

4 – LES FACTEURS DE CHANGEMENT DÉMOGRAPHIQUE ET LEURS INCIDENCES SUR L’OFFRE D’ÉDUCATION¹

4.1 En Asie, les politiques éducatives sont confrontées à une transition démographique d’une ampleur sans précédent

Les tendances démographiques sont étroitement liées aux modifications des politiques sociales nationales et des investissements publics. Les politiques éducatives en place ont été confrontées ces dernières décennies aux impacts de tendances démographiques telles que la modification de la structure par âge de la population, l’évolution des densités de population et les mutations spatiales des pays. L’Asie, où vivent à peu près 60 % de la population mondiale totale, est particulièrement concernée : ce continent a connu l’évolution démographique la plus rapide jamais observée dans le monde depuis les années 1970². De fait, la population de la région Asie-Pacifique a triplé au cours des 65 dernières années et devrait atteindre 4,84 milliards d’habitants en 2050³.

En regardant de plus près les composantes des tendances démographiques récentes, on peut distinguer plusieurs *facteurs déterminants*. Les changements, qui concernent la taille de la population et les taux de croissance démographique, ont débuté par une chute brutale des taux de mortalité dans les années 1950. Cette chute a été suivie d’une augmentation de l’espérance de vie, due à une amélioration sans précédent des niveaux de vie et à des progrès considérables dans le domaine de la santé. Après 1970, la baisse des taux de fécondité s’est sensiblement accélérée sous l’influence de facteurs économiques, de l’urbanisation, de facteurs culturels⁴, des migrations et des politiques démographiques. Dans la plupart des pays d’Asie, les effets combinés de ces tendances ont profondément modifié la structure par âge de la population, amenuisant la base traditionnellement large de la pyramide des âges des pays en développement.

Les situations sont toutefois très diverses en Asie. Ces différences permettent de grouper les pays en fonction de caractéristiques démographiques de base, telles que : la progression des taux de croissance démographique ; les taux de fécondité et de mortalité ; l’urbanisation ; les schémas migratoires et les facteurs économiques qui déterminent l’apparition et la rapidité des facteurs de changement démographique.

Pour illustrer ce propos, des pays comme le Japon, la Corée du sud et Taiwan ont achevé ce qu’on appelle leur *transition démographique* (c’est-à-dire le passage des taux de fécondité et de mortalité d’un niveau élevé à un niveau faible) et sont parvenus à un nouvel équilibre de croissance

¹ Ce document a été rédigé par Dominique Altner, de l’IIPE, en 2015 dans le contexte du projet UNESCO/IIPE 188RAS0401 sur la démographie et la politique d’éducation dans les pays d’Asie, parrainé par le gouvernement malaisien dans le cadre du programme de coopération Malaisie-UNESCO. Les résultats du projet ainsi qu’un ensemble de documents sur ce sujet sont disponibles sur la page suivante du site web de l’IIPE <http://www.iiep.unesco.org/en/demographic-shifts-asia-and-its-impact-educational-planning-and-policy>.

² Actuellement les 50 pays et territoires d’Asie ont une population d’environ 4,3 milliards d’habitants, chiffre qui devrait augmenter encore d’un milliard d’ici 2050. Voir : Zhongwei Zhao, Population change will shape Asia’s future, in: East Asia Forum. Economics, Politics and Public Policy in East Asia and the Pacific, 17 March 2013.

³ Asia-Pacific Human Development Report. Shaping the Future: How Changing Demographics Can Power Human Development. PNUD, New York: 2016, p. 3. Ces chiffres se basent sur les classifications régionales du PNUD, la région Asie-Pacifique comprenant 42 pays, voir idem, p. 15

⁴ Par exemple, les codes moraux, les doctrines religieuses, le droit, les coutumes matrimoniales et l’organisation familiale.

