

Développement futur de la fécondité en Mongolie¹

Thomas Spoorenberg²

XXVI^e Congrès international de la population de l'UIESP
Marrakech, Maroc, 27 septembre-2 octobre 2009
Séance 205 'Les sociétés à fécondité élevée'

Version provisoire : 14 août 2009
Ne pas citer sans la permission de l'auteur.

Affiliation :

Division de la population
Département des affaires économiques et sociales
Organisation des Nations Unies

Contact :

Two United Nations Plaza
Room DC2-1908
New York, NY 10017, USA
Tél.: +1 212 963 32 14
Email : spoorenberg@un.org

Résumé

Avec un indice synthétique de fécondité de 2,59 enfants par femme en 2008 (NSO 2009), la Mongolie fait figure d'exception aujourd'hui en Asie de l'Est où la fécondité est bien inférieure au seuil de remplacement des générations. Cette situation est d'autant plus exceptionnelle que la fécondité en Mongolie est en augmentation depuis son minimum historique de 1,95 enfant par femme en 2005. Cette étude a comme objectif de mieux comprendre cette situation, notamment en identifiant quels sont les principaux facteurs qui y contribuent. Après la présentation de l'évolution récente de la fécondité en Mongolie, les facteurs ayant contribué au développement de la faible et très faible fécondité en Europe et en Asie de l'Est sont discutés et analysés dans le contexte de la Mongolie. On retrouve également la plupart de ces facteurs en Mongolie et on pourrait s'attendre à voir la fécondité atteindre des niveaux faibles dans un futur proche. Mais la Mongolie présente également des pratiques culturelles/familiales et des mesures de soutien à la fécondité et aux familles adoptées récemment qui peuvent en théorie stabiliser les taux de fécondité. Ce sont ces facteurs qui sont discutés dans la dernière partie de cette analyse en privilégiant la perspective de l'équité, de l'efficacité et de l'efficacé proposée par McDonald (2006b). L'objectif ultime étant de déterminer si ces mesures sont aptes à contrer les effets des facteurs contribuant au développement de la faible fécondité.

¹ Ce texte est une version française révisée et actualisée d'un papier présenté avec B. Enkhtsetseg à la conférence internationale *Low Fertility and Reproductive Health in East and Southeast Asia*, Tokyo, Nov. 12-14, 2008.

² Les idées et opinions exprimées sont celles de l'auteur de ce document et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Introduction

L'Asie de l'Est³ est une des régions du monde où la fécondité est bien inférieure au seuil de remplacement des générations de 2,1 enfants par femme. Avec des niveaux de fécondité autour ou inférieurs à 1,3 enfant par femme, le Japon, Hong-Kong, la République de Corée présentent des chiffres parmi les plus bas au monde (Jones *et al.* 2008). En Chine, la fécondité a également atteint un niveau inférieur au seuil de remplacement des générations depuis pratiquement une vingtaine d'années et se situe à présent aux alentours de 1,7 enfant par femme. Par rapport à ses voisins en Asie de l'Est, la Mongolie apparaît aujourd'hui avec 2,59 enfants par femme comme une exception régionale.

Par rapport à ses voisins d'Asie orientale, la Mongolie ne figure non seulement comme exception en raison de son niveau de fécondité plus élevé, mais également du fait que la fécondité y est en augmentation depuis 2005. Après avoir atteint son minimum historique en 2005 avec 1,95 enfant par femme, l'indice synthétique de fécondité est en augmentation, atteignant 2,06 enfants par femme en 2006, 2,34 en 2007 et 2,59 en 2008. Cette tendance s'inscrit clairement en opposition aux autres pays de l'Asie de l'Est où la fécondité ne montre aucun signe d'augmentation malgré des politiques natalistes.

Comment comprendre cette situation ? Quels sont les facteurs qui ont contribué à ce niveau de fécondité relativement élevé pour l'Asie de l'Est ? Quels est le développement futur de la fécondité en Mongolie ? La fécondité en Mongolie va-t-elle atteindre des niveaux similaires à ceux observés ailleurs en Asie de l'Est ? Cette étude cherche à répondre à ces questions en abordant tout d'abord le développement récent de la fécondité en Mongolie en faisant référence au contexte politique et historique particulier du pays. Cette première partie met en perspective les changements récents avec les tendances sur le long-terme. L'analyse envisage ensuite la possibilité que la fécondité puisse atteindre de faibles niveaux, identiques à ceux observés ailleurs en Europe ou en Asie. En partant de l'expérience des pays européens et asiatiques à faible fécondité, les facteurs ayant contribué à l'émergence de ce phénomène sont abordés afin de voir si on les retrouve en Mongolie et, dans l'affirmative, si leur influence sera identique. Néanmoins, le Gouvernement mongol a adopté récemment différentes mesures de soutien à la fécondité et aux familles prenant la forme d'allocations en cas de mariage et de naissance, de versements mensuels et trimestriels pour chaque enfant de moins de 18 ans, qui accompagnent en outre la réforme du système scolaire. Si ces récents changements sont suffisants pour contrer et inverser les effets des facteurs contribuant à la faible fécondité doit encore être déterminé. C'est la raison d'être de la dernière partie de cette analyse. Cette question est centrale dans la mesure où de nombreux pays d'Asie à faible fécondité (Japon, République de Corée, Singapour, etc.) ont mis en place des politiques pro-natalistes demeurant jusqu'à présent peu efficaces à rehausser la fécondité (McDonald 2006a ; Jones *et al.* 2008) et que la possibilité devient de plus en plus discutée que le piège de la faible fécondité se referme (low-fertility trap hypothesis) (Lutz *et al.* 2006).

Le développement de la fécondité en Mongolie (1965-2008)

La Mongolie présente un cas peu commun. Outre le fait de présenter une fécondité plus élevée et en augmentation par rapport à ces voisins en Asie de l'Est, la Mongolie arbore une histoire bien particulière. Durant près de 70 ans (1924-1990), la Mongolie a été le seul pays d'Asie de l'Est à

³ Par convention, l'Asie de l'Est regroupe cinq pays : la Chine (y inclus Hong Kong SAR and Macao SAR), la République Populaire Démocratique de Corée, la République de Corée, le Japon et la Mongolie.

faire partie de la sphère d'influence de l'URSS. Ce choix initial de poursuivre une voie de développement socialiste a grandement influencé la société mongole.

Dès la fin des années 1940, suite aux progrès significatifs enregistrés en matière de santé, d'éducation et dans le niveau général des conditions de vie, la mortalité amorce son déclin (Neupert 1996 ; Randall 1993 ; Riley 2005). Comme la population occupait une place de choix dans la planification et le développement de l'économie mongole, le Troisième plan quinquennal (1961-65) a adopté officiellement des mesures pro-natalistes. Divers encouragements à la fécondité et aux familles étaient accordés aux couples mariés, aux mères et aux familles nombreuses : allocations en cas de mariage et de naissance ; médaille nationale, allocations monétaires et autres bénéfiques (tel une retraite à l'âge de 50 ans) pour les mères d'au moins quatre enfants ; impôt spécial pour les adultes célibataires et les familles sans enfant ; et adoption d'un code du travail protégeant les mères en emploi et les aidant financièrement (Neupert 1994 ; 1996 : 36)). Dans le même temps, la contraception,⁴ la stérilisation et l'avortement⁵ étaient interdits ou, du moins, réservés strictement aux seuls cas médicaux. Comme résultat, la fécondité a culminé à 7-8 enfants par femme durant les années 1960 et au début des années 1970.

