



Conseil économique  
et social

Distr.  
LIMITÉE

E/ICEF/1996/P/L.29  
6 novembre 1995  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE  
Conseil d'administration  
Première session ordinaire de 1996  
22-26 janvier 1996  
Point 7 de l'ordre du jour provisoire\*

POUR SUITE À DONNER

NOTE DE STRATÉGIE CONCERNANT LE PROGRAMME DE PAYS\*\*

Mongolie

RÉSUMÉ

La Directrice générale présente la note de stratégie concernant un programme de coopération en Mongolie pour la période 1997-2001.

Après une transition rapide vers une économie de marché, un processus de changements structurels est en cours en Mongolie. Les services destinés aux enfants et aux femmes en ont souffert et un grand nombre de familles sont tombées sous le seuil de pauvreté. Les services relatifs à la survie de l'enfant ont été maintenus grâce à l'appui de donateurs mais la santé maternelle est en perte de vitesse. Les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire ont baissé, et le nombre d'enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles a rapidement augmenté.

Le projet de programme de pays continuera d'appuyer les programmes nationaux relatifs à la survie et au développement de l'enfant et tendra à activer la réalisation d'autres objectifs fixés par le Sommet mondial pour les enfants. Des projets pilotes, faisant appel aux initiatives locales, ainsi que des activités de plaidoyer et de formation tendant à leur donner une portée nationale, viseront à remédier au déclin des services de santé de base et de la scolarisation dans l'enseignement primaire. À l'échelon de la communauté, une action en faveur et avec la participation des femmes et des enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, visera les enfants handicapés et les enfants des rues. Pour permettre aux femmes chefs de famille de mieux assumer leur rôle et leurs

\* E/ICEF/1996/2.

\*\* Un additif au présent rapport, contenant la recommandation finale relative au programme de pays, sera soumis pour approbation au Conseil d'administration à sa troisième session ordinaire de 1996.

/...

responsabilités, des stratégies sont prévues pour les doter des ressources, des connaissances et des services dont elles ont besoin. Un programme de lutte contre la pauvreté, financé par plusieurs donateurs, permet d'espérer que d'importantes ressources extérieures seront mobilisées, et le programme de pays appuiera le renforcement des capacités nécessaires pour que les responsables régionaux soient en mesure de formuler des projets de lutte contre la pauvreté qui entreront dans le cadre de l'exécution à l'échelon local de programmes d'action en faveur des enfants.

## LA SITUATION DES ENFANTS ET DES FEMMES

1. Les 2 250 000 habitants que compte la Mongolie sont touchés par les changements structurels qu'entraîne la transition vers une économie de marché et une société décentralisées. Les ruraux, qui représentent 45 % de la population, subviennent par leurs propres moyens aux besoins de leur famille, et l'élevage a été privatisé. L'ancien régime socialiste avait mis en place des services de base largement accessibles, et les nouveaux mécanismes qui doivent remplacer le Gouvernement central et la collectivité dans le rôle qu'ils jouaient en matière de prestation de services sociaux ne sont pas encore suffisamment au point.
2. Dans les principaux centres et villes ou districts (sum), il n'existe pas de "filets de sécurité", comme il en existe dans les régions de tradition nomade, sur lesquels se rabattre en période de restructuration. Quelque 55 % de la population vivent dans des zones urbaines, dont près de la moitié dans la capitale, Oulan-Bator. Il est difficile de survivre en ville, et plus du quart des familles mongoles vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Les foyers des femmes chefs de famille ont particulièrement souffert de la réduction des services tels que les garderies, les jardins d'enfants et les centres de distribution de lait. Les difficultés économiques ont contribué à la recrudescence du divorce, de l'alcoolisme et de la violence et, au milieu de 1995, on comptait 2 000 enfants employés comme main-d'oeuvre et 700 enfants sans foyer à Oulan-Bator.
3. La transition vers de nouveaux systèmes de prestation de services sociaux semble obéir à des tendances diverses. Entre 1991 et 1994, le taux de mortalité infantile (TMI) et le taux de mortalité des moins de cinq ans (TMM5) ont diminué de 20 % et s'établissent respectivement à 47 et 68 pour 1 000 naissances vivantes. On signale un recul sensible de la rougeole et des maladies diarrhéiques, et il est probable que certains objectifs fixés pour le milieu de la décennie, comme l'éradication de la polio et l'élimination du tétanos néo-natal, seront atteints. Plus de la moitié des décès d'enfants de moins de cinq ans sont dus aux affections respiratoires aiguës. Les décès de nourrissons dus à des causes périnatales (12 pour 1 000 naissances vivantes) et le taux de mortalité maternelle (TMM) (212 pour 100 000 naissances vivantes) ont augmenté. On ne dispose guère de données fiables concernant l'état nutritionnel des enfants mais des enquêtes montrent que les carences en iode posent un grave problème dans presque tout le pays. Le taux d'achèvement des études primaires, qui était de 85 % en 1990, est tombé à 60 % en 1993, nombre de jeunes garçons de familles nomades ayant quitté l'école pour s'occuper des troupeaux. La coopération de l'UNICEF visera essentiellement à consolider durablement les services relatifs à la survie et au développement de l'enfant et à promouvoir les droits de l'enfant en axant son action sur la réduction des inégalités.

