

Les opérations de ciblage massif et communautaire des indigents, pilotées par l'ANAM, sont sources d'exclusion.

Touré L, Ridde V., Escot F., Diabate S., Karembe Youssouf, Tangara S.

Face aux faibles performances du dispositif de routine prévu pour l'identification des indigents, cible principale du RAMED, l'ANAM, agence chargée de l'immatriculation de ses bénéficiaires, a initié des opérations de ciblage massif et communautaire depuis 2016. Nous avons étudié la mise en œuvre de ces opérations, de juin 2017 à mars 2018 et tenté de comprendre leur acceptabilité par les acteurs concernés. Le dispositif mobilisé, peu innovant sur le plan technique et dans la mise à disposition de ressources humaines et financières, joue négativement sur les performances de ces opérations et sur l'acceptation du processus. L'implication communautaire, principale innovation, est également pénalisée par les procédures floues et mal communiquées au niveau le plus périphérique.



Faits saillants

- Le nombre d'indigents recensés à l'issue de ces opérations de ciblage est souvent inférieur au nombre attendu.
- À différentes étapes du processus de ciblage, **des indigents s'auto-excluent** ou sont exclus, par sous-information, refus ou incapacité de remplir les conditions d'accès.
- La sous-estimation du coût du ciblage est source de **démotivation des acteurs impliqués**.
- L'utilisation des tablettes, à parfaire et à optimiser, constitue une source d'amélioration sensible de la qualité et de l'efficacité du ciblage.



Introduction

L'impulsion de ces opérations de ciblage massif et à base communautaire a été donnée par l'ANAM, comptable des faibles performances du RAMED. Trois opérations de ciblage ont ainsi été initiées depuis 2016. Nous avons choisi de les étudier dans deux communes de chacun des districts sanitaires de Bougouni et Dioila, et dans deux communes de Bamako, en mettant en perspective la mise en œuvre du processus de ciblage effectif et le protocole théorique, et en appréciant les conditions d'appropriation de ces ciblage par les acteurs concernés.



Approche méthodologique

Nous avons réalisé 102 entretiens formels et informels, entre juin 2017 et mars 2018 avec les différents acteurs impliqués dans les processus, dans les districts sanitaires de Dioila et de Bougouni et dans deux communes de Bamako :

- ANAM, services déconcentrés du ministère de la solidarité et de l'action humanitaire, enquêteurs
- Elus ou salariés des mairies
- Agents villageois.

L'observation directe du ciblage a été possible à Dioila. Le processus a été reconstitué pour les deux autres opérations qui se sont déroulées en 2016-2017.



Résultats

L'ANAM a reconduit un protocole de ciblage pourtant imprécis dans sa formulation

N'ayant ni la compétence ni la légitimité de proposer un protocole de ciblage innovant pour l'identification des indigents, l'ANAM confirme dans leur rôle les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du RAMED (services déconcentrés du Ministère de la solidarité et de l'action humanitaire, mairies), avec les mêmes outils. Les attributions de chacun ne sont pas précisées et les conditions de réalisation des activités presque inchangées. La principale innovation concerne l'introduction d'une pré-identification communautaire des indigents. Le protocole de ciblage reprend ainsi quatre étapes successives :

1. communication du niveau district au niveau village
2. identification communautaire et production d'une pré-liste
3. réalisation des enquêtes sociales
4. constitution des dossiers en vue de l'immatriculation au RAMED.

L'information insuffisante des acteurs impliqués limite leur maîtrise du processus

L'information diffusée est difficilement mémorable pour une transmission fidèle jusqu'aux autorités villageoises, ce qui entraîne une forte déperdition d'information.

- Le contenu est diversifié et trop lourd pour être communiqué sans support écrit.
- Les consignes sur l'organisation, les rôles, les finalités et les critères de ciblage sont souvent floues.

La définition officielle de l'indigent « Toute personne dépourvue de ressources et reconnue comme tel par les collectivités décentralisées », est difficile à concrétiser et la traduction en langues nationales, variable d'une personne ou d'un site à l'autre, n'apporte aucune précision. Par ailleurs, l'information est peu relayée aux populations des villages concernés et encore plus rarement aux indigents.

Le niveau de maîtrise du processus va ainsi en s'ameuisant, du niveau cercle au niveau village. Lors de la mise en œuvre, certains acteurs impliqués sur le terrain ne connaissent pas les principaux enjeux du ciblage : qui cibler et pour quels droits/bénéfices ?

Les enquêtes sociales, réalisées sans grand professionnalisme ni moyens, peuvent être source de stigmatisation et d'exclusion.

Le cahier des charges des enquêteurs chargés d'administrer les formulaires d'enquête est peu réaliste. La sous-évaluation systématique du temps et des rémunérations afférentes produit un effet de démotivation. Les initiatives prises par les enquêteurs visent par conséquent à simplifier leur travail : faire déplacer les indigents d'un village à l'autre, les réunir en public sur la place du village. Par ailleurs, en l'absence de consignes formalisées et précises, les enquêteurs laissent libre cours aux improvisations pour l'administration et le remplissage des formulaires. A noter que l'utilisation des tablettes favorise un remplissage plus rigoureux et standardisé.

