



**Convention sur l'élimination
de toutes les formes
de discrimination à l'égard
des femmes**

Distr. générale
12 avril 2007
Français
Original : anglais/français

**Comité pour l'élimination de la discrimination
à l'égard des femmes**

**Examen des rapports présentés par les États parties
conformément à l'article 18 de la Convention
sur l'élimination de toutes les formes de discrimination
à l'égard des femmes**

Cinquième, sixième et septième rapports périodiques des États parties

Mongolie*

* Les cinquième, sixième et septième rapports périodiques de la Mongolie ont été reçus par le Secrétariat le 23 mars 2007.
Pour le rapport initial présenté par le Gouvernement mongol, voir le document CEDAW/C/5/Add.20, que le Comité a examiné à sa cinquième session. Pour le deuxième rapport périodique, voir le document CEDAW/C/13/Add.7, que le Comité a examiné à sa deuxième session. Pour les troisième et quatrième rapports périodiques, voir le document CEDAW/C/MNG/3-4, que le Comité a examiné à sa vingt-quatrième session.



Cinquième rapport national du Gouvernement mongol concernant l'application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

Introduction

Par le présent document, le Gouvernement mongol soumet son cinquième rapport sur l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (appelée ci-après la Convention).

Le rapport repose sur des informations accumulées depuis la présentation des troisième et quatrième rapports en 1997 et 2001 respectivement. Il vise également à analyser la situation concrète des droits de la femme dans une optique sexospécifique en évaluant les changements dynamiques survenus depuis 1990 dans le cadre de la transition à l'économie de marché.

La première partie du rapport traite de la situation économique générale et résume les informations présentées concernant la situation des femmes, alors que la deuxième partie reflète les aspects sexospécifiques de la politique de protection des droits de l'homme et du processus de réforme judiciaire.

La troisième partie examine les questions relatives à la réalisation des droits des femmes en ce qui concerne leur épanouissement et leur participation à la vie sociale, les succès obtenus, les enseignements tirés, les difficultés rencontrées et les mesures prises par le Gouvernement en vue de les résoudre, ainsi que les problèmes à prendre en considération dans l'action future.

Première partie

Renseignements d'ordre général sur la situation économique et les femmes

De nombreux problèmes auxquels la Mongolie fait face aujourd'hui en matière de développement sont liés étroitement à la transition à la démocratie et à une société basée sur l'économie de marché. Cette transition n'a pas été facile. Parmi les principales mesures de réforme prises depuis 1990, on peut citer la libéralisation des principaux marchés intérieurs et du commerce international, l'adoption de taux de changes flottants et la privatisation des entreprises propriété de l'État. Les résultats de ce traitement de choc sont mitigés.

Au début de la transition, entre 1990 et 1994, l'économie a accusé un déclin brutal et les revenus se sont effondrés. En 1995, des signes de stabilisation économique ont commencé à se manifester et depuis lors, l'économie a connu une croissance ininterrompue, sans pour autant atteindre le niveau d'avant 1990. L'inflation ayant été enrayée, le secteur privé commence à se développer rapidement.

L'hiver ayant été très dur pendant trois années consécutives depuis 1999, la production agricole a baissé et le produit intérieur brut a augmenté seulement de 1,1 % en 2000. En conséquence, l'économie du pays a stagné et le cheptel a subi de fortes pertes.

Tableau 1
Statistiques du cheptel (milliers de têtes) 1995-2004

Type	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Chameaux	367,5	357,9	355,4	356,5	355,6	322,9	285,2	253,0	256,7	256,6
Chevaux	2 648,4	2 770,5	2 893,2	3 059,1	3 163,5	2 660,7	2 191,8	1 988,9	1 968,9	2 005,4
Vaches	3 317,1	3 476,3	3 612,8	3 725,8	3 824,7	3 097,6	2 069,3	1 884,3	1 792,8	1 841,6
Ovins	13 718,6	13 560,6	14 165,6	14 694,2	15 191,3	13 876,4	11 937,3	10 636,6	10 756,4	11 686,4
Caprins	8 520,7	9 134,8	10 265,3	11 061,9	11 033,9	10 269,8	9 591,3	9 134,6	10 652,9	12 238,0
Total	28 572,3	29 300,1	31 292,3	32 897,5	33 569,0	30 227,4	26 075,3	23 897,6	25 427,7	28 027,9
Taux de croissance	6,6	2,5	6,8	5,1	2,0	(10,0)	(13,7)	(8,4)	6,4	10,2

Source : Bureau national de statistique, 2005.

Tableau 2
Principaux indicateurs macro-économiques de la Mongolie, 1996-2004

Indicateurs	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Croissance du PIB (pourcentage)	2,4	4,0	3,5	3,2	1,1	1,0	4,0	5,6	10,6
Agriculture (pourcentage)	3,4	4,3	6,6	4,4	(15,9)	(18,3)	(12,4)	4,9	17,7
Industrie (pourcentage)	(3,4)	(2,6)	3,7	1,6	0,3	15,5	3,8	4,8	15,0
Services (pourcentage)	5,1	7,5	1,1	3,1	15,3	6,1	11,6	6,1	6,3
Évolution des prix à la consommation (fin d'année, pourcentage)	44,6	20,5	6,0	10,0	8,1	8,0	1,6	4,7	11,0
Balance du commerce extérieur (millions de dollars)	(35,0)	65,1	(120,0)	(113,0)	(140,1)	(116,2)	(166,8)	(185,2)	(151,5)
Taux de change de la monnaie nationale (1 dollar)	693,5	813,2	902,0	1072,0	1097,0	1102,0	1125,0	1168,0	1209,0
Taux de chômage (pourcentage de chômeurs inscrits)	6,7	7,7	5,9	4,7	4,6	4,6	3,4	3,5	3,6
Total des investissements en % du PIB	20,3	20,0	23,7	25,7	25,6	24,9	24,8	27,5	25,4
Dépenses budgétaires totales en % du PIB	25,2	25,5	27,6	28,8	34,4	39,4	38,4	37,9	39,4
Recettes budgétaires totales en % du PIB	32,7	34,5	41,9	39,4	42,2	43,9	44,4	42,1	41,6
Dépenses budgétaires totales en % du PIB	4,0	1,6	(0,7)	(0,3)	3,1	5,7	4,4	7,6	9,3
Balance du budget en % du PINB	(7,5)	(7,8)	(12,5)	(10,6)	(7,7)	(4,5)	(5,9)	(4,2)	(2,2)
PIB (milliards de tugrugs, prix courants)	646,6	832,6	817,4	925,3	1018,9	1115,6	1240,8	1461,2	1910,9
PIB (millions de dollars, prix courants)	1159,1	1049,1	968,5	905,6	946,6	1016,3	1117,5	1274,5	1612,1
PIB par habitant (milliers de tugrugs)	285,2	362,5	341,1	392,3	437,0	460,0	504,6	586,8	758,7

Source : Bureau national de statistique, Ministère des finances, 2005.

Depuis 2002, la croissance économique a repris, mais n'a pas eu un impact notable sur l'emploi ou la réduction de la pauvreté; par conséquent, on ne peut pas être certain que la croissance sera durable.

En général, la pauvreté et les disparités sociales qui résultent de la transition, qui a duré 10 ans, n'ont pas diminué sensiblement. Les disparités croissantes entre les populations urbaine et rurale et entre les riches et les pauvres posent un danger supplémentaire pour la structure sociale du pays. La qualité des services sociaux de base comme l'éducation et les soins de santé n'est pas en train de s'améliorer. Eu égard à l'énorme défi écologique posé par la sécheresse et les hivers extrêmement sévères, la dégradation des pâturages, la désertification et le changement du climat, la croissance économique ne peut pas, à elle seule, réduire sensiblement la pauvreté. Par conséquent, le développement économique doit être axé sur la réduction de la pauvreté et la promotion du développement humain.

Le Gouvernement mongol s'est engagé à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement grâce à l'application des politiques et programmes énoncés dans la stratégie de soutien à la croissance économique et de réduction de la pauvreté convenue entre le Gouvernement et la Banque mondiale en septembre 2003. Cette stratégie représente à la fois un plan global de développement et un document de base pour la réduction de la pauvreté.

Le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme a publié deux rapports intitulés : « Les femmes en Mongolie : évaluer les progrès accomplis pendant la transition » (2000) et « La Mongolie rurale vue dans une optique sexospécifique : des données aux fins de l'élaboration des politiques » (2003). Le premier rapport décrit la situation des femmes durant la période de transition et les difficultés auxquelles elles font face, ainsi que les incidences positives et négatives des changements survenus dans les domaines économique, social et politique sur la situation économique et politique des femmes du pays. Le deuxième met l'accent sur une analyse sexospécifique des informations caractérisant la vie rurale et a contribué à l'élaboration de la stratégie et des politiques de développement.

Une étude sur l'évaluation de la place réservée aux femmes en Mongolie publiée conjointement en 2005 par la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale décrit la situation comme suit : « Par rapport à bien d'autres pays, en Mongolie, les femmes paraissent jouir d'une égalité relative. Toutefois, des informations dégagées par des études récentes et l'analyse sexospécifiques des statistiques nationales montrent que la transition économique a eu des effets différents pour les femmes et les hommes ». Elle ajoute : « De nombreuses familles ont été plongées dans la pauvreté pendant cette période à mesure que des emplois protégés précédemment ont disparu. Dans le même temps, les services sociaux ont accusé une réduction dramatique et il ne restait pas grand-chose pour atténuer les effets du chômage. Cette période de changement est en train de créer des disparités entre les sexes ».

À la fin de 2004, la Mongolie comptait 2 533 000 habitants¹ dont 50,4 % de femmes ou 98,5 hommes pour 100 femmes. La migration à partir des campagnes vers les villes explique l'augmentation de la population urbaine; 60 % des femmes vivant dans les zones urbaines et 40 % dans les zones rurales. S'agissant de la composition par âge, 32,4 % de toutes les femmes sont âgées de 0 à 14 ans, 61,5 % de 15 à 59 ans et 6,1 % de 59 ans et plus.

Parmi les plus de 20 conventions relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales auxquelles la Mongolie a accédé depuis qu'elle est devenue membre de l'ONU, on peut citer sa ratification du Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes le 14 décembre 2001. Depuis qu'elle a accédé à cette dernière, la Mongolie s'efforce d'appliquer la Convention en tant que nouveau moyen de garantir les droits et intérêts des femmes et de satisfaire leurs besoins.

Le Gouvernement met en œuvre des initiatives 20/20 en mobilisant son potentiel national pour assurer le bien-être des hommes et des femmes du pays. À l'heure actuelle, il exécute une série de projets dans le cadre d'une douzaine de programmes spécialisés concernant la santé, l'éducation, l'emploi et la promotion de la femme. Par exemple, il a adopté une loi conformément à laquelle 20 % du budget total doit être consacré à l'éducation des enfants et des adolescents, mesure qui a été couronnée de succès.

¹ Annuaire statistique, Bureau national de statistique, Ulaanbaatar 2005.

Tableau 3
Dépenses budgétaires consacrées aux secteurs sociaux, 1995-2004
 (En pourcentage)

Année	Dépenses totales consacrées aux secteurs sociaux	Secteurs				
		Éducation	Santé	Sécurité sociale	Logement et services publics	Récréation et culture
En pourcentage des dépenses budgétaires totales						
1995	49,1	17,0	11,3	15,7	1,6	3,5
1996	44,4	15,9	10,6	13,6	1,1	3,2
1997	45,5	16,2	9,9	14,9	1,2	3,2
1998	46,2	17,1	9,6	15,1	1,1	3,3
1999	48,4	17,8	9,8	16,4	1,3	3,1
2000	52,5	19,1	10,7	17,7	1,6	3,4
2001	52,8	20,1	10,8	17,3	1,5	3,1
2002	51,5	18,8	10,5	17,6	1,4	3,2
2003	51,3	18,7	9,5	19,1	1,0	3,0
2004	56,0	19,2	11,0	21,9	1,0	2,9
En pourcentage du PNB						
1995	13,4	4,6	3,1	4,3	0,4	1,0
1996	11,3	4,0	2,7	3,4	0,3	0,9
1997	16,0	5,7	3,6	5,2	0,4	1,1
1998	19,4	7,1	4,0	6,4	0,5	1,4
1999	19,1	7,0	3,9	6,5	0,5	1,2
2000	21,6	7,9	4,4	7,2	0,7	1,4
2001	22,9	8,7	4,7	7,6	0,6	1,3
2002	23,1	8,4	4,7	8,0	0,6	1,4
2003	23,2	8,5	4,3	8,6	0,5	1,3
2004	24,8	8,5	4,9	9,7	0,4	1,3

Source : Ministère des finances, 2005.

Pendant les 10 dernières années, entre 44,4 % et 56,0 % des dépenses budgétaires totales ou entre 11,3 et 24,8 % du PNB ont été consacrées aux services sociaux de base tels que l'éducation, la santé, la protection sociale, et les activités récréatives et culturelles.

De 1991 à 2004, la Mongolie a reçu une aide publique au développement (APD) d'un montant de 2 949 400 000 dollars, dont 47,5 % ou 1 399 600 000 dollars sous forme de dons et 52,5 % ou 1 549 800 000 sous forme de prêts à des conditions avantageuses. Les dons accordés par des donateurs ont joué un rôle majeur en aidant à surmonter les difficultés de la transition et à prendre les mesures d'urgence en vue d'arrêter le déclin économique et de sortir de la crise.

Au début, l'aide financière et l'aide d'urgence prédominaient. Le Gouvernement poursuit une politique qui vise à réduire la part de l'aide d'urgence et

à accroître la part de l'APD consacrée à la mise en valeur des ressources humaines et à la réalisation des objectifs du secteur social. Cette politique sera continuée.

Trente-deux pour cent de la totalité des dons et des prêts sont consacrés au développement de l'infrastructure (énergie, routes, communications et services publics), 15,5 % à l'infrastructure sociale (éducation, santé et mise en valeur des ressources humaines), 14,6 % à l'industrie et à l'agriculture, 12,6 % à la gestion économique et financière et 23,9 % à d'autres secteurs.

Deuxième partie

Aspects sexospécifiques de la politique de réforme judiciaire et participation de la société civile dans ce domaine

La Mongolie considère les droits des femmes comme un volet essentiel des droits fondamentaux. La nouvelle Constitution adoptée en 1992 interdit catégoriquement toute forme de discrimination en déclarant : « Il est interdit de pratiquer à l'égard de toute personne une discrimination fondée sur l'origine ethnique, la langue, la race, l'âge, la situation ou l'origine sociale, la situation patrimoniale, la profession ou la fonction, la religion, l'opinion ou l'éducation ».

Conformément à l'article 19 de la Constitution « L'État a l'obligation d'adopter des mesures économiques, sociales, juridiques et autres destinées à garantir les droits de l'homme et des libertés fondamentales des citoyens, à prévenir la violation de ces droits et libertés et à rétablir les droits enfreints ». En d'autres termes, l'État mongol assume l'obligation de mettre en place les moyens juridiques nécessaires à l'interdiction d'une telle discrimination.

La Mongolie garantit aux hommes et aux femmes des droits égaux en ce qui concerne la participation à la main-d'œuvre.

L'adoption de la loi portant création de la Commission nationale des droits de l'homme en 2003 et son application représentent un pas important vers l'observation des obligations assumées par la Mongolie au titre de la Convention depuis la présentation de son quatrième rapport. Cette loi précise les principes gouvernant les activités de la Commission et leur base juridique et gouverne l'exercice de ses fonctions.

Conformément à la loi, la Commission est habilitée à faire des propositions sur toutes questions concernant les droits de l'homme en Mongolie, à formuler des recommandations et à présenter des avis concernant l'observation de la législation et des décisions administratives relatives aux droits de l'homme, et à émettre un avis concernant l'observation des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme et l'élaboration des rapports correspondants par le Gouvernement.

Dans le cadre de ses compétences, la Commission conduit depuis 2001 des enquêtes sur la situation des droits de l'homme. Elle a publié quatre rapports sur l'état des droits de l'homme et libertés fondamentales en Mongolie. Ces rapports reflètent des enquêtes concrètes et formulent des conclusions et recommandations objectives concernant les droits économiques de la personne, les droits et libertés des groupes vulnérables de la société, les droits en matière de travail et l'application du principe de non discrimination en matière d'emploi. Cela joue un rôle important et contribue à la réforme en cours, c'est-à-dire à la révision de la législation nationale destinée à la rendre conforme à l'esprit de la Constitution.

Conformément à la loi relative à la Commission, un citoyen mongol, peut, individuellement ou avec d'autres, déposer une plainte auprès de la Commission s'il considère qu'une entité économique, une organisation, un fonctionnaire ou un particulier ont enfreint ses droits fondamentaux garantis par la Constitution et des traités internationaux. La Commission est chargée d'examiner les plaintes et de prendre les mesures qui s'imposent. Pendant les quatre dernières années, elle a

examiné des plaintes de 100 à 160 citoyens faisant état de violation de leurs droits et libertés fondamentaux².

La Mongolie est en train de passer par une réforme majeure de sa législation afin de la rendre conforme à l'esprit de la Constitution. Au premier stade de la réforme, on a promulgué de nombreuses lois gouvernant les relations générales et sociales de base, mais les dernières années on a adopté des lois qui gouvernent des relations sociales spécifiques, y compris des lois concernant les droits de l'homme et libertés fondamentales comme la loi relative à la radio et la télévision publiques et la loi relative à la lutte contre la violence familiale.

L'expérience acquise pendant les dernières années et les enseignements tirés de cette période montrent que les besoins et les intérêts des femmes, en particulier les mères et des filles, doivent être une priorité de toute activité de développement. Les enseignements tirés de l'expérience passée sont les suivants, entre autres :

- Tout changement doit tenir compte des intérêts des femmes;
- Toute politique doit viser à régler les problèmes qui touchent un groupe spécifique de femmes;
- Il faut veiller à une protection adéquate des droits des femmes dans tous les domaines et lutter efficacement contre toute violation de ces droits;
- Il faut accorder une attention spéciale à la protection sociale de la mère et de l'enfant, notamment dans les ménages à faible niveau de vie; et
- Il faut mettre en place des mécanismes efficaces axés sur des résultats chargés de coordonner et de gérer le développement durable de la femme et veiller à la participation de la société civile à cet égard.

Les organisations non gouvernementales telles que le Centre national contre la violence, l'association mongole des femmes juristes et d'autres œuvrent activement en faveur de la sensibilisation du public en vue de créer un climat favorable pour la lutte contre la violence familiale et l'atténuation de ce phénomène. Ces activités ont été entreprises conformément aux recommandations formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes après l'examen des troisième et quatrième rapports présentés par le Gouvernement mongol sur l'application de la Convention. Elles ont abouti en 2004 à l'adoption de la loi relative à la lutte contre la violence familiale par le Parlement.