/...

#### ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE

4. Depuis 1991, la coopération de l'UNICEF en Mongolie a eu pour principal objectif d'atténuer les conséquences de la détérioration des services sociaux pour les enfants. Le renforcement des services de santé relatifs à la survie de l'enfant a eu des effets directs et positifs sur le TMI et le TMM5, mais d'autres indicateurs relatifs, notamment, à la santé maternelle et infantile, se sont détériorés. Des activités de plaidoyer ont contribué à établir un large consensus social et politique sur la nécessité d'assurer la protection des enfants et d'élaborer un programme d'action national et des plans connexes à l'échelon local en faveur de l'enfance. Cependant, les capacités d'exécution sont insuffisantes, en particulier sur le plan régional, pour que ce consensus se traduise par des mesures concrètes et durables. Certains changements de politique, notamment la décentralisation des responsabilités, la diminution des transferts de ressources de l'échelon central à l'échelon local et l'établissement de redevances sur les services ont aggravé les inégalités entre les provinces (aimaq) et limité la capacité du Gouvernement d'agir et d'innover.

5. Une faible partie de l'aide extérieure, importante, que reçoit la Mongolie a été affectée aux secteurs sociaux prioritaires. Un programme de lutte contre la pauvreté financé par plusieurs donateurs, élaboré en 1994 et 1995 sous la direction du Programme des Nations Unies pour le développement, devrait, espère-t-on, servir de cadre à la coordination d'initiatives décentralisées en faveur de la lutte contre la pauvreté et des services sociaux. Ce programme pourrait devenir pour l'ONU le cadre d'une stratégie de pays et un moyen de mobiliser davantage de ressources auprès des donateurs. Ce programme de lutte contre la pauvreté est susceptible d'être lié au processus de décentralisation du programme d'action national, d'ores et déjà en cours.

6. Bien que le pays se soit engagé à respecter les droits de l'enfant, il faudra des mesures concrètes pour que tous les enfants jouissent de leurs droits et pour éliminer les inégalités. Il faudra aussi faire preuve de créativité pour concevoir des solutions concrètes et universellement applicables donnant plus de moyens et de responsabilités aux femmes chefs de famille. Le programme de coopération gagnerait à renforcer sa collaboration avec les organisations non gouvernementales pour pouvoir mettre à contribution la créativité de ces dernières. L'ampleur des résultats de la coopération envisagée dépendra des liens qui pourront être établis entre le programme de lutte contre la pauvreté, le programme d'action national et les plans d'action locaux.

