



Conseil économique et social

Distr. limitée
13 novembre 2000
Français
Original: anglais

Pour information

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2001

22-26 et 29 janvier 2001

Point 4 de l'ordre du jour provisoire*

Note de pays**

Mongolie

Résumé

La Directrice générale présente ci-après le programme de coopération avec la Mongolie pour la période 2002-2006.

La situation des enfants et des femmes

1. Les troisièmes élections législatives ont abouti à la mise en place d'un nouveau gouvernement dans le courant de l'année 2000. Parmi les éléments essentiels du programme d'action du Gouvernement qui se rapportent au plein exercice des droits de l'enfant, figurent notamment l'amélioration de la qualité du système de santé pour répondre aux normes internationales et le respect de l'égalité des chances et de l'accès à l'éducation de base.

2. La Mongolie se ressent encore des bouleversements provoqués par le passage de l'économie centralisée à l'économie de marché et d'un régime de parti unique à la démocratie multipartite. Toujours tributaire du cuivre, de l'or et du cachemire, l'économie est vulnérable aux fluctuations des marchés mondiaux. L'élevage demeure le principal moyen d'existence dans les zones rurales, où l'accroissement du cheptel devient une stratégie de survie. Les ajustements macroéconomiques com-

* E/ICEF/2001/2.

** Un additif au présent rapport, contenant la recommandation finale relative au programme de pays, sera soumis pour approbation au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2001.

mençant à s'installer, mais les risques accrus de pertes d'emploi ou de revenu, la réduction de l'accès aux services et les contraintes sur le milieu naturel sont le lot de nombreuses familles.

3. Les enfants âgés de moins de 18 ans représentent quelque 46 % de la population du pays, qui compte 2 380 000 habitants. Environ un tiers des ménages sont touchés par la pauvreté, ce qui constitue en soi une menace grave au plein exercice des droits des enfants à la survie, au développement, à la protection et à la participation. Dans les zones rurales, la faible densité de peuplement, la dispersion de la population sur de grandes distances et l'insuffisance des infrastructures continuent de rendre difficile l'acheminement des services et compromettent la viabilité des économies régionales. Par ailleurs, bon nombre de ruraux pauvres et sans emploi, notamment des jeunes, émigrent vers les grands centres de population. Plus de la moitié de la population totale, y compris un nombre assez important de pauvres, vit dans les zones urbaines. Les services sociaux sont durement éprouvés à tous les niveaux en raison du financement déficient d'équipements tels que les écoles et les hôpitaux dans les *sum* (districts). Les moyens dont disposent les ONG pour fournir des services, de même que la population desservie, sont également limités et généralement confinés aux zones urbaines. Tout cela laisse craindre une éventuelle aggravation générale des inégalités entre les enfants.

4. La Mongolie a beaucoup progressé au cours des dernières années dans la défense des droits des enfants et des femmes. Le Parlement a ainsi adopté une loi sur la protection de l'enfance en 1996. En outre, l'éradication de la poliomyélite, qui constitue l'un des objectifs du programme national d'action (PNA), est pratiquement acquise. Aucun décès dû à la rougeole n'a été enregistré depuis 1994. Le nombre de cas d'abandon scolaire dans le primaire a diminué de près de moitié par rapport à 1995. Néanmoins, plusieurs objectifs du PNA n'ont pas encore été atteints, qu'il s'agisse de la réduction de la mortalité maternelle, de la mortalité infantile et de la mortalité des moins de 5 ans, ou encore de la malnutrition protéino-énergétique et de la malnutrition due à la carence en oligo-éléments. Les cas d'insuffisance pondérale et de retard de croissance restent inchangés, tandis que la prévalence de l'émaciation a plus que doublé depuis le début des années 90. Les données concernant l'eau et l'assainissement, entre autres indicateurs, sont inexistantes ou de qualité insuffisante pour permettre d'observer les progrès. Le nombre croissant d'enfants laissés à eux-mêmes et d'enfants des rues, de même que les problèmes connexes de travail, de toxicomanie et d'exploitation sexuelle des enfants, sont caractéristiques de la période de transition et suscitent des inquiétudes parmi les dirigeants politiques et dans la société mongole.

