

« Planet », sculpture de Marc Quinn (2008) au coucher du soleil sur les jardins de la baie de Singapour, avec la ville en arrière-plan.



Enrayer le déclin démographique

L'expérience de Singapour pour tenter d'augmenter son taux de fécondité est riche d'enseignements pour d'autres pays

Poh Lin Tan

La fécondité est en recul dans le monde entier. Même si un taux de fécondité total inférieur au seuil de renouvellement de 2,1 est désormais la norme dans les pays avancés, les taux les plus faibles sont enregistrés au Japon, en République de Corée, à Singapour, dans la province chinoise de Taiwan, et dans les villes chinoises à plus haut revenu, notamment Shanghai et la RAS de Hong Kong. Par conséquent, en l'absence d'immigration, cette région est appelée à voir sa population vieillir et diminuer le plus rapidement.

Dans le cas de Singapour, les autorités sont aux prises avec l'évolution inexorable à la baisse de la fécondité depuis les années 80. Après l'absence de résultats d'une campagne de sensibilisation et de quelques programmes à portée restreinte, un train de mesures d'incitation à la natalité a été lancé en 2001, puis progressivement renforcé. Il consiste notamment à l'heure actuelle en congés de maternité rémunérés, subventions pour garde d'enfants, exonérations et réductions fiscales, cadeaux ponctuels en espèces et subventions aux entreprises mettant en place des horaires de travail flexibles. Malgré ces efforts, le taux de fécondité est tombé de 1,41 en 2001 au niveau précaire de 1,16 en 2018.

Quels enseignements tirer de l'exemple de Singapour ?

Enseignement n° 1 : remédier au recul de l'âge de la maternité

L'âge moyen auquel les femmes ont un enfant a reculé d'environ un an par décennie dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, selon les calculs de Melinda Mills et de ses collègues de l'université d'Oxford (Mills *et al.*, 2011). À Singapour, l'âge auquel les femmes donnent naissance a évolué de façon particulièrement impressionnante. Les femmes de 20 à 24 ans sont aujourd'hui aussi susceptibles de donner naissance que celles de 40 à 44 ans, et beaucoup moins susceptibles que celles de 35 à 39 ans. En outre, contrairement à un certain nombre de pays européens, la forte baisse de fécondité chez les femmes de 20 à 30 ans n'a pas été compensée par une hausse des taux de natalité chez les femmes de 30 à 40 ans. Au lieu d'être simplement différés, ces bébés ont définitivement disparu.

Le recul de l'âge de la maternité est la question la plus facile à traiter sur le plan de la politique économique. Il est beaucoup plus aisé d'aider les couples déjà mariés et désireux d'avoir au moins deux enfants à atteindre leur objectif de fécondité que d'essayer de mettre en couple des célibataires sur le marché matrimonial ou de convaincre des couples ne souhaitant plus avoir d'enfants de changer d'avis. Même si l'idéal de la famille à deux enfants reste d'actualité à Singapour, le phénomène de parentalité tardive réduit la probabilité d'y parvenir en raison de bouleversements imprévus (problèmes de divorce, de santé

ou de revenu) ou de difficultés accrues pour concevoir un enfant et mener à terme une grossesse.

La politique adoptée par Singapour vise à créer un environnement plus propice au mariage et à la fécondité pour tous — en particulier pour aider les femmes mariées à concilier activité professionnelle et maternité. Toutefois, peu d'instruments, voire aucun, ne sont conçus spécifiquement pour permettre aux femmes de devenir mères aux meilleurs âges de procréation, que ce soit pour enrayer la baisse observée chez les femmes de 20 à 30 ans ou pour accroître le taux de fécondité chez les femmes d'un peu plus de 30 ans. Par conséquent, en ne tenant pas suffisamment compte de l'âge, l'occasion est perdue de répondre aux besoins du groupe de futurs parents le plus réceptif.

