

PROJET

SOUTENIR L'ACTION SYNDICALE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR FAVORISER LE TRAVAIL DÉCENT EN AFRIQUE DE L'OUEST

Capitalisation de l'étude et de la préparation d'un plaidoyer sur l'accessibilité à la couverture maladie universelle des femmes transformatrices de poisson de la zone de Katanga à Lomé, Togo

Contexte et enjeux.....	p. 2
Objectifs du projet.....	p. 2
Enjeux et défis identifiés.....	p. 3
Déroulement du projet.....	p. 4
Difficultés rencontrées et solutions mises en œuvre.....	p. 5
Résultats et impacts.....	p. 6
Leçons apprises.....	p. 7
Conseils-clés.....	p. 7

L'étude sur l'accessibilité à la couverture maladie universelle des femmes transformatrices de poisson de la zone de Katanga à Lomé a été menée entre janvier et mars 2023 par le CARES Togo.

CONTEXTE ET ENJEUX

La couverture en assurance santé ne touche que 7,6 % de la population togolaise dont 4 % couverte par le régime de l'Institut National d'Assurance Maladie (INAM), 2 % par des systèmes privés et 1,6 % par les mutuelles de santé. Cette situation affecte particulièrement les acteurs du secteur informel, notamment dans le domaine agricole. Les centrales syndicales togolaises affiliées à la CSI-Afrique en collaboration avec l'Institut Belleville dans le cadre du projet «Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour favoriser le travail décent en Afrique» se sont engagées spécifiquement sur cette question à travers leur Comité d'analyse et de recherche syndicale (CARES). C'est ainsi que l'étude sur l'accessibilité à la couverture maladie universelle des femmes transformatrices de poisson de la zone de Katanga à Lomé a été conduite pour disposer des données et outils de l'action syndicale au profit de l'assurance maladie universelle (AMU) pour ces femmes et leurs familles. L'étude a été réalisée sur un échantillon de 200 femmes transformatrices de poisson de la zone de Katanga à Lomé.

OBJECTIFS DU PROJET

L'objectif principal de cette étude est de proposer un mécanisme de financement permettant d'élargir la protection sociale au secteur informel agricole et plus précisément aux femmes transformatrices de poisson de la zone de Katanga à Lomé (zone du Port Autonome de Lomé (PAL). Plus spécifiquement, il s'agit de :

- Apprécier les expériences des femmes transformatrices de poisson en termes de protection sociale en particulier pour ce qui concerne la couverture maladie ;
- Identifier et classer les prestations de soins sollicitées par priorité ;
- Identifier la capacité contributive des femmes transformatrices de poisson ;
- Proposer un mécanisme de financement et d'extension de l'assurance maladie aux femmes transformatrices de poisson.

ENJEUX ET DÉFIS IDENTIFIÉS : DE LA PROTECTION SOCIALE À L'ACCÈS DES FEMMES TRANSFORMATRICES DE POISSON À L'ASSURANCE MALADIE UNIVERSELLE (AMU)

La protection sociale au Togo couvre essentiellement deux grands volets, les filets sociaux et l'assurance sociale. Les mesures de prévention, de protection, de promotion et de transformation concourent à produire des changements sociaux qualitatifs. Au constat, elles ne se mettent véritablement en œuvre que dans une dimension marginale, en dehors des travailleurs du secteur public et des entreprises du secteur privé formel. Les acteurs du secteur informel, notamment agricole auquel appartiennent les femmes transformatrices de poisson y souscrivent de manière très négligeable. La situation de ces femmes est caractérisée par des conditions de travail éprouvantes sur des sites précaires avec une exposition toxique à la fumée et au feu et dans des postures génératrices de maux divers.

Tant sur le plan international que national, le Togo s'est engagé à travers différentes dispositions légales à assurer l'accès de toutes et tous à la protection sociale et en particulier à l'AMU. Au titre des textes les plus récents et les plus pertinents en la matière, nous pouvons retenir la Loi N° 2021-022 du 18 octobre 2021 instituant l'Assurance Maladie Universelle en République Togolaise et le Décret N° 2023-097/PR confiant la gestion de l'assurance maladie universelle (AMU) à l'institut national d'assurance maladie (INAM) et à la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) qui en découle. Ces textes ne sont que très peu ou pas appliqués envers le secteur informel qui représente 90,7% de l'emploi et contribue à 35.9% du PIB. Vu ce rôle important que joue le secteur informel pour l'économie togolaise, il apparaît judicieux que les acteurs de ce secteur - dont font partie les femmes transformatrices de poisson - puissent bénéficier des avantages et obligations sociaux qu'offrent les systèmes de protection sociale. C'est pour pallier cette situation d'injustice que le CARES-Togo compte exploiter les résultats de la présente étude pour s'engager en vue de l'extension de l'assurance maladie au profit des femmes transformatrices de poisson de la zone du port de Lomé, et grâce à cet exemple à terme aussi au profit d'autres travailleurs et travailleuses du secteur informel.