démographique lente à de très faibles niveaux, proches des seuils de remplacement, voire en-deçà. La population en âge de travailler diminue et doit subvenir aux besoins d'une population âgée de plus en plus nombreuse et d'une population en âge d'aller à l'école beaucoup moins importante. Cette situation a provoqué une réorientation des politiques éducatives. Un deuxième groupe est composé de pays comme la Chine (1,4 milliard d'habitants), la Malaisie, la Thaïlande et le Vietnam. Ils en sont aux dernières étapes de leur transition démographique : dans les 20 à 30 prochaines années, ils connaîtront un déclin marqué de leur population en âge de travailler, avec des ratios élevés de dépendance liée au vieillissement de la population. Mais pour le moment, ils bénéficient encore de la fenêtre d'opportunité appelée *dividende démographique*, c'est-à-dire un nombre important de personnes en âge de travailler et des ratios de dépendance faibles, qui favorisent la croissance économique. Un troisième groupe de pays continue de connaître une croissance démographique relativement importante. Dans des pays comme l'Inde (1,2 milliard d'habitants), les Philippines, mais aussi des nations plus pauvres comme le Cambodge et le Laos, la population augmente beaucoup, malgré un léger ralentissement général des taux de fécondité et de mortalité. Pour bénéficier du dividende démographique dont ils devraient en toute logique disposer, il faudrait qu'ils anticipent dès maintenant l'incidence des tendances démographiques actuelles sur les budgets du secteur social, qu'ils adaptent leurs politiques publiques, leurs investissements et la gestion des ressources éducatives.

4.2 Déclin des taux de fécondité et de mortalité infantile

Les tendances démographiques et l'évolution de l'éducation sont liées par un processus d'interdépendance. L'éducation est l'un des facteurs qui agit sur la fécondité – en facilitant la mise en place des politiques démographiques, en augmentant l'accès des femmes au marché du travail, en remodelant les schémas familiaux et culturels, en particulier dans les villes (augmentation de l'âge du mariage, équilibre travail-vie privée, activité d'éducation plus intensive pour un moins grand nombre d'enfants, etc.), entre autres.

Dans les années 1960, le taux de fécondité moyen (nombre de naissances par femme en âge de procréer) était supérieur à 5 dans la plupart des pays d'Asie. Ce chiffre est tombé en deçà du seuil de remplacement de 2,1 enfants dans de nombreux pays⁵. Les « cas extrêmes » sont Hong Kong (1,1)⁶, la république de Corée (1,2) et le Japon (1,4), mais aussi la Thaïlande (1,4) ; la RP de Chine et le Vietnam (1,7) font partie des pays qui tiennent le juste milieu ; tandis que l'Inde (2,5), les Philippines (3,0) et le Pakistan (3,2) continuent d'afficher des taux élevés de fécondité et une plus forte croissance démographique.

Ces changements démographiques de grande ampleur vont continuer à influencer sur l'offre de services éducatifs. L'impact le plus évident a été de réduire considérablement la population d'âge scolaire dans la majorité des pays asiatiques. Toutefois, la chute brutale des taux de croissance des populations d'âge scolaire s'est généralement accompagnée de certains des grands changements démographiques évoqués ci-après.

4.3 L'urbanisation rapide

Une deuxième grande tendance est l'implantation géographique de la population, notamment des populations d'âge scolaire. Il y a 50 ans, la majeure partie de la population des pays d'Asie du Sud et de l'Est vivait dans des zones rurales, où l'agriculture était leur activité principale. La majorité des

⁵ Un taux de fécondité total de 2,1 enfants par femme dans un contexte de faible mortalité est considéré comme correspondant au taux de renouvellement.

⁶ Taux de fécondité totaux pour 2015, issus de : The World Bank Data

enfants des ménages ruraux ne fréquentaient pas à l'école ou ne dépassait pas le stade de l'école primaire. Aujourd'hui, dans de nombreux pays d'Asie, une part importante de la population vit en zone urbaine. C'est le cas notamment en Malaisie (72 %⁷), aux Philippines (48 %), en Indonésie (42 %) ou en Chine (plus de 40 %)⁸. Dans d'autres pays, la proportion de population urbaine est nettement moins importante ; c'est le cas, par exemple, de l'Inde⁹, de la Thaïlande, du Vietnam ou du Cambodge.

Dans tous les pays, les taux d'urbanisation progressent rapidement¹⁰. L'Asie peut se targuer de posséder quelques-unes des plus grandes villes du monde, avec plus de 10 millions d'habitants dans des agglomérations comme Djakarta (territoire spécial de la capitale Djakarta) et Manille (Région capitale nationale de Manille). Dans certains pays¹¹, les villes régionales se développent actuellement plus vite que les grandes métropoles. Une autre caractéristique a une incidence sur l'offre de services éducatifs : le fait que la distinction, autrefois nette, entre zones urbaines et zones rurales tend à s'estomper de plus en plus ; le développement des transports et des moyens de communication (TV, téléphone portable) ont rompu l'isolement des zones rurales et modifié les conditions de vie des populations rurales.