L'amorce du déclin de la fécondité date du milieu des années 1970 (Figure 1), correspondant de près aux changements initiés à la politique pro-nataliste. Dès 1976, des signes de relâche apparaissent dans la forte politique pro-nataliste. L'insertion des dispositifs intra-utérins fut légalisée strictement pour les cas où une grossesse n'était pas conseillée en raison de l'âge de la mère ou de son état de santé, ou lorsqu'une femme avait déjà eu cinq grossesses (Neupert 1996 : 36 ; Gereltuya *et al.* 2007 : 802). En 1985, les modifications apportées à la loi sur l'avortement permirent la légalisation de l'avortement pour les femmes âgées d'au moins 35 ans, pour les mères d'au moins cinq enfants, pour les mères d'au moins trois enfants n'ayant pas de mari ou dont le mari est invalide ou emprisonné, et pour les femmes en prison ou en orphelinat (Gerletuya 2008 : 91). L'assouplissement des interdictions passées en matière de contraception et d'avortement a également été favorisé dès 1986 par les processus d'ouverture (*Il tod* – l'équivalent mongol de la Glasnost) et de restructuration (*᠔ᠣᠷᠠᠯᠯᠠᠨ ᠪᠠᠭᠢᠭᠤᠯᠠᠲ* – l'équivalent mongol de la Perestroïka) lancés au 19^{ème} Congrès du *Mongol Ardyn Huv'sgalt Nam* (le Parti Révolutionnaire du Peuple Mongol). A partir de 1989, l'accès à l'avortement et à la contraception et l'usage, la distribution et l'importation de moyens contraceptifs sont totalement légalisés. De 7-8 enfants par femme dans les années 1960-début des années 1970, la fécondité atteint 4,6 enfants par femme en 1989 à la veille de la chute du socialisme en Mongolie (un déclin de 63,4% entre 1975 et 1989 ou 4,5% par année). A priori, le déclin de la fécondité semble trouver une explication de choix dans l'assouplissement de la politique pro-nataliste en raison de leur simultanéité. Mais le rôle de l'assouplissement de la politique pro-nataliste dans le déclin de la fécondité n'a jamais été formellement démontré. En fait, le déclin de la fécondité mongole semble également (et, à nos yeux, certainement plus) illustrer la théorie de la transition démographique qui suppose un ajustement de la fécondité en réponse au déclin antérieur de la mortalité. Ce n'est néanmoins pas l'objectif de cette étude que de déterminer la cause première du déclin de la fécondité en Mongolie.

Avec la fin du socialisme en 1990, la transition à la démocratie et à l'économie de marché, durant les années 1990, et l'accès progressif à une contraception gratuite dès 1992, la fécondité s'effondre, passant de 4,5 enfants par femme en 1990 à 2,5 en 1993 (soit une diminution de 18,9% par année !). Le seuil de remplacement des générations de 2,1 enfants par

⁴ La contraception est interdite en 1969 en Mongolie (cinq ans plus tôt qu'en URSS (en 1974)) (Neupert 1994 : 18).

⁵ De 1943 à 1985, l'avortement est strictement contrôlé et réservé en cas de problèmes de santé.

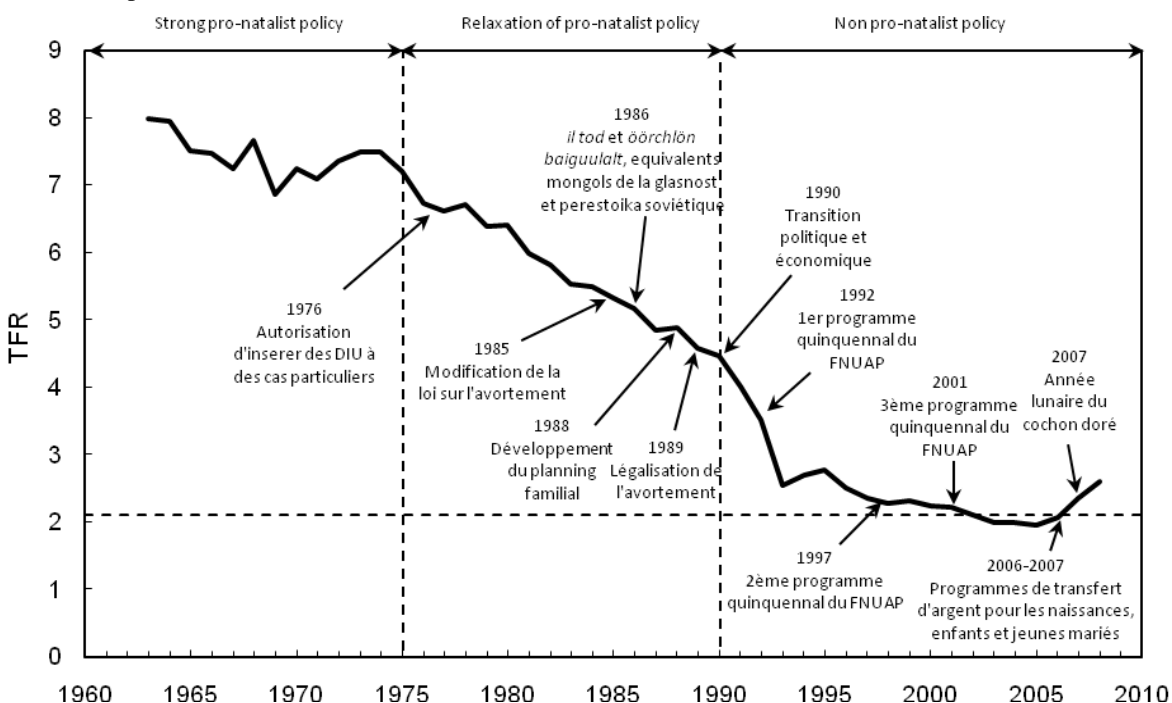
femme est atteint en 2002 et la fécondité connaît son minimum historique en 2005 avec 1,95 enfant par femme (Figure 1). Le changement de systèmes fut un puissant catalyseur des transformations en cours de la fécondité en Mongolie (Spoorenberg 2009a).

Bien qu'officiellement contrôlé, l'avortement a joué un rôle important dans le déclin de la fécondité en Mongolie durant les années 1970 et 1980 (Neupert 1994). Mais avec le lancement en 1992 de son premier programme national quinquennal (suivi par un second et un troisième en 1997 et 2001), le FNUAP a contribué à diffuser à travers tout le pays les services de planning familial avec comme résultat 25% des femmes en âge de procréer utilisant une méthode contraceptive en 1994 contre seulement 11% quatre ans plus tôt en 1990 (Neupert 1996 : 41 ; Pandey 1997). En outre, depuis 1997 et le deuxième programme national du FNUAP, toutes les femmes peuvent avoir accès gratuitement à la contraception auprès des centres locaux officiels de santé de la reproduction. La prévalence contraceptive parmi les femmes en âge de procréer s'élevait à 33,4% en 1998 et 45,3% en 2003 (National Statistical Office of Mongolia and UNFPA 1999 ; 2004). Au cours des années 1990, la contraception a supplanté l'avortement comme déterminant le plus important de la fécondité (Spoorenberg 2009b).

Figure 1. Indice synthétique de fécondité et politique de population en Mongolie, 1963-2008.

Note: Figure adaptée de Gereltuya et al. (2007).

Sources: Neupert 1994; NSO 2004, 2006, 2007, 2008, 2009.



Le volet A de la figure 2 présente les taux de fécondité par groupe d'âges entre 1980 et 2008. Durant les 30 dernières années, les taux ont diminué à tous les âges. En outre, la transition à la démocratie et à l'économie de marché a affecté profondément les taux de fécondité par âge. Quant au volet B de la figure 2, il montre le nombre d'enfants atteint à chaque groupe d'âges x , $x+n$ et indique qu'au cours des 30 dernières années, la reproduction s'est concentrée entre 20 et 34 ans. Les deux volets de la figure 2 montrent également que les taux de fécondité par âges ont diminué avant la transition.

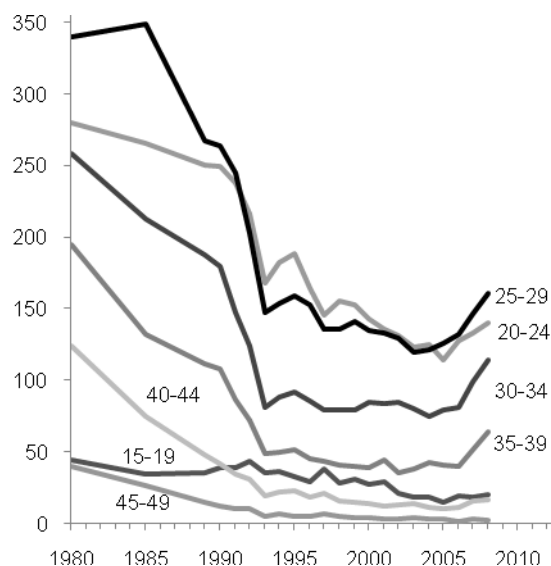
De plus, la récente reprise de la fécondité depuis 2005 s'est produite entre 20 et 39 ans, avec la hausse la plus forte à 25-29 ans et 30-34 ans, indiquant que l'augmentation récente de la fécondité à 2,59 enfants par femme en 2008 a été accompagnée par un vieillissement de la fécondité.