DÉROULEMENT DU PROJET

Méthodologie employée

Sous la supervision du CARES-Togo, l'équipe de recherche recrutée a utilisé une méthodologie essentiellement participative impliquant la grande majorité des acteurs concernés avec l'utilisation de méthodes quantitatives et qualitatives. La recherche documentaire, les entretiens et l'administration du questionnaire à l'endroit des femmes ont permis de collecter une masse critique de données qui a abouti à des résultats appréciables. L'étude a touché 161 femmes transformatrices de poisson sur une population estimée à 300. À la suite des échanges avec le CARES pour sa finalisation, la version finale du rapport a été validée par les secrétaires généraux de centrales syndicales.

Principales étapes du projet

Le projet de recherche ayant abouti à l'étude sur les femmes transformatrices de poisson prend ses sources depuis la genèse du projet qui a vu le jour en 2012 avec la création des CARES, à la suite du Congrès de la CSI-Afrique à Johannesburg en novembre 2011. Des facteurs externes au projet sont entrés en ligne de compte pour créer le contexte et déterminer le choix de l'étude et l'évolution de la réflexion sur la question. On peut relever la mise en place en matière de protection sociale de structures administratives, la prise de textes réglementaires, l'élaboration d'une stratégie nationale, de renforcement de capacités institutionnelles et l'expérience non-concluante de l'INAM pour l'extension de l'AMU aux artisans, par défaut d'une stratégie appropriée de recouvrement de leurs cotisations.

En ce qui concerne les principales étapes, on retient entre autres :

- La tenue des séminaires nationaux du CARES qui sont organisés chaque année dans le cadre du projet, et l'examen périodique de la feuille de route, véritables instances de réflexion et de coordination sur l'évolution du projet ;
- La participation à l'atelier d'élaboration du rapport de financement de la santé en 2022 à Atakpamé qui a apporté un éclairage sur les mécanismes de financement sanitaire ;
- La vulgarisation du code de sécurité sociale par les syndicats du CARES-Togo ;
- Les rencontres préalables avec les femmes transformatrices de poissons pour recueillir les informations pouvant contribuer à l'élaboration des questionnaires d'enquête ;

- La conduite effective de l'étude sur l'accessibilité à la couverture maladie universelle des femmes transformatrices de poissons de la zone de Katanga à Lomé;
- La rencontre avec la Mutuelle de santé des travailleurs en vue d'une collaboration;
- La rédaction de l'argumentaire du plaidoyer et l'élaboration d'une newsletter sur l'accessibilité des femmes transformatrices de poissons à l'AMU;
- La rencontre d'échange entre les syndicats impliqué dans le CARES et les ministères de l'économie et des finances, de la santé et de la fonction publique, du travail et du dialogue social;
- La validation par les SG de centrales membres du CARES-Togo de l'étude sur les femmes et de ses documents annexes.

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET SOLUTIONS MISES EN ŒUVRE

Le choix du groupe-cible

Le CARES-Togo a judicieusement choisi de focaliser son action sur un groupe restreint du secteur informel agricole pour établir la preuve qu'il est possible d'étendre l'AMU à ce type de corporation. Le choix initial des maraîchers de la Région Maritime s'est avéré compliqué face à la faible organisation interne de ce groupe. En réponse à cette contrainte, le CARES a orienté son action vers les femmes transformatrices de poisson de la zone portuaire de Lomé. Le choix d'un groupe à cohérence interne plus solide a favorisé l'atteinte des résultats actuels.

Les dispositions gouvernementales

La prise en charge de l'AMU est limitée aux fonctionnaires du public et du secteur privé formel. Les textes devant l'ouvrir au secteur informel ont tardé à être approuvés et depuis leur adoption ne connaissent pas encore de mise en œuvre. La question de la détermination de la base de cotisation et du panier de soins couverts demeure entière. L'étude du CARES-Togo apporte une contribution capitale pour résoudre cette question.