Cette loi gouverne la protection des droits des victimes de la violence familiale, le châtement des auteurs, la prévention des diverses formes de la violence familiale et la participation des organismes officiels et non gouvernementaux ainsi que des particuliers à la lutte contre cette violence. Par exemple, conformément à la lettre et à l'esprit des traités internationaux, la loi offre une aide aux victimes en prévoyant leur placement dans un centre d'accueil, en veillant à leur protection par leurs parents ou la communauté, leur prise en charge par une organisation de protection sociale, la fourniture aux victimes de l'information nécessaire ainsi que de conseils juridiques et autres, les soins médicaux et les services de réadaptation si la victime souffre temporairement des conséquences psychologiques ou physiques de la violence.

² Rapport sur les droits de l'homme et libertés fondamentales, 2002-2005, Commission nationale des droits de l'homme, Ulaabaatar.

En collaboration avec la police, le Centre national contre la violence a commencé à lancer des programmes de traitement approprié des victimes de la violence, à offrir aux victimes une assistance juridique et des services de réadaptation et à créer des salles d'identification dotées d'un équipement spécial. Cela permet aux victimes d'identifier les coupables sans être vues, évitant ainsi les menaces et les représailles³.

Aux fins de l'application de la loi, le Premier ministre a créé par décret un groupe de travail dirigé par le Ministre de la justice et de l'intérieur et chargé d'élaborer un programme national de lutte contre la violence familiale. Les organisations internationales comme le Fonds des Nations Unies pour le développement de la femme (UNIFEM) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ont apporté un soutien professionnel, méthodologique et financier à l'élaboration du programme. On peut dire que la coopération et les relations entre l'État, la société civile et les organisations internationales qui traitent des questions concernant les femmes se sont améliorées sensiblement, ce qui facilite la création des conditions nécessaires à une vie paisible à l'abri de la violence et des menaces.

Hormis l'adoption de la loi relative à la lutte contre la violence familiale, la Mongolie accorde également une grande attention à la création d'un environnement juridique favorable à la protection des victimes de la violence grâce à la promulgation d'autres lois. Cela inclut le Code pénal nouvellement révisé qui prévoit des sanctions pénales en cas de violence à l'encontre des femmes, celle-ci étant considérée comme un « crime contre l'enfance, la famille et la moralité sociale ». Par exemple, la loi prévoit des peines et des circonstances aggravantes en cas de rapports sexuels contre nature, de viol, d'avortement forcé et d'avortement pratiqué par des personnes sans qualification médicale. Si les victimes de tels actes souffrent une dépression psychologique à la suite de la coercition et du préjudice causé à leur réputation, elles sont habilitées à engager une action civile en vue d'être indemnisées et le tribunal l'examinera dans le cadre de l'affaire pénale.

Il existe une tendance en faveur de l'examen et de la modification de toute loi susceptible de permettre une discrimination fondée sur le sexe. Par exemple, en 2003, on a promulgué un amendement à l'article 106 du Code du travail qui prévoit l'addition du congé de paternité au congé de maternité. De même, conformément à la loi relative à la publicité « tout emploi d'expressions, de comparaisons ou de descriptions de la nationalité, de la langue, de la race, de l'origine sociale, du sexe, de l'éducation ou de la profession, de la religion et de l'opinion humiliantes à l'égard d'une personne » est illégal, et la création et la diffusion d'une publicité correspondante sont interdites. Toute violation de cette disposition est sanctionnée par une amende. Malheureusement, certains journaux et agences publicitaires, à la recherche de sensations et du profit, continuent à diffamer des personnes et à employer des expressions péjoratives à l'égard des femmes. Cela montre que la loi n'est pas appliquée de manière satisfaisante et qu'il faut améliorer ou modifier les méthodes et mesures d'incitation préventives.

Dernièrement, les médias ont commencé à signaler des cas de violation des droits fondamentaux de filles ou de femmes qui ont été incitées par des offres

³ Information tirée du rapport du séminaire intitulé : « Situation actuelle des victimes de crimes et son amélioration ».

d'emplois ou de mariage à l'étranger à quitter le pays, et qui sont devenues des victimes de la traite, leur situation vulnérable ayant été exploitée, et qui ont subi un préjudice physique et psychologique.

L'achat et la vente d'un être humain est une infraction pénale conformément à l'article 113 du Code pénal. Conformément à cet article, il y a circonstances aggravantes si l'infraction est commise aux fins du prélèvement de sang, de tissus ou d'organes humains; aux fins de l'exploitation de la prostitution de la victime; aux fins de la traite de la personne; en cas d'infraction répétée; si l'infraction est commise contre deux personnes ou davantage ou contre une personne mineure; ou si elle est commise par un groupe agissant ou non en fonction d'un accord préalable. Toutefois, dans la pratique des enquêtes, les enquêteurs, les procureurs et les juges ne sont pas toujours à mêmes de prouver qu'un crime a été commis, notamment si la victime a été conduite à l'étranger. La Mongolie a enregistré sept affaires d'achat et de vente de personnes pendant la période 2003-2005. Toutefois, il n'est pas possible de fournir des données précises concernant le nombre de femmes conduites chaque année à l'étranger aux fins de la prostitution⁴.

La Mongolie est en train d'examiner la possibilité de ratifier la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et le Protocole additionnel visant à la prévenir, réprimer et la punir de la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, adopté par les Nations Unies en 2000. Jusqu'à une date récente, la traite des femmes et des enfants à l'étranger aux fins de l'exploitation sexuelle n'était pas un problème majeur en Mongolie. Toutefois, dernièrement, des filles et des femmes ont été incitées par des annonces publicitaires frauduleuses et des agents malhonnêtes à se rendre à l'étranger où elles deviennent victimes de la violence; leur situation illégale, l'absence de documents, l'ignorance de la langue et le manque de revenus les rendant vulnérables. En conséquence, leurs droits sont enfreints. Par conséquent, accordant une attention particulière aux droits des femmes et des enfants, le Gouvernement mongol a adopté en 2005 un programme national de protection des personnes contre la vente, et, en particulier, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. L'élaboration du programme a pris plus d'une année et a eu lieu avec le soutien Fonds des Nations Unies pour l'enfance et dans le cadre de plus de 10 réunions et discussions d'un groupe de travail composé de différents représentants dont les propositions et recommandations ont été prises en considération. Le programme vise à garantir que la Mongolie observe les obligations qu'elles à assumées au titre des traités internationaux relatifs à la traite des êtres humains, notamment en ce qui concerne l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, en vue de renforcer sa capacité à prévenir et à combattre ce crime grâce à au perfectionnement de son ordre juridique, à la participation des organisations et des particuliers et à l'amélioration des connaissances dans ce domaine. Le programme prévoit des activités concrètes.

Le Ministère de la justice et de l'intérieur est en train d'examiner l'application de la loi contre la pornographie de 1998 et de la modifier en conséquence.

Environ 380 lois sont en vigueur en Mongolie. Toutefois, certaines d'entre elles ne sont pas appliquées comme il se doit, et il faut reconnaître que quelques-unes ont des dispositions qui impliquent une discrimination. Les femmes passent à

⁴ Rapport sur les droits de homme et libertés fondamentales, 2002-2005, Commission nationale des droits de l'homme, Ulaanbaatar.

la retraite cinq ans avant les hommes. D'une part, cette disposition a été critiquée parmi la population comme limitant la possibilité qu'ont les femmes de travailler et d'obtenir un salaire élevé. De l'autre, des organisations non gouvernementales affirment que la loi doit être modifiée prudemment, la pension de vieillesse constituant actuellement la principale source de revenus pour de nombreuses femmes âgées.

L'intégration d'une perspective sexospécifique dans les politiques et programmes nationaux et la modification du mécanisme national chargé de protéger les intérêts des femmes en vue de l'aligner sur les nouveaux objectifs du développement sont un autre but important de la réforme des politiques de l'État menées dans une optique sexospécifique et elles s'ajoutent à la réforme de la législation. Le programme national de promotion de la femme est l'un des documents primordiaux gouvernant la politique de l'État mongol en ce qui concerne l'application de la Convention et de la Déclaration et du Programme d'action adoptés à la Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en 1995 eu égard aux particularités du pays. L'application de ce programme a joué un rôle important dans la création d'un mécanisme national chargé de garantir les droits des femmes, d'améliorer leur éducation et leur santé procréative et d'assurer leur épanouissement personnel ainsi que la participation égale des hommes et des femmes au développement social, contribuant ainsi à une meilleure définition du rôle des sexes dans la psychologie nationale⁵.

Le programme national de promotion de l'égalité des sexes a été adopté en 2002 en application de la résolution n° 274 du Gouvernement conformément aux tendances modernes en matière de développement et à la nécessité stratégique de la promotion de la femme. Il a été élaboré sur la base des recommandations et propositions formulées par quatre conférences théoriques et pratiques organisées aux fins de l'examen des problèmes dont les hommes et les femmes souffrent actuellement en Mongolie. De même, en 2002, on a organisé un forum national sur le rôle des femmes en matière de développement auquel des représentants des autorités centrales et locales, des organisations non gouvernementales et scientifiques, des médias, du secteur privé et des organisations internationales, dont de nombreuses femmes, ont examiné le projet de programme national de promotion de l'égalité des sexes.

Le programme est en cinq parties : *l'égalité des sexes dans les relations familiales, l'égalité des sexes dans les relations économiques, l'égalité des sexes en matière de développement rural, l'égalité des sexes au niveau de la prise de décisions, et le mécanisme national et la participation de la société civile*. Chaque partie inclut les 12 domaines critiques du Programme d'action de Beijing. Le programme doit être exécuté en cinq étapes d'ici à 2015 (première étape : 2003-2004, deuxième étape : 2005-2008, troisième étape : 2009-2012 et quatrième étape de 2013-2015).

Conformément au programme, les activités conduites durant chaque étape sont évaluées et les activités de l'étape suivante sont définies en détail et approuvées par le Gouvernement. Les résultats de la première étape ont été évalués en 2004. Le projet de plan de travail de la deuxième étape a été examiné à l'occasion d'un

⁵ Extrait d'un discours prononcé par M. Shi Batbayar, Ministre de la protection sociale et du travail à l'occasion du forum « Égalité des sexes et développement ».

séminaire de planification stratégique. De même, une réunion de consultation sur les activités de la deuxième étape a été organisée à l'échelle du pays en 2005. Le plan de travail de la deuxième étape a été examiné et approuvé par le Gouvernement en janvier 2006.

Le Gouvernement a considéré que la création d'un mécanisme national chargé des questions concernant l'égalité des sexes et travaillant avec la participation de la société civile pourrait jouer un rôle important dans l'application des politiques et la prise de décisions en matière d'égalité et s'est employé à perfectionner un tel mécanisme. Le Conseil national sur l'égalité des sexes créé en 2001 et dirigé par le Vice-président du Conseil des ministres n'était pas un mécanisme approprié pour intégrer une perspective sexospécifique dans les différents politiques, programmes et plans sectoriels et coordonner les activités menées dans le cadre du programme national de promotion de l'égalité des sexes. Par conséquent, en 2005, le Gouvernement a créé la Commission nationale sur l'égalité des sexes dirigés par le Premier ministre. La Commission est un organe consultatif national chargé intégrer une perspective sexospécifique. Elle a pour fonction d'élaborer et d'appliquer la politique de l'État dans ce domaine, de soutenir les initiatives des organes officiels, des organisations de la société civile et des particuliers en ce qui concerne l'évaluation des résultats, et de coopérer avec les organisations internationales et les donateurs et de coordonner leurs activités.

En plus du programme national de promotion de l'égalité des sexes, le Parlement mongol a adopté en 2003 une politique nationale de développement de la famille, un programme national de défense des droits de l'homme, une politique nationale de développement de la population et il a défini des objectifs du Millénaire pour le développement pour la Mongolie à réaliser pendant la période 2005-2015. Ces instruments gouvernent les activités destinées à garantir l'égalité des sexes dans les relations familiales et dans le processus de développement.

Les dernières années, les organisations de la société civile ont joué un rôle de plus en plus actif dans la vie sociale, économique et politique de la Mongolie. On a créé de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Leur influence sur la politique et les décisions du Gouvernement et l'appui qu'elles apportent à l'application de ses politiques et de ses décisions ont augmenté sensiblement. L'une des formes les plus populaires de participation de la société civile, c'est leur participation à l'élaboration des documents de politique générale et leur participation à des groupes de travail qui conduisent des recherches dans ce domaine et font connaître leur avis. La forte participation des femmes aux travaux de recherche et d'analyse leur donne des plus grandes possibilités en ce qui concerne l'incorporation de leurs vues lors de l'élaboration des programmes et plans de développement et l'évaluation de leurs résultats. À la différence des organisations non gouvernementales, la participation du secteur privé dans l'élaboration et l'exécution des politiques et programmes de développement social est insuffisante. La participation active des représentants du secteur privé et des milieux d'affaires qui ont connu un essor spectaculaire les dernières années, est devenu un objectif majeur. À l'heure actuelle, les organismes officiels et les organisations non gouvernementales n'ont pas les moyens d'incorporer pleinement une perspective sexospécifique et les besoins stratégiques des hommes et des femmes dans les politiques et programmes économiques et sociaux et de conduire des analyses sexospécifiques.

Il est tout à fait indispensable de faire connaître les traités et conventions internationaux concernant les droits de l'homme et les résolutions adoptées par les conférences internationales concernant les femmes, ainsi que les lois, politiques et programmes nationaux, et de militer en faveur de leur mise en œuvre. Le Protocole facultatif à la Convention, ratifié par le Parlement en 2001, et les objectifs du Millénaire pour le développement de la Mongolie adoptés par le Parlement en 2005, ont fait l'objet d'une vaste publicité. Par exemple, le Gouvernement a adopté un plan triennal spécial pour l'application de la Convention. Dans le cadre de ce plan, on a organisé un atelier spécial consacré à l'élaboration du rapport sur l'application de la Convention à l'intention des représentants des organismes officiels et des organisations non gouvernementales, des universitaires et, en particulier, des fonctionnaires afin d'améliorer leurs connaissances dans ce domaine et d'accroître leur capacité en ce qui concerne la supervision et l'évaluation de l'application des traités et conventions relatifs aux droits des femmes et la présentation des rapports connexes. La participation de représentants du Comité d'action internationale pour la promotion de la femme pour l'Asie et le Pacifique a joué un rôle majeur dans la coordination de l'application de la Convention dans le pays avec les efforts des organisations internationales en faveur de l'observation des droits fondamentaux et des droits des femmes en particulier.

En outre, la Mongolie a commencé à organiser des campagnes de publicité à l'occasion de la célébration, entre autres, de la Journée mondiale de la population, des 16 journées d'actions concernant la violence à l'encontre des femmes, la Journée internationale pour la protection des droits des femmes et de la Journée de la famille. Des manifestations importantes ont été organisées à l'occasion des 20^e et 25^e anniversaires de l'accession de la Mongolie à la Convention. Les informations concernant l'application de la Convention ont été diffusées par les médias et sous forme de brochures, on a organisé des débats et des réunions et des organisations non gouvernementales nationales et internationales ont diffusé des informations dans les médias destinés à la jeunesse. Ces mesures ont permis de faire mieux connaître et de faire comprendre la Convention parmi toutes les organisations et tous les fonctionnaires qui travaillaient dans le domaine de l'égalité des sexes et de la famille.

Troisième partie

Participation des femmes au développement social

3.1. Activités destinées à garantir l'exercice du droit à l'éducation

Pendant les années où la Mongolie se développait conformant aux principes du socialisme, le Gouvernement accordait une grande attention à la participation de la population à l'éducation, à la scolarisation de tous les enfants d'âge scolaire et à l'organisation d'une éducation appropriée. On prenait des mesures concrètes à cet égard qui tenait compte des stades de développement du pays. Grâce à ces efforts, les niveaux d'alphabétisation et d'instruction de la population étaient élevés par rapport à la situation mondiale, ce qui représentait une réalisation importante dans l'histoire du pays. Un examen comparatif des données du recensement de la population révèle que le pourcentage de femmes âgées de 15 ans et plus ayant fait des études supérieures a augmenté en 2000 de 4,2 % par rapport 1979 et de 2 % par rapport à 1989 et était identique à celui des hommes. Cela montre que le taux de masculinité de la population ayant une instruction supérieure a baissé rapidement, c'est-à-dire de 37,5 %.

Tableau 4

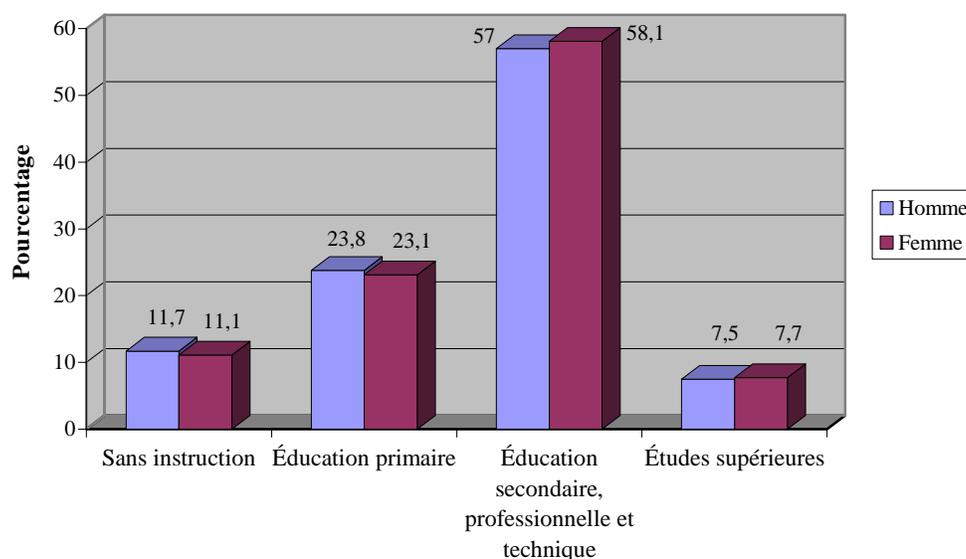
Niveau d'instruction des adultes (données des recensements de la population de 1979, 1989 et 2000)

	<i>Analphabètes</i>	<i>Alphabétisés</i>	<i>Primaire</i>	<i>Secondaire incomplète</i>	<i>Secondaire Complète</i>	<i>Diplôme</i>	<i>Grade universitaire</i>
1979							
Total	7,3	11,4	29	28,4	9,8	7,9	6,2
Homme	3,9	11,6	28,8	32,5	9,2	6,6	7,4
Femme	10,6	11,3	29,1	24,3	10,4	9,3	5
1989							
Total	3,5	6	20,5	33,9	18,1	9,6	8,5
Homme	1,8	5	19,7	38,8	17,6	7,4	9,8
Femme	5,1	7	21,4	29	18,6	11,7	7,2
2000							
Total	2,2	3,2	16,4	30,1	29,7	9,2	9,2
Homme	2	3,1	17	34	27,8	6,9	9,2
Femme	2,5	3,4	15,8	26,2	31,6	11,3	9,2

Source : Bureau national de statistique, recensement de la population et de l'habitation 2000, éducation et alphabétisation, Ulaanbaatar.