Enseignement n° 2 : les techniques de procréation ne sont pas une panacée

L'une des raisons pour lesquelles l'âge de la maternité recule dans les pays avancés est la confiance exagérée de la population dans l'efficacité des techniques de procréation. Selon Judith Daniluk et ses collègues de l'université de Colombie britannique, l'un des mythes répandus sur la fécondité est la conviction qu'une bonne santé et la fécondation *in vitro* (FIV) peuvent neutraliser les effets de la stérilité liée à l'âge (Daniluk, Koert et Cheung, 2012). Peu de personnes se rendent compte que la FIV présente des risques pour la santé des femmes ou que la maternité tardive peut entraîner davantage de complications pendant la grossesse ou à l'accouchement et davantage de malformations de naissance. Les hommes comme les femmes ont donc tendance à sous-estimer les risques liés au report du mariage et de la maternité.

Dans le cadre du train de mesures d'incitation à la natalité, les autorités singapouriennes subventionnent jusqu'à 75 % des coûts de traitement de procréation médicalement assistée pour les couples mariés admissibles et les autorisent à puiser dans leurs comptes d'épargne médicale au titre du programme national pour payer les procédures. À en juger par l'expérience de Singapour en matière de fécondité, l'accès à la FIV et à d'autres techniques de procréation ne semble pas suffire à faire en sorte que les femmes d'âge plus mûr aient suffisamment de bébés pour compenser la baisse de fécondité chez les femmes plus jeunes. Autre excellent exemple, le Japon a le plus grand pourcentage au monde de bébés nés par FIV (environ 5 %), ainsi que l'un des taux de fécondité les plus faibles.

Enseignement n° 3 : les tâches domestiques ne peuvent pas être totalement externalisées

Le faible taux de fécondité à Singapour démontre également les limites de l'offre de services de garde d'enfants et de travaux ménagers du secteur formel. Selon

Peter McDonald de l'université nationale d'Australie, bien que les femmes n'aient jamais eu autant de possibilités éducatives et professionnelles, l'inégalité entre les sexes à la maison, qui fait peser sur les femmes la charge des soins des enfants et des corvées ménagères, entraîne des coûts d'opportunité très élevés de la maternité, d'où une fécondité très faible (McDonald, 2006).

Singapour offre un bon aperçu de cette question grâce au choix exceptionnel d'options proposé par le secteur formel. Les autorités sont très actives dans la prestation de services de garde de qualité à faible coût. Les mères qui travaillent reçoivent des subventions pour la garde de leurs enfants de 300 dollars singapouriens par mois et les familles à plus faible revenu perçoivent davantage. En outre, contrairement à la plupart des autres pays avancés, les familles peuvent embaucher des aides domestiques à relativement faible coût dans les pays voisins d'Asie du Sud-Est, notamment en Indonésie et aux Philippines (et beaucoup le font). À Singapour, il est donc relativement facile pour les femmes d'externaliser la garde d'enfants et les tâches ménagères.

À en juger par les faibles taux de fécondité de Singapour, il semble que les offres du secteur formel ne puissent pas remplacer les moments privilégiés passés par les parents avec leurs enfants. Même si l'accès à d'excellentes solutions de garde d'enfants et d'aide domestique peuvent aider, il faut également un soutien institutionnel : congé parental et flexibilité des conditions de travail pour permettre aux familles de passer davantage de temps ensemble.

Enseignement n° 4 : reconnaître le vrai coût du capital humain

Ce n'est pas un hasard si le Japon, Singapour et d'autres pays à très faible fécondité ont aussi tendance à obtenir d'excellents résultats aux classements du capital humain, qu'il s'agisse des tests du Programme international pour le suivi des acquis des élèves ou du nouvel indice du capital humain de la Banque mondiale. Les économistes constatent depuis longtemps un arbitrage entre quantité et « qualité » sur le plan des enfants (en termes de ressources consacrées par enfant). Pour mes coauteurs et moi-même (Tan, Morgan et Zagheni, 2016), il est clair que la priorité institutionnelle accordée dans les pays d'Asie de l'Est à la réussite dès la petite enfance accroît les retours sur investissements dans le capital humain des enfants, autrement dit davantage d'enfants signifie davantage de dépenses.