Les contraintes internes au CARES

Les moyens disponibles pour l'étude étaient plutôt limités et ont influencé le choix du groupe cible de l'étude. Le CARES a su faire preuve d'efficacité en

calibrant l'étude pour obtenir un résultat de qualité avec ses moyens limités. Une fois le travail de recherche finalisé, il a fallu plus d'une année pour que les SG de centrales procèdent à la validation de l'étude et des documents annexes, ralentissant ainsi le passage effectif à l'action pour un plaidoyer en faveur de la prise en charge des bénéficiaires. Le problème pendant est l'actualisation du rapport de l'étude pour le conformer au contexte national qui a connu une évolution avec l'adoption de la Loi N° 2021-022 instituant l'AMU en République togolaise, avant de pouvoir finaliser l'argumentaire de plaidoyer, pour enfin passer à l'action en interpellant le gouvernement.

RÉSULTATS ET IMPACTS

Principaux résultats obtenus

À l'issue de cette étude :

- Le cadre actuel de protection sociale ainsi que les mécanismes de couverture santé sont identifiés ;
- La capacité contributive des femmes formatrices de poisson est connue ;
- Les prestations de soins sollicités, par priorité sont connus ;
- Un mécanisme de financement et d'extension de l'assurance maladie aux femmes formatrices de poisson est proposé.

Bénéfices tangibles et intangibles pour les parties prenantes

La recherche du CARES-Togo montre des avantages évidents de l'extension de la couverture maladie universelle, tant pour le gouvernement, les syndicats que pour les femmes formatrices de poisson et autres corps de métier.

- **Le gouvernement** reçoit du CARES une étude qui fournit des informations valables sur un groupe professionnel, avec des précisions sur leur capacité de contribution ainsi que les pratiques socioculturelles ayant cours en leur sein et pouvant s'ériger en barrière pour la mise en place du régime d'AMU.
- **Les organisations syndicales membres du CARES** reçoivent le crédit de cette recherche et renforcent leur position d'influence pour un plaidoyer plus efficace.
- **Les femmes formatrices de poisson** sont en voie de bénéficier d'un droit dont elles ont été privées. En outre, leur prise en charge ouvre la voie aux nombreux corps de métier de l'informel qui pourront aussi bénéficier de l'AMU.

LEÇONS APPRISSES

La conduite de la recherche aboutissant à la production et à la validation par les instances syndicales de son rapport, de l'argumentaire du plaidoyer et de la newsletter sur l'accessibilité des femmes transformatrices de poissons à l'AMU se présente comme un ensemble de résultats intermédiaires appréciable. Il pave la voie à la prise de décisions politiques en faveur de l'accès de ce groupe marginal à l'AMU. Les leçons suivantes ont été retenues par le CARES-Togo :

- Le recrutement d'une personne ressource ayant une maîtrise du sujet sous la supervision d'un comité de pilotage issu du CARES-Togo a abouti à une étude valide et valable ;
- La méthode participative dans le processus de recherche et de l'action politique subséquente prédispose au succès. Le CARES a collaboré efficacement avec différents acteurs engagés sur la question au Togo ;
- L'expérience peu concluante du CARES avec le groupe des maraîchers a montré qu'une initiative de ce type est plus viable avec un groupe organisé ;
- Le partenariat avec la Mutuelle de santé des travailleurs apporte un scénario de mise en œuvre réaliste et éprouvé de l'assurance maladie aux groupes du secteur informel ;
- Le suivi continu de l'activité à travers les rencontres périodiques du CARES a conduit à son niveau actuel et augure d'une progression positive.

CONSEILS-CLÉS

- Il faut être au cœur de la veille documentaire, y compris en ligne et sur les réseaux sociaux du contexte de l'activité ;
- Il faut bien identifier les acteurs et les cibles ;
- Il faut élaborer un argumentaire accrochant ;
- Il faut communiquer, sensibiliser et divulguer le rapport de recherche ;
- Il faut assurer les moyens financiers pour se lancer dans une activité de recherche (l'étude a dû être réduite à une dimension limitée) ;
- Il faut passer rapidement à l'action du plaidoyer pour aboutir à une décision politique pour ne pas être rattrapé par l'évolution spontanée du contexte de l'activité. Pour cela, il est indispensable de mettre des efforts soutenus dans des relances répétées pour le suivi des dossiers soumis et dans la mobilisation d'alliés pouvant faire levier afin d'obtenir cette validation des études en temps réel qui est essentielle pour en tirer un profit optimal.

Fiche réalisée par l'équipe de consultance : Elisabeth HOFMANN, Emmanuel DAVID-GNAHOUI, Jean-Christophe LAPOUBLE.

Projet co-financé par l'Agence Française de Développement (AFD).