Figure 2. Evolution des taux spécifiques de fécondité par âge et du nombre d'enfants atteint par groupe d'âges $x, x+n$, Mongolie, 1980-2008

Source: NSO data.

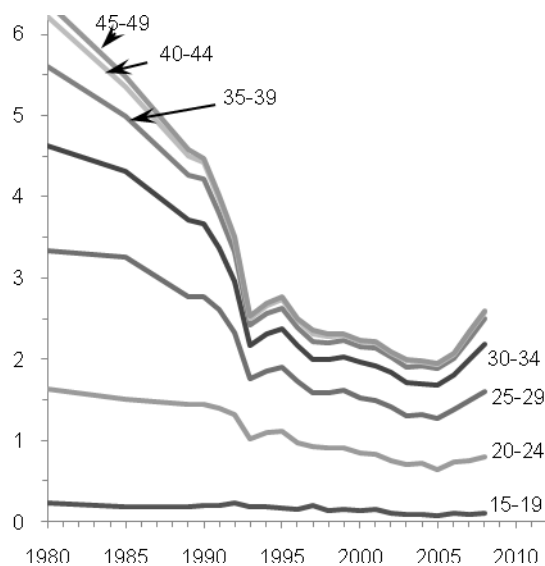
Panel A.

Taux de fécondité par groupe d'âges (p.1000)



Panel B.

Nombre d'enfants atteint par groupe d'âges



Le fait que la fécondité ait atteint un niveau inférieur au seuil de remplacement des générations avec 1,95 enfant par femme en 2005 est devenu un objet de préoccupation pour le Gouvernement mongol. Fidèle à la tradition socialiste, des mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles ont été alors adoptées⁶ : dès 2006, allocations uniques en cas de mariage et de naissance, et subsides mensuel et trimestriel pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans.⁷ Ces mesures viennent compléter celles actuelles en matière de maternité (quatre mois (120 jours au total) de congé maternité rémunéré, prolongeable jusqu'à deux ans (prolongation sans salaire), absence payée pendant les heures de travail pour les mères allaitant, et code du travail favorable aux mères d'enfants de moins de 3 ans (celles-ci ne peuvent pas être licenciées). Comme résultat hypothétique, le niveau de la fécondité a augmenté à 2,07 enfants par femme en 2006, 2,34 en 2007 et 2,59 en 2008 (figure 1).

Cette récente augmentation coïncide avec l'année lunaire dans le calendrier asiatique du cochon doré. Dans de nombreux pays d'Asie de l'Est, il est tenu que les enfants, particulièrement les garçons, nés durant cette année favorable seront prospères et chanceux. De plus, en raison de la périodicité (cycle) du calendrier lunaire de 60 années (12 animaux et 5 attributs), signifiant que

⁶ Il faut noter cependant que ces mesures (allocations mensuelles et trimestrielles pour chaque enfant de moins de 18 ans) ont été adoptées initialement dans la perspective de combattre la pauvreté (UNICEF 2007).

⁷ Alors qu'on aurait pu craindre que ces mesures fassent partie d'une rhétorique politique populiste de bon ton durant la campagne des élections parlementaires du 29 juin 2009, elles n'ont pas été jusqu'à présent remises en cause par le nouveau Parlement. En fait, il semble que ces mesures reflètent et expriment un large consensus politique.

la prochaine année du cochon doré arrivera en 2067 seulement, il est probable que de nombreux parents mongols aient souhaité la naissance de leur enfant durant cette année favorable, perturbant ainsi temporairement la fécondité en Mongolie. Néanmoins, comme l'indiquent les données les plus récentes, la fécondité a continué à augmenter en 2008. Savoir si cette augmentation récente de la fécondité va se prolonger ou se stabiliser dans le futur demeure toutefois incertain tant la Mongolie présente actuellement des facteurs opposés qui peuvent soit se contrebalancer et s'annuler et contribuer ainsi à stabiliser le niveau de la fécondité, soit faire diminuer le niveau de la fécondité. Comme les principaux facteurs identifiés ayant contribué au développement de la faible fécondité ailleurs en Europe et en Asie se retrouvent également en Mongolie, la question est de savoir si ces forces affectant à la baisse la fécondité seront plus fortes que celles la poussant à la hausse ou à la stabilisation. C'est à cette question que cette communication répond.

Forces influençant le développement récent de la fécondité en Mongolie

Afin de discuter le développement futur de la fécondité en Mongolie, les facteurs influençant le calendrier et l'intensité de la fécondité sont discutés à la lumière de l'expérience des pays européens et asiatiques à (très) faible fécondité.

Calendrier de la fécondité

Les populations à (très) faible fécondité se caractérisent toutes par un report du calendrier de la fécondité (Billari 2008). Le report du calendrier de la fécondité signifie que les individus et couples retardent de plus en plus leur maternité et ont leurs enfants à des âges plus avancés. En se basant sur l'exemple des pays européens, trois causes schématisées ont été avancées pour comprendre le report du calendrier de la fécondité (Billari *et al.* 2007 ; Billari 2008) : 1) le changement des mentalités et des idées (ideational change) et la seconde transition démographique ; 2) l'augmentation du niveau d'instruction des femmes ; et 3) une croissante incertitude marquant les débuts de la vie adulte et l'émergence d'une transition à l'âge adulte de plus en plus tardive (latest-late). Chacune de ces causes est ici présentée et discutée dans le contexte de la Mongolie.

Le report des choix démographiques irréversibles (mariage, maternité(s)) à des âges plus avancés est une composante importante de la seconde transition démographique, reflétant de profondes modifications des mentalités et des idées qui traduisent notamment une plus grande autonomie individuelle et une égalité de genre plus élevée. Très souvent, le calendrier et la séquence des principaux événements jalonnant le parcours de vie (premier emploi, départ du foyer parental, premier mariage et première naissance) sont redéfinis et laissent place à de nouveaux comportements. « C'est une époque qui, d'un point de vue démographique, offre plus de liberté aux individus et qui accepte de fait la diversité et les choix personnels inhabituels » (van de Kaa 2001 : 296, notre traduction). Comme cela a été observé en Europe, le report simultané du premier mariage et du premier enfant traduisent de profonds changements dans les mentalités et idées et la diffusion de la seconde transition démographique. En Asie, les contributions des changements affectant le mariage (report et désertion) et de la chute de la fécondité matrimoniale ont été importantes dans le développement de la faible et très faible fécondité (Jones 2007). En Mongolie, les données censitaires montrent que le mariage est également retardé. Selon les données du recensement de 2000, les femmes se sont mariées en moyenne à 23,7 ans, contre 19,7 ans en 1989 et 18,5 ans en 1979 (NSO 2002). Les données de l'état civil indiquent que l'âge moyen au mariage des femmes était de 26,3 ans en 2007 (NSO

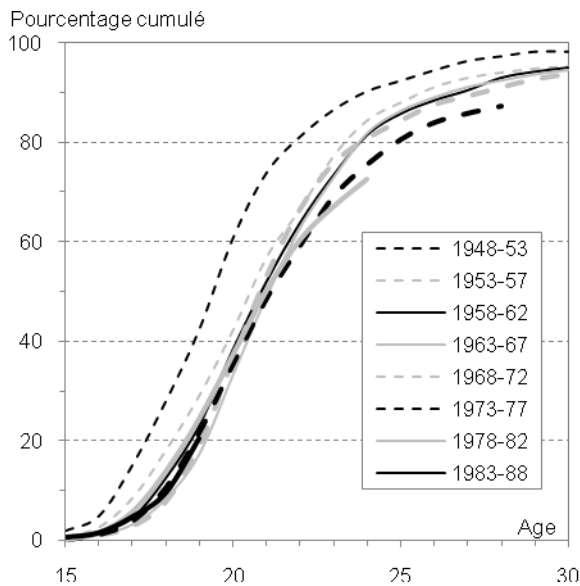
data). Des analyses de survie menées sur des données d'enquête indiquent également que des changements sont à l'œuvre parmi les générations les plus récentes en Mongolie (Figure 3). Mais les changements les plus importants s'observent dans les proportions de femmes demeurant célibataires (volet A de la figure 3). Comme dans la plupart des pays ex-socialistes, la transition à la première naissance demeure relativement stable. En outre, l'analyse de la fécondité matrimoniale (tant avant qu'après la fin du socialisme) par la méthode des probabilités synthétiques d'agrandissement des familles montre que les couples mariés ont repoussé de plus en plus la naissance de leurs enfants (bénéficiant certainement de l'accès généralisé aux moyens contraceptifs durant les années 1990) ou ont mis un terme à leur reproduction une fois qu'ils avaient deux enfants (Spoorenberg 2009a).