Comme le montrent les données du recensement de la population et de l'habitation de 2000, les niveaux d'instruction de l'ensemble des hommes et des femmes sont analogues à tous égards (voir diagramme 1 ci-après)

Diagramme 1
Niveau d'instruction de la population, par sexe



Source : Bureau national de statistique, recensement de la population et de l'habitation 2000, éducation et alphabétisation, Ulaanbaatar.

D'après les résultats du recensement, 97,8 % de la population mongole âgée de 15 ans est alphabétisée, 98 % des hommes et 97,5 % des femmes. Conformément à la méthodologie acceptée sur le plan international, le pourcentage des personnes âgées de 15 ans et plus alphabétisées dans l'ensemble de la population est exprimé sous forme d'un taux d'alphabétisation.

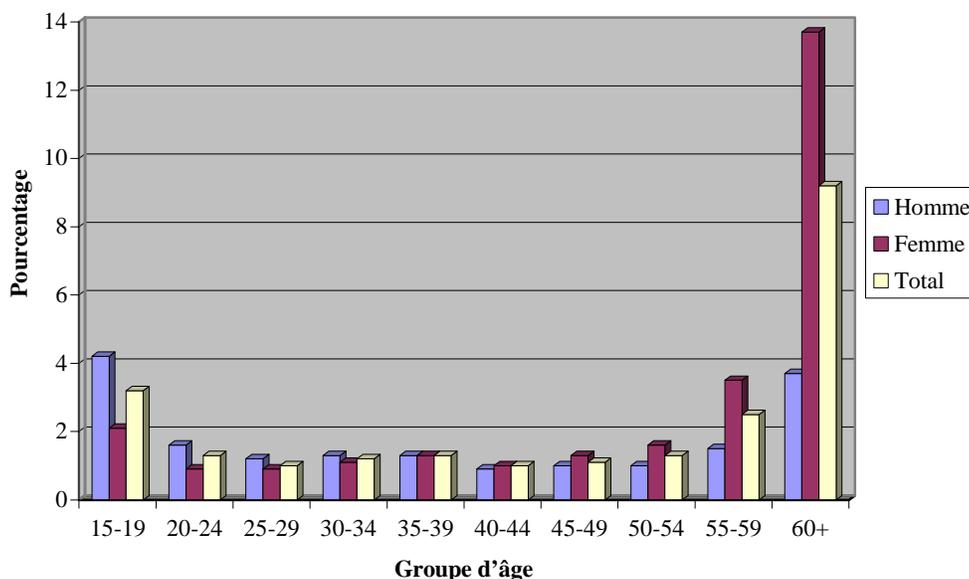
Tableau 5
Taux d'alphabétisation des adultes

Année	Taux d'alphabétisation		
	Total	Homme	Femme
1956	70,3	80,7	60,2
1963	70,1	79,0	61,2
1969	79,1	87,2	72,3
1979	92,1	96,0	88,2
1989	96,5	98,2	94,9
2000	97,8	98,0	97,5

Source : Bureau national de statistique, recensement de la population et de l'habitation 2000, éducation et alphabétisation, Ulaanbaatar.

Le pourcentage des hommes et des femmes adultes analphabètes n'est pas très différent (2,0 % et 2,5 % respectivement), ce pourcentage étant de 2,2 % pour l'ensemble de la population (34,011 personnes⁶). Toutefois, les statistiques ventilées par groupe d'âge montrent que parmi les jeunes, le taux d'alphabétisation des hommes est supérieur à celui des femmes (voir diagramme 2).

Diagramme 2
Analphabètes, par groupe d'âge



Source : Recensement de la population, 2000.

De 1989 à 2000, le nombre de personnes âgées de 15 à 19 ans a augmenté de 2,2 %. 4,2 % ou 8400 personnes appartenant à ce groupe étaient analphabètes, dont 66,7 % de garçons et 33,3 % des filles. Cette différence résulte du fait que les garçons sont plus nombreux que les filles à abandonner l'école. Toutefois, alors qu'en 1989, 1,8 % des jeunes âgés de 20 à 29 ans étaient analphabètes, ce pourcentage a atteint 2,3 % en 2000. 5300 personnes étaient analphabètes, dont 39,6 % de femmes et 60,4 % d'hommes.

En examinant la distribution des analphabètes par sexe, on observe une différence notable entre les zones urbaines et rurales. Alors que dans les zones rurales le pourcentage des analphabètes masculins, enfants et adultes, est supérieur à celui des femmes et des filles analphabètes, dans les zones urbaines on n'observe guère de différence entre les sexes. Cela peut être attribué au fait que les garçons appartenant à des familles d'éleveurs abandonnent l'école prématurément pour aider les parents. Parmi la population urbaine, il n'existe aucun facteur de cette nature, par conséquent, il n'y a pas de grande différence entre les sexes.

⁶ Recensement de la population et de l'habitation, Ulaanbaatar, 2000.

S'agissant de l'éducation extrascolaire, il existe des cours d'alphabétisation et d'éducation complémentaires, ainsi que des cours de formation aux compétences pratiques, mais ces programmes ne sont pas conçus dans une optique sexospécifique. En d'autres termes, seule l'éducation formelle incorpore des aspects sexospécifiques. Par conséquent, dans un proche avenir, il est important d'organiser l'enseignement des questions concernant l'égalité des sexes pour la population en général, en particulier les enfants et les adolescents qui ont abandonné l'école et les adultes ayant un faible niveau d'instruction.

Tableau 6
Nombre de personnes suivant des cours d'éducation extrascolaire

	<i>Cours d'alphabétisation</i>			<i>Cours destinés à améliorer le niveau d'instruction</i>		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Nombre de personnes	7 820	6 800	7 632	179 999	167 830	171 374

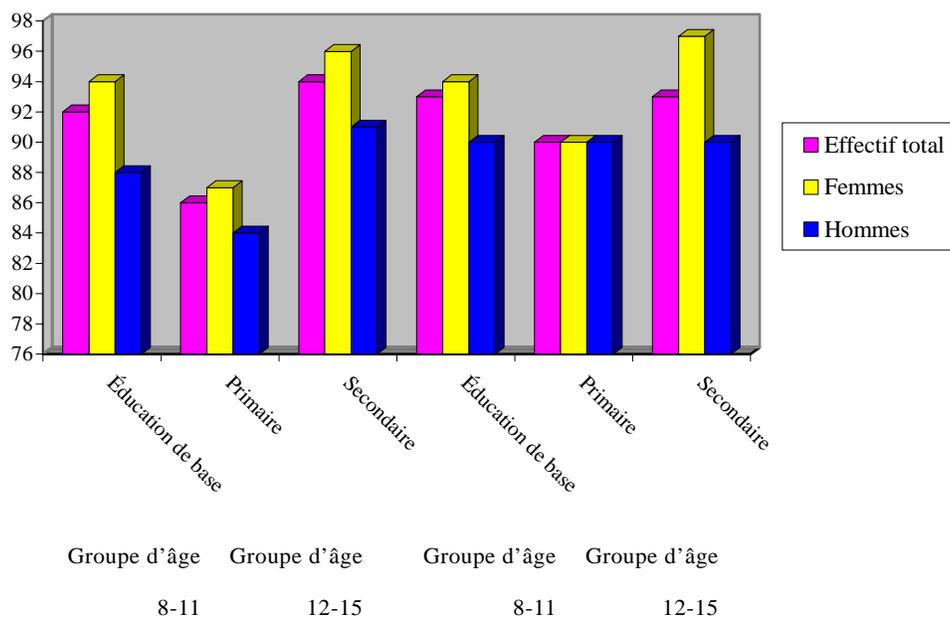
Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture

Les diagrammes et tableaux ci-après illustrent l'exercice par les femmes de leur droit à l'éducation.

Enseignement général

Diagramme 3

Taux de scolarisation dans les établissements de l'enseignement général, par sexe; années scolaires 2003/2004 et 2004/2005



Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Tableau 7
Nombre d'élèves inscrits dans les établissements de l'enseignement général, par sexe

2003-2004			2004-2005			2005-2006		
Total	Filles	Garçons	Total	Filles	Garçons	Total	Filles	Garçons
537 398	276 200	261 198	557 346	285 761	271 585	556 876	285 128	271 748

Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Comme le montrent le diagramme et le tableau ci-dessus, un très grand nombre d'élèves sont inscrits dans les établissements de l'enseignement général, mais le nombre d'enfants abandonnant l'école n'est pas en train de baisser.

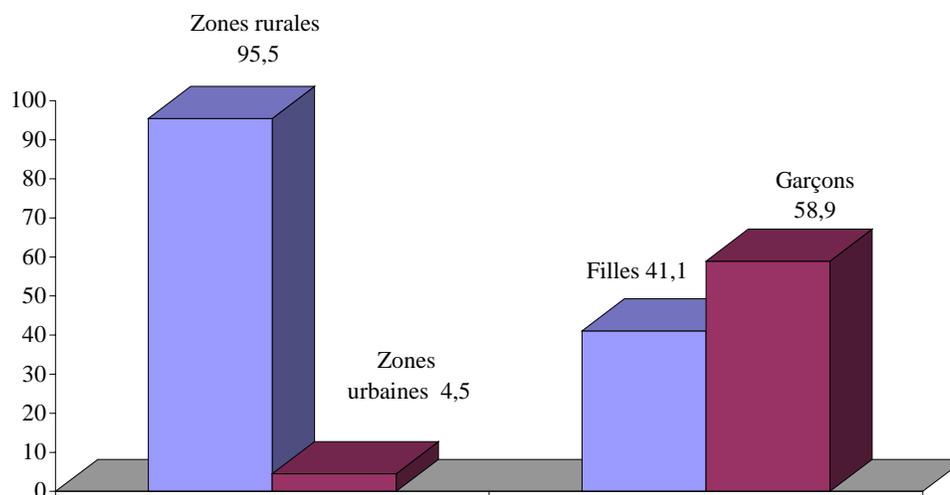
Tableau 8
Nombre d'élèves abandonnant l'enseignement général (années scolaires 2003/2004, 2004/2005, 2005/2006)

2003-2004		2004-2005		2005-2006	
Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
11 953	2,1	10 770	1,9	9 032	1,6

Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Les filles sont moins nombreuses que les garçons à abandonner l'école.

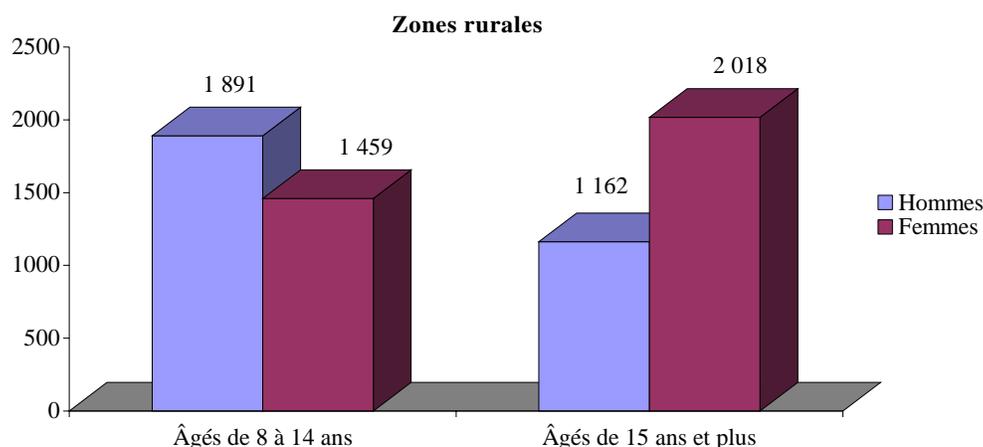
Diagramme 4
Pourcentage d'élèves abandonnant l'école, par zone et par sexe (11 253 enfants en l'année scolaire 2002/2003)



Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Les statistiques relatives à l'éducation complémentaire des enfants et des adolescents qui ont abandonné l'école révèlent une différence notable entre les sexes. La majorité des personnes suivant des programmes d'éducation primaire sont des enfants âgés de 8 à 14 ans, alors que la majorité des enfants âgés de plus de 15 ans suivent un enseignement non scolarisé. Le pourcentage d'enfants suivant l'enseignement primaire a augmenté, ce qui est un signe positif. Il faut s'employer à fournir des services d'éducation non scolarisée aux hommes âgés de plus de 15 ans qui ont abandonné l'école depuis longtemps.

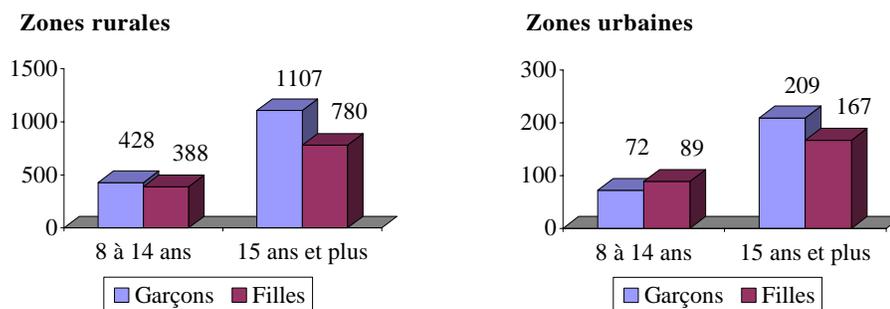
Diagramme 5
Participation à l'éducation primaire complémentaire, par sexe



Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Bien qu'il n'existe pas de différence notable entre les garçons et les filles âgées de 8 à 14 ans qui suivent des programmes d'éducation non scolarisée, le pourcentage plus élevé d'hommes parmi les adultes montrent que le taux d'abandon des filles a baissé.

Diagramme 6
Participation à des programmes complémentaires d'éducation de base, par zones et par sexe



Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture

L'examen des 11 953 enfants qui ont abandonné l'école montre que cet abandon s'explique par des raisons comme des conditions de vie difficiles, l'absence du désir de poursuivre les études ou par le passage à l'emploi. Dans certains cas, il n'y a pas de raison particulière. Pour 2 515 enfants, (dont 1 039 filles), la raison résidait dans des conditions de vie difficiles, 1 932 enfants (dont 725 filles) ne souhaitaient pas poursuivre des études, 3 235 enfants (dont 1 307 filles) ont pris un emploi et pour 4 371 enfants (dont 1 837 et filles) il n'existait pas de raison particulière.

Formation professionnelle

Tableau 9

Élèves fréquentant des centres de formation professionnelle, année scolaire 2005/2006

Type de formation	Nombre d'élèves	
	Total	Femmes
Formation professionnelle de base et intermédiaire	23 249	5 084
Formation professionnelle de base	22 015	10 156
Formation professionnelle intermédiaire	1 234	6 73
Formation professionnelle de base et intermédiaire dans des établissements publics	22 334	4 688
Formation professionnelle de base	21 100	4 015
Formation professionnelle intermédiaire	1 234	673
Formation professionnelle de base et intermédiaire dans des établissements non publics	915	396

Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Le fait que la majorité écrasante des élèves qui ont achevé la huitième année de l'enseignement général et qui se sont inscrits dans des centres de formation professionnelle sont masculins montre que les parents tiennent à ce que leurs filles aient un niveau d'instruction supérieur, alors qu'ils souhaitent que leurs fils obtiennent une formation professionnelle concrète en vue de trouver un emploi. Plus de 70 % des élèves des 9^e et 10^e années de l'enseignement général sont des filles. Par conséquent, la majorité écrasante des étudiants fréquentant des universités et des instituts sont des femmes, ce qui ressort nettement du tableau suivant :

Tableau 10
**Étudiants inscrits dans des établissements d'études supérieures,
 année universitaire 2004/2005**

Niveau	Nombre d'étudiants	
	Hommes	Femmes
Études supérieures avec diplôme	5 764	3 426
Licence	111 186	68 125
Maîtrise	5 084	3 409
Doctorat	1 790	1 089
Total	123 824	76 049

Source : Ministère de l'éducation, de la science et de la culture.

Composition du personnel des établissements d'éducation

Le taux de masculinité du personnel enseignant est un facteur qui se répercute dans une certaine mesure sur la répartition des élèves par sexe.

D'après une étude sur le personnel enseignant travaillant en contact direct avec les élèves, en l'année scolaire 2004/2005, 80,2 % du personnel de l'enseignement général, 63,2 % des enseignants des centres de formation professionnelle et 53,2 % des enseignants des établissements d'études supérieures étaient des femmes⁷.

Toutefois, dans les administrations scolaires, on observe une proportion inverse. Par exemple, 29,3 % des directeurs et doyens des établissements de l'enseignement général, 16,1 % des directeurs des centres éducationnels et culturels, 10 % des directeurs de centres de formation professionnelle et 15,5 % des réacteurs des universités et des instituts sont des femmes, alors que 40,8 à 61,6 % des directeurs adjoints et directeurs d'études dans les établissements d'études supérieures sont également des femmes.

Ces données montrent que la répartition des fonctions entre les hommes et femmes repose sur des stéréotypes sexistes qui caractérisent la vie de nomade de la population et se reflète dans les attitudes des jeunes à l'égard des sexes.

En 2003, le Ministre de l'éducation, de la science et la culture a créé un groupe indépendant chargé d'organiser des enquêtes sur l'équilibre entre les sexes dans le secteur de l'éducation et de formuler des recommandations de politique générale à l'intention des organisations qui élaborent et exécutent les politiques en matière d'éducation. Les études menées par le groupe en 2003-2005 sur les relations entre les sexes dans le domaine de l'éducation ont révélé que les différences entre les sexes et les besoins spécifiques des garçons et des filles ne sont pas prises en considération comme il se doit dans la construction et l'équipement des écoles et des jardins d'enfants, que les questions concernant l'égalité des sexes ne sont guère prises en considération dans les normes régissant l'enseignement général, que les livres scolaires incorporent des stéréotypes sexistes et que les inégalités risquent de s'aggraver dans la composition du corps enseignant et des élèves.

⁷ Ministère de l'éducation, de la science et de la culture, statistiques pour l'année scolaire 2004/2005.

Bien que la majorité écrasante des employés du secteur de l'éducation et des étudiants soient des femmes, l'environnement physique et psychologique du secteur de l'éducation ne leur est pas tout à fait favorable.

Certes, à l'heure actuelle les étudiants ont une vision assez différente du rôle des hommes et des femmes dans la vie sociale, notamment dans les relations familiales, mais les décideurs ont tendance à ne pas accepter des propositions formulées par des femmes.