Les conditions de réalisation de ces enquêtes sociales constituent souvent une épreuve pour les personnes concernées (absence de confidentialité, déplacements pénibles et coûteux) et une source d'exclusion potentielle des indigents les moins mobiles et les plus réticents à une désignation publique.

La constitution des dossiers en vue de l'immatriculation au RAMED se révèle lourde et inadaptée

La constitution d'un dossier représente un lourd travail administratif, entravé par l'absence de partage clair des responsabilités entre les différents acteurs, pour informer les indigents, réunir les éléments des dossiers et les acheminer, distribuer les récépissés aux bénéficiaires. De fait, la procédure adoptée dépend de la bonne volonté des divers intervenants, avec souvent des délais d'exécution très longs.

Cette étape constitue en outre une contrainte pour les bénéficiaires et une nouvelle source d'exclusion. Les personnes qui déclarent ne pas avoir de pièces d'état-civil, pour elles ou leurs ayants-droits, sont exclues. Cette étape est rarement l'occasion de fournir les papiers d'état-civil qui font défaut, à ces personnes vulnérables. A noter que les tablettes facilitent la prise de photographies d'identité et le scan des pièces d'état-civil.

L'engagement des acteurs locaux dans ce processus de ciblage est très inégal et rarement optimal

Les agents des services sociaux, chargés de la supervision et de la réalisation des enquêtes sociales, disposent de moyens financiers et humains jugés insuffisants pour la réalisation de ces activités.

Les élus expriment discrètement quelques réticences. Le processus nécessite souvent qu'ils engagent certaines dépenses, pour l'information des responsables villageois ou la constitution des dossiers. Par ailleurs, l'immatriculation massive d'indigents, est pour eux synonyme de perte de retombées politiques avec une aide aux indigents moins personnalisée, moins visible, via le RAMED.

Du fait du caractère flou des consignes et d'un faible dédommagement financier, les leaders villageois sont souvent réticents à désigner les indigents de leur village/quartier :

- Crainte de la présomption de favoritisme
- Crainte de susciter des espoirs déçus si le « commanditaire » ne tient pas ses engagements,
- Gêne de désigner publiquement les plus vulnérables. Cette désignation publique n'est pas anodine, ni pour celui qui cible, ni pour la personne désignée.

“ Quand on donne le pouvoir à des gens d'identifier les indigents, ces indigents seront obligés de se soumettre, de perdre une partie de leur dignité. On pourra leur dire « C'est grâce moi que tu bénéficies de ça ». Chez nous en brousse, l'orgueil supporte mal cela ”

Agent service social déconcentré.

De fait, le nombre d'indigents ciblés est souvent inférieur au nombre demandé, notamment en milieu rural.



Conclusions

Quel que soit le site, le processus est peu formalisé et potentiellement source d'exclusion des plus pauvres.

- Les responsabilités sont mal définies et la procédure donne lieu à interprétations. La plupart des improvisations ne favorise pas une meilleure prise en compte de la situation des plus pauvres, pour faciliter leur accès au RAMED, mais plutôt pour simplifier les conditions d'exécution d'une tâche jugée en outre peu rémunératrice.
- La réalisation des enquêtes sociales constitue une tâche lourde et potentiellement coûteuse mais de fait, presque inutile, en l'état (une formalité et non un contrôle effectif).

L'acceptabilité du processus par les différents intervenants est freinée par un niveau d'information, de consignes et de formation des différents intervenants insuffisant pour leur réelle maîtrise du processus. En outre, ces opérations de ciblage ne constituent pas une opportunité de renforcer leurs compétences (formation, documentation, guide de procédure).

Certaines réticences, non officiellement formulées, sont mal prises en compte. Elles concernent :

- La lourdeur de la procédure.
- La faiblesse des conditions financières, particulièrement en milieu urbain, voire quelquefois le coût financier à assumer par les acteurs locaux.
- Le fardeau moral que ce ciblage des indigents représente pour les responsables communautaires.
- La difficulté de comprendre le mode d'identification des indigents vu l'imprécision des consignes et de la définition même de la cible, avec la crainte d'un afflux d'indigents, ou d'abus.



Recommandations

- La notion d'indigence doit être définie et traduite en langues locales. L'indigence conjoncturelle et l'indigence structurelle sont deux réalités de la grande pauvreté, qui ne peuvent être abordées selon les mêmes approches. Il est important de définir la nature de l'indigence prise en compte par le RAMED, en articulation avec les autres dispositifs de protection sociale (mutuelles).
- Le formulaire d'enquête sociale doit être révisé, en définissant précisément les variables et en pré-codifiant les modalités de réponses.
- Un dispositif de communication harmonisé doit être adopté.
- Un manuel de procédures doit être élaboré pour définir très précisément les tâches et responsabilité de chacun, et la manière de procéder, aux différentes étapes du processus de ciblage.
- Un financement fixe et raisonnable des opérations de ciblage doit être envisagé avec une répartition des fonds plus décentralisée.
- L'informatisation du processus est à encourager, notamment par le recours aux tablettes permettant une systématisation dans le remplissage du formulaire, un géo-référencement des indigents, facilitant la constitution des dossiers (photo, scan des documents administratifs, version électronique du CI) et leur circulation électronique.

miseli

l'anthropologie dans le développement