Figure 3. Calendrier du premier mariage (volet A) et calendrier de la première naissance (volet B), Mongolie

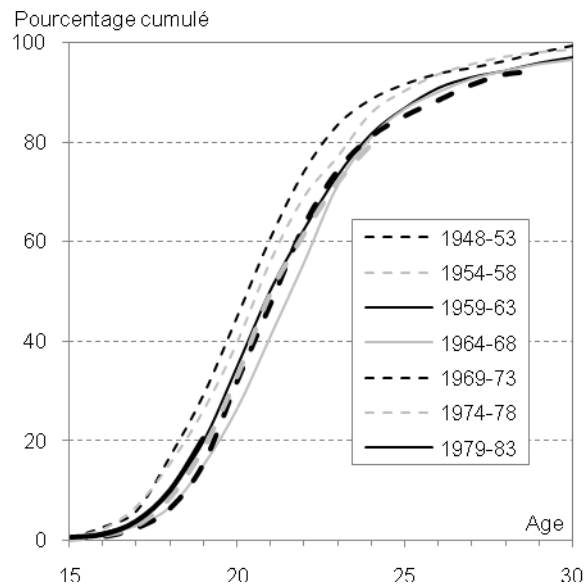
Note (volet A): La première et dernière cohortes s'étendent sur 6 années. Comme le nombre de femmes nées en 1948 est petit, elles ont été incluses à la cohorte suivante. L'enquête de santé de la reproduction 2003 ayant été conduite entre octobre et décembre (tronquant ainsi la dernière année), la dernière cohorte 1988 a été incluse à celle précédente.

Sources: - volet A: Calculé à partir de la 1998 Reproductive Health Survey of Mongolia (RHSM) (1948-53 cohorte) et la 2003 RHSM (toutes les autres cohortes).
 - volet B: Calculé à partir de la RHSM 1998.

A. Calendrier du premier mariage



B. Calendrier de la première naissance



L'augmentation du niveau d'instruction féminine est un autre facteur contribuant au report du mariage et de la maternité. De nombreuses analyses de pays européens ont montré que l'instruction féminine a contribué significativement à réduire la fécondité, et à retarder le mariage et la maternité en raison des difficultés à combiner études et maternité auxquelles les femmes doivent faire face (Kohler *et al.* 2002 ; Billari and Philipov 2004). Dans le même temps, l'instruction contribue également aux changements des mentalités et des idées en transformant les perceptions, valeurs et normes sur un large éventail de sujets parmi lesquels figurent l'autonomie féminine, le mariage, la cohabitation et la maternité. Ces deux facteurs (changements des mentalités et des idées et instruction) se recoupent et se renforcent mutuellement. En Mongolie, le développement du système d'éducation pendant les décennies socialistes a contribué à

augmenter rapidement l'instruction des femmes. Depuis la transition à la démocratie et à l'économie de marché, les femmes mongoles atteignent sans cesse des niveaux d'instruction supérieurs à ceux des hommes, avec comme résultat un écart inversé en matière d'instruction. La Mongolie est d'ailleurs le pays asiatique présentant l'écart le plus élevé entre sexes (en faveur des femmes) en matière de nombre d'années de scolarité (ESCAP 2007 : 74). Ce trait est avant tout dû à un investissement différencié des parents dans l'éducation de leurs enfants en réponse aux changements structurels ayant marqué le pays durant la douloureuse transition vers l'économie de marché. Les parents ont décidé d'investir plus dans l'instruction de leurs filles, considérant que leurs garçons pourraient toujours trouver un travail dans l'économie pastorale du pays. La privatisation du troupeau national en 1992 a joué un rôle important dans le développement de cet écart inversé en matière d'instruction ; les garçons ont été priés de s'occuper du troupeau familial fraîchement acquis et ont vu ainsi leurs chances de poursuivre leurs études se réduire. En 2005, cette spécificité mongole implique que 162 filles pour 100 garçons suivaient des études supérieures ; chiffre le plus élevé d'Asie, bien supérieur à ceux des autres pays d'Asie de l'Est (ESCAP 2007 : 70). Les femmes mongoles étant de plus en plus instruites, elles devraient avoir de plus en plus de difficulté à trouver un conjoint du même niveau d'instruction. L'augmentation de l'instruction féminine devrait ainsi contribuer à retarder davantage le mariage et la maternité. En outre, le niveau d'instruction plus élevé des femmes devrait favoriser un changement encore plus rapide des mentalités et des idées.

L'incertitude marquant les débuts de la vie adulte, notamment en matière d'emploi et d'instabilité économique et financière, est le troisième facteur contribuant au retard de la transition à l'âge adulte en Europe et en Asie de l'Est. Dans les pays ex-socialistes d'Europe orientale et centrale, le déclin de la fécondité a été rapide avec la chute du système socialiste. Dans ces pays, les populations ont dû faire face à une redéfinition complète de leur cadre de vie (dérégulation économique, libéralisation sociale, mais également anomie) accroissant leur incertitude concernant leur futur. La priorité était alors d'assurer leur propre survie plutôt que de fonder une famille ou d'avoir un enfant. Et parce que les engagements tels le mariage et la maternité réduisent directement et irréversiblement le bien-être des personnes en période de crise, les individus ont ajusté rationnellement leur reproduction en retardant la création de leur famille et en faisant moins d'enfants (Kohler *et al.* 2002 ; Philipov and Dorbritz 2003 : 157-164). Plus qu'aucun autre pays socialiste, la Mongolie a été profondément marquée par la fin du socialisme et par l'effondrement de l'Union soviétique et du COMECON en 1991 (Bruun and Odegaard 1995 : 23). Les individus ont dû développer de nouvelles stratégies leur permettant de faire face aux nouvelles contraintes et opportunités offertes par le nouveau contexte socio-économique. Au cours des années 1990, les couples ont ajusté leur reproduction et ont repoussé l'arrivée de leur enfant (Spoorenberg 2009a). Même si le plus fort de la crise est derrière, les inégalités économiques et sociales sont toujours en hausse à travers le pays, plongeant un nombre important de personnes dans l'incertitude quant au lendemain. De plus, les jeunes Mongols doivent faire face à une concurrence de plus en plus marquée sur le marché de l'emploi ; concurrence qui devrait également influencer la transition à la maternité.

Intensité de la fécondité

Alors que la faible fécondité peut être causée partiellement par des indicateurs inadéquats ne permettant pas de prendre en considération l'effet de retard du calendrier de la fécondité, nombreuses sont les évidences montrant que les personnes qui repoussent leur mariage et l'arrivée de leur enfant ont moins d'enfants. En d'autres termes, les effets de calendrier de la fécondité s'accompagnent souvent de changements d'intensité. Selon Billari (2008 : 6),

l'intensité de la fécondité peut être définie comme étant « la propension des couples à avoir deux ou trois enfants » (notre traduction). Ici, on s'attache à saisir et comprendre quels sont les facteurs qui motivent les personnes à ne pas avoir d'enfants supplémentaires lorsqu'ils en ont déjà un. Trois causes peuvent être retenues : 1) le familialisme et régime des aides sociales, 2) les systèmes de genre, et 3) les politiques et coûts économiques des enfants (Billari 2008 : 6).

Les analyses des pays européens ont mis en évidence que la fécondité est la plus faible au Sud du continent (Italie, Espagne et Grèce) où les liens familiaux sont réputés forts. Ce paradoxe peut être expliqué par le fait que, dans ces pays, les aides sociales ne doivent pas entraver et s'immiscer dans les familles. En d'autres termes, ce qui se passe dans les foyers n'est pas du ressort de l'Etat et ce dernier ne doit pas y intervenir. Ce genre de conceptions contribue en fait à faire baisser davantage le niveau de la fécondité. En Europe orientale et centrale, les politiques familiales ont été réduites à la chute des régimes socialistes, débouchant sur une situation très similaire à celle des pays à forte tradition familiale d'Europe du Sud. Dans ces régions, les aides sociales aux jeunes adultes et à leurs enfants sont très souvent insuffisantes et inappropriées et rendent impossible de pouvoir concilier maternité et poursuite des études ou emploi. En tant qu'ancien pays socialiste, la situation en Mongolie est proche de celle des pays d'Europe orientale et centrale. Le retrait de l'Etat et les remèdes de choc appliqués pour remettre à flot le pays durant les difficiles années de transition se sont soldés par des coupes drastiques dans les programmes d'aide sociale.