De même, l'étude conduite par le groupe montre qu'il faut améliorer la qualité de l'éducation, la compétence des enseignants et l'accès à l'information et aux possibilités d'éducation dans les écoles rurales, car dans la pratique, la différence entre la qualité de l'éducation dispensée dans les zones urbaines et rurales est importante, bien que conformément à la loi, les garçons et les filles soient censés avoir droit à une éducation de qualité tant dans les villes que dans les campagnes. Par ailleurs, l'étude montre que les bénéficiaires des services d'éducation ont commencé à comprendre que non seulement les efforts de l'État, mais aussi les efforts des élèves eux-mêmes, et ceux de leurs parents et de leurs enseignants sont importants pour améliorer la qualité de l'éducation. En d'autres termes, ils comprennent désormais que la qualité de l'éducation est le résultat des efforts communs de toutes les parties concernées. Ainsi l'étude a-t-elle révélé un changement général d'attitude à l'égard de l'éducation.

Afin que les gens puissent comprendre comme il se doit les questions concernant l'égalité des sexes, on a publié des manuels à l'intention du public et on a organisé de vastes activités de sensibilisation avec la collaboration des médias, on a défini des méthodes pour la recherche sur les aspects sexospécifique de l'éducation et sur la création d'un environnement favorable aux études. Sur l'initiative du groupe susmentionné et sur recommandation de la commission parlementaire permanente de la politique sociale, depuis 2004, 16 heures d'enseignement portant sur la question des relations entre les sexes figurent au programme de formation des enseignants. De même, la formation du personnel enseignant et d'encadrement inclut depuis 2004 une méthodologie pour l'observation et l'analyse de la situation des sexes.

Alors que la question de la relation entre les sexes en matière d'éducation est une question d'intérêt international et pose des problèmes différents d'un pays à l'autre, les chercheurs et les organismes de recherche ainsi que les organismes de l'État mettent l'accent sur la situation des relations entre les sexes en Mongolie. Cette question intéresse également le Gouvernement. Depuis quelque temps, la plupart des études présentent des résultats ventilés par sexe, ce qui facilite d'évaluation des politiques et des activités en matière d'éducation et la planification des mesures futures.

Pour remédier aux inégalités existant dans le secteur de l'éducation en Mongolie, il faut prendre les mesures suivantes :

- Accroître les activités d'information, d'éducation et de communication concernant les questions relatives à l'égalité des sexes parmi la jeunesse;
- Améliorer les connaissances et les compétences des décideurs, planificateurs et agents d'exécution ainsi que des chercheurs et des enseignants aux fins de l'intégration d'une perspective sexospécifique dans les programmes d'études, livres scolaires et programmes de formation à tous les niveaux de l'éducation.

- Se prévaloir de l'expérience et de la pratique des pays où l'égalité des sexes en matière d'éducation est assurée et échanger des informations avec ces pays;
- Promouvoir la participation active de la population locale en intégrant la notion de l'égalité des sexes dans les aimags, les soums et les autres politiques de développement local en vue de créer des conditions favorables à l'instauration d'une éducation de qualité pour les filles et les garçons dans les zones rurales; et
- Renforcer la coopération entre enseignants, cadres administratifs, parents et communautés en vue d'impartir une éducation complémentaire aux filles et aux garçons qui ont abandonné l'école.

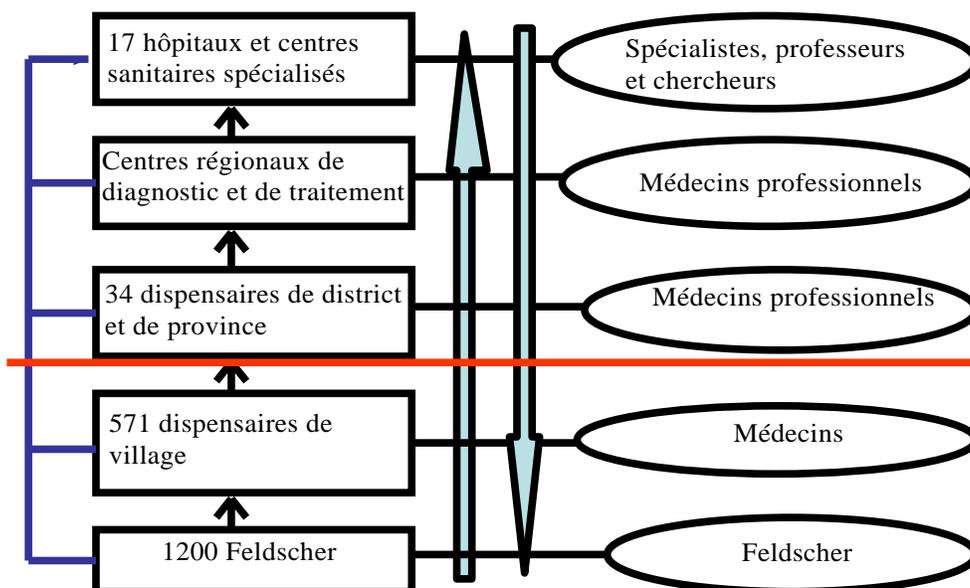
3.2. Protéger la santé des femmes et garantir leurs droits en matière de procréation

La structure des établissements sanitaires est alignée sur le découpage administratif de la Mongolie, et les services sanitaires comprennent trois niveaux (voir diagramme 7).

Au niveau des services de santé primaire, les médecins fournissent des services médicaux et des services connexes aux ménages et aux villages, y compris des services obstétricaux et des services prénataux et postnataux aux femmes en bonne santé dont la grossesse ne pose pas de risque, ainsi que des services de planification familiale. Ils donnent des conseils et organisent le transfert des femmes dont la grossesse présente des risques et des complications à l'hôpital ou centre sanitaire de district ou au centre médical de province et de ville.

Entre 40 et 60 % des femmes qui accouchent dans les centres régionaux de diagnostic et de traitement et dans les maternités provinciales viennent des villages à la recherche d'une assistance professionnelle de niveau plus élevé. Le centre de recherche maternelle et infantile fournit des services spécialisés aux mères dont la grossesse présente des risques élevés ou dont l'accouchement entraîne des complications ainsi qu'à leurs nourrissons et organise des activités de formation et de recherche.

Diagramme 7
Niveaux de l'assistance médicale



La Mongolie compte 27 médecins et 57,2 autres professionnels sanitaires pour 10 000 personnes, et 83,6 % du personnel sanitaire sont des femmes. Toutefois, elles sont sous-représentées parmi les décideurs, car elles ne sont que 16,2 % parmi les chefs des départements sanitaires de province et les directeurs de dispensaires.

Le personnel sanitaire travaillant dans les établissements ruraux est deux fois moins nombreux que celui qui travaille dans les villes. L'urbanisation récente a abouti à la concentration de la majorité des organisations sanitaires, du personnel, des équipements et des ressources financières connexes dans les zones urbaines, et la plupart des personnes vivant dans les districts extérieurs des villes et dans les campagnes n'ont pas accès à la même gamme de services de qualité.

Bien que la loi garantisse à tous les citoyens le droit de choisir leur hôpital et leur médecin, dans la pratique, ce choix dépend du domicile, du type de maladie et du paiement par le fonds de l'assurance-maladie. Au besoin, ils peuvent être transférés, sur recommandation, à un hôpital de niveau supérieur, mais cela prend du temps. Cela constitue une violation du droit à la protection de la santé. Il faut remédier à cette insuffisance en vue d'améliorer la qualité du traitement et des services et d'encourager la concurrence entre les hôpitaux.

On est en train de privatiser les services de santé conformément à des contrats de gestion dans le cadre du programme global de privatisation des entreprises de l'État en vue de renforcer la participation du secteur privé dans les services de santé, de modifier leur structure et leur organisation, d'utiliser les ressources de manière efficace, d'accroître les possibilités d'investissement et d'améliorer l'accès aux services de santé⁸. La privatisation des dispensaires de village qui fournissent les premiers secours sur la base de contrats de gestion a déjà commencé, mais les résultats attendus demeurent difficiles à atteindre, ce qui tient à plusieurs facteurs : les provinces ne conduisent pas la privatisation conformément à leurs besoins et conditions concrets, les administrations provinciales ne respectent pas leurs obligations financières, la préparation de la privatisation dans les provinces était insuffisante, les participants à la privatisation des services de santé et les parties intéressées ne disposent pas d'une information suffisante et la formation du personnel laisse à désirer⁹. 29,8 % des services de santé sont publics et 70,2 % sont privés.

Il faut que les services médicaux passent d'une approche fondée sur les intérêts du prestataire de soins à une approche axée sur les besoins des malades et sur la prévention des maladies infectieuses et non infectieuses et des accidents parmi les groupes vulnérables. La nécessité qu'il y a à fournir aux mères et aux enfants des soins et une nutrition de qualité a été reconnue comme un domaine du secteur de santé qui exige une attention spéciale. La transition devrait procéder de manière à garantir que des soins financés par l'État, y compris certains services à faible coût, fassent partie d'un ensemble de services de santé primaire complémentaires¹⁰.

Les salaires représentent 45 % des dépenses budgétaires du secteur de santé, les charges (électricité, etc.) 17 %, les médicaments 16 %, les biens et services 8 %, la nourriture 5 %, les dépenses d'équipement 5 % et le transport et les

⁸ *Privatisation du secteur social, réforme et privatisation du secteur sanitaire, 2004.*

⁹ *Privatisation du secteur social, réforme et privatisation du secteur sanitaire, 2004.*

¹⁰ Plan directeur du secteur sanitaire.

communications 4 %. La majeure partie des fonds affectés à ce secteur est dépensée dans les établissements sanitaires urbains qui fournissent les services les plus sophistiqués¹¹.

Le Gouvernement tient compte du fait que les groupes pauvres et vulnérables n'ont pas un accès suffisant aux services de santé¹². On a modifié la loi relative à l'assurance-maladie afin d'améliorer l'accès des groupes vulnérables aux soins de santé grâce à l'assurance-maladie. L'amendement vise à baser le système d'assurance-maladie sur les ménages et non sur les personnes, ce qui permet aux personnes pauvres et extrêmement pauvres d'être couvertes par l'assurance, les primes étant versées par le Gouvernement. Les groupes sociaux vulnérables y compris les personnes âgées et les personnes handicapées ont un meilleur accès aux services tels que les médicaments gratuits ou à prix réduit, les soins à domicile, les soins infirmiers, y compris les soins infirmiers fournis pendant la journée¹³ au centre de gérontologie.

L'un des principaux changements survenus dans ce domaine dans le cadre de l'exécution du programme de développement du secteur sanitaire financé par un prêt de la Banque asiatique de développement consenti à des conditions avantageuses réside dans le fait que les dispensaires servant les ménages peuvent fonctionner indépendamment et sont situés à proximité de la clientèle cible. Ces dispensaires fonctionnent selon le principe du financement par contrat, les dépenses étant calculées par habitant. Ce calcul a été effectué pour les nourrissons âgés de moins d'un an et les enfants de 1 à 15 ans, alors que les femmes âgées de 16 à 49 ans et les personnes de plus de 60 ans sont répartis selon qu'ils vivent dans des conditions normales ou dans des conditions pauvres, et, s'agissant de ces dernières, les dépenses sont supérieures de 7 à 18 % à celles qui correspondent au groupe d'âge correspondant.

Les enfants de moins de 15 ans constituent 32,4 % de la population mongole et les femmes âgées de 15 à 40 ans 28,3 %. L'espérance de vie moyenne à la naissance a atteint 63,5 %, 66,7 % pour les femmes et 60,8 % pour les hommes. Le taux de natalité et de 17,7 pour 1000 habitants, le taux de croissance démographique est de 11,63 % et le taux de mortalité de 6,07 %¹⁴.

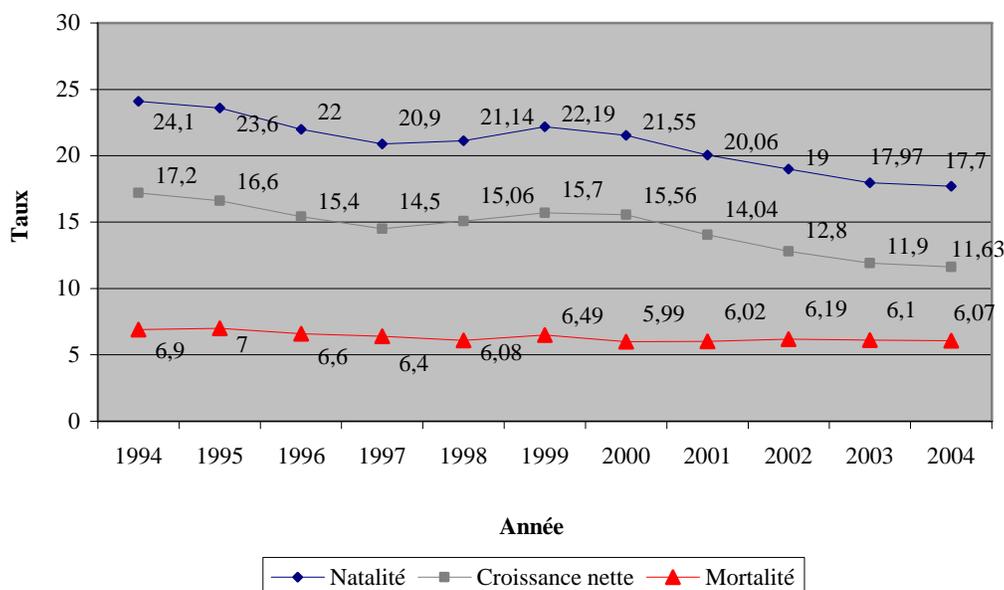
¹¹ Rapport sur le développement humain de la Mongolie, 2003.

¹² Plan directeur du secteur sanitaire.

¹³ Rapport sur l'exécution du Plan d'action du Gouvernement, 2004.

¹⁴ Plan directeur du secteur sanitaire.

Diagramme 8
Taux de natalité, de croissance nette et de mortalité



La politique de l'État concernant le développement de la population révisée et adoptée par le Parlement en 2004 vise à promouvoir la croissance démographique; elle encourage en particulier des accouchements à des intervalles de 2 ou 3 ans pour les femmes âgées de 20 à 39 ans; l'adoption de mesures globales destinées à réduire les grossesses non désirées, les avortements et leurs complications; à prévenir l'infection des femmes et des hommes en âge de procréer par des maladies transmissibles sexuellement et par le VIH et à les traiter, et à remettre en état et à développer les services de proximité¹⁵.

En Mongolie, la protection de la santé de la mère et de l'enfant jouit d'une attention constante de la part de l'État. Les mères et les enfants bénéficient de services sanitaires professionnels gratuits. Conformément aux dispositions du plan d'action du Gouvernement, la santé de la mère et de l'enfant fait l'objet d'une attention particulière, et on réduira la mortalité maternelle et infantile conformément aux objectifs du Millénaire pour le développement. Les services destinés à la mère et au nourrisson sont l'une des priorités de l'ensemble des services de santé de base conformément au plan directeur du secteur sanitaire pour la période 2005-2015. Toutefois, l'État est responsable uniquement pour les services concernant la grossesse et l'accouchement. Les autres services professionnels dépendent de la question de savoir si la femme participe à l'assurance-maladie, ce qui a un effet sur la mortalité maternelle causée par la grossesse et les maladies associées.

98,9 % des femmes enceintes bénéficient d'une supervision médicale, dont 80 % dès le premier stade de la grossesse¹⁶. Au moment du premier examen, 13,8 % des femmes enceintes souffrent d'anémie, mais sa fréquence a été réduite de 26,2 %

¹⁵ Politique de l'État concernant le développement de la population.

¹⁶ Statistiques sanitaires, 2004.

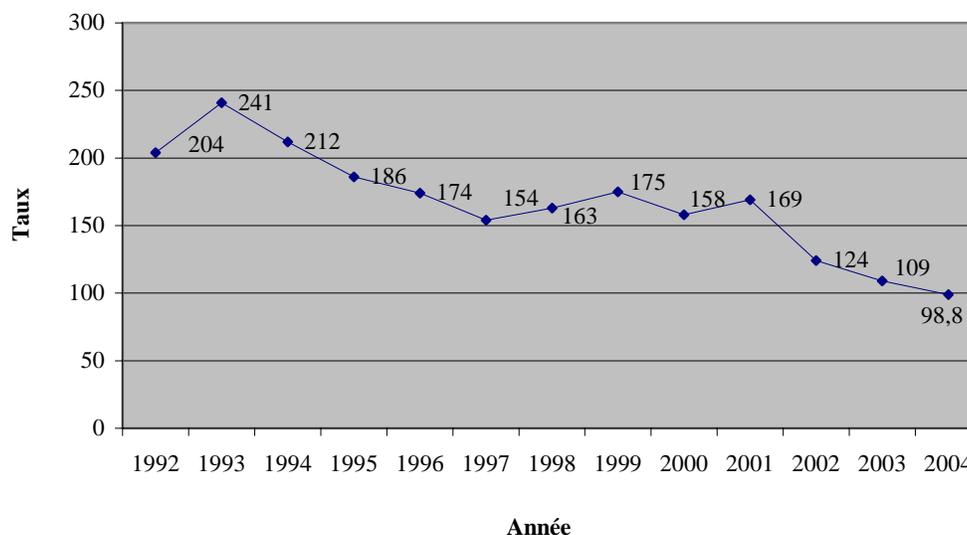
depuis 2000¹⁷. 70,7 % des femmes enceintes consomment des suppléments de fer uniquement aux derniers stades de la grossesse, ce qui rend la réduction de l'anémie plus difficile¹⁸.

La proportion de femmes accouchant dans les hôpitaux était de 94 % en 1998 et de 98,9 % en 2005. L'exécution efficace du programme national de santé procréative et de la stratégie de réduction de la mortalité maternelle a permis d'améliorer les indicateurs de santé procréative.

Les activités suivantes, conduites par l'État avec le soutien d'organisations non gouvernementales et d'organisations internationales, ont eu une incidence positive sur la réduction de la mortalité maternelle : la création de conditions favorables grâce au soutien des décideurs; l'application des directives gouvernant les traitements en vue d'améliorer les services de santé procréative; l'orientation des femmes enceintes à haut risque vers des services professionnels cliniques dès les premiers stades de la grossesse; l'amélioration des connaissances et de la compétence des médecins généralistes, gynécologues, obstétriciens et autres; la fourniture des médicaments et des équipements hospitaliers les plus importants; l'amélioration des connaissances de la population en matière de santé procréative, en particulier des adolescents et des hommes. Par exemple, on a décerné une distinction à une maternité, on a choisi un gouverneur ami des mères, et on a élaboré et appliqué une directive gouvernant les services à domicile pour femmes enceintes.

Diagramme 9

Réduction de la mortalité maternelle 1992-2004
(pour 100,000 naissances vivantes)



¹⁷ Statistiques sanitaires, 2004.

¹⁸ Institut de santé sociale, 2004.

Le programme national de santé procréative a été révisé en 2005 et la stratégie de réduction de la mortalité maternelle pour la période 2005-2010 a été adoptée en 2005; son application a été opportune et a répondu aux besoins de la population.

