

Structures mutualistes en Afrique

Suite à l'affaiblissement des Etats, ou au détournement de leurs moyens en faveur de politiques et d'intérêts allant à l'encontre du bien commun, des secteurs importants de la société civile du Sud se sont mobilisés pour faire entendre la voix des populations, et notamment des plus pauvres parmi elles. C'est ainsi qu'on a assisté, tout particulièrement à partir des années 90, à l'émergence et à l'affermissement progressif d'organisations communautaires, paysannes, de jeunes, de femmes, à caractère syndical, mutualiste, ...

ALAIN COHEUR

directeur des Affaires européennes et internationales de l'Union nationale des mutualités socialistes et président de Solidarité socialiste

Sous leurs formes actuelles, les mutualités y sont des dispositifs récents, même s'il existait de longue date des mécanismes traditionnels, comme les tontines, qui remplissaient ce rôle. Les mutuelles telles qu'elles se développent aujourd'hui, si elles présentent certains caractères originaux, ont pour modèles évidents – en termes de structuration et de fonctionnement – celles des pays industrialisés. Mais les conditions d'émergence et de développement de ces organisations sont très différentes de ce qu'elles ont été dans les pays du Nord, en tout cas en Belgique. Dans ce pays, si elles sont bien nées de combats menés par le mouvement ouvrier, comme elles naissent des luttes des mouvements sociaux et des organisations collectives dans le Sud, bien des paramètres sont différents.

Collectif et mise en réseau

En Afrique subsaharienne, la majorité de la population disposant de peu de ressources, ou vivant carrément sous le seuil de pauvreté, il est difficile de faire jouer les mêmes leviers. Cependant, le prix des soins de santé étant un fardeau toujours plus lourd pour un nombre sans cesse croissant de personnes fragilisées, ce qui a un effet désastreux sur le développement des populations, il est important de renforcer et de structurer les organisations et mouvements locaux et nationaux qui défendent les politiques publiques et le droit des personnes à accéder aux structures de santé. Et la solidarité internationale y a un rôle crucial à jouer.

De fait, le développement des mutuelles de santé en Afrique subsaharienne se fait, et c'est essentiel, dans le cadre plus large de structures internationales, comme par exemple la Concertation (un réseau de partage d'informations et d'expériences entre les acteurs du développement des mutuelles de santé, touchant onze pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre) ou le Programme STEP du Bureau International du Travail ou encore les programmes de coopération allemande, française et belge, parmi d'autres.

Approche participative

Solidarité Socialiste, l'ONG socialiste de coopération au développement en Belgique francophone, privilégie une approche basée sur l'initiative communautaire. Avec l'appui de l'Union Nationale des Mutualités Socialistes belges et de ses fédérations, elle mène, en partenariat avec seize organisations, un programme « Droit à la santé » dans cinq pays d'Afrique subsaharienne, le Burkina Faso, le Sénégal, le Burundi, la République Démocratique du Congo et le Cap Vert. Ce programme, qui comporte un important volet

mutualiste, implique 153 organisations communautaires et fait partie d'un ensemble plus vaste constitué aussi d'un programme « Travail décent, vie digne » et « Sécurité et souveraineté alimentaires », le tout selon une approche démocratique et participative, et l'objectif d'un renforcement de l'Etat de droit dans les pays concernés. L'idée force est la suivante : en perfectionnant leurs structures et leurs capacités, les mutuelles de santé, déployées en réseaux aux échelons local, national et international, se renforcent l'une l'autre, et sont davantage à même d'améliorer l'accès à la santé de leurs communautés et d'influer sur les politiques de sécurité sociale et de santé publique en faveur des populations démunies, dans les régions et dans les pays où elles développent leurs activités.

Si les structures mutualistes appuyées sont généralement de petite taille, vu la faiblesse des moyens des populations, le lien social est très fort et les affiliés, dont la participation est fortement encouragée et constitue même un élément essentiel du processus, sont à même d'en maîtriser mieux le fonctionnement. D'autant plus que ces mutuelles s'inscrivent dans un processus plus large, où s'intègre le volet économique et dans lequel l'aspect formation et éducation populaire est très important. D'un point de vue économique, par le biais notamment de mutuelles de crédit partenaires de l'action et/ou par le biais de fonds rotatifs, Solidarité Socialiste vise à renforcer les capacités de contribution des adhérents aux mutuelles, par la mise en place d'activités économiques (élevage, maraîchage, petit commerce) générant des revenus. D'un point de vue éducation et formation, l'objectif est double : d'une part, faire prendre conscience aux populations de l'intérêt que constituent la solidarité et la mutualisation des risques ainsi que la force et la capacité d'influence que leur confère l'action collective vis-à-vis des municipalités et autres pouvoirs publics, d'autre part, accroître les compétences et l'expertise des mutualistes.