Les pays du Sud de l'Europe présentent également des systèmes de genre particuliers où l'égalité est faible au sein des ménages. McDonald (2000) distingue deux formes d'égalité de genre pour comprendre le développement de la faible fécondité : l'égalité de genre au niveau des institutions familiales et l'égalité de genre aux niveaux des institutions individuelles. Selon lui, la faible fécondité peut être considérée comme le résultat d'une égalité de genre élevée sur le plan des institutions individuelles (instruction, emploi) combinée à une faible égalité de genre au sein des institutions familiales. Dans ce type de contexte, les femmes se retrouvent dans une situation quasi impossible d'essayer de concilier poursuite de leurs études supérieures, entrée sur le marché du travail et obtention d'un emploi bien rémunéré tout en essayant de satisfaire les attentes et obligations des rôles familiaux traditionnels (maternité, éducation des enfants, tâches ménagères, entretien et soins des personnes âgées, etc.). En Asie de l'Est, l'égalité de genre au sein des familles est également faible (McDonald 2008 : 21 ; Suzuki 2003, 2006). En Mongolie, l'égalité de genre est très similaire à la situation observée au Sud de l'Europe et en Asie de l'Est. L'égalité des genres sur le plan individuel y est élevée, mais elle est faible en revanche au niveau des institutions familiales. Depuis la fin du socialisme, les femmes mongoles sont scolarisées en plus grande proportion, atteignent des niveaux d'instruction plus élevés, et revendiquent de plus en plus des emplois à responsabilité sur le marché du travail. Néanmoins, dans le même temps, les rôles au sein des familles sont clairement définis et traditionnels avec l'homme comme principal pourvoyeur au bien-être de la famille (male bread-winner model). Le système de genre en Mongolie est clairement favorable au développement de la faible fécondité.

Enfin, le rôle des politiques sur l'intensité de la fécondité n'est pas facile à distinguer des deux facteurs précédents (aides sociales et système de genre) dans les pays à faible fécondité (Billari 2008 : 8). Néanmoins, où la faible fécondité est apparue, avoir un enfant supplémentaire n'est pas facilement conciliable avec la poursuite d'un emploi. Le manque de mesures permettant aux femmes de concilier travail et maternité est une cause importante expliquant la faible propension des couples à avoir un enfant supplémentaire. En Mongolie, les valeurs culturelles et les pratiques familiales font que ce sont souvent les parents ou la famille proche d'une mère encore aux études ou en emploi qui éduquent et s'occupent des enfants, permettant ainsi à la mère

de concilier la poursuite de ses études ou de son travail et maternité. Ainsi, le conflit entre la maternité et la poursuite d'une activité rémunérée ne surgit pas et permet de comprendre pourquoi la proportion des femmes ayant un enfant qui décident d'avoir un second enfant demeure élevée en Mongolie (Spoorenberg 2009a). Selon l'enquête 2003 RHSM, les femmes ayant poursuivi des études supérieures ont un nombre d'enfants plus élevé comparé à celles qui ont seulement une instruction secondaire (tableau 1). De plus, un autre aspect des politiques est l'aspect financier, car bien souvent plus le transfert monétaire est important, plus la fécondité est élevée. Ainsi, les mesures d'encouragement à la fécondité et de soutien aux familles récemment adoptées par le Gouvernement mongol reposent essentiellement sur des transferts monétaires (allocations mensuelles et trimestrielles pour chaque enfant, versement unique en cas de naissance et pour les nouveaux couples mariés). Les politiques peuvent donc jouer un rôle potentiellement positif sur la fécondité en Mongolie.

Tableau 1. Taux de fécondité par âge et indice synthétique de fécondité, 2003 Reproductive Health Survey, Mongolie

Groupe d'âges	Primaire ou inférieur	Secondaire non-achevé	Secondaire achevé	Supérieur	Total
15-19	0.0673	0.0584	0.0503	0.0514	0.053
20-24	0.2198	0.1907	0.1643	0.1678	0.173
25-29	0.1779	0.1543	0.1330	0.1358	0.140
30-34	0.1042	0.0904	0.0779	0.0795	0.082
35-39	0.0546	0.0474	0.0408	0.0417	0.043
40-44	0.0089	0.0077	0.0066	0.0068	0.007
45-49	0.0013	0.0011	0.0009	0.0010	0.001
ISF	3.17	2.75	2.37	2.42	2.50

Source: NSO and UNFPA 2004: 29

Cette revue des facteurs influençant le calendrier et l'intensité de la fécondité montre que la plupart des causes contribuant au report de la fécondité (retard du mariage et de la maternité, augmentation de l'instruction féminine, incertitude quant au futur) et à la faible propension des couples à avoir deux ou trois enfants (système des aides sociales et faible égalité de genre dans les institutions familiales) sont également présentes en Mongolie. Néanmoins, les valeurs culturelles et les pratiques familiales d'une part et les récents programmes de transfert monétaire d'autre part sont autant d'éléments susceptibles de contrer et de stabiliser les effets des changements sociétaux qui pèsent sur la fécondité. De nombreuses études ont montré que les transferts monétaires, les possibilités de garde d'enfants et les aménagements du temps de travail ont un effet positif sur les taux de fécondité (McDonald 2006a). La dernière partie de cette étude s'attache à analyser les facteurs susceptibles de contrer la baisse de la fécondité en Mongolie dans la perspective de l'équité, de l'efficience et de l'efficacité proposée par McDonald (2006b).

Discussion des facteurs favorables à avoir un enfant

Le 5 mai 2006, le Parlement mongol a adopté une nouvelle loi garantissant à chaque enfant de moins de 18 ans une allocation mensuelle et introduisant un montant unique pour chaque naissance (dès juillet 2006) et pour tout nouveau couple marié. Le 2 juin 2006, le Parlement fixa

le montant de l'allocation mensuelle à 3000 MNT et le montant alloué à tous nouveaux couples mariés à MNT 500'000 et celui en cas de naissance à MNT 100'000. En outre, depuis le 1^{er} janvier 2007, une allocation supplémentaire de MNT 25'000 est allouée à chaque enfant de moins de 18 ans. Cette dernière décision a pratiquement triplé la somme annuelle par enfant. Au total, chaque enfant reçoit MNT 136'000 (comme point de comparaison, le niveau minimum mensuel de subsistance était estimé à MNT 56,000 par personne en 2007 et le PIB annuel par habitant s'élevait à MNT 1'724,8 milliers (NSO 2008)) (pour davantage de détails sur ces transferts monétaires, voir UNICEF 2007 : 11-12). Bien que ces mesures aient été originellement adoptées avec comme objectif premier de combattre la pauvreté, elles entraînent également une augmentation des taux de fécondité en raison de leur apport financier non-négligeable aux familles. En sus, les futures mères vivant sous le seuil minimum standard reçoivent un versement mensuel supplémentaire de MNT 20'000 durant cinq mois avant l'accouchement et sept mois après la naissance de leur enfant (UNICEF 2007 : 22). A cela s'ajoute un congé maternité de quatre mois octroyé aux futures mères qui sont officiellement employées. Ce congé maternité peut être prolongé à hauteur de deux ans, mais aucun salaire n'est perçu durant la prolongation. Enfin, dans le programme d'action du gouvernement pour la période 2008-2012 (Annexe à la Résolution Parlementaire N° 35, 2008), il est prévu d'octroyer un montant de MNT 300'000 à chaque troisième enfant, MNT 500'000 en cas de quatrième naissance, et MNT 1'000'000 pour toute cinquième naissance. A côté de ces transferts monétaires, le Gouvernement mongol a lancé la réforme du système scolaire. Dès l'année scolaire 2008-2009, le système scolaire compte 12 années et non plus 11 comme jusqu'à présent. Les enfants débutent l'école dès l'âge de six ans (contre sept précédemment). Et dès janvier 2009, l'accès gratuit au jardin d'enfant est garanti pour chaque enfant âgé de deux à cinq ans (avant de débiter l'école primaire à l'âge de six ans). Bien que ces changements dans le système scolaire n'ont pas pour objectif premier l'encouragement, ni le soutien, à la fécondité, ils signifient néanmoins que le Gouvernement mongol investit et se soucie des générations futures, donnant ainsi un signal positif aux couples en âges de procréer. L'intention positive d'une politique, ou la signification symbolique des politiques, est également une chose très importante (Neyer 2006 : 16, cité par McDonald 2008 : 23).