Pendant les cinq dernières années, les hémorragies étaient la principale cause de la mortalité maternelle; toutefois, les trois dernières années, les troubles associés à la grossesse (28,9 %), la prééclampsie (20,7 %), les hémorragies (19,6 %) et la septicémie étaient les principales causes. Les troubles cardio-vasculaires (27,9 %) et la tuberculose (19,7 %) sont les principales causes de mortalité due à des troubles associés à la grossesse¹⁹.

45,2 % des cas de mortalité maternelle survenus entre 2000 et 2004 se sont produits chez des femmes rurales éleveuses, et 30 % chez des ménagères. 69,6 % des décès se sont produits dans les campagnes à une distance moyenne de 61,8 km de l'hôpital le plus proche. Cela montre que l'isolement, le type d'emploi et les conditions de vie dangereuses sont la principale menace pour la vie des futures mères.

Les décès prénatals – 28,0 pour 1000 naissances vivantes – ont une incidence négative sur la mortalité infantile²⁰, qui est plus élevée dans les zones rurales que dans les zones urbaines (22,5 et 18,1 respectivement pour 1000 naissances vivantes). Toutefois, ces chiffres signifient que la Mongolie atteindra les objectifs du Millénaire pour le développement concernant la réduction de la mortalité infantile. (Voir diagramme 10).

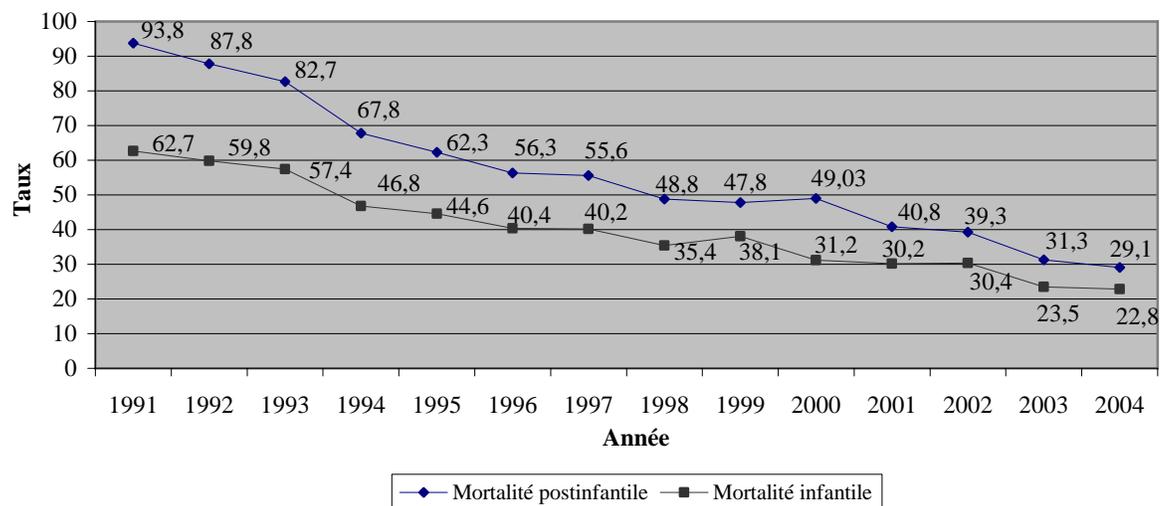
Grâce aux mesures de santé publique telles que la vaccination universelle, la mise en œuvre d'un programme complet de lutte contre la mortalité infantile et la promotion de l'allaitement maternel, la mortalité des enfants de moins de 5 ans ne cesse de baisser depuis 10 ans²¹, et en 2004, les taux de mortalité infantile et post-infantile (0-5 ans) étaient de 22,8 et de 29,1 respectivement.

¹⁹ État de la mortalité maternelle, 2001, 2002, 2003; Centre de recherches sur maternité et l'enfance.

²⁰ Enquête sur la santé procréative, Ulaanbaatar, 2003 ; Bureau national de statistiques, FNUAP.

²¹ Secteur de santé, 2003.

Diagramme 10
Taux de mortalité infantile et post-infantile, 1990-2003



La Mongolie dispose d'un système efficace fournissant des services à la mère et à l'enfant, le niveau d'instruction des mères est relativement élevé et il n'existe aucune tradition de discrimination entre enfants fondés sur le sexe, l'éducation, la santé et l'alimentation²².

D'après les résultats de l'enquête sur la santé procréative de 1998, 9 % des filles âgées de 19 à 15 ans ont eu un enfant, mais cette proportion est tombée à 7 % en 2003. Elle était de 5,7 % dans les zones urbaines et de 12,9 % dans les zones rurales en 1998 et elle est tombée à 4,6 et 11,6 % respectivement en 2003²³.

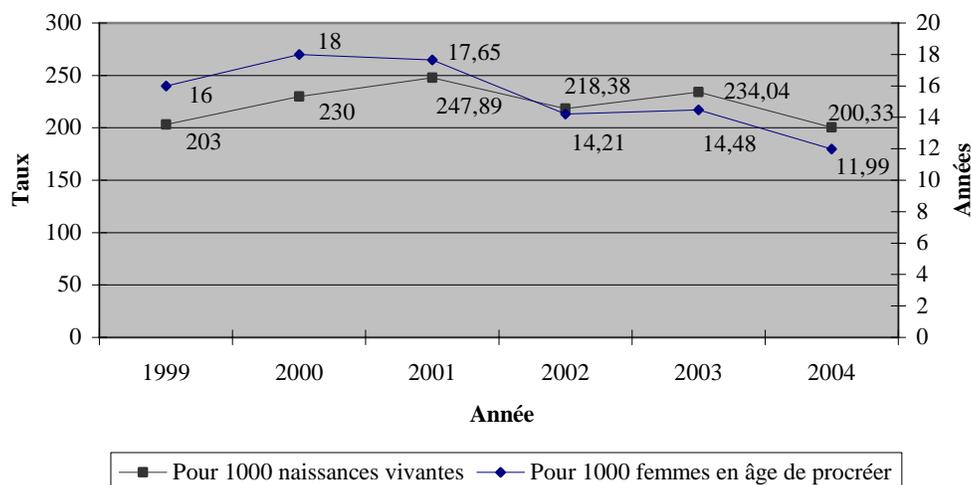
Conformément aux statistiques sanitaires de 2004, on a enregistré 200 avortements pour 1000 naissances vivantes et 12 avortements pour 1000 femmes en âge de procréer²⁴ (voir diagramme 11).

²² Rapport national sur la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

²³ Statistiques sanitaires, 2004.

²⁴ Statistiques sanitaires, 2004.

Diagramme 11
Avortements 1999-2004



Sept pour cent des décès maternels survenus entre 2000 et 2004 étaient attribuables à des avortements et 54,5 % des décès étaient dus à aux complications d'avortements pratiqués dans de mauvaises conditions²⁵. D'après une enquête conduite en 2005 par les autorités de la santé publique parmi 900 femmes qui se sont fait avorter, 50,4 % ont subi des avortements répétés. Un tiers de ces dernières n'ont jamais eu recours à la contraception. 37,8 % des femmes qui se sont fait avorter ont dit l'avoir fait pour des raisons économiques, 21,9 % pour continuer leurs études et 17,0 % avaient de jeunes enfants. La majorité des avortements ont lieu dans des hôpitaux privés, mais l'information concernant les avortements est incomplète et ceux-ci ne sont pas toujours enregistrés²⁶. Il ne faut pas oublier que les avortements ont augmenté parmi les femmes célibataires, en particulier les filles qui n'ont guère la possibilité de bénéficier de services de planification familiale²⁷. Par conséquent, en coopération avec des organisations internationales et des ONG, le Gouvernement s'emploie à élaborer des directives qui fixent des normes pour les méthodes d'avortements sans risque, à améliorer la qualité de l'assistance sociopsychologique avant et après l'avortement, à garantir que les avortements pratiqués dans les hôpitaux privés sont reflétés dans les statistiques sanitaires, et à diffuser librement les méthodes de planification familiale et la distribution sociale de contraceptifs par le personnel des services de santé primaire.

Les connaissances de la population en matière de planification familiale et la satisfaction de leurs besoins correspondants s'améliorent chaque année et par rapport à l'enquête sur la santé procréative de 1998, l'utilisation des méthodes modernes de contraception est passée de 33 % à 45 %, alors que la participation des hommes à la planification familiale a également augmenté. 62 % des femmes

²⁵ Les causes de la mortalité maternelle, BasD, Centre de recherches sur la maternité et l'enfance, 2006.

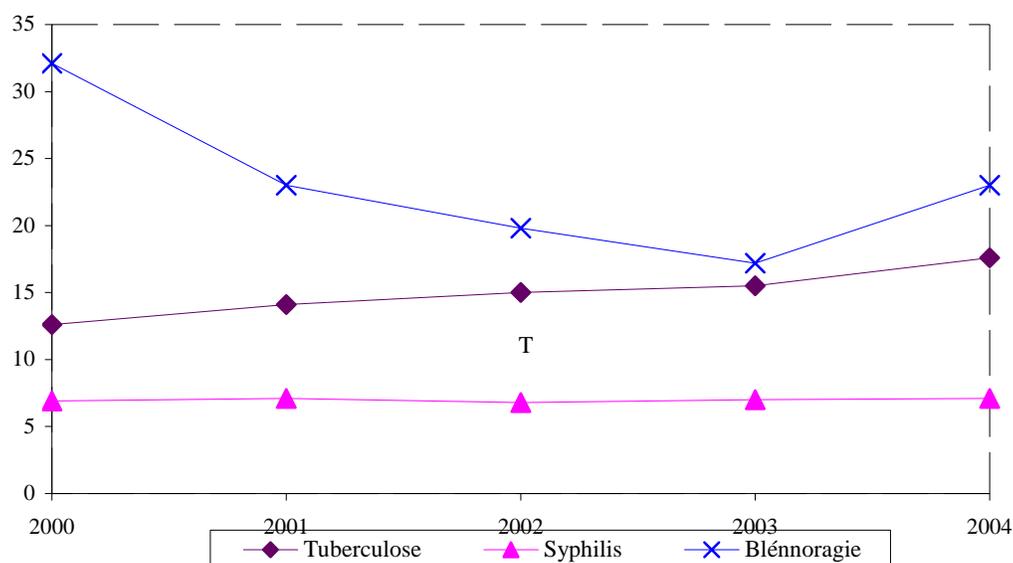
²⁶ Statistiques sanitaires, 2004.

²⁷ Évaluation de la stratégie d'amélioration de la qualité des services en matière d'avortement et de planification familiale et de prévention d'avortements répétés.

mariées utilisent une méthode de contraception. L'enquête a révélé que l'utilisation de la contraception est relativement élevée parmi les femmes rurales. Parmi les méthodes modernes, le stérilet, la pilule et le préservatif sont les plus populaires et 72 % des femmes en sont approvisionnées gratuitement. Toutefois, il faut toujours identifier des besoins de planification familiale non satisfaits et cibler les familles correspondantes. Les femmes vulnérables et pauvres n'ont pas recours à une méthode efficace de planification familiale et meurent à la suite de la grossesse ou des complications de l'accouchement²⁸.

En 2004, les maladies transmissibles sexuellement représentaient 43,6 % des maladies infectieuses, dont 45,2 % la trichomonase, 41,8 % la blennorragie et 12,9 % la syphilis (voir diagramme 12)²⁹.

Diagramme 12

Distribution des maladies transmissibles sexuellement

Seize cas d'infection par le VIH ont été enregistrés depuis l'apparition du premier cas en 1992. Plusieurs facteurs contribuent au risque élevé de prolifération du VIH/sida : la population est relativement jeune, les maladies transmissibles sexuellement sont devenues plus fréquentes, le nombre de personnes participant à des migrations internes ne cesse d'augmenter, et le VIH/sida prolifère dans les pays voisins³⁰. Les maladies transmissibles sexuellement et la tuberculose représentent toujours une part importante des maladies infectieuses.

L'adoption de la loi relative à la santé mentale par le Parlement mongol en 2000 et l'exécution du programme national de santé mentale par le Gouvernement depuis 2002 ont créé des conditions favorables à l'amélioration de la santé mentale

²⁸ Les causes de la mortalité maternelle, BasD, Centre de recherches sur la maternité et l'enfance, 2006.

²⁹ Indicateurs de santé, 2004.

³⁰ Indicateurs de santé, 2004.

de la population et permettent de lui fournir des services de santé mentale de proximité.

Le vaste processus de réforme a provoqué l'effondrement du système de sécurité sociale égalitaire précédent et la perte d'emplois et de sécurité, ce qui s'est répercuté fortement sur la psychologie de la population qui avait l'habitude de la stabilité. En outre, les difficultés causées par la stagnation économique, la pauvreté et le chômage ont également eu un impact négatif sur des phénomènes sociaux comme le crime, l'alcoolisme, la violence et la prostitution et ont suscité des craintes et le risque de troubles mentaux parmi la population.

Quatre-vingt dix pour cent des dépenses publiques afférentes aux traitements et à la réadaptation des malades mentaux et des alcooliques concernent des services fournis à des personnes hospitalisées. On ne dispose pas de ressources humaines et professionnelles suffisantes pour organiser des services de santé mentale de proximité. Cela montre qu'il faut prendre les mesures suivantes : créer des services de santé mentale de proximité et collectifs; accorder une attention spéciale aux mesures destinées à prévenir des troubles mentaux et des troubles du comportement; réduire et éliminer les facteurs sociaux défavorables qui se répercutent sur la santé mentale de la population; améliorer la compétence des institutions et des professionnels; encourager la participation et le soutien du public et des donateurs aux activités de promotion de la santé mentale.

Les maladies cardiovasculaires, les cancers et les accidents, en particulier parmi les enfants, constituent un problème majeur de santé publique³¹. Conformément aux indicateurs de santé, en moyenne 47,2 % des décès se sont produits chez des personnes âgées de 55 ans ou davantage pendant les cinq dernières années. S'agissant des causes de ces décès, 45,1 % étaient attribuables à des maladies cardiovasculaires, 27,8 % des cancers, 7,5 % à des maladies des voies respiratoires, 6,5 % aux maladies de l'appareil digestif et 1,5 % par des accidents et d'autres causes extérieures³². Il faut examiner les activités traditionnelles organisées en faveur des personnes âgées comme les services de santé et de protection sociale, le versement des primes d'assurance-maladie et l'hospitalisation gratuite en vue d'orienter la politique vers la création d'un environnement où les personnes âgées peuvent mener une vie active et digne. Toute personne et tout membre d'une famille doivent protéger leur santé et celle des autres membres de la famille en fonction de l'âge et du sexe.

Étant donné les inégalités en matière de développement de l'infrastructure et les insuffisances du réseau routier, il est difficile d'améliorer l'accès aux services de santé, en particulier en ce qui concerne les soins obstétricaux d'urgence fournis en temps utile. Certains facteurs comme les attitudes traditionnelles, le manque de moyens financiers et l'absence d'une coordination intersectorielle, ainsi que les inégalités quant au soutien et à la participation de la part des organismes officiels et des organisations non gouvernementales sont préjudiciables à la santé de la mère. Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement concernant la mortalité maternelle et infantile, il faut mettre en œuvre la stratégie suivante :

³¹ Plan directeur du secteur sanitaire.

³² Programme sanitaire national pour les personnes âgées.

1. Renforcer la participation et le soutien de l'État, des ONG et des donateurs à l'égard des activités de santé procréative et de maternité sans risque et améliorer l'harmonisation et la coordination entre les secteurs;

2. Améliorer l'organisation et la gestion des services fournis à la mère et à l'enfant, et renforcer la capacité des ressources humaines;

3. Améliorer la qualité des services fournis à la mère et à l'enfant et l'accès à ces services en appliquant des normes internationales éprouvées adaptées aux conditions du pays;

4. Améliorer l'accès aux services de santé procréative et de maternité sans risque pour les groupes sociaux vulnérables vivant dans des zones isolées, les migrants et les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté;

5. Renforcer le soutien apporté par les collègues, membres de la famille, maris et autres personnes aux fins de la fourniture, en temps utile, des services nécessaires pour prévenir les complications de la grossesse, de l'accouchement et de la période postnatale.

3.3. Garantir aux femmes l'exercice du droit de participer à la vie politique, économique et sociale

La lutte contre la pauvreté des femmes

Les indicateurs du développement humain sont les principaux critères pour mesurer le progrès et le développement humain d'un pays. D'après les rapports mondiaux sur le développement humain, les indicateurs de la Mongolie étaient de 0,668 et de 0,679 en 2004 et 2005 respectivement, ce qui signifie qu'elle occupe une place médiane à cet égard. En 2004 et 2005, elle figurait respectivement à la 117^e et à la 114^e place sur 177 pays.

Le PIB par habitant, mesuré en termes de parité du pouvoir d'achat, était de 1 710 dollars en 2004 et de 1 850 dollars en 2005, nettement moins que la moyenne mondiale de 7 804 dollars³³.

Selon les estimations de la Banque mondiale, le PNB par habitant de la Mongolie était de 480 dollars en 2004 et de 514 dollars en 2005, par conséquent, elle fait partie des pays à faible revenu³⁴. Bien que ces indicateurs ne reflètent pas pleinement la consommation réelle des personnes et des ménages, par rapport à la moyenne mondiale, le niveau de vie moyen des Mongols est relativement faible.

36,1 % de la population, soit environ 900 000 personnes, vivent en dessous du seuil de pauvreté³⁵, ce qui veut dire que 36 sur 100 personnes n'ont pas un pouvoir d'achat suffisant pour acheter des produits de première nécessité alimentaires et autres et la pauvreté est très répandue. Les conclusions d'études exécutées en 1995 et 1998 ne sont pas comparables avec celles d'études plus récentes étant donné les différences de méthodologie; toutefois, en termes généraux, elles révèlent que la pauvreté n'a pas diminué depuis lors. D'autres indicateurs de la pauvreté tel que l'indice de l'ampleur de la pauvreté (11,0 %) et de la gravité de la pauvreté (4,7 %) révèlent l'existence d'inégalités entre les pauvres.

³³ Rapport mondial sur le développement humain, 2004 et 2005.

³⁴ Indicateurs du développement humain 2004.

³⁵ Étude de la mesure des niveaux de vie 2002/2003.