Ces tendances ont contribué à la chute des taux de fécondité, due au coût de la vie plus élevé en ville, à l'augmentation de la proportion de femmes dans la population active et à l'affranchissement de la nécessité d'avoir des enfants pour participer aux travaux agricoles et aider les plus âgés.

L'urbanisation a donc contribué à modifier l'implantation géographique des populations d'âge scolaire. La plus grande densité d'enfants en zone urbaine offre la possibilité de réduire les coûts potentiels de la scolarisation. Toutefois, la diminution concomitante de la densité de population dans les zones rurales peut à l'inverse accroître les coûts de scolarisation des populations rurales d'âge scolaire, notamment dans les endroits les plus reculés. L'augmentation significative du revenu urbain par habitant et la multiplication des débouchés devraient devenir les moteurs des marchés urbains de l'éducation dans le futur : écoles privées, services de tutorat ou autres investissements des familles pour permettre à leurs enfants de « réussir », possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour les adultes et les personnes âgées.

4.4 Les migrations internes et externes

Les migrations internationales que l'on observe depuis quelques décennies ont eu des impacts considérables sur la croissance démographique dans certains pays d'Asie. Les taux de croissance démographique en Malaisie et à Singapour ont affiché une hausse supérieure à l'augmentation naturelle, sous l'effet d'un afflux massif de migrants originaires de la région, en particulier d'Indonésie, des Philippines, du Bangladesh et, plus récemment, du Cambodge et de Birmanie. À l'inverse, les Philippines ont connu un mouvement migratoire externe de grande ampleur : à tout moment, environ 10 % de la main-d'œuvre réside à l'étranger¹².

⁷ Document de travail n° 196 (2013) de l'ARI ; les données sont des estimations pour 2010

⁸ R. Dobbs, S. Sankhe, Comparing urbanization in China and India, July 2010. Téléchargé le 18/11/2015.

⁹ Le rapport de Dobbs et Sankhe (2010) indique un taux d'urbanisation de 29 % pour l'Inde en 2005.

¹⁰ Prévisions à l'horizon 2025 de Dobbs et Sankhe (2010) pour la Chine : 64 % de population urbaine (plus de 400 millions) ; prévisions à l'horizon 2025 pour l'Inde : 38 % (plus de 215 millions d'habitants vivant en zone urbaine).

¹¹ Le document de travail n° 196 (2013) de l'ARI cite la Thaïlande et, dans une moindre mesure, l'Indonésie et la Malaisie.

¹² Document de travail n° 196 (2013) de l'ARI, p. 14

L'essentiel de l'immigration internationale concerne toutefois des travailleurs peu qualifiés, qui se déplacent *sans* leur famille. Dans la mesure où les enfants restent dans leur pays d'origine, cela n'a pas d'incidence sur le système éducatif des pays d'accueil ; par contre, cela peut avoir un impact sur la situation éducative des enfants restés dans le pays d'origine de ces travailleurs émigrés.

En ce qui concerne les migrations *internes*, la situation est différente. Elles sont beaucoup plus importantes, en volume, que les migrations internationales. Si elles n'ont pas d'impact sur les taux de croissance démographique nationale, elles ont une incidence sur l'offre de services d'éducation. Cela concerne en particulier les migrations depuis les régions économiquement défavorisées vers les régions plus prospères, ainsi que les migrations des zones rurales vers les zones urbaines. Les migrations internes massives de familles avec leurs enfants provoquent des modifications des effectifs scolaires qui, s'ils sont importants en taille, détériorent les conditions d'apprentissage dans les zones d'immigration (par exemple, écoles urbaines surpeuplées, souvent situées dans des quartiers défavorisés) ainsi que dans les zones d'émigration (par exemple, problème de rentabilité des petites écoles rurales ayant un ratio élève/enseignant très faible).

Dans des pays comme la Chine, les centres urbains en forte croissance agissent comme des véritables aimants qui attirent des hommes peu qualifiés issus des zones rurales environnantes. Or, les règlements en matière de résidence rendent compliqué le transfert des enfants au sein du système éducatif. La conséquence est que les enfants de migrants suivent leur scolarité dans leur région d'origine, sous la supervision de leurs grands-parents, voire échappent totalement à toute éducation.