Ces mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité (combinées aux valeurs culturelles et pratiques familiales) sont-elles suffisantes pour stabiliser le niveau de la fécondité en Mongolie ? Peuvent-elles contrer et annuler la tendance à la baisse causées par les changements sociétaux ? Les politiques et facteurs encourageant et soutenant la fécondité sont ici analysés à travers 11 critères introduits par McDonald (2006b) couvrant un large éventail de dimensions et pouvant servir à évaluer toute politique de population ou de mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité. Ces 11 critères sont: la reconnaissance de la valeur sociale des enfants ; la neutralité concernant la situation professionnelle des parents ; la neutralité de genre ; les avantages au travail sont-ils négociés ou légalisés ? ; le développement de l'enfant comme un des objectifs des mesures politiques ; une approche tenant compte des étapes du parcours de vie ; la simplicité et la transparence ; la soutenabilité fiscale ; le principe d'efficacité ; l'acceptation politique ; le principe de durabilité (McDonald 2006b: 219-222, notre traduction).

Chaque critère est ici brièvement présenté et discuté afin de voir s'il est satisfait ou non dans le contexte actuel en Mongolie. Le tableau 2 présente de façon synthétique le résultat de l'analyse de ces 11 critères.

- *Critère 1. Reconnaissance de la valeur sociale des enfants.* Les mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles récemment adoptées en Mongolie sont des signes clairs que la société reconnaît la valeur et l'importance des enfants (qui seront les citoyens et les travailleurs de demain). En outre, devenir parents est un droit qui devrait être garanti dans toute société. Cela implique que les politiques familiales doivent respecter un principe d'équité horizontale, i.e. la société reconnaît le fait que les personnes qui élèvent des enfants doivent faire face à des coûts supplémentaires, quel que soit leur revenu, par rapport à ceux qui n'en élèvent pas. Les politiques familiales doivent alors essayer de compenser au mieux ces coûts supplémentaires. A cet égard, les transferts monétaires tels ceux adoptés en Mongolie respectent pleinement le principe de l'équité horizontale puisqu'ils sont destinés à l'ensemble des parents sans distinction aucune.

Tableau 2. Analyse des mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles dans la perspective de l'équité, de l'efficacité et de l'efficacé

Critères	Satisfait	Non satisfait
1. Reconnaissance de la valeur sociale des enfants	X	
2. Neutralité concernant la situation professionnelle des parents	X	
3. Neutralité de genre	X	
4. Avantages au travail négociés ou légalisés ?	(X)	
5. Développement de l'enfant comme objectif des politiques	X	
6. Approche tenant compte des étapes du parcours de vie		X
7. Simplicité et transparence	X	
8. Soutenabilité fiscale	(X)	
9. Principe d'efficacité	(X)	
10. Acceptation politique	X	
11. Principe de durabilité	X	

Note: Les parenthèses indiquent qu'il est difficile d'évaluer le critère en question ou que le critère est momentanément satisfait en raison de conditions favorables (critère 9). Voir texte pour davantage de détails.

- *Critère 2. Neutralité concernant la situation professionnelle des parents.* Pour être équitables et efficaces, les politiques de soutien à la fécondité ne doivent pas être conditionnelles à la situation professionnelle des parents. Par exemple, une allocation octroyée uniquement si une

mère reste à domicile donne un signal négatif à une femme souhaitant reprendre une activité professionnelle. Dans ce sens, les programmes de transferts monétaires pour les enfants, les naissances et les mariages en Mongolie sont parfaitement neutres en matière de situation professionnelle des parents. Que les parents travaillent ou non n'affectent pas l'octroi de ces allocations.

- *Critère 3. Neutralité de genre.* Un système de genre neutre suppose que tant la mère que le père puisse prendre congé pour élever les enfants sans que les bénéficiaires (allocations) n'en souffrent. En Mongolie, comme les transferts monétaires sont accordés en priorité aux enfants, ils ne sont nullement affectés par la décision de la mère, du père ou des deux parents d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer à l'éducation des enfants. Les mesures pro-natalistes dernièrement mises en place sont donc tout à fait neutre d'un point de vue du genre.
- *Critère 4. Les avantages au travail sont-ils négociés ou légalisés ?* En Mongolie, certaines des mesures favorables aux familles sont légiférées, tels le congé maternité et les absences payées durant les heures de travail pour les mères allaitant, et partiellement laissées au bon-vouloir de l'employeur et à la négociation de l'employé. Néanmoins, les mesures favorables aux familles (congé parental, absence pour raisons familiales, temps de travail flexibilisé et travail à temps partiel) ne sont pas nombreuses en Mongolie, rendant difficile l'analyse de la satisfaction de ce critère.
- *Critère 5. Développement de l'enfant comme objectif des politiques.* Toute politique dont l'ambition est de soutenir la fécondité ne doit pas être destinée à promouvoir uniquement le nombre d'enfants, mais doit s'accompagner de mesures destinées à aider les parents, telle la possibilité de confier ses enfants à des institutions préscolaires ou scolaires avec l'objectif d'offrir et assurer un cadre de développement favorable aux enfants. A cet égard, la décision prise en janvier 2009 de rendre gratuit les jardins d'enfants pour tous les enfants âgés de deux à cinq ans est très positive dans le sens où cette opportunité aide les parents à concilier plus facilement maternité et activité professionnelle tout en garantissant des conditions appropriées au développement des enfants.
- *Critère 6. Approche tenant compte des étapes du parcours de vie.* L'idée à la base de ce critère est que la venue d'un enfant diminue dans un premier temps le revenu des jeunes couples parce qu'un des parents (le plus souvent la mère) interrompt son activité professionnelle. Une fois que les enfants grandissent, le parent qui s'en est occupés peut alors retrouver un emploi et contribuer à nouveau au revenu familial. Avant d'interrompre leur activité professionnelle, les mères veulent s'assurer que le revenu familial sera suffisant et que, une fois les enfants plus âgés, elles pourront se réinsérer dans le marché de l'emploi. Les aides gouvernementales doivent donc en premier lieu être plus importantes durant les premières années d'un enfant. Les mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles qui veulent tenir compte des étapes du parcours de vie requièrent donc flexibilité et adaptation aux conditions familiales. En Mongolie, bien que l'allocation de naissance offre un soutien aux parents dès la naissance de l'enfant, les principes de bases sous-tendant la prise en compte des étapes du parcours de vie (flexibilité et adaptation) manquent.
- *Critère 7. Simplicité et transparence.* Les allocations aux enfants, aux nouveau-nés et aux jeunes mariés récemment mise en place en Mongolie sont simples et transparentes. Dans la plus pure tradition socialiste, ces programmes sont universels. Chaque nouveau-né, chaque enfant, chaque nouveau couple marié, sans aucune distinction familiale, régionale et/ou socio-économique, peuvent prétendre à l'octroi de ces sommes. Néanmoins, un autre héritage

socialiste marque la réalisation de ces politiques dans les faits : la bureaucratie. Pour pouvoir bénéficier de ces allocations, il faut produire : 1) pour les allocations aux enfants, une copie notariée du certificat de naissance de l'enfant et des cartes d'identité des parents ou des responsables légaux, ainsi qu'une attestation du gouverneur du *bagh* ou *khoro* (district rural ou urbain) et une preuve de scolarité indiquant le domicile et la fréquentation de l'élève ; 2) pour les allocations aux nouveau-nés, une copie notariée du certificat de naissance de l'enfant, une attestation d'un médecin confirmant que l'enfant se développe sainement et une attestation du gouverneur du *bagh* ou *khoro* ; 3) pour les jeunes mariés, une copie notariée du certificat de mariage et des cartes d'identité des époux et une attestation des gouverneurs du *bagh* ou *khoro* pour chaque conjoint (UNICEF 2007 : 11). Ces démarches rendent bien souvent l'octroi des allocations moins simple du fait que la population n'a pas toujours les documents requis.