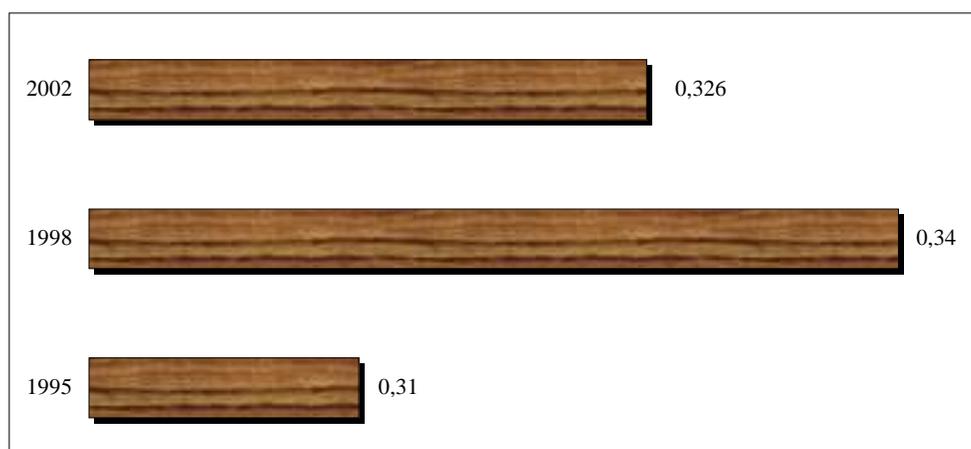
Tableau 11
Indicateurs de pauvreté (urbaine, rurale et moyennes, en pourcentage)

	<i>Incidence de la pauvreté PO</i>	<i>Ampleur de la pauvreté P1</i>	<i>Gravité de la pauvreté P2</i>
Urbaine	30,3	9,2	4,0
Rurale	43,4	13,2	5,6
Moyenne	36,1	11,0	4,7

Source : Enquête sur les niveaux de vie.

Conformément au coefficient de Ginni, l'indice des disparités de la consommation était de 0,329 en 2002-2003. La consommation des 20 % les plus aisés de la population était 5,5 fois supérieure à celle des 20 % les plus pauvres.

Diagramme 13
Coefficient de Gini pour 1995, 1998 et 2002/2003



Source : Enquête sur les niveaux de vie, Bureau national de statistiques 1995, 1998, LSMS, 2002/2003.

D'après les indicateurs concernant les objectifs du Millénaire pour le développement et les indicateurs du développement humain, les hommes et les femmes paraissent bénéficier du développement dans une égale mesure. L'indicateur du développement par sexe de la Mongolie était de 0,677 en 2005. L'indicateur de la participation des femmes mesure diverses variables pour déterminer la participation des hommes et des femmes aux domaines d'activité politiques et économiques.

Avec une valeur de 0,388 en 2005, l'indicateur de la participation des femmes montre que leur participation et leur autorité dans les domaines politique et social sont faibles.

À mesure que les conséquences de la transition se font sentir davantage, la société pose aux femmes des problèmes plus nombreux. Le nombre de femmes chefs de ménages pauvres est devenu l'indicateur le plus commun pour mesurer

l'insuffisance du revenu des femmes. Les femmes sont plus vulnérables au chômage et à la pauvreté, et la vie des femmes chefs de famille nombreuse est particulièrement difficile. Le nombre de femmes chefs de ménage qui doivent travailler pour nourrir les enfants a atteint 65,700 à la fin de 2004³⁶, il a augmenté 16,3 fois depuis 2000. Un cinquième d'entre elles ont entre trois et cinq enfants et un huitième ont cinq enfants et davantage. Parmi les pauvres, la part des pensionnés et des personnes recevant des allocations de sécurité sociale est élevée. Bien que ces allocations et ces pensions soient ajustées en fonction de l'inflation, elles n'augmentent pas autant que les prix des principaux produits de consommation. Par conséquent, la pauvreté augmente. Les membres des familles nombreuses, les personnes handicapées et les personnes à faible niveau d'instruction sont les plus vulnérables à la pauvreté.

Alors que la croissance économique joue un rôle central dans la réduction de la pauvreté, des politiques et programmes de protection sociale peuvent également aider les populations vulnérables. Il s'agit notamment de promouvoir un marché de l'emploi efficace, de réduire les risques et de renforcer la capacité des citoyens à se prémunir contre les risques et la perte temporaire ou durable de revenu³⁷.

Bien que le Gouvernement ait exécuté une série de programmes et de projets en matière de protection sociale, la pauvreté et le chômage demeurent les problèmes les plus difficiles. L'exécution du programme national de promotion de la femme de 1996 à 2002 a entraîné plusieurs conséquences positives, entre autres la garantie des droits des femmes, l'amélioration de leur niveau d'instruction et de leur santé procréative, et la mise en place un système assurant le développement des femmes. Dans le cadre de l'exécution du programme national de réduction de la pauvreté entre 1996 et 2000, des petits projets additionnels en faveur des femmes, en particulier des femmes chefs de ménages, les ont aidées à améliorer leur niveau de vie. Toutefois, à la fois dans les zones urbaines et rurales, la pauvreté des femmes est très répandue, notamment parmi les chefs de ménages démunis.

Certains progrès ont été accomplis pendant l'exécution de la première phase du programme national de promotion de l'égalité des sexes entre 2003 et 2005. L'évaluation de cette phase a abouti aux observations et conclusions suivantes : il faut éliminer les disparités en vue d'assurer la participation égale des hommes et des femmes à la vie politique, économique, sociale et familiale; il faut développer leur coopération active; il faut modifier les attitudes traditionnelles à l'égard de l'activité économique des femmes, notamment en ce qui concerne l'emploi et les relations de travail; il faut remédier à la situation défavorable des femmes en matière de propriété foncière; il faut éliminer la disparité inverse entre les sexes en matière d'éducation; il faut réduire la mortalité maternelle; il faut mettre fin à la criminalité sexiste, entre autres, la violence familiale, le harcèlement sexuel, la traite des femmes; les politiques, plans et programmes doivent être plus sensibles aux besoins des femmes; il faut adopter des budgets qui répondent aux besoins des femmes; il faut modifier les stéréotypes et la publicité sexistes dans les médias; il faut renforcer la participation des femmes à la prise de décisions.

³⁶ Annuaire statistique, Bureau national de statistique, Ulaanbaatar 2005.

³⁷ Document de stratégie pour le secteur de sécurité sociale, Ministère de la protection sociale et du travail, 2003.

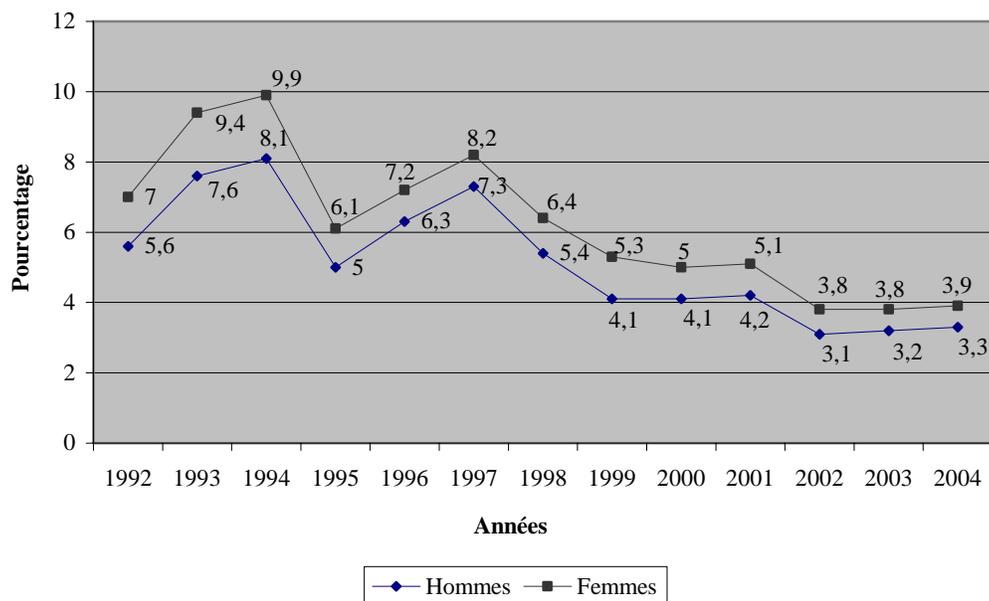
Les droits des femmes en matière d'emploi

La période de transition pose de nombreux défis en ce qui concerne la définition du rôle des hommes et des femmes sur le marché du travail. Pendant la privatisation, les femmes ont reçu beaucoup moins de biens que les hommes et elles étaient moins nombreuses à lancer leur propre entreprise, toutefois, elles se heurtent aux mêmes difficultés sur le marché du travail. En l'absence de règles gouvernant le marché du travail, les femmes n'ont guère bénéficié de leur éducation, ce qui peut réduire leur contribution à la croissance économique.

L'affaiblissement des services de garderie pour enfants préscolaires durant la transition est l'un des facteurs ayant une incidence négative sur la capacité des femmes à être compétitives sur le marché du travail. La réduction de la production et des budgets, la baisse des revenus et la hausse du coût de la vie ont frappé plus durement les femmes que les hommes.

En Mongolie, le chômage et la pauvreté sont des phénomènes nouveaux qui touchent davantage les femmes. D'après les statistiques sur la période de transition, le taux de chômage des femmes est toujours plus élevé que celui des hommes et a atteint 3,9 % à la fin de 2004, 0,6 % de plus que celui des hommes³⁸.

Diagramme 14
Taux de chômage par sexe, 1992-2004



Source : Bureau national de statistique, rapport annuel sur l'emploi 2005.

Alors que le nombre de ménages et des familles pauvres est élevé, la pauvreté est encore plus répandue parmi les femmes chefs de ménage qui sont plus vulnérables au chômage et à la pauvreté. Le chômage, la baisse du revenu, la perte

³⁸ Annuaire statistique, Bureau national de statistique, Ulaanbaatar, 2005.

du soutien de famille, la détérioration de la santé, le faible niveau d'instruction et le manque de ressources naturelles sont des causes de la pauvreté. Pour prévenir et réduire la pauvreté, il faut créer des emplois pour les chômeurs, améliorer leur éducation et leurs compétences professionnelles et éliminer le chômage parmi la population active.

La Mongolie est partie à 16 traités et conventions de l'Organisation internationale du travail et son Code du travail garantit l'égalité des femmes et des hommes en matière d'emploi. L'adoption de lois relatives, entre autres, au soutien à l'emploi, à l'émigration des travailleurs et au recrutement de main-d'œuvre et de spécialistes à l'étranger, ainsi que le programme national de soutien à l'emploi de 2001 et le document de stratégie concernant la sécurité sociale de 2003 constituaient des pas importants vers l'instauration d'un environnement juridique favorable à l'emploi des femmes et à la prévention de la discrimination à leur égard dans ce domaine.

La loi relative au soutien à l'emploi a porté création d'un fonds de soutien à l'emploi qui vise à financer les activités suivantes : les incitations données aux employeurs qui fournissent des emplois aux chômeurs; l'octroi de prêts à faible taux d'intérêt pour les personnes exerçant une activité indépendante individuelle ou collective; la création de nouveaux emplois pour chômeurs; et les mesures visant à créer des compétences professionnelles et à garantir l'accès à l'information connexe.

La loi relative à la fonction publique (2002) et la loi relative à la gestion et au financement des entités publiques garantissent l'égalité des chances et prévoient des concours pour l'entrée dans la fonction publique. Conformément à ces lois, le recrutement, la mutation, l'avancement et le licenciement des fonctionnaires sont basés exclusivement sur leurs connaissances, leur éducation et leurs compétences professionnelles.

Toutefois, il n'existe pas de mesures juridiques officielles en vue d'éliminer la discrimination et le favoritisme et de garantir une concurrence ouverte, ce qui peut entraîner des violations du principe de l'égalité dans les relations de travail et en matière d'emploi.

D'après les résultats d'une enquête sur la main d'œuvre conduite à la fin de 2004, les femmes représentaient 51,6 % de la population en âge de travailler et 51,0 % de la population active³⁹.

Bien que la participation des femmes à la main-d'œuvre ait augmenté légèrement les dernières années, en général, la part des hommes y est plus élevée que celle des femmes (65,2 % pour les hommes, 63,6 % pour les femmes).

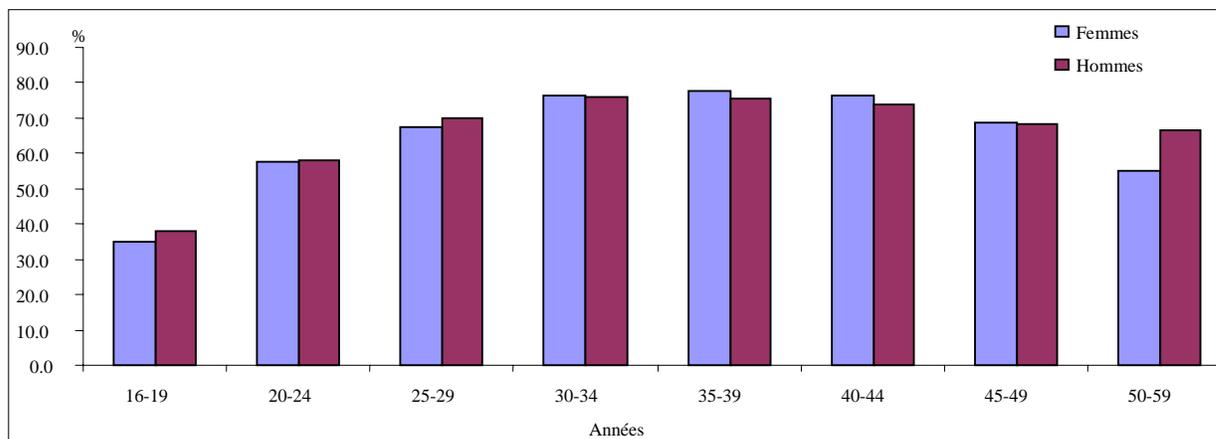
S'agissant de la participation à la main-d'œuvre ventilée par âge et par sexe, pour le groupe d'âge de 30 à 49 ans, la participation des femmes est supérieure à celle des hommes, pour les autres groupes, c'est le contraire (voir diagramme 15).

En particulier, la faible participation des femmes âgées de 16 à 29 ans à la main-d'œuvre montre qu'elles sont plus nombreuses à continuer les études que leurs homologues masculins. Dans le même ordre d'idées, les femmes âgées de plus de 50 ans sont plus nombreuses que les hommes à passer à la retraite.

³⁹ Annuaire de statistique, Bureau national de statistique, Ulaanbaatar, 2005.

Diagramme 15
Participation à la main-d'œuvre, par sexe et par âge, 2004

(En pourcentage)



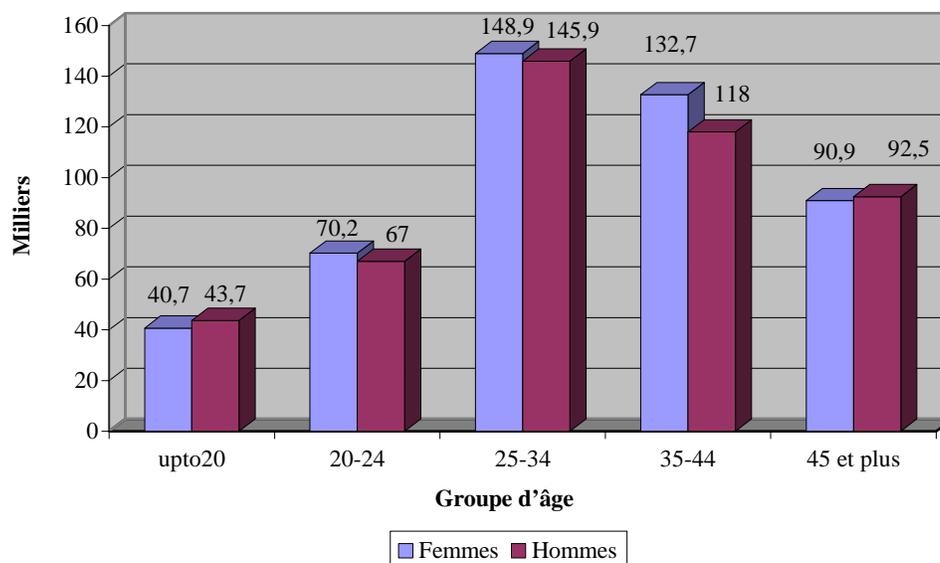
Source : Bureau national de statistique, rapport annuel sur l'emploi, 2005.

En 2004, 61,2 % des femmes avaient un emploi. Comme le montre le diagramme 16, la situation des hommes et des femmes en matière d'emploi n'est guère différente, mais elle varie en fonction du groupe d'âge.

Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans les secteurs comme la santé, la protection sociale, l'hôtellerie, la restauration, l'éducation, les services financiers, le commerce de gros et de détail, la réparation des appareils ménagers et les industries de transformation.

De leur côté, les hommes sont plus nombreux dans les industries extractives et la prospection de minéraux, la production d'énergie électrique, l'approvisionnement en eau, le transport, les communications, la construction, la gestion administrative, la défense, et le secteur de l'assurance structurée (voir diagramme 17).

Diagramme 16
Effectif de la main-d'œuvre, par sexe et par âge, 2004



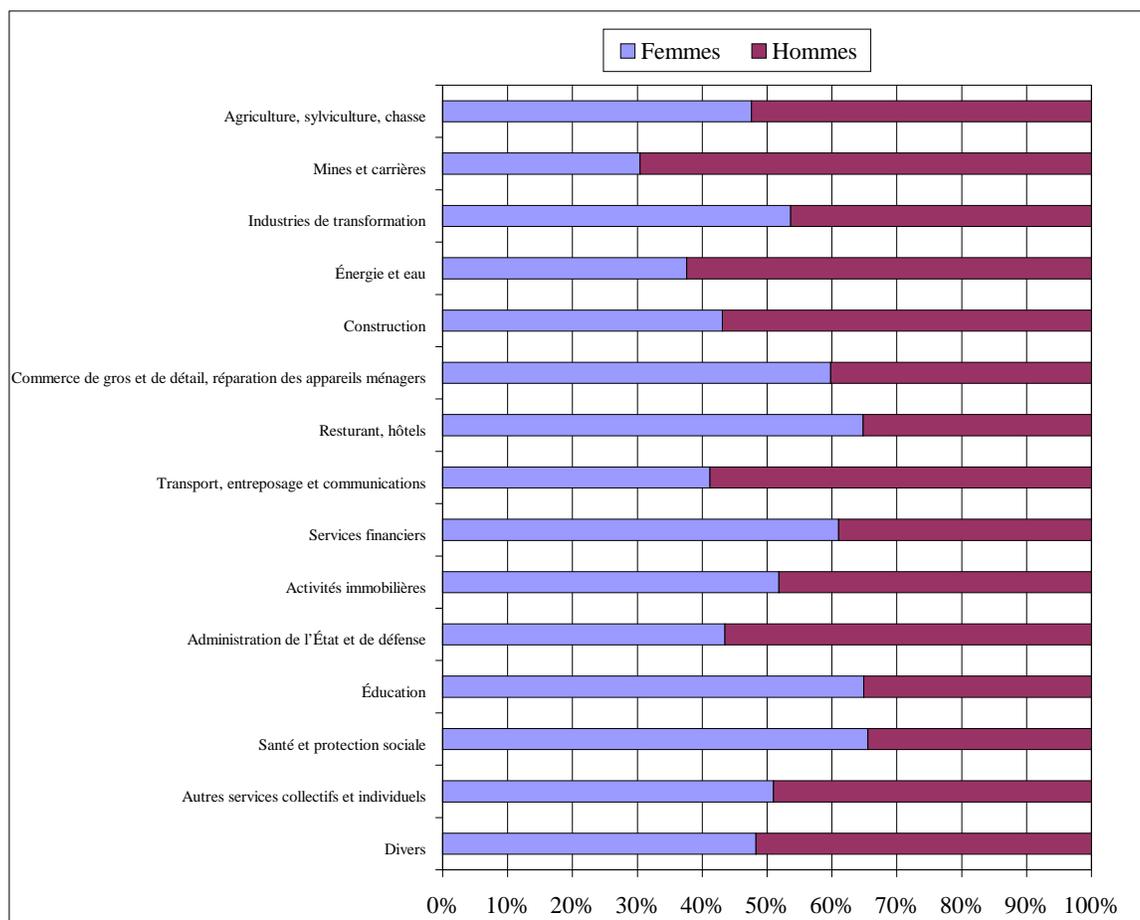
Source : Bureau national de statistique, rapport annuel sur l'emploi, 2005.