4.5 Une expansion de l'éducation facilitée par le changement démographique

L'augmentation massive des taux de scolarisation des enfants, sous l'effet de politiques d'investissement visant à moderniser les ressources humaines de l'économie nationale, est venue quelque peu contrebalancer ces tendances. Dans les pays en fin de transition démographique, les impératifs de compétitivité économique rendent indispensables des investissements dans l'éducation pour développer au maximum le potentiel des apprenants et élever le niveau général de compétence de la main-d'œuvre. Des arguments fondés sur les droits, comme ceux formulés dans les Objectif du Millénaire pour le développement, dans les Objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) ou, plus récemment, dans les Objectifs de développement durable (ODD), ont soutenu les aspirations à l'éducation primaire universelle, ainsi que le développement fulgurant de l'enseignement secondaire du premier cycle (« éducation de base universelle ») et au-delà. L'augmentation moins importante des effectifs scolaires a facilité le financement de cette expansion, malgré les restrictions budgétaires en vigueur dans de nombreux pays.

La plupart des pays d'Asie ont pratiquement atteint l'éducation primaire pour tous et ont fait d'énormes progrès au cours de la dernière décennie en direction de l'accès universel à l'enseignement secondaire du 1^{er} cycle. La tendance à l'allongement de la durée de l'éducation formelle se confirme, bien que plusieurs grands pays (Inde, Indonésie, Bangladesh) aient encore du chemin à faire pour parvenir à cette universalité de l'enseignement secondaire du 1^{er} cycle. L'éducation et la protection de la petite enfance, de même que l'enseignement secondaire du 2^e cycle et l'enseignement supérieur offrent également des perspectives d'élargissement de l'éducation. On atteindra néanmoins un point – et c'est déjà le cas dans de nombreux pays – où l'expansion et l'allongement de la scolarité ne pourront plus compenser la baisse des taux de fécondité.

4.6 Réorientation des budgets des secteurs sociaux et enjeux institutionnels

En partie grâce à la massification de l'éducation et à la nécessité d'améliorer la qualité de l'éducation en tant qu'élément crucial pour renforcer le capital humain, source de croissance économique, l'éducation a été relativement bien servie en termes de ressources publiques. La part du budget de l'éducation en pourcentage du PIB a augmenté presque partout, parfois même dans des proportions considérables.

Toutefois, le vieillissement de la population et l'augmentation du nombre de personnes âgées qui en résulte dans la plupart des pays asiatiques attisent la compétition pour capter les fonds publics. Les services de santé et les services sociaux nécessaires pour répondre aux besoins des personnes âgées font ou feront bientôt peser une lourde charge sur les systèmes de soins et sur l'économie des pays économiquement plus avancés d'Asie. Ceci dans un contexte de restrictions budgétaires des États, et en particulier de difficultés fiscales dues au ralentissement de l'économie mondiale. L'éducation ne peut donc s'attendre à être traitée avec la même générosité dans le futur. La recherche de gains d'efficacité ou de ressources auprès du secteur privé pour compléter les budgets publics de l'éducation va se développer de plus en plus, ouvrant la voie au développement des « marchés » émergents de l'éducation privée et à une diversification des prestataires de services éducatifs.

En même temps, il est important de comprendre les difficultés institutionnelles rencontrées pour réorganiser les services éducatifs. L'éducation est de loin le premier employeur de tout ministère gouvernemental. Les coupes budgétaires ou les réaffectations de ressources, en particulier la réaffectation ou le redéploiement des enseignants, ou les ruptures de contrats constituent un enjeu politique de taille pour n'importe quel gouvernement. De même, les fermetures d'écoles sont très difficiles, car les communautés rurales considèrent avec raison l'école locale comme une composante fondamentale de toute communauté locale durable. Il faut donc anticiper les implications à long terme des changements démographiques plusieurs décennies à l'avance, afin de prévoir les nécessaires adaptations des services sur des périodes couvrant plusieurs mandatures gouvernementales.

4.7 Remarques de conclusion : La transition démographique entraîne des modifications des politiques d'éducation

Les différents facteurs démographiques et leurs effets sur les populations ont des implications considérables pour l'éducation. Premièrement, la diminution du nombre d'enfants à scolariser continuera à aller de pair avec des politiques d'éducation visant à améliorer les niveaux de compétences de la population active par des niveaux d'apprentissage plus élevés pour tous.

