- **démocratique :** mobilise plusieurs groupes pré-existants, représentant les composantes et sensibilités de la population
- **efficace :** processus simple, organisé et encadré par un assistant social communal.

- ciblage inclusif, exhaustif et juste
- ciblage socialement acceptable
- méthodologie facilement appropriable

DÉFINITION DE L'INDIGENT ET DES CRITÈRES D'IDENTIFICATION

- groupe désigné sans ambiguïté
- définition et critères facilement appropriables et opérationnalisables
- critères permettant le ciblage d'un nombre important d'indigents
- critères permettant d'atteindre les plus pauvres souvent oubliés

PROPOSITION DE RÉVISIONS DES TEXTES LÉGISLATIFS

- sur la définition et les critères d'indigence
- sur l'intégration du ciblage communautaire dans les textes du RAMED
- sur le formulaire et les conditions de délivrance du certificat
- sur la démarche d'immatriculation au RAMED
- sur le statut des bénéficiaires du RAMED

PRODUCTION D'UNE BOÎTE À OUTILS

- prise en main facilitée de la méthodologie de ciblage
- simplification du travail des travailleurs sociaux
- mise en œuvre harmonisée et rigoureuse
- diffusion facilitée par la digitalisation
- capacités et méthodes de travail renforcées

TEST RSU ET ÉLABORATION D'UN OUTIL D'ENQUÊTE

- test de l'outil RSU sur les indigents ciblés par la RA
- proposition et test d'un formulaire amélioré de l'enquête sociale, avec manuels de l'enquêteur et du superviseur
- proposition d'un outil de notation

- le RSU ne permet pas d'identifier les indigents et n'est pas adapté pour un passage à grande échelle
- l'outil d'enquête sociale amélioré permet un diagnostic objectif et l'harmonisation des processus de ciblage

8. RÉFÉRENCES

[I] Etude préliminaire de la recherche-action :

Perceptions et pratiques autour des inégalités et de l'indigence dans la société malienne, Miseli, Tangara et Touré, août 2020

[II] Les défis du questionnaire du Registre Social Unifié (RSU) pour identifier les indigents au Mali, Valéry Ridde, Adama Faye et Laurence Touré, Note politique n°1, avril 2021

[III] ibid

[IV] Valéry Ridde, Emmanuel Bonnet, Kadidiatou Kadio, Sarah Louart, Manuela De Allegri, « La démographie au secours de la couverture santé universelle : exemples en Afrique de l'Ouest », Alternatives Humanitaires, n°12, novembre 2019, p. 33-48

Quatre notes de politiques ont également été produites dans le cadre de la RA:

- Partir des réalités sociales pour construire une approche institutionnelle de l'indigence, Note de politique n°1, avril 2021
- Les défis du questionnaire du Registre Social Unifié pour identifier les indigents au Mali, Note de politique n°2, avril 2021
- L'Etat ne peut espérer atteindre ses objectifs en matière de politique sociale sans la déconcentration du service social à l'échelle communale, Note de politique n°3, avril 2021
- Le cadre législatif et réglementaire de l'indigence et du RAMED doit être précisé et renforcé, Note de politique n°4, avril 2021

Nous remercions l'ensemble des partenaires de cette Recherche action pour leur dynamisme, leur implication et leur collaboration précieuse.

Le Comité Technique Restreint :

- M. Mamadou Ba (ANAM)
- Mme Marcella Keïta (ANAM)
- Mme Koné Sanaba Sidibé (DNDS),
- Mme Traoré Mah Assanatou Koné (DNPSES)
- Mme Traoré Sogona Binta Fadd Diaby (ODHD/LCP)
- M. Aboubakar Maïga, (AMAMUS, groupe expert RAMU)
- M. Massama Camara (CNAPESS, Groupe d'expert RAMU)
- Mme Laurence Touré (Miseli)

Le Comité de pilotage :

- Agence Nationale d'Assistance Médicale (ANAM)
- Direction Nationale du Développement Social (DNDS)
- Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Economie Solidaire (DNPSES)
- Direction Générale de la Santé (DGS)
- Observatoire du Développement Humain Durable et de la Lutte Contre la Pauvreté (ODHD/LCP)
- Registre Social Unifié (RSU)
- Partenaires Techniques et Financiers de la protection sociale (Jigisèmèjiri, Filets Sociaux)
- Groupe d'experts Régime d'Assurance Maladie Universelle (RAMU)
- Ministère de la Santé et des Affaires Sociales (MSAS)
- Haut Conseil des Collectivités du Mali (HCC)

Les Comités locaux :

- Chef SLDSES ou chargé de programme protection sociale (nominatif) de Dioila ou de la commune IV de Bamako
- Médecin chef du CSREF ou son adjoint du district Dioila ou de la commune IV du district de Bko
- Président de l'ASACO de la commune d'intervention et Directeur technique du CSCOM
- Maire ou Secrétaire Général des Mairies des sites d'intervention
- Chefs des villages/quartiers concernés par la RA ou leur représentant officiellement désigné
- Représentant d'ONG intervenant dans la zone dans le domaine de la grande pauvreté/ ASL jigisemejiri dans les communes où il y en a un
- Représentant des communicateurs traditionnels ou leader de groupements féminins actifs
- Assistant social communal

miseli

l'anthropologie dans le développement

Des propositions pour une meilleure opérationnalisation du RAMED - Avril 2021
Tous droits réservés