La disparité entre les sexes observée dans le salaire moyen tient au fait que les hommes sont majoritaires dans les activités économiques bien rémunérées, alors que les femmes prédominent dans le secteur des services où les salaires sont plus faibles.

Le chômage et la pauvreté force les femmes à se tourner vers l'économie parallèle et les travaux ménagers non payés. Étant donné l'absence d'un système de reconversion professionnelle des femmes chômeuses, le faible niveau de l'emploi dans le secteur privé et la baisse des revenus, les hommes et les femmes manifestent un intérêt croissant pour le secteur non structuré, où les femmes sont nombreuses à travailler. Les différentes enquêtes aboutissent à des chiffres différents (69, 54 ou 45 %) quant à la proportion des femmes employées dans le secteur non structuré. La majorité des employeurs du commerce de détail ne cotisent pas au système de sécurité sociale et à l'assurance-maladie, ce qui rend les travailleuses vulnérables.

Les dernières années, les personnes sont devenues plus nombreuses à choisir de travailler à domicile, la fiscalité étant moindre et l'enregistrement pouvant être évité. À cet égard, il serait utile d'étudier l'application du modèle de l'entité ménagère en Mongolie. En général, il est temps de modifier la manière dont les activités économiques sont conduites en vue de créer des conditions égales. Il existe une tendance à l'augmentation de l'activité des femmes basée sur les ressources naturelles, qui n'est pas durable et pleine d'incertitudes. À mesure que les activités d'élevage s'étendent, le fardeau pesant sur les femmes éleveuses augmente. Les éleveurs sont vulnérables au changement du climat et ses conséquences : sécheresse, hiver sévère, perte de pâturages et de bétail, ce qui rend le travail dans les zones rurales plus difficiles et plus onéreux.

Diagramme 17
Emploi, par secteur et par sexe, 2004⁴⁰



Source : Bureau national de statistiques, rapport annuel sur l'emploi, 2005.

En examinant les questions relatives à l'emploi des femmes, il faut également examiner l'emploi des personnes handicapées, mais on manque de données à cet égard. D'après les registres et une enquête par sondage sur les personnes handicapées exécutée par le Bureau national de statistique avec le soutien de la Banque asiatique de développement, il y avait 69,000 personnes handicapées en mai 2004, ou 2,8 % de la population totale. Par sexe, 3,1 % des hommes et 2,5 % des femmes sont handicapés.

D'après une enquête générale conduite parmi les personnes handicapées, le pourcentage d'hommes handicapés ayant un emploi est légèrement supérieur à celui des femmes (28,3 % contre 24,0 % respectivement). 56,9 % des handicapés ayant un emploi travaillent dans le secteur privé, 16,4 % dans l'entreprise familiale sans être rémunérés et 12,8 % sont des travailleurs contractuels.

⁴⁰ Rapport annuel sur l'emploi, Annuaire de statistique, Bureau national de statistique, 2005.

Il existe des cas de discrimination assez nombreux, des entreprises et leurs représentants choisissant les travailleurs selon des facteurs non liés à la qualité de leur travail, mais selon leur apparence, ou pratiquent un traitement préférentiel illégal. Cela est préjudiciable à l'égalité des chances exigée par la loi. Ce type de discrimination est également présent dans la publicité des médias.

Les dernières années, on a observé une discrimination croissante fondée sur l'opinion politique et l'affiliation à un parti, qui frappe non seulement les membres du parti, mais également les sympathisants.

Il existe de nombreux cas de recrutement et de licenciement inappropriés et de discrimination en matière de salaire, de conditions de travail et de sécurité de l'emploi. Ces cas sont fréquents dans les entreprises privées, en particulier dans les entreprises du vêtement créées par des investisseurs privés où les femmes travaillent de longues heures, sont mal payées et exploitées, perdent leur santé et deviennent inaptes au travail.

Les femmes ayant des enfants et les femmes âgées sont également victimes de discrimination en matière d'emploi. Pour cette raison, conformément à un amendement à la loi relative à l'emploi, un employeur touche une prime équivalente à 60 % du salaire des six premiers mois s'il recrute un travailleur appartenant à l'une des catégories suivantes : un homme ou une femme chef de ménage ayant quatre enfants ou plus de moins de 16 ans, une personne handicapée ayant perdu plus de 50 % de la capacité de travail ou un nain; un chômeur âgé de plus de 45 ans; un orphelin de père et de mère ayant un certificat d'études secondaires ou de formation professionnelle; une personne inscrite auprès d'un bureau de placement depuis plus d'un an.

À mesure que le pays passe à l'économie de marché, on compte un nombre croissant de petites entreprises, dont certaines sont enregistrées et autorisées, alors que d'autres travaillent sans autorisation. Elles représentent une source importante d'emploi et de revenus et permettaient de palier au manque de biens et de services existant au début de la période de transition.

D'après le Bureau national de statistique, les biens et les services produits par le secteur non structuré représentaient 13,7 % du PNB en 2003 ou 200,6 milliards de tugrug. L'enquête par sondage sur la main-d'œuvre exécutée par le Bureau de statistique avec le soutien de la BAsD en 2002/2003 a révélé que sur les 126 000 travailleurs du secteur non structuré, 56,400 ou 44,8 % étaient des femmes. Les emplois dans l'économie non structurée n'étant pas réglementés, il est difficile de calculer les indicateurs socio-économiques avec précision et de définir des politiques de développement appropriés. En 2003, 87,4 % des travailleurs dans l'économie structurée étaient couverts par la sécurité sociale, ce qui était le cas de seulement 4 % dans le secteur non structuré. Dans ce dernier, les infractions aux règles concernant la sécurité du travail, aux règles sanitaires et à la législation du travail en général sont très répandues.

Les dispositions du Code du travail ne s'appliquent pas aux personnes travaillant dans le secteur non structuré, y compris les femmes, par conséquent, le Parlement a adopté un document de politique générale sur l'emploi dans le secteur non structuré. L'application de cette politique permettra aux travailleurs de ce secteur, en particulier aux femmes, d'être enregistrés et d'être informés; de cette manière, ils jouissent d'une protection juridique, économique et sociale, ce qui

encourage la croissance économique, augmente la qualité et le volume de l'emploi et améliore les niveaux de vie.

Les pressions économiques sont ressenties plus fortement par les personnes qui travaillent dans le ménage sans être rémunérées. À mesure que l'emploi dans le secteur structuré baisse et qu'il augmente dans les secteurs non structurés et à domicile, la charge de travail des femmes et leurs heures de travail augmentent. D'après l'enquête par sondage sur la main-d'œuvre conduite par le Bureau de statistique en 2002/2003, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à participer à des activités non économiques. Par exemple, les femmes consacrent 31,8 heures par semaine en moyenne à des activités non économiques, contre 17,5 heures pour les hommes et une moyenne de 25 heures pour l'ensemble de la population. Cela révèle une disparité entre les sexes et montre qu'il faut exécuter des enquêtes sur l'emploi du temps et tirer les conclusions qui s'imposent.

Certaines entreprises et sociétés étrangères refusent de donner des contrats d'emploi et de négocier des conventions collectives comme l'exigent la législation et la réglementation et interdisent l'activité des syndicats qui protègent les droits et intérêts des travailleurs. Certaines d'entre elles évitent à dessin de cotiser au système de protection sociale et d'assurance-maladie, violent le droit qu'ont les travailleurs de protéger leur santé et d'obtenir des soins et refusent de verser des indemnités en cas de perte de la capacité de travail, et d'accorder le congé de maternité en recrutant les travailleurs dans le cadre d'un contrat individuel et non d'une convention collective.

Certaines petites entreprises refusent toujours d'appliquer la législation concernant les droits des travailleurs et la santé procréative. Dans le secteur non structuré, les employeurs n'ont aucun sens de responsabilité à l'égard des travailleurs.

Il n'existe aucune règle officielle exigeant la collecte, l'analyse et la diffusion de données ventilées par sexes sur des éléments comme les salaires moyens, la productivité des travailleurs dans les secteurs à prédominance féminine, les salaires moyens et la productivité des professionnels, le montant mensuel moyen des pensions de retraite et des allocations sociales; l'emploi du temps; le nombre de personnes travaillant dans les secteurs structurés et non structurés; l'âge, le domicile et le revenu des travailleurs. De même, la portée et la fiabilité des statistiques quantitatives et qualitatives sur le marché du travail sont insuffisantes, les données variant parfois en fonction de la source.

On ne dispose pas des études et des données nécessaires à l'élaboration des politiques de promotion de l'égalité des sexes dans les relations de travail, à l'analyse de la discrimination en matière d'emploi, à la compréhension des problèmes auxquels se heurtent les femmes et à l'intégration d'une perspective soucieuse de l'égalité des sexes dans les politiques et activités en matière de travail.

Pour réaliser l'égalité des sexes sur le marché du travail, on a proposé les mesures suivantes :

1. Modifier le Code civil, le Code du travail et le Code pénal en vue d'une meilleure définition et réglementation de questions comme la discrimination et le favoritisme qui constituent une violation du principe de l'égalité des chances dans le domaine de l'emploi et de la profession, et imposer des sanctions administratives ou aggraver les sanctions existantes;

2. Mettre fin à toute discrimination des travailleurs fondée sur l'âge, le sexe, l'apparence, l'affiliation politique en matière d'emploi ou de profession; coopérer avec les organisations de la société civile dans l'organisation des activités de surveillance et d'inspection en vue d'identifier des contrats qui refusent aux femmes le droit de devenir enceintes ou de s'occuper de leurs enfants;

3. Exécuter une enquête sur l'évolution du rôle des sexes en matière de travail, l'emploi du temps, l'évaluation du travail non rémunéré; promouvoir des attitudes sensibles à l'égalité des sexes dans les relations de travail à tous les niveaux; mettre en relief le rôle et la contribution des femmes en matière de développement économique et social.

4. Améliorer les méthodes d'évaluation du travail accompli par les hommes et les femmes dans le ménage en s'inspirant des normes et règles internationales et prendre périodiquement des mesures pour refléter le travail non rémunéré dans le ménage dans le système de comptabilité nationale.

Privatisation et droit des femmes à la propriété

La privatisation vise une multitude d'objectifs économiques et politiques; dans les pays en transition elle est considérée comme un transfert massif de biens appartenant à l'État à la propriété privée. Elle représente un préalable important à la transition de l'économie planifiée à l'économie de marché.

La privatisation est un élément essentiel du processus de réforme en Mongolie et les études et les chercheurs considèrent que le processus a été une réussite comparée à d'autres anciennes républiques soviétiques. Toutefois, comme l'ont signalé K. Griffin⁴¹ et d'autres auteurs qui ont examiné certains aspects de la privatisation en Mongolie, son importance a été exagérée, et le processus a été mené à la hâte, la privatisation a été réussie partiellement, mais n'a guère aidé à surmonter les difficultés soulevées par la transition.

En Mongolie, la privatisation a commencé en 1991 quand l'État, propriétaire de 75 % de l'ensemble des biens, a commencé la première distribution de biens à la population. Le cheptel a été privatisé en 1992 et le logement entre 1996 et 1997.

Du fait de la privatisation, les éleveurs peuvent posséder leurs propres biens et gérer leurs propres affaires; cela était énorme, mais la répartition n'était pas égale. D'après les données statistiques pour l'année 2000, 96,7 % du cheptel a été privatisé et une famille possède 135 têtes en moyenne.

D'après certains observateurs, la privatisation en général a été équitable et bien organisé; mais en examinant la situation actuelle, on se rend compte que des erreurs ont pu être commises. Par exemple, le cheptel a été distribué aux personnes à titre individuel, de manière à ce que des familles comptant un nombre différent de membres ne reçoivent pas le même nombre d'animaux. Quand la privatisation a commencé, le cheptel n'était pas nombreux et le processus a été mené à la hâte, les coopératives agricoles de l'État ont été démantelées, et on n'a pas prévu les conséquences sociales de l'opération, y compris l'adaptation aux conditions climatiques extrêmement difficiles. En conséquence, les éleveurs n'avaient pas

⁴¹ K. Griffin, *Pauvreté et transition à l'économie de marché en Mongolie*, PNUD, Ulaanbaatar, 1994.

beaucoup d'animaux et cela a eu une incidence défavorable sur le revenu et les a empêchés de sortir de la pauvreté.

Les banques et les autres institutions financières exigent au moins 500 têtes de bétail comme sûreté pour accorder des prêts, et la plupart des éleveurs n'ont pas beaucoup d'animaux, n'ont donc pas accès aux services financiers et sont privés de la possibilité d'investir dans des activités menées à domicile⁴².

Entre mai 1997 et la fin de 1998, on a privatisé 84,584 maisons d'une valeur de 370 milliards de tugrug, et environ 22 % de la population en a bénéficié⁴³. Toutefois, la majorité de la population urbaine pauvre et de la population rurale n'en a retiré aucun avantage. En revanche, ceux qui avaient un appartement ou une maison l'ont donné en location ou l'ont utilisée en tant que sûreté pour obtenir un prêt, ce qui leur permit de se lancer dans une activité économique. En conséquence, la privatisation du logement et du cheptel a légèrement accru les inégalités en matière de propriété.

Conformément aux résultats d'une enquête sur les petites et moyennes entreprises privatisées, presque toutes ont licencié des travailleurs après la privatisation⁴⁴. Entre 1992 et 2000, le nombre de travailleurs par entreprise a baissé.

Tableau 12

Nombre moyen de travailleurs par entreprise privatisée

Années	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre moyen de travailleurs	270	198	162	136	105	79	67	63	42	56	74

Source : Privatisation, distribution des revenus et pauvreté, enquête conduite par le groupe de recherche sur la pauvreté du Ministère des finances, PNUD, Ulanbaatar, 2004.

Quarante-six pour cent des biens privatisés tels que les appartements et le cheptel sont propriété du seul mari, 30,5 % sont propriété commune du mari et de la femme et 16 % sont propriété de la femme⁴⁵.

En 2002, le Parlement mongol a pris la décision historique de privatiser la terre. Cette décision a créé un système de propriété mixte dans les villes et leurs environs et a donné aux citoyens de droit de posséder et d'aliéner la terre et d'en hériter, de la donner en location et de l'hypothéquer. Tous les membres adultes d'une famille doivent figurer sur le certificat de propriété foncière.

Il n'existe pas de données qui montrent si la propriété foncière est enregistrée au nom du mari ou au nom du couple; il n'est donc pas possible d'identifier une tendance⁴⁶. La législation et les règlements connexes ne sont pas assez précis pour révéler une approche distinguant selon le sexe, et il existe des idées différentes

⁴² Privatisation, distribution des revenus et pauvreté, rapport d'enquête, Ministère des finances, PNUD, 2004.

⁴³ Privatisation, distribution des revenus et pauvreté, rapport d'enquête, Ministère des finances, PNUD, 2004.

⁴⁴ Privatisation, distribution des revenus et pauvreté, rapport d'enquête, Ministère des finances, PNUD, 2004.

⁴⁵ Évaluation de la place réservée aux femmes, BasD, Banque mondiale, 2005.

⁴⁶ Évaluation de la place réservée aux femmes, BasD, Banque mondiale, 2005.

concernant la répartition de la propriété foncière entre les membres de la famille et les conjoints.

Il faut veiller à la participation active des femmes au programme de privatisation des terres. La loi correspondante doit être appliquée dans une optique sexospécifique, et il faut faire comprendre à la population qu'il est important que les biens fonciers soient propriété commune et que l'enregistrement de ces biens au nom d'une seule personne pose un danger. Il faut que les lois et règlements concernant le divorce et l'héritage adoptent une approche équitable à la répartition du patrimoine familial entre le mari et la femme.

Droits politiques des femmes

L'exercice du droit d'élire et d'être élu est un indicateur clef des droits politiques d'un peuple. En Mongolie, les élections se déroulent conformément aux lois relatives aux élections parlementaires (1992), aux élections présidentielles et aux élections provinciales, municipales et locales. Les élections ont lieu tous les quatre ans conformément à la Constitution et aux autres lois et règlements pertinents, mais les lois ne contiennent pas une définition précise du principe de l'égalité en matière électorale⁴⁷.

Durant la transition, la participation des femmes à la vie économique et politique s'est accrue, mais non leur représentation parmi les décideurs et cadres supérieurs. Pour améliorer la participation des femmes à la prise des décisions politiques, qui a diminué par rapport à l'époque précédente, le programme national de promotion de l'égalité des sexes vise à faire passer la part des femmes parmi les décideurs politiques et les cadres supérieurs de l'administration civile de 15 % à 30 % en 2004.

En 1992, 13 % des femmes candidates étaient élues au Parlement, 28 % en 1996 et 12 % en 2000, ce qui représente une baisse de l'indicateur de l'égalité des sexes. Aux élections de 2004, 2,2 % des 68 femmes candidates de plusieurs partis ont été élues. Cela tient également au fait que les principaux partis politiques présentent des candidatures de femmes moins nombreuses que par le passé⁴⁸.

La représentation des femmes au Parlement a baissé nettement et est très inférieure à l'objectif de 30 % fixé à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. En 1990, les femmes représentaient 23 % de l'ensemble des membres, 3 % en 1992 et environ 11 % à l'issue des élections de 1996 et de 2000. Après les élections de 2004, leur représentation a encore baissé, tombant à 6,5 %.

Comme le montre le tableau 13, la représentation des femmes est faible à tous les niveaux de la prise des décisions politiques. Cela est surprenant eu égard à la forte participation des femmes à la main-d'œuvre, mais reflète le fait que les femmes occupent rarement des postes d'encadrement dans les secteurs public et privé⁴⁹.

⁴⁷ Rapport sur les droits de l'homme et libertés fondamentales en Mongolie, 2002-2005, Commission nationale aux droits de l'homme, Ulaanbaatar.

⁴⁸ Exposé de Mme Ichinnorov à la Conférence sur la participation des femmes à la politique : Défis et évolution, 21 octobre 2004.