Deuxièmement, les changements d'implantation géographique des populations d'âge scolaire risquent d'avoir une incidence sur la répartition des ressources éducatives entre les régions d'un pays, avec des variations selon les contextes nationaux (économique, social, réglementaire, voire culturel). Par exemple, la hausse des effectifs scolaires dans les métropoles et les grands centres urbains régionaux en forte croissance pourrait s'accompagner d'une augmentation des investissements publics dans ces zones, parallèlement à la recherche d'alternatives rentables pour les zones rurales « perdantes » (transports scolaires publics, téléapprentissage...). Les changements démographiques pourraient aussi renforcer l'importance des alternatives politiques existantes, avec une plus forte participation du secteur privé et les incidences que cela peut avoir sur les cadres réglementaires et les pratiques de gestion institutionnelles.

Troisièmement, les changements démographiques influent sur la façon dont les familles éduquent leurs enfants, ce qui oblige le secteur public à apporter de nouvelles réponses. L'augmentation du

coût de la maternité (tant les coûts financiers directs que les coûts d'opportunité de l'interruption de carrière des femmes) peut accentuer encore davantage les inégalités entre le segment en forte croissance des familles urbaines de la classe moyenne et celui des familles de milieux défavorisés des zones urbaines ou rurales. Les familles plus aisées tenteront d'accroître leur avantage comparatif par une « éducation intensive »¹³ (éducation de la petite enfance dans des établissements privés, tutorat...) pour garantir la « réussite » de leurs enfants à l'école et sur le marché du travail.

Quatrièmement, les changements démographiques provoquent d'importantes réorientations des politiques d'éducation. La diminution du capital humain dans les pays d'Asie (ce qui est déjà le cas dans les pays du groupe 1, devrait bientôt l'être dans les pays du groupe 2, et le sera dans un peu plus de temps dans les pays du groupe 3) se combine avec des pressions pour une élévation des niveaux de production économique afin d'améliorer ou de maintenir les conditions de vie. Les politiques d'éducation se concentreront probablement sur les efforts pour améliorer au maximum le capital humain, en tant que source de croissance économique. On peut s'attendre à ce que les gouvernements privilégient les investissements dans la qualité de l'éducation afin de relever les niveaux de compétences et d'aptitudes des futures populations actives (et celles les populations actuellement en âge de travailler par des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie). Les politiques de développement des ressources humaines qui visent à développer au maximum le potentiel de chaque individu deviendront centrales dans les efforts nationaux pour atteindre les objectifs généraux de développement social et économique.

Cinquièmement, dans les différents groupes de pays, on peut observer une augmentation des investissements privés dans l'éducation de la part des ménages, soucieux de développer au maximum le potentiel de leurs enfants, notamment dans les centres urbains. L'augmentation du pouvoir d'achat des ménages de la classe moyenne urbaine devrait continuer à stimuler les « marchés » urbains de l'éducation. Les prestataires de services éducatifs privés devraient étendre leurs services et proposer des formations supérieures, l'acquisition de compétences spécialisées (informatique, langues étrangères...), des services « modernes » de protection et d'éducation de la petite enfance, des services de tutorat privé ou des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Dans un contexte de compétition croissante, des investissements publics ciblés pourraient instaurer une forme de « discrimination positive » pour les segments de population qui ne peuvent faire face à ces coûts. La question de savoir dans quelle mesure « les ressources suivent l'élève » et si les niveaux de ressources sont suffisants pour atteindre les objectifs d'équité de la politique, est un aspect de la gestion des ressources à prendre en compte dans ce contexte.

Pour faire face à ces changements, la formulation de *politiques cohérentes et à long terme*, couvrant la mandature de plusieurs gouvernements successifs démocratiquement élus, est un enjeu majeur de la politique d'éducation. Les défis que pose la gestion de ce secteur ont trait à la *flexibilité des cadres institutionnels* pour adapter l'affectation des ressources aux variations d'effectifs et à la forte demande sociale d'éducation. Le défi qui attend les *budgets publics de l'éducation* est l'impératif de qualité et la prise en compte de tous les segments de population, pour un développement maximum du capital humain dans un contexte de contraintes fiscales et de potentiel croissant des marchés privés, notamment des « marchés » de l'éducation à but lucratif.

¹³ Terme employé dans le document de travail n° 169 de l'ARI, p. 13