- *Critère 8. Soutenabilité fiscale.* Les programmes de transfert monétaire en Mongolie font partie intégrante du programme d'assistance sociale dépendant et financé par le budget étatique. Les coûts des allocations trimestrielles de MNT 25'000 par enfant sont couverts par le Fond de Développement de la Mongolie instauré au cours de l'année 2006 grâce à un nouvel impôt sur les bénéfices des compagnies minières (aussi longtemps que le prix des métaux sur les marchés internationaux demeurent élevés). Au total, chaque enfant reçoit MNT 136'000 par année en Mongolie. En adoptant ces mesures, les estimations de leurs coûts généraux s'élevaient à 9,5 % des dépenses planifiées du Gouvernement et devaient atteindre 3,9 % du PIB projeté (UNICEF 2007). Le coût global des trois mesures (enfants, nouveau-nés, jeunes mariés) s'élevait à quelques MNT 47,8 billion en 2007 (UNICEF 2007). Tant le budget étatique et le Fond de développement de la Mongolie peuvent être directement mis à mal par les variations des prix des métaux sur les marchés internationaux, mettant ainsi directement en péril les mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles. Heureusement, depuis la mise en place de ces programmes, les prix des métaux ont atteints de niveaux historiquement élevés. Mais, comme le montre la crise internationale actuelle, les risques sont grands que la soutenabilité et le caractère abordable de ces programmes soient remis en question par ces fluctuations externes. De ce point de vue, la soutenabilité fiscale est satisfaite aussi longtemps que les conditions sont favorables pour la Mongolie. En outre, l'adoption de ces allocations ne s'est pas faite sans dommage pour d'autres mesures et a eu un coût d'opportunité pour d'autres dépenses gouvernementales (UNICEF 2007 : 24-25).
- *Critère 9. Principe d'efficience.* Tout programme d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles se doit d'être efficace. Comme toute mesure est généralement prise dans un but autre que celui seul d'augmenter le taux de fécondité (généralement soutien aux familles avec enfants), le risque est grand d'agir de façon expérimentale. Une politique peut être jugée efficace si elle parvient à atteindre son objectif premier, l'influence du taux de fécondité étant alors un simple bonus. Dans le cas de la Mongolie, le programme d'allocations aux enfants a été adopté dans le but de combattre la pauvreté. Selon les premières estimations, ce programme devrait réduire l'indice de pauvreté de plus d'un quart et l'indice d'écart de la pauvreté de moitié (UNICEF 2007 : 34), contribuant significativement à la réalisation du premier objectif du millénaire pour le développement (OMD1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim). Bien que les résultats de ce programme ne soient pas encore disponibles, on peut néanmoins penser avec une certaine certitude que le principe d'efficience sera satisfait.
- *Critère 10. Acceptation politique.* Toute politique adoptée doit être acceptable et acceptée sur le plan politique. Cela signifie que chaque mesure doit être discutée afin d'arriver à une acceptation politique. Comme le nombre de bénéficiaires directs des politiques de fécondité est

relativement limité, les gouvernements se doivent de convaincre une large frange de la population (électeurs) de la valeur sociale ou du bénéfice social des enfants justifiant ainsi l'investissement des montants proposés. Les programmes de transferts monétaires aux enfants, nouveau-nés et jeunes mariés ont été lancés par le Parlement mongol et reflètent en fait un large consensus politique. En outre, ces mesures ont été bien accueillies par la population, même si certaines voix dissidentes se sont fait entendre. Par exemple, certains se sont étonnés que, tout en lançant le programme d'allocation pour les enfants, le Gouvernement coupait dans le même temps la gratuité des livres scolaires (UNICEF 2007 : 25).

- *Critère 11. Principe de durabilité.* L'influence de toute mesure visant à encourager et soutenir la fécondité et les familles doit être durable dans le temps. Il n'est donc pas souhaitable qu'une politique familiale influence seulement dans le court terme le niveau de fécondité, tout bénéfique que cet effet puisse être. En fait, en raison des éventuels chocs provoqués par des variations à court-terme dans les flux démographiques, il devient alors plus difficile de planifier et prévoir à moyen et long-terme. Alors que les discussions préliminaires sur l'introduction des programmes de transfert monétaire ont été influencées par les élections parlementaires de 2004, il était à craindre que les politiques adoptées en 2006 sous le Parlement précédent puissent être également en lien avec un discours et des actions pré-électorales en vue de l'élection parlementaire du 29 juin 2008. Néanmoins, jusqu'à ce jour, plus d'une année après l'entrée en fonction du nouveau Parlement, les programmes d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles n'ont pas été remis en question. En fait, il est fort possible qu'en raison de leur succès auprès de la population, il soit bien difficile de réduire ou d'interrompre ces programmes de transfert monétaires.

En résumé, l'analyse des politiques visant à encourager et soutenir la fécondité et les familles mises en place par le Gouvernement mongol dans la perspective de l'équité, de l'efficience et de l'efficacité montre que celles-ci sont favorables et soutiennent la fécondité et les familles. Les programmes de transfert monétaire sont un des moyens les plus efficaces de soutenir la fécondité en raison de leur immédiateté. Ils reconnaissent clairement la valeur sociale des enfants, respectent les principes d'équité horizontale et de neutralité concernant la situation professionnelle des parents. Les programmes universels d'allocations sont en outre les plus simples et les plus transparents pour soutenir la fécondité. Et parce qu'ils réduisent directement les coûts de chaque enfant, ces programmes sont les plus efficaces pour soutenir et stabiliser la fécondité. Selon le tableau 2, et seulement sous la condition que les transferts monétaires ne soient pas revus à l'avenir (par exemple, suite à la variation des prix des métaux sur les marchés internationaux), on peut avancer que le niveau de la fécondité en Mongolie n'atteindra pas dans un futur proche les faibles niveaux observés ailleurs en Asie de l'Est.

Néanmoins, bien que la quasi-totalité des critères soit vérifié, la faible égalité de genre au niveau des institutions familiales et le peu de possibilités de concilier maternité et activité professionnelle font planer une menace sur la stabilisation de la fécondité en Mongolie. Jusqu'à présent, il est habituel dans la société mongole que les enfants d'une mère exerçant une activité professionnelle soient pris en charge et élevés par leurs grands-parents ou un membre de la famille proche. Le fait que depuis janvier 2009 les jardins d'enfants soient gratuits pour les enfants âgés de deux à cinq ans est également une mesure positive offrant une alternative supplémentaire aux mères de famille qui travaillent de concilier maternité et activité professionnelle.

Conclusion

L'objectif de cette étude était d'analyser la fécondité en Mongolie et de discuter son développement futur. La fécondité en Mongolie se distingue des autres pays d'Asie de l'Est en raison de son niveau relativement élevé. Dans une des régions du monde présentant les plus faibles niveaux de fécondité jamais observés, la Mongolie se démarque. De plus, après avoir atteint en 2005 son minimum historique avec 1,95 enfant par femme, l'indice synthétique de fécondité augmente continuellement et a atteint 2,59 enfants par femme en 2008. Contre toute attente, ce développement de la fécondité est inhabituel et ce d'autant plus que la plupart des facteurs ayant contribué à l'émergence de la faible fécondité en Europe et en Asie de l'Est sont également présents en Mongolie. Néanmoins, le résultat en termes de fécondité demeure différent et la Mongolie s'éloigne de la faible fécondité.

En fait, depuis 2006, dans la plus pure tradition des politiques pro-natalistes socialistes, le Gouvernement mongol a lancé une série de programmes d'allocations pour chaque enfant, nouveau-né et jeunes mariés venant compléter les mesures existantes en matière de congé maternité. Ce nouveau train de mesures s'est accompagné plus récemment en 2009 de la gratuité des jardins d'enfants pour tout enfant entre deux et cinq ans. L'ensemble de ces politiques a certainement contribué à soutenir et augmenter la fécondité. Sur la base de l'examen de 11 critères, ces programmes ont été analysés et le résultat montre que le développement futur de la fécondité en Mongolie ne prendra certainement pas le chemin de la faible fécondité dans les années à venir.