#### PROJET DE STRATÉGIE CONCERNANT LE PROGRAMME DE PAYS

7. Le programme de pays permettra de maintenir et d'étendre les progrès correspondant aux objectifs du Sommet mondial pour les enfants, réalisés par la Mongolie dans le cadre du programme d'action national, et de renforcer les capacités locales nécessaires pour en assurer la durée. Ses objectifs sont les suivants :

a) Maintenir le taux de couverture de la vaccination aux environs de 90 %, réduire d'un tiers, par rapport à 1994, le taux de mortalité due à la diarrhée et abaisser le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans due aux affections respiratoires aiguës;

b) Réduire d'au moins 50 % le taux de mortalité maternelle par rapport à la période 1993-1994 pour le ramener à moins de 110 pour 100 000 naissances vivantes, et réduire d'un quart la mortalité périnatale par rapport à 1994;

/...

- c) Parvenir durablement à rendre universelle l'adjonction d'iode au sel alimentaire;
- d) Atteindre un taux de 80 % d'allaitement maternel exclusif et d'adoption d'un régime alimentaire complémentaire à un âge approprié;
- e) Dans deux aimag (provinces) où le TMM5 est élevé, mettre au point des projets pilotes visant à renforcer la structure et le financement des services de santé et les systèmes d'information concernant les femmes et les enfants à l'échelon du district;
- f) Dans les sum de deux aimag où les taux de scolarisation et d'achèvement des études sont tombés au-dessous de 75 %, élaborer des modèles d'initiatives décentralisées visant à universaliser l'enseignement primaire et à atteindre des taux de plus de 90 %;
- g) Dans cinq quartiers de Oulan-Bator où le nombre d'enfants des rues est en augmentation, mettre au point des modèles d'entraide communautaire permettant aux familles dont les chefs sont des femmes d'acquérir les capacités et les ressources nécessaires pour améliorer leurs moyens d'existence;
- h) Dans deux aimag retardataires par rapport aux objectifs nationaux en faveur des enfants, mettre au point des modèles de plans d'action pour les enfants et les femmes à l'échelon des sum, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté;
- i) Dans tous les aimag et tous les sum, renforcer les capacités de planification et d'exécution de plans d'action locaux en faveur de l'enfance;
- j) Mettre en place dans les aimag et les sum des conseils chargés de suivre sur le plan local l'évolution des objectifs du Sommet mondial pour les enfants, des droits de l'enfant et de la situation des enfants et des femmes.

8. Les différentes stratégies seront combinées de manière à surmonter les difficultés liées à la transition et à maintenir des services sociaux suffisants pour assurer la sécurité des enfants, tout en renforçant les moyens d'action et en réactivant les mécanismes existants. Les efforts nationaux porteront principalement sur les objectifs essentiels du programme de lutte contre la pauvreté, sur les activités de plaidoyer et de mobilisation sociale en faveur de ce plan et de la Convention relative aux droits de l'enfant, et sur le renforcement des capacités de plaidoyer et de communication pour et par les enfants et les femmes. Des modes d'action novateurs en matière de mobilisation sociale et d'éducation des familles seront mis au point en visant particulièrement les familles les plus pauvres.

9. Tous les programmes seront axés sur l'élaboration de modèles de services décentralisés et sur le renforcement des capacités locales de gestion afin que les avantages de la décentralisation soient une réalité concrète. Dans divers aimag et sum, des projets locaux serviront de modèles que le Gouvernement pourra appliquer à l'échelle de la nation, ou pour réduire les disparités dans certaines régions, en mobilisant des ressources au titre du programme de lutte contre la pauvreté. Les aimag choisis pour mettre au point ces modèles participeront à des initiatives plurisectorielles afin de faire adopter un mode d'action plus coordonné et général. Le suivi de la situation des enfants et des femmes sera renforcé pour lutter contre les disparités qui menacent les droits et les chances de l'enfant, et sera lié à des activités visant à identifier les causes profondes des problèmes et à échanger des données d'expérience.