5. En règle générale, il semblerait que les enfants et les femmes des familles à faible revenu, et même dans certains cas des familles à revenu moyen, sont de plus en plus vulnérables. C'est ainsi que la période de transition économique en Mongolie a été caractérisée par d'amples variations de la mortalité infantile et maternelle au cours des 10 dernières années. Les foyers monoparentaux, qui ont le plus souvent des femmes à leur tête, continuent d'augmenter tant en nombre qu'en pourcentage du nombre total de ménages. Les changements sociaux et économiques intervenus au cours des 10 dernières années ont été extrêmement contraignants pour les familles indépendamment de leur niveau de revenu, dans les campagnes comme en milieu urbain. Les familles pauvres vivant de l'élevage semblent particulièrement exposées à la menace que les phénomènes naturels font peser sur leurs moyens d'existence,

comme par exemple le *zud* de 1999-2000 (sécheresse suivie d'un hiver précoce et rigoureux).

6. Au terme de la décennie, des obstacles de taille subsistent à la réalisation des objectifs du PNA. La coopération internationale doit continuer d'apporter son appui à ce programme ainsi qu'aux autres mécanismes de réforme afin de rallier les forces du pays à la réalisation des objectifs nationaux restants. Des efforts supplémentaires devront être faits pour protéger les femmes et les enfants des dangers liés à l'instabilité dont s'accompagnent à tout moment les changements socioéconomiques. Le Gouvernement doit renforcer son autorité par des politiques sociales et économiques équilibrées et une coordination avisée des apports des donateurs à l'appui des réformes. Des institutions mieux structurées et des moyens techniques améliorés faciliteront grandement une action axée sur l'exercice des droits de l'enfant.

Enseignements tirés des programmes précédents

7. En 1999, l'examen à mi-parcours du programme a permis de conclure que des stratégies adaptées à la situation du pays avaient été suivies en début de cycle. Cela étant, l'action menée dans le cadre du programme de pays n'a pas été ou a été insuffisamment intégrée dans le programme national de lutte contre la pauvreté et d'autres grandes initiatives. Le programme de santé pour les collectivités, bien qu'ayant été élaboré parallèlement à la politique nationale de réforme, n'a pas encore été intégré aux réformes de la politique en matière de médicaments, ou intégré au fonctionnement des services de santé primaire à l'échelon des sous-districts et des districts. Il est donc indispensable, afin d'incorporer les grandes initiatives dans la politique nationale de réforme, d'adopter une perspective plus large et à plus long terme.

8. Il est stratégiquement préférable, pour faire face au manque de ressources, d'intégrer et de renforcer les activités de protection de la petite enfance axées sur la survie, la croissance et le développement de l'enfant, que de simplement avoir recours à des services distincts pour la santé, la nutrition, l'éducation et la protection de la mère et de l'enfant. Un engagement accru de la jeunesse contribuerait également à juguler des menaces nouvelles telles que le VIH/sida, les maladies sexuellement transmissibles (MST) et la toxicomanie, et à améliorer les aptitudes d'une nouvelle génération de jeunes parents.

9. Les initiatives pilotes utilisées pour étendre les services sociaux de base à l'ensemble de la population donnent des résultats encourageants, mais pourraient aller plus loin. C'est ainsi que les modèles pilotes pour une éducation de qualité exigent une meilleure gestion du programme pour leur préparation et pour démontrer l'efficacité, l'applicabilité et la viabilité financière de ces modèles afin qu'ils puissent être intégrés dans les principaux services de base. L'élargissement de la portée des stratégies pilotes pourrait permettre d'accélérer les progrès en faveur des enfants pendant la période de transition difficile que traverse la Mongolie.

10. Les efforts visant à améliorer l'intégration et la convergence au sein du programme afin de régler des problèmes complexes concernant les enfants défavorisés des deux sexes à différents stades de leur existence ont donné des résultats limités. Si les fonctionnaires de l'État et les ONG ont bien mis en place des mécanismes de

coordination intra et intersectoriels, ils devront trouver des moyens plus dynamiques de promouvoir l'égalité des chances entre les enfants.

11. L'UNICEF a démontré qu'il était capable de contribuer de manière décisive à réaliser les initiatives de réforme de l'ONU en Mongolie. La participation du Fonds aux groupes thématiques de l'ONU et le rôle moteur qu'il y exerce ont favorisé une meilleure compréhension et une action plus efficace dans des domaines touchant les enfants tels que la prévention du VIH/sida et des MST et la défense des droits des adolescents, y compris en ce qui concerne la participation des enfants. Le bilan commun de pays a été un effort de collaboration extrêmement utile pour l'établissement du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à la fin de 2000. Les résultats de ce bilan commun de pays ont joué un rôle central dans l'analyse de la situation et des problèmes concernant des groupes d'enfants et de femmes dont la survie, la protection et le développement sont exposés à de graves menaces.

Stratégie proposée pour le programme

12. La réorganisation des institutions à la suite des élections de juillet 2000 n'étant toujours pas terminée, le présent document ne donne que les grandes lignes de la stratégie du programme de coopération en Mongolie, dont l'élaboration se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 2000.