⁴⁹ Évaluation de la place réservée aux femmes, BasD, Banque mondiale, 2005.

Tableau 13
Représentation des femmes parmi les décideurs politiques

Fonction	1997		2001		2004	
	Total	Femmes	Total	Femmes	Total	Femmes
Président du pays	1	0	1	0	1	0
Président du Parlement	1	0	1	0	1	0
Vice-président du Parlement	1	0	1	0	1	0
Premier ministre	1	0	1	0	1	0
Députés	76	8	76	9	76	5
Membres du Conseil des ministres	9	1	11	0	17	1
Gouverneurs de tous niveaux (aimag, soum, ville, district)	373	9	338	11	338	
Ambassadeurs	28	0	30	1	28	1
Présidents des conseils de province et du conseil municipal de la capitale	22	0	22	0	22	1

Sources : Centre d'information sur les femmes 1997, UNIFEM 2001, et enquête de 2001, « La participation politique des femmes, Centre de femmes pour le développement durable, 2002.

Conformément au rapport de l'évaluation de la place réservée aux femmes pour la Mongolie, les ressources financières nécessaires pour organiser une campagne électorale ont augmenté nettement à chaque élection, et il est plus difficile aux femmes qu'aux hommes de mobiliser les fonds nécessaires. De même, les procédures de nominations des partis politiques sont complexes et favorisent les hommes qui disposent d'un réseau de relations. En outre, les dirigeants de partis politiques ont présenté des candidatures de femmes contre d'autres femmes candidates, ce qui constitue peut-être la principale cause de la diminution du nombre de femmes élues en 2004.

L'indicateur de la participation des femmes repose sur des variables définies à dessein pour mesurer la participation des hommes et des femmes à la vie politique et économique. En 2002, il était de 0,458⁵⁰ ou inférieur à l'indicateur de développement par sexe. Le faible niveau de participation politique des femmes par rapport à leur participation relativement élevée aux activités économiques fait baisser l'indicateur global⁵¹.

Bien que la loi offre à tous les citoyens sans discrimination les mêmes chances de participer aux élections, la Commission nationale des droits de l'homme a organisé une enquête pour déterminer si ce principe est respecté lors de toutes les élections. Les résultats de l'enquête ont révélé quelques violations de ce droit, entre autres le manque d'équilibre dans la représentation entre partis, coalitions et membres indépendants dans les comités des circonscriptions électorales, ce qui crée un obstacle à la représentation de membres indépendants et la constitution tardive

⁵⁰ Rapport sur le développement humain: Disparités urbaines-rurales en Mongolie, Gouvernement mongol, PNUD, 2004.

⁵¹ Évaluation de la place réservée aux femmes, BasD, Banque mondiale, 2005.

des comités des circonscriptions électorales, qui ont eu une incidence négative sur le droit des citoyens d'élire et d'être élu⁵².

Sur l'initiative de la fondation pour la promotion de femmes dirigeantes, des représentants des ONG ont collaboré avec un groupe de travail parlementaire en vue d'apporter des modifications à la loi relative aux partis politiques, et ont formulé des propositions communes à cet effet.

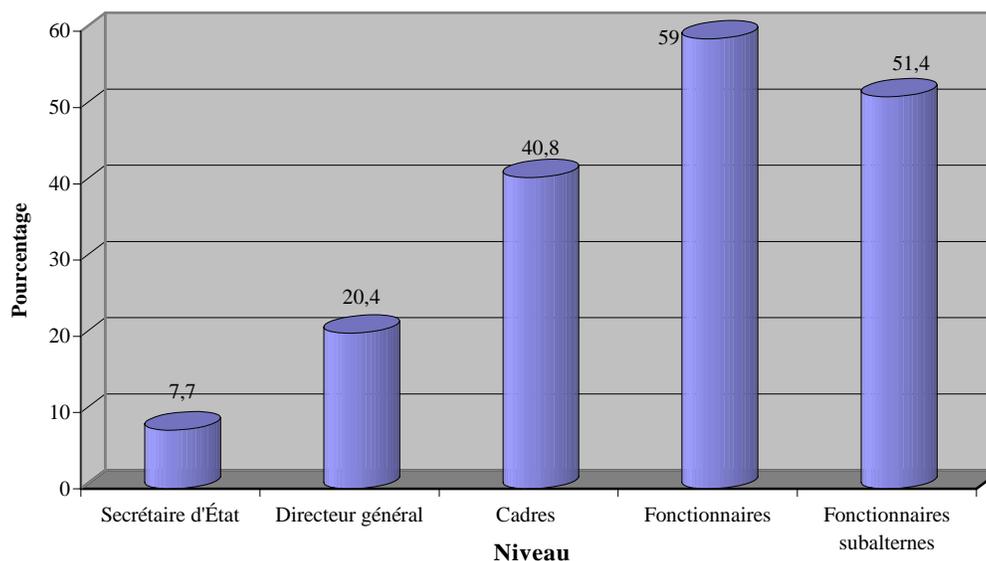
Par la suite, les femmes députées ont appuyé l'incorporation dans la loi de deux dispositions interdisant la discrimination dans la représentation des femmes parmi les décideurs des partis et dans la présentation des candidatures.

Après l'adoption de ces dispositions, les partis représentés au Parlement ont pris des mesures destinées à renforcer la participation des femmes dans leurs activités et ont reflété cette question dans leurs règlements et leurs programmes politiques.

Conformément aux modifications apportées à la loi relative aux élections parlementaires en 2006, les femmes doivent représenter non moins de 30 % des candidats présentés par les partis et les coalitions, ce qui représente un grand progrès.

Diagramme 18

Proportion de femmes dans la fonction publique, par niveau (pourcentages)



Source : Secrétariat du Conseil de la fonction publique, rapport sur la composition et l'évolution de la fonction publique, 2004.

Les institutions de la société civile ont également évolué pendant cette période de réforme de l'État et de démocratisation. Des ONG dirigées par des femmes ont

⁵² Rapport sur les droits de l'homme et libertés fondamentales en Mongolie, 2002-2005, Commission nationale des droits de l'homme, Ulaanbaatar.

joué un rôle de pionniers en organisant des campagnes de sensibilisation aux valeurs et pratiques démocratiques. Des ONG internationales leur ont fourni un appui, ce qui a permis l'apparition de plusieurs ONG féminines très réputées qui luttent pour l'égalité des sexes à différents niveaux, bien qu'elles soient peu nombreuses à pouvoir exécuter des programmes de développement.

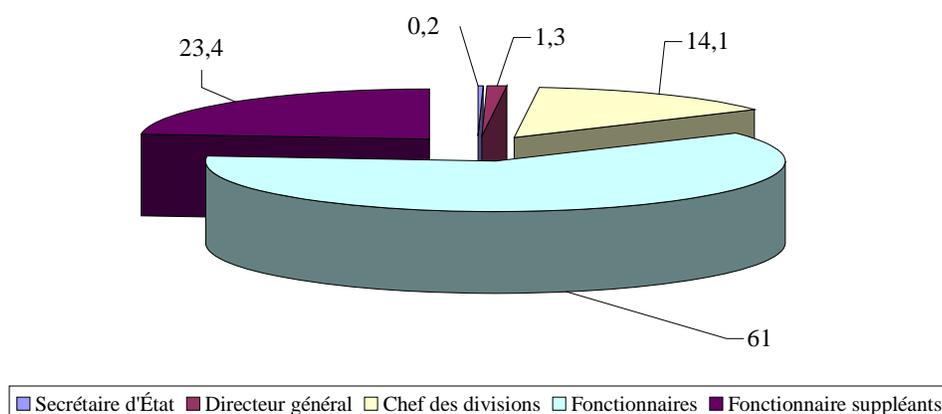
La plupart d'entre elles sont actives uniquement à Ulaanbaatar et ne travaillent pas au niveau local. Les ONG manquent également de capacité en matière d'analyse sexospécifique⁵³.

La coopération entre les organisations de la société civile, et les efforts et initiatives des femmes jouent un rôle important en ce qui concerne l'augmentation de la participation des femmes à la vie politique, mais ces organisations ne parlent pas d'une seule voix, leurs activités sont dispersées et elles manquent de pouvoir.

Le diagramme ci-après illustre la représentation des femmes parmi les cadres de la fonction publique.

Diagramme 19

Représentation des femmes dans la fonction publique, par niveau



Source : Secrétariat du Conseil de la fonction publique, rapport sur la composition et l'évolution de la fonction publique, 2004.

Le Gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes pour renforcer la participation des femmes à tous les niveaux de la prise de décisions :

1. Soutenir les initiatives des organisations de la société civile et la coopération entre elles afin de faire comprendre à la population l'importance d'une meilleure participation des femmes à la politique;

2. Améliorer constamment l'éducation des électeurs, organiser des campagnes de formation et d'information des électeurs en vue d'améliorer l'aptitude

⁵³ Évaluation de la place réservée aux femmes, Banque asiatique de développement, Banque mondiale, 2005.

des femmes à être élues ou nommées et à assumer des responsabilités plus importantes;

3. Soutenir la politique des partis et les activités de leurs sections féminines destinées à préparer les femmes à accéder aux postes de commandement et à garantir leur participation à la prise de décisions.

Annexe 1

**Suite donnée aux recommandations formulées
par le Comité pour l'élimination de la discrimination
à l'égard des femmes à l'issue de son examen des troisième
et quatrième rapports périodiques de la Mongolie**

Numéro	Recommandation	Section du présent rapport où figure la réponse
16	Le Comité note avec une profonde préoccupation la détérioration de la situation des femmes en Mongolie pendant la période de transformation économique. Il s'inquiète particulièrement du fait que le Gouvernement n'ait pas réussi à empêcher l'érosion des droits des femmes aux progrès économiques, à la santé, à l'éducation, à la participation politique et à la sécurité de la personne.	Première, deuxième et troisième parties
17	Le Comité demande instamment au Gouvernement de protéger et promouvoir les droits fondamentaux de la femme et d'utiliser les ressources du développement et les ressources techniques disponibles, de même que les ressources humaines du pays, notamment la société civile et les groupes de femmes, pour inverser cette tendance.	Page 7, Deuxième partie
18	Le Comité s'inquiète de voir que la pauvreté est généralisée chez les femmes en conséquence de la privatisation et d'autres facteurs liés à la transition vers une économie de marché.	Page 33 Section 3.3
19	Le Comité demande au Gouvernement de rassembler des données et des informations sur les femmes vivant dans la pauvreté, ventilées par âge et par zone urbaine et rurale; d'établir des politiques et des services d'appui ciblés; de s'efforcer d'empêcher que davantage de femmes ne tombent au-dessous du seuil de pauvreté, et en particulier de s'efforcer de remédier à la situation des ménages dirigés par une femme.	Page 19 Section 3.3
20	Le Comité s'inquiète de voir que, bien que la Constitution prévoit l'égalité de tous les citoyens devant la loi, elle ne reprend pas la définition de discrimination de l'article premier de la Convention, qui interdit la discrimination tant directe qu'indirecte. Le fait que les femmes ne disposent pas de recours en cas de violation de leurs droits le préoccupe également.	Page 5 Deuxième partie
21	Le Comité demande au Gouvernement d'entreprendre les réformes législatives voulues pour assurer que la Constitution et la législation du pays donnent tout son sens à l'article premier de la Convention et que l'exercice des droits constitutionnels soit suivi d'effet.	Ibid.
22	Le Comité note qu'une série de lois ont été promulguées, mais sans qu'on les analyse sous l'angle de leur impact potentiellement discriminatoire à l'égard des femmes. Il craint aussi que les lois ne soient pas appliquées de façon à protéger efficacement les droits fondamentaux des femmes.	Page 6 deuxième partie

Numéro	Recommandation	Section du présent rapport où figure la réponse
23	Le Comité demande au Gouvernement de passer en revue et de réviser toutes les lois discriminatoires à l'égard des femmes, en consultation avec les groupes professionnels et les groupes de femmes. Il l'exhorte à renforcer l'application des lois et à prévoir des recours effectifs devant les tribunaux. Il lui demande également d'élaborer des programmes d'enseignement de notions élémentaires de droit à l'intention de la communauté ainsi que des programmes de sensibilisation aux questions de parité entre les sexes à l'intention des juges et des responsables de l'application des lois.	Page 3 Deuxième partie
24	Le Comité note avec préoccupation que la Mongolie n'a pas encore mis en place des programmes de sensibilisation aux questions de parité entre les sexes et d'enseignement de notions élémentaires de droit destinés spécifiquement à la forte population de jeunes que compte le pays.	Page 12 Section 3.1
25	Le Comité demande au Gouvernement d'élargir la portée des programmes de téléenseignement à l'intention des jeunes de façon à y inclure des programmes d'éducation sur les questions de parité entre les sexes dès que possible. Il estime que les jeunes peuvent jouer un rôle important pour modifier les stéréotypes et les attitudes patriarcales dans la société.	Pages 8 et 9 – Section 3.1
26	Le Comité s'inquiète de voir que la présence des femmes dans les organes législatifs et Gouvernementaux nationaux et locaux et aux postes de prise de décisions dans l'administration n'est pas à la hauteur de leur niveau d'éducation élevé.	Page 44 – Section 3.3
27	Le fait que les lois, politiques et programmes n'accordent pas l'attention voulue au phénomène de la violence à l'égard des femmes préoccupe profondément le Comité. Il s'inquiète en particulier du grand retard dans la promulgation de la législation proposée sur la violence familiale.	Page 4 – Deuxième partie
28	Le Comité prie instamment le Gouvernement de promulguer la loi proposée sur la violence familiale, notamment les dispositions concernant le viol conjugal, de renforcer l'application des lois et d'élaborer un ensemble global d'initiatives pour traiter le problème de la violence familiale, compte tenu de la recommandation générale 19 et de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.	Ibid.
29	Le Comité demande instamment au Gouvernement de mettre en place des mesures temporaires spéciales, conformément à la Convention, ainsi que des programmes de sensibilisation du public et d'éducation en matière de droits de l'homme, de façon à instaurer un environnement favorisant une plus grande participation des femmes à la vie publique	Page 7 – Deuxième partie

Numéro	Recommandation	Section du présent rapport où figure la réponse
30	Le Comité note que toute une gamme d'institutions et d'organismes s'occupent des questions de parité entre les sexes au cas par cas et ne coordonnent pas leurs travaux. Il s'inquiète de voir que le Gouvernement, tout en constatant la faiblesse des mécanismes nationaux, n'a pas fourni d'informations	Ibid.
31	Le Comité exhorte le Gouvernement à établir des mécanismes nationaux solides et efficaces, de façon que la Convention et le Programme d'action de Beijing puissent être intégrés aux plans de développement. Il estime qu'il faut coordonner et suivre efficacement l'intégration des questions de parité entre les sexes dans les programmes. Il recommande d'intégrer ces questions dans les travaux de la Commission des droits de l'homme, et d'y nommer des femmes.	Page 6 – Deuxième partie
32	Le Comité se déclare préoccupé par le fait que des mesures limitées ont été prises pour lutter contre la prostitution et la traite des femmes.	Page 6 – Deuxième partie
33	Le Comité demande instamment au Gouvernement de prendre des mesures pour engager des poursuites contre les personnes qui organisent la prostitution et d'adopter des mesures efficaces pour lutter contre la traite des femmes.	Ibid.
34	Le Comité note avec une grave préoccupation l'impact négatif de la privatisation sur l'accès des femmes à des soins de santé adéquats et à l'éducation.	Page 14 – Section 3.2
35	Le Comité demande au Gouvernement de veiller à ce que les services ne soient pas réduits et, en particulier, à ce que les domaines de la santé et de l'éducation n'aient pas à subir le contrecoup de la privatisation.	Ibid.
36	La politique démographique de la Mongolie, qui fait assumer aux femmes la responsabilité exclusive des soins à la famille et aux enfants, préoccupe profondément le Comité, d'autant que cette politique encourage les femmes à avoir une famille nombreuse. Il fait observer que cette situation encourage la marginalisation économique des femmes et exacerbe la pauvreté.	Page 15 – Section 3.2
37	Le Comité demande instamment au Gouvernement d'élaborer des lois, des politiques et des programmes d'enseignement qui appuient et favorisent la notion de responsabilité parentale commune et empêchent la discrimination à l'égard des femmes en raison de leurs responsabilités familiales.	Page 6 – Deuxième partie
38	Le Comité s'inquiète du niveau élevé de chômage chez les femmes.	Page 20, section 3.3.
39	Le Comité exhorte le Gouvernement à établir une base législative qui assure aux femmes l'égalité d'accès au marché du travail et des possibilités égales d'emploi, et empêche la discrimination directe et indirecte dans l'emploi. Il prie le Gouvernement d'appliquer des politiques visant à réduire le chômage parmi les femmes.	Page 21 – Section 3.3

Numéro	Recommandation	Section du présent rapport où figure la réponse
40	Le Comité exprime sa préoccupation concernant la santé des femmes tout au long de leur vie. Il s'inquiète également du fait que les difficultés économiques ont un effet négatif sur la santé en matière de reproduction et sur la santé mentale des femmes. En particulier, il note avec préoccupation le problème aigu de la mortalité maternelle, imputable en partie aux avortements effectués dans des conditions insalubres et à l'absence de services de planification familiale.	Page 12 – Section 3.2
41	Le Comité demande instamment au Gouvernement d'offrir des services de santé physique et mentale adéquats, sûrs, d'un coût abordable et accessibles aux femmes tout au long de leur vie. Il exhorte aussi le Gouvernement, en particulier dans les zones rurales, à élargir l'accès aux contraceptifs d'un coût abordable pour les hommes et les femmes, et à dispenser une éducation sexuelle aux filles et aux garçons	Ibid.
42	Le Comité est préoccupé par le fait qu'une grande partie des informations fournies dans les réponses orales et écrites ne se rapportent pas à la situation actuelle des femmes en Mongolie.	
43	Le Comité demande au Gouvernement de fournir dans son prochain rapport des informations pertinentes sur la situation des femmes ainsi que des informations sur les autres préoccupations soulevées dans les présentes conclusions.	Cette observation est reflétée dans le rapport.
44	Le Comité encourage le Gouvernement à ratifier le Protocole facultatif à la Convention.	Page 2 – Première partie
45	Le Comité prie le Gouvernement de diffuser largement les présentes conclusions en Mongolie, afin que la population, en particulier les hommes politiques et les pouvoirs publics, soient conscients des mesures qui ont été adoptées pour assurer l'égalité de droit et de fait des femmes et des hommes, et des mesures supplémentaires à prendre dans ce domaine. Il le prie également de continuer à diffuser largement, en particulier auprès des organisations de femmes et de protection des droits fondamentaux, la Convention et son protocole facultatif, les recommandations générales du Comité, ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de Beijing et les textes issus de la vingt-troisième session extraordinaire de l'Assemblée générale intitulée « Les femmes en l'an 2000 : égalité entre les sexes, développement et paix pour le XXI ^e siècle ».	Page 8 – Deuxième partie