/...

10. Des programmes et projets sectoriels seront élaborés dans cinq domaines :

a) Un programme relatif à la santé couvrira la vaccination et la lutte contre les affections respiratoires aiguës et la diarrhée dans l'ensemble du pays; la maternité sans risques et les soins périnataux, moyennant notamment des activités de formation à l'échelle nationale, des innovations en matière de services à l'échelon des aimag et des activités de plaidoyer en faveur de leur extension à l'ensemble du pays; et des essais, dans certains aimag, de mise en oeuvre des principes d'action énoncés dans l'Initiative de Bamako;

b) Un programme relatif à la nutrition comprendra des projets de portée nationale pour lutter contre les troubles dus à la carence en iode et à d'autres carences en micronutriments et pour promouvoir des méthodes rationnelles d'allaitement maternel et d'alimentation complémentaire. Pour améliorer la nutrition, la question des changements de comportement et de pratiques en matière de sécurité alimentaire dans les ménages sera abordée dans le cadre des programmes relatifs à l'éducation, à la protection sociale de l'enfant et de la famille et du programme intitulé "Les enfants d'abord", en corrélation avec des activités visant à réduire les disparités;

c) Un programme relatif à l'éducation comprendra, à l'échelon national, la formation en cours d'emploi des maîtres de l'enseignement de base, le renforcement des capacités nationales et locales en matière de suivi et d'évaluation des progrès réalisés dans les domaines de l'éducation de base et des résultats scolaires des étudiants, et l'expansion des initiatives locales relatives à l'enseignement extrascolaire pour les enfants nomades et ceux ayant abandonné leurs études;

d) Un programme relatif à la protection sociale de l'enfant et de la famille visant principalement les enfants vivant dans des conditions particulièrement difficiles, comportera des initiatives locales et des activités communautaires de rééducation des enfants handicapés, et des projets pilotes de prévention et d'aide pour les enfants des rues. Pour donner suite, sur le plan national, à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, il faudrait porter encore plus d'attention aux effets de la transition économique sur la situation des femmes. Ce programme étudiera les moyens de remédier à des problèmes tels que l'appauvrissement des femmes et la violence dans la famille. L'accent sera mis sur l'action communautaire et sur l'initiation des femmes chefs de famille à leurs droits et responsabilités, afin de faciliter l'accès des familles aux ressources, aux connaissances et aux services de première nécessité;

e) Un programme, intitulé "Les enfants d'abord", aura pour objectif de mobiliser l'opinion et les dirigeants communautaires en faveur des plans d'action dans les aimag et les sum, d'encourager les projets intersectoriels d'activités éducatives et pratiques ayant pour thème les besoins des enfants et des mères, de développer les capacités locales en matière de formulation de projets susceptibles de renouveler et de multiplier les expériences positives, et de suivre l'évolution de la situation des enfants.

11. Le cadre général d'une politique de l'enfance étant désormais établi sur des bases solides en Mongolie, le processus de programmation dans les mois qui viennent consistera à élaborer des projets plus détaillés concrétisant cette politique, compte tenu du processus de décentralisation et des restrictions sévères qui limitent les ressources.

/...

PROJET DE BUDGET POUR LE PROGRAMME

Coût estimatif du programme de coopération, 1997-2001 a/

(En milliers de dollars des États-Unis)

	<u>Masse commune des ressources</u>	<u>Fonds supplémentaires</u>	<u>Total</u>
Santé	1 125	2 600	3 725
Nutrition	450	1 750	2 200
Éducation	900	675	1 575
Protection sociale de l'enfant et de la famille	525	875	1 400
"Les enfants d'abord"	<u>750</u>	<u>850</u>	<u>1 600</u>
Total	<u>3 750</u>	<u>6 750</u>	<u>10 500</u>

---

a/ Chiffres fournis à titre indicatif, sous réserve de modification lorsque seront définitivement établies les données financières globales.

-----