13. Le Gouvernement mongol et l'UNICEF étudieront cinq grands domaines de coopération pour la période 2002-2006. En premier lieu, il s'agira de renforcer les initiatives actuelles pour mettre progressivement en place les structures sociales, économiques et juridiques nécessaires pour une pleine application de la Convention relative aux droits de l'enfant et d'autres instruments fondamentaux comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En deuxième lieu, la coopération visera à activer les aspects juridiques du programme national d'action et à dynamiser d'autres politiques de réforme et mécanismes concernant les enfants, en veillant à promouvoir l'égalité dans tous les domaines, notamment l'égalité entre les sexes. En troisième lieu, il s'agira de démontrer comment des services collectifs communautaires destinés aux enfants peuvent être élargis et adaptés dans le cadre de stratégies de développement nationales et locales et en liaison avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En quatrième lieu, on s'attachera à renforcer les ressources humaines et les moyens institutionnels pour appuyer les changements indispensables, les initiatives fondées sur le respect des droits de l'homme et la capacité d'intervention en cas de crises telles que les catastrophes naturelles. En cinquième lieu, on s'attachera – ce qui constituera une innovation majeure – à promouvoir et à cultiver des partenariats plus efficaces au service de l'enfance afin d'accroître la vitalité du mouvement mondial en faveur de l'enfance.

14. La gamme de stratégies proposée fera une large place aux démonstrations et aux initiatives pilotes pour les services de base en tant que moyens pratiques d'améliorer la qualité des politiques et programmes pour l'enfance et d'instaurer une nouvelle ère de dialogue avec les enfants. Dans l'élaboration des politiques et l'exécution des services, l'accent sera mis sur la recherche de politiques à moyen et à long terme mieux intégrées en faveur des droits des femmes et des enfants ainsi que sur l'intégration d'aspects novateurs dans les programmes et les services. Les

services d'exécution devront aussi améliorer la qualité des modèles communautaires existants, la priorité étant donné au développement des jeunes enfants. La participation, l'intégration et la convergence seront des principes fondamentaux. En particulier les mères, les pères, les agents des services sociaux, les enfants et les adolescents auront de plus en plus la possibilité de participer à la planification et au suivi, de même qu'aux activités de mobilisation de ressources, dans les collectivités rurales et urbaines.

15. L'UNICEF intensifiera son appui au renforcement des capacités en mettant l'accent sur une orientation plus générale en faveur des droits de l'enfant et du développement de qualifications professionnelles pour tous; l'amélioration de la qualité de la coordination des initiatives concernant les droits de l'enfant; enfin, le renforcement des compétences en matière de planification et de suivi en vue d'améliorer la qualité des initiatives axées sur les droits des femmes et des enfants.

16. La communication et les activités de plaidoyer seront déterminantes pour bâtir des partenariats avec les jeunes et les femmes en vue de lancer des initiatives majeures axées sur leurs droits. L'UNICEF prêtera son appui aux dispositifs destinés à améliorer la qualité des partenariats entre les responsables politiques, administratifs et techniques des organismes publics, les ONG et les organisations bilatérales, multilatérales et internationales. Ces partenariats s'attacheront par exemple à promouvoir l'égalité entre les régions pour les services de base aux femmes et aux enfants.

17. Compte tenu de l'affaiblissement des dispositifs de protection sociale et, récemment, de la multiplication des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, une initiative concernant la préparation et l'intervention en cas de situation d'urgence fera partie intégrante de la stratégie. La préparation prévoira un appui en faveur d'un système plus efficace d'alerte rapide et d'intervention d'urgence pour garantir la continuité des services de santé, de nutrition, d'assainissement, d'hygiène et d'éducation de base destinés aux enfants.

18. Pour apporter un appui efficace au nouveau programme de pays, le personnel de l'UNICEF en Mongolie élargira ses compétences dans les domaines ci-après : élaboration de programmes fondés sur les droits de l'homme, stratégies de programmation intersectorielles, suivi et évaluation, constitution de partenariats, analyse par sexe et intégration des sexospécificités.

Budget indicatif du programme

19. Un état détaillé du budget de chaque élément du programme n'est pas communiqué car l'élaboration de la stratégie avec le Gouvernement n'est pas encore terminée. Le montant estimatif des ressources à consacrer à l'ensemble du programme de coopération pour la période 2002-2006 est de 4 309 000 dollars à prélever sur les ressources ordinaires et de 4 millions de dollars à financer sur d'autres ressources.