Le revers de la médaille est qu'une moins bonne réussite que les autres a de graves conséquences pour les parents comme pour les enfants. Selon des enquêtes locales, il semble qu'une forte proportion de célibataires souhaitent se marier un jour, mais préfèrent poursuivre leur réussite éducative ou professionnelle plutôt que rechercher l'âme sœur. La majorité des couples mariés ont des enfants, mais la plupart s'arrêtent à un ou deux, en raison des dépenses

élevées liées à leur éducation et du souhait d'investir davantage dans chacun d'eux. Les couples qui pourraient vouloir des enfants s'interrogent sur le bien-fondé d'une enfance et d'une éducation dans l'angoisse ou s'inquiètent de ne pas avoir suffisamment d'énergie ou de capacités pour les aider à concurrencer efficacement les autres.

L'expérience exemplaire de Singapour en matière de capital humain, qui l'a propulsé en tête des classements internationaux, s'obtient donc au détriment de la volonté et de la capacité de ses citoyens à fonder une famille. L'incapacité à accroître le taux de fécondité ne témoigne donc pas tant de l'inefficacité des politiques natalistes que du succès retentissant d'un système économique et social qui récompense amplement la réussite et pénalise le manque d'ambition. Pour résoudre la question du taux de fécondité, il faudrait donc s'attaquer à un certain nombre de lacunes du système sous-jacent, autrement dit non seulement relever les défis démographiques, mais aussi éventuellement contribuer à bâtir la cohésion sociale ou à instituer de saines attitudes culturelles face à la prise de risques.

Au terme de la conférence mondiale des PDG Forbes de cette année, le Premier ministre singapourien Lee Hsien Loong a indiqué qu'avec l'aide de l'immigration, un taux de fécondité de 1,3 à 1,4 pourrait être suffisant pour répondre aux besoins du pays (Yong, 2019). Tant que la relation entre capital humain et fécondité restera conflictuelle, il ne suffira pas simplement d'actualiser et de corriger la politique économique pour augmenter le taux de natalité de Singapour jusqu'au seuil de renouvellement. En revanche, un dosage de politiques qui tiennent compte de l'âge et renforcent les incitations natalistes pourrait permettre à la fécondité d'atteindre un objectif plus modeste de 1,4. Singapour a peu de temps à perdre : à mesure que la population vieillit, de moins en moins de couples vont être en âge de procréer, et un taux de fécondité plus élevé aura moins d'intérêt. C'est maintenant ou jamais. **FD**

POH LIN TAN est professeur assistant à l'École d'administration publique Lee Kuan Yew de l'université nationale de Singapour.

Bibliographie :

- Daniiluk, J. C., E. Koert, and A. Cheung. 2012. "Childless Women's Knowledge of Fertility and Assisted Human Reproduction: Identifying the Gaps." *Fertility and Sterility* 97 (2): 420–26.
- McDonald, Peter. 2006. "Low Fertility and the State: The Efficacy of Policy." *Population and Development Review* 32 (3): 485–510.
- Mills, Melinda, Ronald R. Rindfuss, Peter McDonald, and Egbert te Velde. 2011. "Why Do People Postpone Parenthood? Reasons and Social Policy Incentives." *Human Reproduction* 17 (6): 848–60.
- Tan, Poh Lin, S. Philip Morgan, and Emilio Zagheni. 2016. "Examining the Link between Education Costs and Lowest-Low Fertility." *Population Research and Policy Review* 35 (5): 327–50.
- Yong, Nicholas. 2019. "We Must Make Enough of Our Own Babies to Secure Singapore's Future: Lee Hsien Loong." *Yahoo News Singapore*, October 17. <https://sg.news.yahoo.com/we-must-make-enough-of-our-own-babies-to-secure-our-future-lee-hsien-loong-083432783.html>.