Résultats concrets

Au Burkina Faso, le gouvernement planche aujourd'hui sur un dispositif d'assurance maladie universelle, et a créé pour travailler à la question un Secrétariat permanent, auquel participent ASMADE, partenaire de Solidarité Socialiste, ainsi qu'un certain nombre de mutuelles de santé actives dans le programme. Alors que ce cadre était jusqu'ici informel, le ministère des Affaires sociales pousse à sa formalisation sous la pression entre autres d'ASMADE. Parallèlement, un autre cadre de concertation a été mis en place au niveau national par les mutuelles de santé elles-mêmes. C'est ainsi qu'on assiste dans le secteur à un double mouvement : du haut vers le bas, via le ministère des Affaires sociales, et du bas vers le haut, pour la mise en réseaux des mutuelles, visant la moindre dispersion des initiatives, une plus grande efficacité et une économie d'échelle qui permettraient aux bénéficiaires de disposer d'une meilleure qualité des soins à un coût plus abordable. L'implication des populations dans le programme des mutuelles de santé au Burkina est de plus en plus importante, la militance s'accroît. Le couplage à des programmes économiques permet d'augmenter la contribution personnelle des membres et d'élargir par la même occasion, selon les besoins exprimés, la gamme des prestations assurées par les organisations mutualistes. L'on assiste à des changements de comportement et d'esprit, comme un moindre appel aux praticiens traditionnels et au marché noir, une plus grande fréquentation des postes de santé (plus accessibles et aux tarifs moins volatils), une motivation plus grande du personnel de santé. La confiance dans les mutuelles est plus forte, certaines personnes n'hésitant plus à cotiser pour une adhésion à long terme (jusqu'à cinq ans). Des résultats concrets sont ainsi obtenus, fragiles et inégaux, mais réels : une diminution visible de la mortalité infantile et maternelle, et une amélioration de l'état sanitaire général des populations bénéficiant des programmes mutualistes.

Objectif vingt-cinq mutuelles

La force du programme de mutuelles de santé au Burundi est qu'il s'appuie sur une structure bien organisée, structurée de la base au sommet, avec un système de représentation nationale. Le partenaire du programme de Solidarité Socialiste y est la Confédération Nationale des Caféculteurs (CNAC). On estime aujourd'hui à 600.000 le nombre de caféculteurs au Burundi. Les producteurs organisés au sein de la CNAC, créée en 2004, sont plus de 100.000, et leur nombre grossit chaque jour. Ils sont répartis sur toutes les provinces caféicoles du pays. Il existe très peu d'organisations paysannes à adhésion volontaire qui atteignent de telles performances en Afrique. La CNAC est une organisation ouverte à tous les producteurs qui en font la demande, et elle défend les intérêts de tous les producteurs de café organisés ou non. Avec Solidarité Socialiste et ADISCO, autre partenaire du programme au Burundi, l'objectif de la Confédération Nationale des Caféculteurs est de mettre en place vingt-cinq mutuelles de santé, de structurer leur mise en réseau en cinq Unions et une Fédération nationale, et d'appuyer leurs revendications et leurs actions pour améliorer l'accès de leurs membres à des soins de santé de qualité. Les mutuelles sont liées aux stations de lavage du café et comptent, en moyenne, entre 250 et 300 membres. Des conventions sont systématiquement signées avec les prestataires de soins et déterminent notamment les tarifs et les remboursements. A côté de cela, le programme finance des petites activités génératrices de revenus par le biais de fonds rotatifs. Tout un travail de plaidoyer et de revendication est aussi mené pour mettre en place une politique d'appui officielle aux mutuelles de santé afin qu'elles puissent jouer un rôle important dans le cadre d'une concertation dans la définition d'un futur système de protection sociale à l'échelle nationale. Le tout accompagné d'un important aspect de formation et de renforcement des capacités, et dans le cadre d'une action internationale en réseau.

Ce n'est qu'un début...

Les résultats sont donc encourageants. Cependant, le défi reste loin d'être gagné. Un enjeu crucial du développement du mouvement mutuelliste au Burkina Faso et au Burundi, comme dans les autres pays, est le fait que celui-ci devienne un véritable mouvement social qui, au-delà de l'objectif important qui consiste à organiser la solidarité entre ses membres, puisse obtenir des avancées politiques quant à l'accès à des soins de santé de qualité et à une protection sociale universelle, à laquelle les plus riches contribueraient proportionnellement à leurs revenus dans le cadre d'une mutualisation des risques.

Il faut dès lors continuer à travailler à la prise de conscience par les populations de l'importance de leur implication dans la définition des politiques de santé publique et dans l'interpellation de l'Etat. Il faut aussi assurer à ce dernier – qui souvent n'en dispose pas même s'il est de bonne volonté – des revenus suffisants pour pouvoir organiser la solidarité au niveau national. Cela passe par un travail de revendication et de lutte sur un plan plus large, pour obtenir une redéfinition des politiques financières et commerciales internationales, dans le sens d'une éthique et d'une justice plus grandes. Des alliances stratégiques doivent donc être nouées avec d'autres acteurs du pays, mais aussi sur le plan international, pour faire converger ainsi les différentes luttes sociales.

Rappelons, nous l'avons dit plus haut, que trois facteurs sont indispensables à la réussite de la mise en place d'une politique de santé publique efficace et équitable, à savoir *primo* la mobilisation des populations pour la défense et la revendication de leurs droits, *secundo* le soutien à l'établissement d'Etats de droit forts assumant leurs missions publiques dans un

cadre international qu'il faut s'efforcer de rendre plus démocratique et équitable, et *tertio* la solidarité entre progressistes du Nord et du Sud.