Le succès des mesures d'encouragement et de soutien à la fécondité récemment adoptées en Mongolie doit également être interprété dans son contexte régional. En effet, en Asie de l'Est, face aux faibles niveaux de fécondité, différents pays ont lancé des politiques pro-natalistes qui demeurent toutefois sans succès (Lee *et al.* 1991 ; McDonald 2006a ; Eun 2007 ; Jones *et al.* 2008 ; Lee M. 2009 ; Lee S.-S. 2009 ; Suzuki 2009). Il est probable qu'un des facteurs permettant de comprendre le succès des politiques pro-natalistes en Mongolie soit le fait que ces programmes aient été adoptés avant que la faible fécondité n'émerge et s'instaure dans la société et, chose peut-être plus importante, dans la tête et idées des personnes. Parce que les préférences du nombre d'enfants parmi les couples mongols sont encore bien en-dessus du niveau de fécondité observé, les politiques d'encouragement et de soutien à la fécondité ont trouvé là un terrain favorable au cœur de la société.

La mise en place de mesures politiques pro-natalistes en Mongolie s'est opérée dans un contexte très favorable puisque le prix des minerais se trouvait à des maximums historiques sur les marchés internationaux. Le pays a pu donc bénéficier substantiellement de cette conjoncture favorable. Comme la soutenabilité financière des programmes de transfert monétaire est essentiellement basée sur un impôt prélevé sur les bénéfices réalisés par les compagnies minières, ces programmes dépendent donc des variations des prix sur les marchés internationaux. La crise internationale actuelle, imprévue et grave, peut en fait remettre en question l'existence même des programmes d'allocations en Mongolie. Du reste, à l'heure où la récession financière globale affecte le budget de l'Etat mongol, la possibilité de couper dans les dépenses sociales, y compris ces programmes d'allocations, est de plus en plus discutée dans le pays et se fait chaque jour plus pressante. Si à l'avenir les dépenses sociales venaient à être modifiées, cela constituerait une occasion unique et un test ultime de voir si les programmes d'encouragement et de soutien à la fécondité et aux familles ont vraiment influencé les comportements reproductifs.

Bibliographie

- Billari, F.C. 2008. Lowest-low fertility in Europe: Exploring the causes and finding some surprises. *The Japanese Journal of Population* 6(1): 2-18.
- Billari, F.C. and D. Philipov. 2004. Education and the transition to motherhood: A comparative analysis of Western Europe. *European Demographic Research Papers Series*. Vienna: Vienna Institute of Demography.
- Billari, F.C., A.C. Liefbroer and D. Philipov. 2006. The postponement of childbearing in Europe: Driving forces and implications. *Vienna Yearbook of Population Research 2006*, Special issue on "Postponement of Childbearing in Europe": 1-17.
- Bruun, O. and O. Odegaard. 1995. A society and economy in transition. Pp. 23-41 in Bruun, O. and O. Odegaard (eds.), *Mongolia in Transition. Old Patterns, New Challenges*. Richmond: Curzon Press.
- ESCAP. 2007. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2007*. New York: United Nations, available Online at: <http://www.unescap.org/stat/data/syb2007/>
- Eun, K.-S. 2007. Lowest-low fertility in the Republic of Korea: Causes, consequences and policy responses. *Asia-Pacific Population Journal*, vol. 22(2): 51-72.
- Gereltuya, A. 2008. Dramatic fertility decline in Mongolia and its determinants: The demise of the pronatalist State. *Asia-Pacific Population Journal* 23(2): 81-99.
- Gereltuya, A., J. Falkingham and J. Brown. 2007. Determinants of current contraceptive use and method choice in Mongolia. *Journal of Biosocial Science* 39(6): 801-817.
- Jones, G. 2007. Delayed marriage and very low fertility in Pacific Asia. *Population and Development Review* 33(3): 453-478.
- Jones, G.W., P. Tay Straughan and A. Chan. 2008. Very low fertility in Pacific Asian countries. Pp. 1-22 in G. Jones, P. Tay Straughan, and A. Chan (ed.), *Ultra-low Fertility in Pacific Asia: Trends, Causes and Policy Issues*, London, Routledge.
- Kohler, H.-P., F.C. Billari and J.O. Ortega. 2002. The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and Development Review* 28(4): 641-680.
- Lee, S.M., G. Alvarez and J.J. Palen. 1991. Fertility decline and pronatalist policy in Singapore. *International Family Planning Perspectives*, vol. 17(2): 65-69+73.
- Lee, M. 2009. Transition to below replacement fertility and policy response in Taiwan. *The Japanese Journal of Population*, vol. 7(3): 71-86.
- Lee, S.-S. 2009. Low fertility and policy responses in Korea. *The Japanese Journal of Population*, vol. 7(3): 57-70.
- Lutz, W., V. Skirbekk and M.R. Testa. 2006. The low fertility trap hypothesis: Forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe. *Vienna Yearbook of Population Research 2006*, Special issue on "Postponement of Childbearing in Europe": 167-192.
- McDonald, P. 2000. Gender equity in theories of fertility transition. *Population and Development Review* 26(3): 427-439.
- McDonald, P. 2006a. Low fertility and the State: The efficacy of policy. *Population and Development Review* 32(3): 485-510.
- McDonald, P. 2006b. An assessment of policies that support having children from the perspectives of equity, efficiency and efficacy. *Vienna Yearbook of Population Research 2006*, Special issue on "Postponement of Childbearing in Europe": 213-234.
- McDonald, P. 2008. Very low fertility: Consequences, causes and policy approaches. *The Japanese Journal of Population* 6(1): 19-23.
- Neupert, R.F. 1994. Fertility decline in Mongolia: Trends, policies and explanations. *International Family Planning Perspectives* 20(1): 18-22.

- Neupert, R.F. 1996. *Population Policies, Socioeconomic Development and Population Dynamics in Mongolia*. Canberra: Australian National University, Research School of Social Sciences.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2002. *Nuptiality Patterns in Mongolia: Analysis based on the 2000 Census*. Ulaanbaatar: National Statistical Office Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2004. "Mongolia in a Market System" *Statistical Yearbook 1989-2002* Ulaanbaatar, NSO Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2006. *2005 Statistical Yearbook*. Ulaanbaatar: National Statistical Office Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2007. *2006 Statistical Yearbook*. Ulaanbaatar: National Statistical Office Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2008. *2007 Statistical Yearbook*. Ulaanbaatar: National Statistical Office Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia). 2009. *2008 Statistical Yearbook*. Ulaanbaatar: National Statistical Office Press.
- NSO (National Statistical Office of Mongolia) and UNFPA. 2004. *Mongolia. Reproductive Health Survey 2003. National Report*. Ulaanbaatar: National Statistical Office.
- Pandey, R.N. 1997. Knowledge, attitude and practice of family planning in Mongolia. *Demography India* 26(1): 79-92.
- Philipov, D. and J. Dorbritz 2003. *Demographic Consequences of Economic Transition in Countries of Central and Eastern Europe*. Strasbourg: Council of Europe, Population Studies n°39.
- Randall, S. 1993. Issues in the demography of Mongolian nomadic pastoralism. *Nomadic Peoples* 33: 209-239.
- Riley, J.C. 2005. The timing and pace of health transitions around the world. *Population and Development Review* 31(4): 741-764 and the bibliography published separately on the Web at: <<http://www.lifetable.de/RileyBib.htm>>.
- Spoorenberg, T. (2009a). The impact of the economic and political transition on fertility and family formation in Mongolia: A synthetic parity progression ratios analysis. *Asian Population Studies*, vol. 5(2): 127-151.
- Spoorenberg, T. (2009b). Changes in the determinants of fertility decline in post-socialist Mongolia. *Journal of Biosocial Science*, vol. 41(5): 607-624.
- Suzuki, T. 2003. Lowest-low fertility in Korea and Japan. *Journal of Population Problems*, vol. 59(3): 1-16.
- Suzuki, T. 2006. Lowest-low fertility and governmental actions in Japan. Paper presented at the International Conference on 'Declining Fertility in East and Southeast Asian Countries', organized by PIE and COE/RES, Hitotsubashi University, Hitotsubashi Collaboration Center, Tokyo, Japan, 14-15 December 2006.
- Suzuki, T. 2009. Fertility decline and governmental interventions in Eastern Asian advanced countries. *The Japanese Journal of Population*, vol. 7(3): 47-56.
- UNICEF. 2007. *Child Benefits and Poverty Reduction: Evidence from Mongolia's Child Money Programme*. New York: UNICEF, Division of Policy and Planning, Working Papers, May 2007.
- van de Kaa, D.J. 2001. Postmodern fertility preferences: From changing values orientation to new behaviour. *Population and Development Review* 27 (Supplement: Global Fertility Transition): 290-331.